

Brief van de Noordelijke Rekenkamer

Assen, 1 juli 2010

Geachte leden der Provinciale Staten van Groningen,

Hierbij bieden wij het door ons op 31 mei 2010 vastgestelde 'Rapport van Bevindingen Blauwestad' aan.

Noordelijke Rekenkamer

mr. G.B. Nijhuis
voorzitter

mr. C. Pietjouw
Secretaris

Rapport van Bevindingen

Blauwestad

fase 1 van idee tot overeenkomst 1990 – 2001	7
inleiding	7
1990 – 1995	7
1995 – 1997	12
1997 ‘go – no go’ Blauwestad	16
1998 – 1999	29
1999 financiële check Blauwestad	35
2000 – 2001	43
2001	48
2001 Overeenkomst Blauwestad (OBS)	54
fase 2 realisatie van de uitvoering 2002 – 2007	69
inleiding	69
2002 start van de uitvoering OBS	69
2003 zuid-oost hoek	72
2004 het addendum	81
2005 start van de verkoop Blauwestad	86
2006	89
2007 uittreden BAM Vastgoed en Ballast Nedam	90
fase 3 verandering in de samenwerking 2008 – 2009	99
inleiding	99
2008 nadere afspraken	99
fase 4 einde aan de samenwerking 2009	121
inleiding	121
commissie Alders Bakker Doets	121
aflossingsverplichting per 1 juli 2009	127
ontbinding van de samenwerking	134
bijlage 1 afkortingen	145
bijlage 2 achtergrond informatie Blauwestad	147
2.1	147
2.2 organisatie en samenwerking PPS	150
bijlage 3 informatiebronnen	153
3.1 schriftelijke bronnen	153
3.2 interviews (periode maart – april 2010)	158
bijlage 4 Motie Provinciale Staten 16/12/2009	163
bijlage 5 onderzoeksverantwoording	165
5.1 inrichting en aanpak van het onderzoek	165
5.2 begrippen- en normenkader	168

fase 1 van idee tot overeenkomst 1990 – 2001

inleiding

Dit Rapport van Bevindingen is opgedeeld in de vier te onderscheiden fasen van het project Blauwestad. Dit hoofdstuk gaat in op de periode die start met het eerste idee voor de Blauwestad en eindigt met de ondertekening van de overeenkomst Blauwestad (OBS). Om de informatie die hierna volgt in perspectief te plaatsen, moet men bedenken dat het plan wordt geconcipeerd in een periode van recessie (1990- 1994), dat de onderhandelingen met de private partijen (vanaf 1994) zich afspelen in een periode dat de economie weer uit het dal komt en er nog relatief weinig ervaring met PPS-constructies is opgedaan en dat de OBS in 2001 wordt gesloten in een periode van hoogconjunctuur. Ook was er in die tijd geen ander (grootschalig) project van deze omvang waar men zich aan kon spiegelen: Blauwestad is uniek in zijn soort.

1990 – 1995

1990 - 1991 perspectieven voor een leefbaar Oldambt en rol overheden

Op basis van een particulier initiatief¹ uit 1989 verstrekken GS Groningen in november 1990 de opdracht² tot onderzoek naar de perspectieven voor het landelijke gebied Oldambt en de Veenkoloniën waarin de vraag centraal staat óf en de mate waarin landbouw ook in de toekomst de functie van economische en ruimtelijke drager kan vervullen. 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 zijn. Volgens de gedeputeerde³ biedt het rapport perspectieven voor een totaalgebied, waarin de toeristische sector relevant kan zijn als afgeleide van een eventuele functiewijziging. In een ander verband⁴ komt naar voren dat de aanleg van bos en van een meer leidt tot imagoverbetering van deze regio, hetgeen kan leiden tot vestiging van bedrijvigheid en het gebied als woonklimaat aantrekkelijk maakt, ook voor mensen van buiten.

-
- 1 Idee van de heren Timmer en Haasken; dat plan is aanzienlijk groter in omvang (meer van 3000 ha).
 - 2 Opdracht aan de Landbouwuniversiteit Wageningen, Rijksuniversiteit Groningen en Grontmij.
 - 3 Commissievergadering RO van 11 juni 1992, p. 10 e.v.
 - 4 Gespreksnotitie november 1991 van GS Groningen en Drenthe aan ministeries van VROM, EZ en LNV.

Intussen hebben rijk, provincie⁵ en vijf gemeenten op 7 maart 1991 een convenant⁶ gesloten voor een periode van 4 jaar, waarin ter uitvoering van de Vierde Nota Ruimtelijke Ordening Extra (VINEX) partijen voor de regio een ontwikkelingsplan zullen opstellen. Het toekomstperspectief voor de gehele regio vormt het uitgangspunt voor het plan en niet de leefbaarheid van het individuele dorp. In het convenant wordt ook de organisatiestructuur opgetuigd: er komt een regionale Stuurgroep⁷, waar de gedeputeerde RO van de provincie Groningen voorzitter van is⁸. Voor de duur van het convenant wordt in totaal 2 miljoen gulden werkkapitaal verschaft. De mededeling van GS⁹ over een en ander wordt door de Staten op 27 mei 1991 voor kennisgeving aangenomen¹⁰.

1993 ontwerp-ontwikkelingsplan Oldambt

In 1992 en 1993 wordt de opdracht tot diverse plannen (toekomstperspectief Oldambt 2015) en haalbaarheidsonderzoeken gegeven¹¹. Uitgegaan wordt van ruim 1500 – 2000 woningen¹² op basis van woningbouwcijfers van de Oldambtgemeenten en VROM. Ook aan architectenbureau Timmer BNA¹³ wordt de opdracht gegeven een raamplan annex haalbaarheidstudie uit te voeren. Een ander haalbaarheids- onderzoek wordt uitgevoerd door bureau De Lijn¹⁴. De belangrijkste conclusie uit dat onderzoek is dat het ontwikkelen van grootschalige nieuwbouwlocaties in de Oldambt-omgeving wat betreft vrije sector/kavels in het dure segment niet erg kansrijk is. Dit komt onder andere omdat de belangstelling hiervoor beperkt is, ook wanneer

-
- 5 Uit de GS-notulen van 5 maart 1991, A18 blijkt dat GS gedeputeerde Beukema machtigen om namens GS het convenant te ondertekenen en dat GS instemmen met de inhoud van het convenant.
 - 6 Convenantpartners zijn VROM en WVC (rijk), provincie Groningen en de gemeenten Scheemda, Menterwolde, Beerta, Winschoten en Bellingwedde. Het convenant is onder voorbehoud van instemming door PS en de respectievelijke raden ondertekend. Deze instemming is later alsnog verleend.
 - 7 Convenant van 7 maart 1991, hoofdstuk 2, artikel 5 e.v.
 - 8 Uit de GS-notulen van 13 november 1990, B10, blijkt dat GS akkoord gaan met de offerte voor het TOV-onderzoek en instemmen met de voorgestelde Stuurgroep en werkgroep.
 - 9 GS-mededeling 11/1991 van 5 maart 1991 aan PS.
 - 10 Besluitenlijst vergadering 27 mei 1991 PS, nr. 7.
 - 11 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.
 - 12 Notitie 'kanttekeningen bij taakstellend programma van 1500 woningen in de Blauwestad' van november 1993; achtergrond informatie bij beantwoording vragenlijst NR.
 - 13 (vertrouwelijke, inmiddels openbare) Notitie van juni 1992. Geraamde kosten van het raamplan/haalbaarheidsonderzoek zijn 252.000 gulden. Later blijkt uit de afrekening dat de kosten neerkomen op 275.000 gulden. Rapport was niet meer aanwezig in provinciaal dossier.
 - 14 'Marktanalyse ongesubsidieerde woningbouw in de provincie Groningen'; bureau De Lijn, 1992.

men over een hoog inkomen beschikt; koopkrachtige huishoudens richten zich eerder op Haren en Noord-Drentse gemeenten en het imagoverschil is niet snel weg te werken. Bovendien komt naar voren waarom in de regio Groningen juist veel vrije kavels worden uitgegeven: naast de wensen van bewoners, willen ontwikkelaars geen activiteiten ontplooiën, waardoor kaveluitgifte de enige mogelijkheid is.

Het hoofd Ruimtelijke Ordening en Plannen¹⁵ van de provincie Groningen smeedt van alle plannen en ideeën één geheel: het ontwerp-ontwikkelings-plan Oldambt. De Stuurgroep¹⁶ Leefbaar Oldambt licht het ontwerp in september 1993 toe aan bewoners en maatschappelijke organisaties. Er is een tiental voorlichtingsbijeenkomsten gehouden in de gemeenten en dorpen in het Oldambtgebied. Volgens de gedeputeerde RO, die het plan tijdens alle bijeenkomsten toelicht en verdedigt, zijn de hoofdlijnen van het plan:

- aanleg van bos, natuur en een meer (800-1000 ha.) dat in de volksmond 'het meer van Beukema' wordt genoemd;
- de kosten van het plan zijn tussen de 500 en 600 miljoen gulden;
- van die 600 miljoen moet zo'n 580 miljoen gulden van de marktpartijen komen;
- een belangrijk onderdeel van dit bedrag (580 miljoen) heeft betrekking op de bouw van woningen;
- het plan voorziet in de bouw van 2000 woningen, waarvan 1500 voor de eigen bevolking van het Oldambtgebied tegen normale grondprijzen;
- de aanleg van het meer wordt betaald uit voorzieningen (woningbouw en toerisme en recreatie);
- werk en inkomen zijn de belangrijkste opgaven voor een leefbaar Oldambt (30% van de potentieel werkzoekenden heeft geen baan) - het plan leidt tot 300 structurele arbeidsplaatsen en 3000 mensjaren tijdelijke werkgelegenheid. In deze (nieuw te creëren) structurele werkgelegenheid is het verlies aan banen in de landbouwsector al verdisconteerd volgens de gedeputeerde;
- de aanleg van natuur wordt betaald uit bestaand beleid.

Volgens de gedeputeerde is er grote behoefte aan nieuwe woningen in het gebied, en stijgt de vraag naar koopwoningen nog steeds. Daarom is er een taakstellende woningbouw van 1500 woningen in een periode van 15 jaar, waarbij voor de gemeenten Reiderland, Scheemda en Winschoten geldt dat er een sterke concentratie van de woningbouwproductie plaatsvindt in de Blauwestad. Vragen van de Rekenkamer welke marktpartijen de geraamde 580 miljoen zouden moeten bijdragen en op basis van welke afspraken en/of toezeggingen de gedeputeerde deze uitspraken kon doen, heeft de provincie¹⁷ niet beantwoord.

15 Gesprek met de heer J. Kleine, toenmalig hoofd R&P op 3 maart 2010.

16 De enige verwijzing naar het ontwerp-ontwikkelingsplan in de GS-notulen, is een mededeling van gedeputeerde Beukema in de vergadering van 31 augustus 1993 om GS te informeren over de presentatie inzake het plan Oldambt.

17 Vragenlijst NR Blauwestad I 020210, vraag 3.2 is niet beantwoord.

Uit de verslagen van de voorlichtingsbijeenkomsten komt naar voren dat een aantal maatschappelijke organisaties en het bedrijfsleven (redelijk) positief tegenover het plan staan, maar dat het plan bij de lokale bewoners (op individueel niveau en verenigd in dorpsbelangengroeperingen) veel weerstand en verzet oproept. Ook worden er kritische vragen gesteld over de financiële onderbouwing en of de (grootschalige) woningbouw wel nodig is? Met name de agrarische sector gaat het aan het hart om landbouwgrond onder water te moeten zetten. Ook komt naar voren dat haast geboden is met de uitvoering van het plan¹⁸, omdat Oldambt één van de eerste regio's is die een beroep gaat doen op (nationale en Europese) fondsen voor verbetering van de leefbaarheid. De enorme investeringen vragen om snel handelen, of zoals de gedeputeerde het uitdrukt '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."

De provinciale planologische commissie (PPC) plaatst in haar advies¹⁹ een aantal kanttekeningen bij de financiering. 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 Groningen". De PPC vraagt om dit aspect de nodige aandacht te geven bij verdere uitwerking. Eind november 1993 biedt de Stuurgroep het ontwerp-ontwikkelingsplan Oldambt aan GS Groningen aan²⁰ inclusief de 'Nota verwerking inspraakreacties', met het verzoek aan GS om te bevorderen dat het plan in februari 1994 in PS aan de orde komt. In de voordracht²¹ aan Provinciale Staten stellen GS voor om in te stemmen met het plan, waarin ingrijpende maatregelen worden voorgesteld, en met de verdere uitwerking van het plan en de provinciale betrokkenheid. In de voordracht wordt aangegeven dat GS de conclusie van de Stuurgroep, namelijk het plan is aanvaardbaar en haalbaar, delen. Ook wordt gesteld dat uit (mondelijke en schriftelijke) inspraak is gebleken dat er door veel inwoners en door een breed scala van maatschappelijke organisaties positief op het plan is gereageerd.

GS zijn met de PPC van mening dat de geplande woningbouw enige frictie kan geven met de op dit moment te voorziene totale woningbehoefte in de provincie. Of dat in de praktijk ook zo zal zijn, zal afhangen van de wijze waarop de woningbouw kwalitatief in het plan wordt verwerkt. Volgens GS²² "biedt het plan hoe dan ook de mogelijkheid om zeer aantrekkelijke woonmilieus te creëren. Als de verwachte aantrekkingskracht daarvan tot over de provinciegrenzen

18 Verslag Voorlichtingsbijeenkomst Noordbroek, 27 september 1993, p. 10.

19 Advies PPC, 26 november 1993 inzake ontwerp-ontwikkelingsplan Oldambt.

20 Brief van de voorzitter stuurgroep aan GS Groningen, van 30 november 1993.

21 GS-voordracht 73/1993, van 7 december 1993, instemming van PS gevraagd voor verdere uitwerking van het ontwerp-ontwikkelingsplan Oldambt en de provinciale betrokkenheid daarbij.

22 GS-voordracht 73/1993, p. 3.

wordt bewaarheid, is er o.i. weinig reden tot zorg over spanning met ontwikkelingen elders in de provincie.” De vraag van de Rekenkamer in hoeverre ‘zeer aantrekkelijke woonmilieus’ met een ‘aantrekkingskracht tot ver over de provinciegrenzen’ niet haaks staat op de doelstelling om zo’n 1500 woningen voor de eigen regio tegen normale grondprijzen te bouwen, heeft de provincie²³ niet beantwoord.

Onder het kopje ‘hoe nu verder’ geven GS in de voordracht aan dat met voortvarendheid aan de uitwerking en uitvoering moet worden gewerkt. GS stellen voor dat als eerste stap de ontwikkelingsmaatschappij voor de Blauwestad vorm en inhoud moet krijgen. Binnen maximaal twee jaar moet duidelijk worden of de schetsplannen kunnen worden omgezet in definitieve plannen, of er een financieel sluitende uitvoering van het gehele plan bewerkstelligd kan worden en of de eerste fase uitvoeringsgereed kan worden gemaakt. GS geven aan dat twee keer per jaar aan PS zal worden gerapporteerd over de voortgang en uitvoering. Het eindvoorstel van de ontwikkelingsmaatschappij zal vanzelfsprekend aan PS worden voorgelegd.

Bij de behandeling begin 1994 van de voorstellen uit deze voordracht in de Statencommissie Ruimtelijke ordening²⁴ blijkt veel waardering voor het ontwikkelingsplan en voor het voorstel een Stichting op te richten die over twee jaar concrete plannen op tafel moet leggen. De gedeputeerde geeft desgevraagd in zijn beantwoording aan dat hij het geen goede suggestie vindt om de Ontwikkelingsmaatschappij Oldambt [*later Stichting Blauwestad*, NR] aan de Stuurgroep te koppelen. De overheid moet enige afstand bewaren, omdat voorstellen uiteindelijk in bestemmingsplannen en het streekplan moeten worden beoordeeld. De gedeputeerde geeft aan dat het plan realistisch en breed wordt gedragen, maar “zonder woningbouw kan het plan van de Blauwestad niet lukken.”²⁵

Provinciale Staten stemmen op 16 februari 1994 zonder stemming in met het voorstel tot nadere uitwerking van het ontwikkelingsplan en het daarin vervatte voorstel tot oprichting van de Ontwikkelingsmaatschappij Oldambt. Feitelijk hebben Provinciale Staten al eerder groen licht gegeven, door op 9 november 1993²⁶ bij de behandeling van de begroting in te stemmen met een werkbudget voor de ontwikkelingsmaatschappij Oldambt. In het begrotingsvoorstel staat: “In het op te stellen leefbaarheidsplan voor Oldambt zullen voorstellen worden gedaan voor grootschalige veranderingen in de functie van het landelijk gebied (water, bos, natuur, woningbouw). De (nog in het leven te roepen) ontwikkelingsmaatschappij krijgt als opdracht het uitvoeringsrijp maken van de plannen en het opleveren van financieringsbronnen. Hierbij valt te denken aan private partijen die bereid zijn deel te nemen of te investeren. De private sector moet een belangrijke rol spelen in de ontwikkelingsmaatschappij.”

23 Vragenlijst NR Blauwestad I, 020210, vraag 3.4 is niet beantwoord.

24 Verslag cie RO, 25 januari 1994.

25 Cie RO, vergadering van 25 januari 1994, p. 4.

26 Nieuw beleid in 1994/.0.10.1 Werkbudget OM Oldambt.

Op 14 maart 1994 stelt de Stuurgroep²⁷ het ontwikkelingsplan Oldambt vast. De Rekenkamer heeft op basis van het dossieronderzoek²⁸ niet kunnen achterhalen of ook Gedeputeerde Staten van Groningen het ontwikkelingsplan hebben vastgesteld. De provincie²⁹ heeft hier evenmin duidelijkheid over kunnen scheppen.

Stichting Blauwestad (1994 – 1997)

De Stuurgroep Leefbaarheid Oldambt³⁰ (verder te noemen de Stuurgroep) stelt in maart 1994 aan GS Groningen³¹ en aan de Colleges van B&W van de betrokken gemeenten voor om een Stichting op te richten ter ontwikkeling van de Blauwestad. GS stellen Provinciale Staten in kennis³² van het voorstel van de Stuurgroep en geven aan dat de gekozen constructie de instemming van GS heeft. In de vergadering van 22 april 1994 stemt de Statencommissie RO in met de oprichting van de Stichting de Blauwestad. Op 16 mei 1994 wordt de Stichting de Blauwestad opgericht³³. Uit het uittreksel van de Kamer van Koophandel³⁴ blijkt dat één van de twee bestuursleden van overheidszijde de heer Beukema is. Zijn betrokkenheid bij het project bestaat dan uit:

- gedeputeerde Ruimtelijke Ordening en portefeuillehouder binnen het College van GS Groningen voor de Blauwestad, met onder andere de verantwoordelijkheid voor taakstelling bouwprogramma's en toetsing en goedkeuring van bestemmingsplannen van omliggende gemeenten;
- voorzitter van de Stuurgroep Leefbaar Oldambt (die de bestuursleden van de Stichting Blauwestad benoemt);
- voorzitter van de begeleidingscommissie van de Stuurgroep;
- bestuurslid van de Stichting Blauwestad, in de functie van secretaris/penningmeester.

Dit bevreemdt de Rekenkamer, omdat de gedeputeerde zelf geweest heeft op de noodzaak van checks&balances bij de beantwoording van vragen van Statenleden of de provincie geen zitting zou moeten hebben in de Stichting Blauwestad. De gedeputeerde was toen nog van mening dat 'de overheid enige afstand moet bewaren, omdat voorstellen uiteindelijk in bestemmingsplannen en het streekplan moeten worden beoordeeld'.

1995 – 1997

Met de oprichting van de Stichting Blauwestad en een aparte projectorganisatie is het project in de luwte gekomen en uit de

27 Bron: verslagen stuurgroep leefbaar Oldambt, tabblad 26 maart 1995.

28 De besluitenlijsten GS uit die periode bevatten hierover geen informatie.

29 Vragenlijst NR Blauwestad I 020210, vraag 3.5 is niet beantwoord.

30 Brief van 24 maart 1994.

31 GS-notulen van 29 maart 1994/A19: instemming met voorstel oprichting Stichting Blauwestad.

32 Brief GS aan Statencommissie RO van 31 maart 1994.

33 Akte van oprichting is verleden voor notaris Bossinade te Groningen op 16 mei 1994, rep.nr.29936.

34 KvK uittreksel uit het Stichtingenregister, dossiernummer S 12960, blad 0001.

politiek gehaald³⁵. De projectorganisatie Blauwestad, waarvan oud-gedeputeerde Vos directeur is, heeft als opdracht de haalbaarheid te organiseren. In die periode worden onderzoeken uitgezet en adviezen ingewonnen. De haalbaarheid had niet alleen betrekking op de technische haalbaarheid, maar ook op de financiële haalbaarheid en daarmee samenhangend de marktkansen voor het project. De projectorganisatie³⁶ is dan al geruime tijd met een aantal weg/waterbouw- en (regionale) aannemersbedrijven in gesprek om te bezien op welke wijze het project kan worden aangepakt en belangrijke vragen kunnen worden beantwoord. Deze hebben onder andere betrekking op:

- Op welke wijze kan de markt worden ingeschakeld en onder welke condities?
- Op welke wijze kan de grondverwerving aangepakt worden, waarbij het risico op renteverliezen zo klein mogelijk is?
- Op welke wijze kunnen publieke en private middelen worden ingezet, zodat voldaan wordt aan subsidievoorschriften én een maximale combinatie?
- Welke technische vraagstukken moeten beantwoord zijn voor marktpartijen een verantwoorde beslissing kunnen nemen?
- Welk commitment is er van rijk, gemeenten en provincie nodig om de uitvoering door marktpartijen mogelijk te maken?

Begin 1995 vindt er een gezamenlijk gesprek plaats tussen publieke en private partijen. Hierbij zijn aanwezig bestuurders van de Stichting Blauwestad en projectorganisatie Blauwestad³⁷ en van private zijde³⁸ Bouwborg/Ballast Nedam, Koop Tjuchem/Geveke, NBM Amstelland, KWS/Volker Stevin/Rottinghuis en Wilma³⁹. In vervolg op de afspraken die in 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 aangevraagd door publiek en privaat⁴⁰ inzake de juridische vormgeving van een (publiek-private) samenwerking.

35 Bron: gesprek J. Kleine. De reorganisatie bij de provincie rond 1994 was voor hem aanleiding zijn functie als hoofd RO&P op te geven en als zelfstandig adviseur bij PAU te werken. Vanuit die hoedanigheid werd hij als projectleider ingehuurd voor de projectorganisatie Blauwestad. Directeur van deze projectorganisatie was de heer R. Vos, oud-gedeputeerde.

36 Notitie van J. Kleine en R. Vos van 3 november 1994.

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

38 Bron: gesprek de heer Deinum op 9 maart 2010, notulen Blauwestad en Notitie van AKRO consult, p. 4 onder ‘het grondbankmodel’.

39 Wilma gaat later op in BAM, die contractpartij wordt bij de Overeenkomst Blauwestad (OBS).

40 Adviezen van Vos, Seidel & Plas advocaten aan de provincie Groningen, brieven van 7 juni 1995 en 29 september 1995, Advies van Dijkman & De Blécourt advocaten, brief van 17 november 1995 aan de Stichting Blauwestad; advies vevat in fax van 19 maart 1996 afkomstig van KWS Regio Noord; Notitie van AKRO-consult (datum en adresant niet te achterhalen, bron provinciaal archief).

De stand van zaken is dan dat een vorm van PPS onontkoombaar is om de ontwikkeling van het project verder te brengen⁴¹, waarbij zekerheid moet worden geboden aan private investeerders omtrent hun toekomstige deelname. Hierbij spelen de Europese regels inzake aanbesteding een rol, zoals blijkt uit een aantal adviezen waarvan in één wordt opgemerkt: 'er is wellicht één mogelijkheid om geen openbare aanbesteding te hoeven houden, maar een zogenaamde procedure van gunning via onderhandelingen. Deze uitzondering moet zeer restrictief worden uitgelegd.' Uit een ander advies blijkt de noodzaak om private partijen er bij te betrekken: 'het genereren van private investeringen is cruciaal voor het welslagen van het project. De keuze voor een openbare aanbesteding bewerkstelligt dit niet. Zonder de zekerheid dat private partijen bereid zijn om te investeren komt er nooit een moment waarop een aanbesteding kan worden gehouden en bij het ontbreken van die zekerheid om in de opvolgende fasen mee te mogen doen, zullen weinig private partijen bereid zijn substantiële financiële bijdragen te garanderen. Een PPS-constructie ligt daarmee het meest voor de hand.'⁴²

Hoewel de provincie en bouwbedrijven de afgesproken radiostilte in acht blijven nemen, lekt er in de loop van 1995 wel het een en ander uit. Zowel bij openbare bijeenkomsten als in de media⁴³ circuleren er namen van (mogelijk betrokken) bouwbedrijven als Ballast Nedam en Volker Stevin. Ook de naam van 'bouwtycoon' Henk Koop wordt genoemd, mede omdat de directeur van de projectorganisatie Blauwestad (de heer Vos) als adviseur verbonden is aan Koop Tjuchem. Eind december wordt in de Stuurgroep Blauwestad opgemerkt dat de vijf betrokken partijen er voor opteren gezamenlijk te blijven optrekken. Namen worden daarbij niet genoemd⁴⁴.

De overheid is dan al begonnen met het opstellen van een structuurschets die de basis moet vormen voor de procedures op het gebied van ruimtelijke ordening en milieu. Het plan is om eind 1996 een definitief besluit te kunnen nemen over de Blauwestad en de gedeputeerde geeft aan dat er 'na de zomer waarschijnlijk een ontwerp van het consortium is dat naar buiten kan'⁴⁵. Echter, de private partijen hebben ook bedenkingen op basis van hun eigen onderzoek⁴⁶, omdat er 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.

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

42 Notitie AKRO-consult, bijlage 1, p. 6.

43 Bijeenkomst op 3 maart 1995, aanwezig R. Vos en G. Beukema; Nieuwsblad van het Noorden van 12 augustus en 30 september 1995.

44 Verslag Stuurgroep, vergadering 1 december 1995.

45 Verslag Stuurgroep van 16 maart 1996, gedeputeerde Beukema.

46 Uitgevoerd door Bouw.goed.Marketing. Bron: gesprek met de heer Deinum/Rottinghuis op 9 maart 2010. Het rapport is vertrouwelijk en niet in bezit van de provincie.

Er is bovendien nog een aantal onduidelijkheden, die te maken hebben met:

- aantallen woningen: de projectorganisatie mikt dan nog op 2000 woningen te bouwen in 10 jaar, waarvan 1500 voor de regionale markt en 500 voor mensen van buiten;
- afstemming van het regionale woningbouwbeleid, onder andere in relatie tot plannen ten oosten van de stad Groningen (Meerstad) die schadelijk kunnen zijn voor Blauwestad;
- oplossen van een fors exploitatietekort (75 miljoen gulden) omdat volgens de projectorganisatie de subsidiemogelijkheden zijn uitgeput (zo werkt Brussel niet mee aan de kapitalisering van de braakregeling).

Deze onduidelijkheden worden in eerste instantie niet opgelost en voorstellen van beide zijden, waarbij inschatting en verdeling van kosten en risico's het grootst hangijzer zijn, leiden in plaats van constructieve oplossingen tot meer spanning tussen publiek en privaat. In het najaar van 1996⁴⁷ blijkt dat de partijen niet nader tot elkaar komen en dat er nog een financieel gat van 30 miljoen gulden resteert. Omdat inmiddels duidelijk is dat de publieke infrastructuur openbaar moet worden aanbesteed, betekent dit dat (onderdelen van) de private partijen mogelijk moeten concurreren met andere bedrijven voor projecten die met eigen expertise tot stand zijn gekomen; immers, de bouwbedrijven werken dan al bijna twee jaar intensief samen met de overheid en brengen hun kennis en expertise in 'om niet'⁴⁸.

Eind 1996⁴⁹ wordt de impasse doorbroken en kunnen publieke en private partijen zich vinden in de volgende afspraken:

- privaat draagt zorg voor verwerving en beheer van 200 ha., het bouw- en woonrijp maken van de woongebieden en de uitgifte van kavels en de bouw van woningen;
- publiek draagt zorg voor de verwerving van 800 ha., de planologische en overige procedures en het aantrekken van subsidies (ongeveer 75 miljoen gulden).

Ondanks deze afspraken blijven er onduidelijkheden bestaan, hetgeen één van de private partijen begin 1997 noopt uit te stappen. De risico's zijn te groot, start- en einddatum zijn nog onduidelijk en een aantal andere voorwaarden is onoverkomelijk.

47 Vergadering van 14 oktober 1996, toelichting R. Vos op voorstel van projectorganisatie Blauwestad.

48 Gesprek met de heer J. Kleine (3 maart 2010) en de heer Deinum (9 maart 2010).

49 Briefwisseling tussen het consortium (3 december 1996) en projectorganisatie Blauwestad (15 november 1996 en 20 december 1996), voorstellen om uit de impasse te komen.

1997 'go - no go' Blauwestad

Begin 1997 geeft gedeputeerde Beukema in een brief⁵⁰ aan VROM antwoord op een aantal door VROM gestelde vragen, in verband met de mogelijk door VROM/LNV te verstrekken subsidie. Hieruit blijkt dat er geen rekening wordt gehouden met hogere verwervingskosten - bij hogere prijzen moet het plan worden aangepast. Ook blijkt dat aanpassing van het plan, bijvoorbeeld door meer II te laten vervallen, het antwoord te zijn op tegenvallende opbrengsten uit woningbouw. Voor het publieke deel is gerekend met een lagere (2,5%) dan marktconforme rente op dat moment omdat het exploitatieverlies anders fors zou zijn.

Er is een zeer ruwe exploitatieopzet meegestuurd, waaruit blijkt dat de kosten zijn (gulden):

■ meergebied	90 miljoen
■ aansluiting plan en omgeving	10 miljoen
■ vaarverbindingen en kust	10 miljoen
■ planontwikkeling en promotie	15 miljoen

Men stelt in deze opzet voor deze te dekken uit (gulden):

■ private bijdrage	50 miljoen
■ EFRO	25 miljoen
■ ISP	25 miljoen
■ Cluster Braak/Bodemdal	25 miljoen

In deze exploitatieopzet (totaal 125 miljoen gulden) is 'aankoop van grond' niet meegenomen; wel is uit dossieronderzoek⁵¹ gebleken dat voor de grondaankoop 55 miljoen is begroot. Bijlage 3 bij deze brief gaat over grondverzet. De bijlage maakt duidelijk dat dit de grootste post is, en daarmee van doorslaggevende betekenis voor de exploitatie.

Achter de schermen blijft de dekking van het financiële gat een probleem. Zo geeft één van de drie betrokken gemeenten⁵² aan dat het voor deze gemeente onmogelijk is een bijdrage te leveren aan de dekking van het financiële gat. Duidelijk is dan al dat de woningbouw de kostendrager van het project moet worden. Over een tweetal essentiële zaken, namelijk de aantallen woningen en de aanleg van het meer (omvang en gefaseerd aanleggen), heeft de Rekenkamer gevraagd op basis van welke informatie deze tot stand zijn gekomen. Als het gaat om de aantallen woningen, is de financiële onderbouwing dwingend geweest⁵³.

Uit berekeningen van de private partijen zou het plan financieel rond zijn als er 1200 woningen in 10 jaar tijd tegen een prijs van 110 gulden m² zouden worden gebouwd. De totstandkoming van dit aantal woningen kwam voort uit de berekende autonome behoefte

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

51 Uit een document uit 2001 blijkt dat men in 1997 voor grondaankoop fl. 55 miljoen begrootte.

52 Gemeente Reiderland, bron: verslag Stuurgroep.

53 Gesprek J. Kleine, 3 maart 2010.

in het gebied van 600 woningen in 10 jaar. Gedeputeerde Beukema heeft vervolgens 600 woningen 'als bonus' hieraan toegevoegd, onder voorwaarde dat deze gebouwd zouden worden in een segment boven de bestaande huizenmarkt⁵⁴. De bouwers zagen graag nog meer woningen, maar in eerste instantie was 1200 de limiet. Wat betreft de gefaseerde aanleg van het meer, zou dit nooit een reële optie zijn geweest⁵⁵, omdat alle adviezen wezen in de richting: er is een groot gebaar nodig. Opknippen in fasen zou daar ernstig afbreuk aan doen en omdat Blauwestad door de omvang van het meer een bijzonder project zou worden met de belofte van 'wonen aan het water', betekende dit tegelijk dat het in één keer goed moest worden gedaan. Daarnaast zou de waterkwaliteit een rol hebben gespeeld.

Hoewel GS in de voordracht aan de Staten in 1993⁵⁶ hebben aangegeven dat er per november 1995 duidelijkheid moet zijn of de plannen kunnen worden omgezet in definitieve plannen en of er een financieel sluitende uitvoering gerealiseerd kan worden, presenteert de Stichting Blauwestad⁵⁷ bijna vier jaar na de GS-voordracht in april 1997 het eindrapport 'van idee naar werkelijkheid'. De vraag naar de redenen van de vertraging mede gezien het feit dat er dan nog veel onduidelijkheden bestaan, heeft de provincie⁵⁸ niet beantwoord.

Aan dit rapport en de daarin verwoorde conclusies liggen een kostenraming en een exploitatieanalyse ten grondslag. Aangegeven⁵⁹ wordt dat de definitieve exploitatie opzet nog niet gereed is (product van de nog lopende onderhandelingen) en om die reden ook niet openbaar wordt gemaakt: de financiële haalbaarheid van het project zou onder druk komen te staan. De belangrijkste kostenposten (ramingen voor de verwerving van de grond en opstellen en aanleg van de infrastructuur) zijn aan een kritische contra-expertise onderworpen⁶⁰. DLG concludeerde dat de aannames ten aanzien van de grondverwerving realistisch waren en dat voor de infrastructuur de onderdelen voldoende volledig waren uitgewerkt en het gebruikte kostenniveau betrouwbaar was. De contra-expertise gaf geen aanleiding de exploitatieopzet te wijzigen. De publieke partners hebben er voor gekozen Bureau Beheer Landbouwgronden van de Dienst Landelijk Gebied een belangrijke rol te geven bij de grondverwerving en inrichting⁶¹. Het voordeel zou zijn dat het Bureau niet alleen grote ervaring bezit op dit terrein, maar dat alle gronden kunnen worden ingebracht in een groundbank, wat de mogelijkheden voor ruilen en schuiven met de verworven gronden sterk vergroot. In de uitgifteprijs van de kavels zijn verdisconteerd de grondverwervingskosten, de

54 Bevestigd door de heer Beukema, gesprek 31 maart 2010.

55 De heer Beukema heeft aangegeven dat fasering wel onderdeel van het eindadvies uitmaakte.

56 GS-voordracht 73/1993, ontwikkelingsplan Oldambt.

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

58 Vragenlijst NR Blauwestad I 020210, vraag 7.1 is niet beantwoord.

59 GS-voordracht 47/1997, p. 4, onder paragraaf 'investering, financiën en risico's'.

60 GS-voordracht 47/1997, p.5.

61 GS-voordracht 47/1997, p.3, onder § 3 'samenwerking bij grondverwerving'.

kosten voor de aanleg van de woongebieden en een bijdrage aan de aanleg van het meer⁶². De uiteindelijke uitgifteprijs zal marktconform zijn, passend bij het regionale prijsniveau.

Voor de onderbouwing van de eindconclusie van de Stichting Blauwestad 'de opgave is weliswaar aanzienlijk, maar niet onmogelijk', worden de uitkomsten van twee onderzoeken gebruikt: het RIGO-rapport⁶³ (woningmarkt) en het NEI-rapport⁶⁴ (economisch rendement).

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, die later ook steeds weer is aangehaald, ging uit van de bouw van 2000 woningen in het duurdere segment en het creëren van een hoge kwaliteit toeristische en infrastructurele voorzieningen. Van de 2000 woningen zijn er in het plannen van NEI 1200 bedoeld voor de lokale en regionale markt, de overige zijn ten behoeve van de vraag van buiten de regio. De looptijd van het project wordt op 15 jaar gezet. De uitvoering van het plan in die hoge variant zou volgens de berekeningen leiden tot structureel jaarlijks 430 additionele banen, waarvan 370 in de provincie Groningen. Tijdens de investeringsfase voorzag het NEI een tijdelijke werkgelegenheid van 4400 arbeidsjaren over 15 jaar (290 per jaar), waarvan 3800 in de provincie Groningen.

Daarvoor was *jaarlijks* nodig [*cursief* NR]:

- uitgifte 50-55 duurdere kavels/woningen van ca. 300.000 gulden per stuk;
- uitgifte 80 woningen in goedkoper segment voor lokale/regionale markt;
- 16.500 overnachtingen in 75 hotelbedden (= 220 overnachtingen per bed);
- 22.500 overnachtingen in 450 ligplaatsen in jachthavens (= 50 overnachtingen per ligplaats);
- 120.000 overnachtingen in 160 bungalows (= 750 overnachtingen per bungalow);
- 95.000 overnachtingen op 650 standplaatsen op campings (= 146 overnachtingen per plek op de camping);
- 5.000 overnachtingen in 55 bedden in groepsaccommodaties;
- 450.000 dagtochten naar Blauwestad.

En dit alles onder de *voorwaarde* [*cursief* NR] dat:

- de uitvoering van het werk hoofdzakelijk wordt uitbesteed aan bedrijven uit de regio;
- deze regiobedrijven voor hun bestaan niet afhankelijk zijn van het al dan niet doorgaan van het project;

62 GS-voordracht 47/1997, p. 6.

63 RIGO 'Marktkansen voor de Blauwestad', Amsterdam, 1995.

64 NEI 'Werken in de Blauwestad', Rotterdam 1995. Dit onderzoek is in 1999 geactualiseerd.

- er goede aansluitingen zijn op de vaarwegen van en naar Duitsland en Friesland;
- er reeds in het begin een volwaardig voorzieningenpakket aanwezig is (zit expliciet niet in de plannen);
- er geen concessies worden gedaan aan het exclusieve karakter van het plan;
- woningbouwprogramma's regionaal worden afgestemd.

De Rekenkamer plaatst een aantal kanttekeningen bij de berekeningen en onderbouwing:

- NEI hanteert in eerste instantie een te hoog aantal woningen, namelijk 2000 in plaats van de 1200 - 1800 uit de latere plannen; bovendien is dit aantal niet consistent met het aantal dat in het RIGO onderzoek wordt gehanteerd;
- Volgens het NEI dient het aanbod een uitstekende prijs/kwaliteitsverhouding te hebben, maximaal 200.000 gulden⁶⁵. In de berekeningen gaat NEI echter uit van maximaal 38% van de woningen goedkoper dan 250.000 gulden;
- De bezoekersaantallen die worden gehanteerd zijn erg hoog. Zo is het aantal van 450.000 dagtoeristen per jaar, bijna even hoog als dat van de Keukenhof in die jaren, een toeristische attractie van de eerste orde;
- Er wordt gerekend met 120.000 overnachtingen in 160 bungalows. Juist in 1994 heeft de provincie een moratorium afgekondigd over tweede huisjes⁶⁶.

Wanneer het plan succesvol ten uitvoer zou zijn gebracht, voorspelde het NEI desondanks dat de effecten de gewenste impuls voor de regio zouden betekenen. Essentieel in dit geheel was de verkoop van de woningen, in de NEI hoge variant 38% in de prijsklasse tot 250.000 gulden, 39% voor een prijs tussen 250.000 en 375.000 gulden en 23% nog duurder. Hoe reëel was de aanname dat nieuwe, dure woningen in deze aantallen in deze regio zouden worden afgezet? Het RIGO-rapport, waar de Rekenkamer overigens forse kanttekeningen bij heeft, laat zien dat het ontwikkelen van een grootschalige nieuwbouwlocatie als de Blauwestad niet erg kansrijk is, of op zijn minst met grote onzekerheden is omgeven.

RIGO onderscheid een aantal mogelijke markten waaruit vraag kan ontstaan voor Blauwestad-woningen, te weten de lokale markt, de regionale markt en de nationale markt, met name retour migranten, pensioen migranten en tweede woningmarkt (inclusief buitenlandse interesse). 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

65 NEI, 1995, p.21, noot 11.

66 In de actualisatie van de berekeningen wordt dit wel gemeld, maar worden de overnachtingen nog steeds "ingeboekt". NEI Actualisering raming economische effecten Blauwe Stad. Rotterdam 1999.

dan 200.000 gulden)⁶⁷. De kansen op de nadere onderscheiden markten zijn te verwaarlozen. RIGO voegt aan deze analyse nog een zogenaamde concurrentieanalyse toe. Het bureau enquêteert 1000 personen in de potentiële doelgroep (ouder, hoger inkomen, Randstad) naar interesse in de Blauwestad. Van de 211 respondenten geeft een vijftal aan wel enige interesse te hebben. RIGO extrapoleert deze uitkomst naar een potentiële markt voor de Blauwestad van 4000-5000 huishoudens. Deze uitkomst dient met veel voorzichtigheid te worden gebruikt, immers de marge bij deze opzet is enorm; van minimaal 594 tot maximaal 8781. De conclusie naar aanleiding van de concurrentieanalyse is dat 'de concurrentiepositie van de Blauwestad op de markt voor woongebieden met een nadruk op recreatief gebruik relatief gunstig is. De markt is gespreid over heel Nederland, maar heeft zijn zwaartepunt in de Randstad'. Andere conclusies van RIGO vallen ondubbelzinnig negatief uit (seniorenmarkt: niet gunstig, markt tweede woning niet gunstig/concurrentie te groot, vraag naar woningen boven fl. 200.000 gering).

In het vervolg van het proces wordt deze laatste uitkomst, de potentiële interesse bij 4000-5000 huishoudens veel aangehaald. De uitkomst van de marktanalyse daarentegen, wordt zelden geciteerd. Toch is die ondubbelzinnig helder: voor de Blauwestad, in de omvang zoals in de plannen weergegeven is *geen* markt⁶⁸. RIGO formuleert het nog enigszins genuanceerd en stelt dat "voorzichtig gestart kan worden met de verkoop van vrije kavels" tegen een prijs van 65 tot 120 gulden per m² ⁶⁹. Zelf echter geeft RIGO aan dat voor een neutraal exploitatieresultaat een m² prijs van 110-135 gulden noodzakelijk is⁷⁰.

Bij het uitbrengen van het eindrapport van de Stichting Blauwestad blijkt dat het plan financieel haalbaar is, maar wel met een aantal (grote) 'mitsen en maren' is omgeven. Tezamen met het bouwconsortium heeft de Stichting financieel-ruimtelijke analyses uitgevoerd, daarin onder meer terzijde gestaan door Aveco bv en Hollandia Wassenaar. Uiteindelijk leidt dit tot de conclusie dat de in het eindrapport gepresenteerde opzet voor de Blauwestad haalbaar is, maar dat de marges zeer beperkt zijn. De Stichting waarschuwt ook in haar rapportage dat kostenoverschrijdingen en/of kwaliteitsverlies bij afwijkingen moeilijk zijn te voorkomen. De vele betrokken organisaties geven voorts aan dat de afstemming en juiste timing van het project zeer nauw luisteren. De randvoorwaarden worden benoemd. Belangrijk is dat de berekeningen en uitgangspunten niet zijn opgenomen, noch

67 De gemeente Scheemda dient dan een deel van haar plannen niet door te voeren – een afspraak die al vrij snel verlaten wordt.

68 Dit wordt bevestigd in een interne ambtelijke notitie van oktober 2009, waarin wordt gesteld dat de essentie van het RIGO-rapport is: er is geen markt, je moet je afvragen of je markt kunt organiseren. Ook in het rapport van de commissie Alders, Bakker, Doets (september 2009, 3.1) staat dat het aanvankelijk scenario onvoldoende gebaseerd lijkt op een grondige marktanalyse.

69 RIGO, 1995, p.57.

70 RIGO, 1995, p.51.

zijn er aparte rapportages beschikbaar. Wel wordt expliciet aangegeven dat realisatie van de Blauwestad binnen de indicatieve begroting moet blijven (die echter niet beschikbaar is).

Bij de randvoorwaarde financiering noemt men aan de kostenkant een harde ontwerp- en uitvoeringsdiscipline en dat de grondverwervingskosten niet teveel van de begroting moeten afwijken. Aan de opbrengstenkant noemt men de 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. Hier spreekt men nog van een afnameperiode van 10 jaar en minimaal 1200 en maximaal 1800 kavels. De opbrengst is nodig voor het bouw- en woonrijp maken van het gebied en de aanleg van het meer. Het risico van marktomstandigheden wordt hierbij meteen genoemd.

voordracht GS aan PS: go/no go besluit

In de voordracht nummer 47 van 1997⁷¹ vragen GS op basis van informatie over financiële en organisatorische aspecten aan de Staten om een 'go' beslissing te nemen en in te stemmen met de voortgang van het project Blauwestad. Het wordt dan al gemarkeerd als een cruciaal moment ('go/no go'). Ook in de daaropvolgende periodes waarin de Staten gevraagd wordt besluiten te nemen die essentieel zijn voor het wel of niet laten doorgaan van het project, zoals in 1999 en in 2001 wordt verwezen naar het besluit van Provinciale Staten van 19 november 1997, waarin de Staten de 'go' beslissing uitspreken.

In de voordracht wordt in vogelvlucht de ontwikkeling tot dan toe geschetst, namelijk dat de Stichting Blauwestad vanaf eind 1994 bezig is geweest om de definitieve beslissingen mogelijk te maken voor een haalbaar, uitvoerbaar en wervend plan en vanaf het begin heeft samengewerkt met marktpartijen in de bouw-en weg/waterbouwsector. De voordracht stelt dat de Stichting concludeert dat realisering van de Blauwestad mogelijk is wanneer een aantal plantechische en budgettaire voorwaarden zijn vervuld.

De voordracht geeft aan dat de Stichting haar conclusie baseert op een aantal verkenningen die zijn uitgevoerd naar de kansen voor de woningmarkt en naar de sociaal-economische effecten (NEI-rapport en het RIGO-rapport, beide uit 1995). Naast het aanhalen van de doelstelling van het project, namelijk de positieve effecten van de functieverandering op de ontwikkeling van de kwaliteit van woon- en vestigingsklimaat en op de ontwikkeling van toerisme en recreatie zo groot mogelijk te laten zijn, wordt in de voordracht verder niet meer inhoudelijk op doelstelling en het maatschappelijk belang/effecten ingegaan. De Rekenkamer acht dit opvallend, omdat er bijna 4 jaar overheen zijn gegaan na het laatste besluit van PS om de haalbaarheid te onderzoeken. De doelstelling van het project zou leidraad moeten zijn evenals het punt of het project nog de meest optimale oplossing voor de in 1990 gesignaleerde problematiek.

71 GS-voordracht 47/1997, 7 oktober 1997, (97/12900 RRB).

Uit een afdelingsnota⁷² blijkt dat er op 16 september 1997 overleg heeft plaatsgevonden tussen vertegenwoordigers van de projectorganisatie Blauwestad (waaronder gedeputeerden Beukema en Van Dijk) en de vertegenwoordigers van de bouw- en aannemingsbedrijven⁷³. Daarin is van private zijde bevestigd dat contractueel zal worden vastgelegd een voorfinancieringsbijdrage van private zijde van 10 miljoen gulden, de afnamegarantie van 1200 -1800 woningen en de daaraan gekoppelde leveringsplicht van overheidszijde alsmede afspraken over marktconforme prijsvorming.

Opvallend hierbij – zeker omdat deze aspecten in de besluitvorming in 1997 maar ook in latere jaren een belangrijke, zo niet cruciale rol spelen, is dat de informatie die in de aan PS voorgelegde versie van de voordracht 47/1997 is gewijzigd of geschrapt ten opzichte van de eerdere versie⁷⁴. Hierin stonden de volgende punten:

- een **afnamegarantie** van 1200 – 1800 kavels, gefaseerd over een periode van 10 jaar is geworden: het realiseren van maximaal 1800 kavels;
- **risico's** aan de opbrengstzijde (een tegenvallende woningmarktontwikkeling en daarmee een *private bijdrage* die niet voldoende is het plan volledig sluitend te maken): deze tekst is vervallen in de uiteindelijke voordracht;
- **aanbesteding zal eind 1999 plaatsvinden**. Dan zal **duidelijk** zijn of de situatie van de woningmarkt zodanig is dat de benodigde private bijdrage geheel veilig kan worden. Deze tekst is vervallen in de uiteindelijke voordracht.

De provinciale organisatie⁷⁵ noch de (voormalig) gedeputeerde hebben helderheid kunnen verschaffen om welke reden en op wiens initiatief deze punten zijn geschrapt.

Uit een brief van de private partijen⁷⁶ van 9 oktober 1997 blijkt dat de samenwerking al stamt uit de beginperiode van de Stichting Blauwestad en dat er in die periode ook al afspraken zijn gemaakt. “Inmiddels heeft de Stichting haar werkzaamheden beëindigd en hebben de gezamenlijke overheden besloten gezamenlijk aan het project verder te werken via een Stuurgroep Blauwestad, daarbij ondersteund door een projectbureau Blauwestad. Naar wij hebben begrepen zullen wij het overleg dat wij eerder met de Stichting hebben gevoerd op ongewijzigde voet voort kunnen zetten met Stuurgroep

72 Afdelingsnota RR, van 7 oktober 1997 nr. 97/12900, RB inzake Statenvoordracht Blauwestad.

73 Bouwborg bv, Koninklijke Wegenbouw Stevin Noord bv, Rottingshuis bv, Ballast Nedam grond en wegen bv, Geveke Bouw bv, Koop Tjuchem bv, Wilma Bouw bv.

74 Versie van 6 oktober 1997, versie van 7 oktober 1997 is aan PS voorgelegd.

75 Vragenlijst NR Blauwestad I 020210, vraag 12 is niet beantwoord. Gesprek de heer Beukema, 31 maart 2010.

76 Brief van 9 oktober 1997 aan gedeputeerde Beukema/voorzitter Stuurgroep Blauwestad, ondertekend door Ballast Nedam Bouwborg BV, Ballast Nedam Grond en Wegen BV, Koop Tjuchem BV, Rottingshuis BV, KWS BV, Wilma Bouw BV en Geveke Bouw BV betreffende ‘de Blauwestad’.

en Projectbureau. Ten behoeve daarvan willen wij u bij deze de eerder gemaakte afspraken bevestigen". Van de zijde van de private partijen "bestaat de gezamenlijke bereidheid tot:

1. het ter beschikking stellen van 10 miljoen gulden ten behoeve van de voorfinanciering van de grond, met als zekerheid de hierna genoemde grond (ca. 200 ha.);
2. het leveren van een financiële bijdrage aan de realisering van het publieke deel van het plan, dat wil zeggen het meer, het bos en de hoofdinfrastructuur, groot 52 miljoen gulden, betaalbaar in tien jaarlijkse termijnen, vanaf 2001. De achterliggende exploitatieberekeningen zijn beschikbaar;
3. het realiseren van kavels en infrastructuur op de landtongen (bouw en woonrijp).

Daartegenover staat dat wij van overheidszijde verwachten:

1. de levering van de gronden, groot ca. 200 ha., langs de oevers van de meren van het project, waarop na aanleg van infrastructuur en landtongen realiseerbaar zullen zijn ca. 600 vrijstaande woningen met een uitgeefbare kaveloppervlakte van gemiddeld 800 m² en ca. 1200 half vrijstaande woningen met een uitgeefbare kaveloppervlakte van 400 m². De woningen op de landtongen zullen aan het water gesitueerd zijn;
2. woonbestemming voor 1 januari 2002;
3. realisatie van het meer en de hoofdinfrastructuur binnen de nader overeengekomen planning; belangrijke delen van het plan dienen gerealiseerd te zijn alvorens daadwerkelijk tot woningbouw (uiterlijk 1 januari 2001) kan worden overgegaan."

De brief besluit met het voorstel "gaarne werken wij op deze basis op korte termijn in overleg met de Stuurgroep Blauwestad en het projectbureau de wederzijdse rechten en verplichtingen ten behoeve van de planrealisering verder uit. Daarbij wordt opgemerkt dat de definitieve overeenkomst tevens de formele instemming van onze concerndirecties vereist." De Rekenkamer merkt op dat het go/no-besluit door PS nog genomen moet worden.

financiering en risico's

Vanaf het begin van haar activiteiten heeft de Stichting er naar gestreefd private investeerders te interesseren voor medeontwikkeling van de Blauwestad. Er zal echter een aanzienlijke publieke bijdrage moeten worden geleverd vanwege de omvang van de publieke ruimte en de 'onrendabele oppervlakte'. Er is vanaf 1996 intensief overleg gevoerd met de Europese Commissie (EFRO-bijdragen) en het rijk, waarbij de inzet was het volledig afdekken van de *resterende* publieke bijdrage van 70 miljoen gulden op de totale investering van 200 miljoen gulden. Als risico's worden in 1997 geschetst dat aan de opbrengstzijde mogelijk de subsidies niet ter beschikking komen (15 miljoen) en aan de kostenzijde ziet de provincie als risico's dat de verwerving grond en opstellen niet past binnen planexploitatie (kosten zijn gestegen met zo'n 20% tot 30%), investeringsramingen en tegenvallende rente-ontwikkeling.

Om de voornoemde risico's beheersbaar te houden, staat GS een gefaseerde aanpak van de besluitvorming voor ogen, waarbij de aanbesteding van de aanleg van het meer als centraal moment in de planuitvoering wordt gemarkeerd⁷⁷. De aanbesteding van het project zal plaatsvinden in 1999. GS zijn voornemens het project medio 1999 nog aan een financiële toets te onderwerpen, zodat uit één van de volgende opties een keuze voor definitief besluit kan worden genomen: 1. de plannen worden ongewijzigd doorgezet; 2. de plannen worden gewijzigd doorgezet; om kosten te besparen is een (beperkte) verkleining van het plan dan wel fasering mogelijk of 3. de plannen worden niet doorgezet.

In het meest negatieve scenario (3) beperken de financiële consequenties voor de provincie zich tot de planontwikkelingskosten (dekking provinciale subsidie van 2,5 miljoen gulden). Bij het doorzetten van het plan bedraagt de provinciale bijdrage 2,5 miljoen gulden subsidie, vermeerderd met de rentekosten tot 2001 (in de voordracht 47/1997 becijferd op 400.000 gulden). De publieke bijdrage ter hoogte van 70 miljoen gulden komt dan grotendeels voor rekening van het rijk (37,5) en Europese subsidies (15) en er resteert nog een gat (15).

Gesteld⁷⁸ wordt dat een apart aandachtspunt de *voorfinanciering* en daarmee gemoeide rentekosten is. Bij de huidige rentestand resteert nog een te dekken rentetekort van 2,9 miljoen gulden voor de periode 1998 - 2010. GS stellen voor dat de provincie 400.000 gulden daarvan (kosten tot 2001, zijnde het moment van woningbouw) voor haar rekening neemt en dat met gemeenten nog nadere afspraken worden gemaakt. De betrokken Oldambtgemeenten (Reiderland, Scheemda en Winschoten) leveren geen bijdrage omdat is toegezegd dat de Blauwestad hen geen geld zou kosten: dit argument zou de drie (artikel 12-) gemeenten over de streep hebben getrokken⁷⁹.

besluitvorming in Statencommissies en Provinciale Staten

Alvorens de voordracht voor besluitvorming in PS komt, buigen zich drie commissies over het voorstel, te weten: de Commissie Ruimte en Groen (22 oktober 1997), de Commissie Economische Zaken (23 oktober 1997) en de Commissie Bestuur en Financiën (24 oktober 1997). Uit de vragen van de Statenleden en de beantwoording van de gedeputeerden⁸⁰ blijkt dat de hiervoor genoemde wijzingen inzake bij GS bekende risico's niet zijn meegedeeld aan de (leden van) Provinciale Staten. Dit acht de Rekenkamer opmerkelijk, omdat de Staten op een cruciaal moment essentiële informatie wordt onthouden. Het feit

77 GS-voordracht 47/1997, p. 6. Hierbij dient te worden opgemerkt dat door allerlei oorzaken de feitelijke aanbesteding van het bestek I (het meer) pas mei 2003 is gestart in plaats van 1999.

78 GS-voordracht 47/1997, p.6, onder § ' investering, financiën en risico's'.

79 Vragenlijst NR Blauwestad I 020210, antwoord op vraag 18.1.

80 Gedeputeerde Beukema in de cie R&G en cie BFC en gedeputeerde Sakkers in de cie EZ.

dat het om een cruciaal moment in de besluitvorming gaat, leidt de Rekenkamer af uit de samenvatting op de voordracht zelf (besluit tot een 'go' beslissing) en uit de beantwoording van gedeputeerde Beukema⁸¹. "Dat betekent ook dat u de toets die in 1999 nog in het vooruitzicht wordt gesteld, alleen nog maar moet zien in relatie tot calamiteiten die in de tussentijd nog kunnen optreden. De keuze nu is echt een keuze tussen 'ja' of 'nee'." Over de informatievoorziening aan de Staten stelt gedeputeerde Beukema⁸²: "Alleen moeten we constateren dat er een aantal onzekerheden is, die we zo goed mogelijk in beeld hebben proberen te brengen in deze voordracht. Ook vanuit de gedachte dat die risico's – die er altijd zullen blijven – wel inzichtelijk moeten worden gemaakt en dat je ook moet aangeven hoe je die beheersbaar kunt maken." Hiervoor is al geconstateerd dat GS meer risico's in beeld hebben, dan zij in hun voordracht aan de Staten hebben meegedeeld.

Hoewel elke commissie zijn eigen invalshoek en aandachtspunten heeft om vragen over de Blauwestad te stellen, is er in alle commissies behoefte aan duidelijkheid over de risico's, de beheersing daarvan, de financiële haalbaarheid van de plannen en de (onderbouwing van de) woningmarktprognoses en -behoefte. Tevens wordt ook een aantal malen (forse) teleurstelling uitgesproken over de vorderingen van de Stichting Blauwestad – de verwachtingen die bij het begin zijn gewekt zijn niet uitgekomen, met name op het gebied van de private financiering. Ook worden vragen gesteld over de noodzaak van een PPS-constructie. Een aantal malen wordt opgemerkt⁸³ dat het (van PS gevraagde) vertrouwen beter in 1999 kan worden uitgesproken dan nu (1997), vanwege de vele onduidelijkheden die aan het plan kleven. Er zijn twijfels over het draagvlak en aandacht voor de onzekere positie van de (agrarische) ondernemers⁸⁴ en twijfels over de woningbouw en de onderbouwing van het plan: uit het RIGO-rapport blijkt dat er nauwelijks vraag is vanuit de regionale markt, waarop is dan de gedachte in het eindrapport gebaseerd dat 50% tot 65% door de locale/regionale vraag wordt gerealiseerd? Ook zijn er twijfels over het economisch rendement en de gevolgen daarvoor als blijkt dat één van de pijlers (woningbouw) wegvalt? Een gedegen risico-analyse is niet voorhanden en de degelijkheid van de financiële onderbouwing is voor leden van PS een vraag. Wat zijn de risico's, wie draagt die en zijn de risico's beheersbaar wordt gevraagd. Ook wordt aangegeven dat 'private financiering' een van de punten is die in 1999 duidelijk zou moeten zijn⁸⁵. Dit laatste punt is één van de aspecten die geschrap is in de uiteindelijke voordracht.

81 Cie R&G, 22 oktober 1997, verslag p. 12 en cie BFC, 24 oktober 1997, verslag p. 22-23.

82 Cie BFC, 24 oktober 1997, verslag p. 23.

83 Cie R&G, 22 oktober 1997, verslag p.6 en 11; cie BFC, 24 oktober, p.20.

84 Cie R&G, 22 oktober 1997, verslag p. 2 en p.4.

85 Cie R&G, 22 oktober 1997, verslag p. 6.

Wat betreft de onderbouwing van het economisch rendement, geeft gedeputeerde Beukema aan⁸⁶ dat “het onderzoek van het NEI niet aangeeft dat de veronderstellingen (300 structurele arbeidsplaatsen en 3000 tijdens de realisering over een periode van 10 jaar) te hoog zijn. Daarom heeft het College niet opnieuw de cijfers en de argumentatie in deze voordracht aan de orde gesteld. De economische effecten zijn nog dezelfde als ten tijde van de haalbaarheidsstudie.” Zijn collega Sakkers daarentegen geeft op een vergelijkbare vraag in de Commissie Economische Zaken⁸⁷ als antwoord: “dat hij geen concrete getallen kan noemen als het gaat om werkgelegenheid. Je kunt natuurlijk constateren dat gedurende het proces van het maken van de Blauwestad er tijdelijk een behoorlijke werkgelegenheid aan de orde is. Van welke structurele additionele werkgelegenheid er sprake zal zijn, valt niet exact in beeld te brengen.”

Als het gaat om de marktpartijen en risico's, geeft gedeputeerde Beukema⁸⁸ aan dat de reden dat het College op dit moment geen contract voorlegt aan PS, te maken heeft met het feit dat het sluiten van een publiek/private samenwerking voor de overheid vaak risicovol is. Hoewel er nog wel een onderhandelingsituatie is (onder andere over de kwaliteit van de woongebieden, de hoogte van de kavelprijs en winsttoevoeging) zijn de voorwaarden waaronder de private partijen bereid zijn een bedrag van 50 miljoen gulden bij te dragen aan de publieke infrastructuur, in de stukken aangegeven. “De marktpartijen geven aan risicodragend de 1800 woningen te willen realiseren. Dat zegt iets over de marktkansen. Mocht de woningmarkt voor nieuwbouw inklappen, dan is het risico aan de marktpartijen.”

Er is teleurstelling bij diverse Statenleden over de voortgang en hetgeen tot nu bereikt is als het gaat om private financiering – eigenlijk moet alles nog op tafel komen. Er is een bereidheid tot financiering uitgesproken, maar nog onduidelijk is of de bedrijven die deel uit maken van het consortium tot op het hoogste niveau groen licht hebben gegeven. Ook zijn er nog geen ontbindende voorwaarden bekend noch is duidelijk waaraan de private partners zich binden en of dat vanuit de overheid een aantrekkelijk contract is. Gedeputeerde Beukema geeft toe dat de provincie wat betreft de private bijdrage in een vicieuze cirkel zit. De private partijen zijn pas bereid om aanmerkelijk te investeren, als het publieke deel is aangelegd. De brief van de bouwers⁸⁹ is daarentegen een voldoende duidelijk signaal dat het met die 50 miljoen die nodig is voor het publieke deel, wel goed zit. De bedrijven in kwestie voelen zich betrokken bij het project en de uitvoering daarvan is hen ook wat waard⁹⁰.

86 Cie R&G, 22 oktober 1997, verslag p. 7.

87 Cie EZ, 23 oktober 1997, verslag.

88 Cie R&G, 22 oktober 1997, verslag p. 9.

89 Brief van 9 oktober 1997, waarin Geveke mede namens de andere marktpartijen (Ballast Nedam Bouwborg, Ballast Nedam Grond en Wegen, Koop Tjuchem, Rottinghuis, KWS, en Wilma Bouw) de gezamenlijke bereidheid bevestigt van eerder gemaakte afspraken.

90 Cie BFC, 24 oktober 1997, verslag p. 25.

Wat betreft de publieke financiering geeft de gedeputeerde⁹¹ aan dat om een beroep te kunnen doen op Europese subsidies, een voorwaarde is dat de voltooiing van de publieke infrastructuur medio 2001 plaatsvindt. Uiterlijk 2001 moet het werk zijn opgeleverd en afgerond en moet de financiële afronding hebben plaatsgevonden. Duidelijk is dan al dat EFRO/doelstelling 2 niet haalbaar is, en dat de aanleg van het meer buiten de subsidieregels valt. Als het gaat om Europese aanbesteding en de relatie met het consortium, geeft gedeputeerde Beukema⁹² aan dat wat betreft het woongebied, de provincie een afspraak maakt met de private partijen. “Daar hoeft geen aanbesteding voor plaats te vinden. Het is overigens nog maar de vraag of de provincie daarbij de partij is waarmee afspraken gemaakt moeten worden. Het kan best zijn dat de provincie daar buiten beeld blijft en dat een te maken afspraak is tussen gemeenten en de bouwers. Die vraag moet ook nog nader in het overleg worden beantwoord.”

In de vergadering van Provinciale Staten van 19 november 1997 blijkt in de eerste plaats bij het overgrote deel van de fracties opluchting te heersen dat het nu eindelijk zo ver is. Meerdere malen wordt gememoreerd aan het feit dat februari 1994 de opdracht tot haalbaarheidsonderzoek is gegeven en dat bijna vier jaar later er een plan ligt. Opgemerkt wordt dat snelheid en voortvarend handelen van belang is en blijft. Naast de positieve geluiden over het plan, zijn er (ook bij de coalitiepartijen) nog vragen over risico's en onderbouwing van de economische effecten, de financiële haalbaarheid en de woningmarkt. De twijfels over de woningbouw en de afzetmogelijkheden blijven bij een aantal partijen tot op het laatst bestaan. Zo wordt gevraagd⁹³ hoe de constatering in het RIGO rapport, namelijk dat de regionale/lokale vraag naar woningen boven de 2 ton gering is, zich verhoudt tot de stelling van GS dat 50% van de af te nemen woningen uit de lokale markt moet komen. De afzetbaarheid van woningen in het duurdere segment is twijfelachtig, waardoor de financiering van het plan in gevaar komt. Gedeputeerde Beukema⁹⁴ geeft daarop aan: “Ik kan het niet duidelijker zeggen. Private partijen weten alles van de woningmarkt. Zij hebben, naast het rapport dat wij voor de Staten ter inzage hebben gelegd, een eigen rapport gemaakt. Op voorhand hebben zij de bereidheid uitgesproken om over een periode van 10 jaar in gelijke porties een bedrag van 50 miljoen op tafel te leggen als hun bijdrage in de publieke infrastructuur. Daaruit mag worden afgeleid dat zij wel degelijk vertrouwen hebben in de marktkansen van het project en ook in de aantallen woningen.” De Rekenkamer heeft dit rapport bij de provincie opgevraagd, maar gebleken is dat dit nooit bij de provincie in bezit is geweest. Desgevraagd⁹⁵ heeft de gedeputeerde aangegeven dat hij dit rapport ook zelf heeft ingezien. Zoals hiervoor al aangegeven werden in dit

91 Cie BFC, 24 oktober 1997, verslag p. 24, gedeputeerde Beukema.

92 Cie BFC, 24 oktober 1997, verslag p. 26.

93 Vergadering PS 19 november 1997, p. 54 e.v., de heer Boersema.

94 Vergadering PS 19 november 1997, p. 60 e.v.

95 Gesprek de heer Beukema, 31 maart 2010.

rapport twijfels geuit over de haalbaarheid van het aanboren van de nationale markt voor deze regio.

Overigens komt er tijdens de vergadering nog een opmerkelijk punt naar voren. Zo blijkt tijdens het betoog van het GPV⁹⁶ waarin vraagtekens bij de haalbaarheid van de woningmarkt en afzet worden gesteld, dat: “..Wat blijf er dan over? De markt voor tweede woningen voor recreatief gebruik. Op die markt zijn nog wel afzetmogelijkheden. Edoch, een steekproef onder 1000 adressen leverde de matige respons van 21% op. Slechts vijf respondenten, onder wie de heer Bleker, toonden serieuze belangstelling, maar dan uitsluitend als belegging.” Dit roept vragen op over de zorgvuldigheid en validiteit van de steekproef. Als het een aselechte steekproef onder 1000 huishoudens met bepaalde kenmerken is geweest, dan is het extreem toevallig dat de heer Bleker een vragenlijst heeft ingevuld. Daarnaast is het bijzonder dat de markt voor tweede woningen voor recreatief gebruik als interessante optie naar voren komt, omdat de provincie Groningen vanaf 1994 een moratorium heeft ingesteld op het bouwen van huizenparken voor recreatief gebruik. Later is deze optie in beleidsmatige zin ook vervallen – in financiële zin blijft deze in de onderbouwing een rol spelen⁹⁷.

Als het gaat om de risico's geeft gedeputeerde Beukema aan, dat GS er voor gekozen hebben de risico's zo goed mogelijk inzichtelijk te maken. Op verzoek van de Staten is daar ook een externe toets op losgelaten⁹⁸ die vertrouwelijk aan de Staten is voorgelegd. De gedeputeerde geeft aan de dat de Staten recht hebben op inzicht in de kengetallen van het plan, omdat het “anders onmogelijk is voor hen een zo vergaand besluit te nemen.”⁹⁹. Als het gaat om de rol van de Staten in het verdere traject, is de inzet van GS om in 1998 zo snel mogelijk tot overeenstemming te komen als het gaat om het contract met de private partijen. Het is volgens GS logisch dat het primaat op een aantal punten bij de politiek ligt. Op het moment dat GS contractpartij zijn, kan het niet anders dan dat de Staten daarin gekend worden, of daarvoor zelfs hun goedkeuring moeten geven.”

Provinciale Staten besluiten op 19 november 1997 conform de voordracht, met tegenstemmen van SP en AOV.

opheffen Stichting Blauwestad en instellen Stuurgroep Blauwestad
Met het afleveren van het eindrapport wordt de Stichting Blauwestad van haar taken ontheven en is op 7 oktober 1997 de Stuurgroep

96 Vergadering PS 19 november 1997, p. 55, de heer Boersema.

97 In de rapporten ter onderbouwing van het economisch rendement van NEI uit 1995 en uit 1999 tellen 160 recreatiewoningen mee als verwachte output op het gebied van werkgelegenheid.

98 Een ingenieursbureau heeft de investeringsramingen getoetst, MEY heeft een risico-analyse van de exploitatieopzet gemaakt en DLG heeft een second opinion over de grondaankopen gegeven.

99 Gedeputeerde Beukema in PS vergadering van 19 november 1997, verslag p. 60.

Blauwestad ingesteld, waarin twee gedeputeerden en de burgemeesters van de drie betrokken gemeenten zitting hebben. De projectorganisatie heet voortaan Projectbureau Blauwestad (PB)¹⁰⁰.

Eind 1997 wordt het ontwerp-bestemmingsplan¹⁰¹ ter visie voorgelegd, zodat na instemming van raden en Staten de planologische procedures in werking kunnen worden gezet. Hieruit komt naar voren dat op dat moment aan een belangrijke voorwaarde van de private partijen, namelijk afstemming van de regionale woningbouwmarkt, is voldaan: voor de gemeenten Reiderland, Scheemda en Winschoten worden geen nieuwe bestemmingsplannen voor woningbouw toegestaan en moet nieuwbouwproductie worden geconcentreerd in de Blauwestad. Deze afspraken zijn later overigens (gedeeltelijk) losgelaten¹⁰². De stuurgroep geeft opdracht tot onderzoeken¹⁰³ naar de toeristisch-recreatieve potentie van het Oldambt.

1998 – 1999

In de eerste voortgangsrapportage¹⁰⁴ aan Provinciale Staten conform eerdere afspraak, wordt geconcludeerd dat de uitvoering van het plan procedureel op schema ligt en dat de in november 1997 gemaakte afspraken nog steeds actueel zijn. Ook is met de daadwerkelijke grondvererving een eerste aanvang gemaakt. Het is nog te vroeg om conclusies te trekken of het bij de voordracht van 1997 aangekaarte probleem, namelijk of de vererving past binnen de uitgangspunten, zich manifesteert. De eerste afspraken bewegen zich binnen de marges die voor de planexploitatie acceptabel zijn. Als het gaat om dekking van de financiële bandbreedte (het 'gat') dan blijkt dat de formele afwikkeling van de toegezegde rijksbijdrage vrijwel rond is. Voor de resterende publieke bijdrage wordt naar twee potentiële bronnen verwezen, namelijk bodemdalingsgelden en Kompasmiddelen/Commissie Langman-gelden. In het Kompas voor de Toekomst wordt de Blauwestad genoemd als omvangrijk project ter verbetering van de leefbaarheid, waarbij water in dit project een bondgenoot is in de strijd tegen sociaal-economische achteruitgang. Blauwestad kan – door afspraken met het Kabinet – als onderdeel van het landelijk gebied aanspraak maken op Europese middelen.

100 Directeur blijft de heer R. Vos, tevens secretaris van de Stuurgroep en de heer J. Kleine blijft als ingehuurd projectleider werkzaam.

101 Streekplan-uitwerking Blauwestad, 9 december 1997.

102 De gemeenten Scheemda (meer gebouwd dan afgesproken) en Winschoten (150 woningen, maar minder dan de beoogde 200 woningen). Voor de zuidkant worden nog steeds plannen ontwikkeld om uit te breiden. Zie de Nieuwe kaart van Nederland (Nirov 2010), www.kaart.nieuwekaart.nl

103 Aan Bureau Van der Tuuk (eindrapport niet in dossier) en aan de LA-group. Eindrapport schetst mogelijkheden voor het gebied en ziet als voornaamste invalshoek 'world's end'. Dit valt niet goed.

104 Eerste voortgangsverslag Blauwestad van 18 mei 1998, reg.nr 98/6601/20/A.40, RBB.

Uit een (ambtelijk geïnitieerde) tussentijdse procesevaluatie¹⁰⁵ blijkt dat er een aantal zaken aandacht verdient. Er is geen heldere structuur met bijbehorende verantwoordelijkheden en bevoegdheden als het gaat om de taken van het Projectbureau Blauwestad – dat coördinerend en adviserend zou moeten zijn. Het projectbureau vult leemten in door het ontbreken van duidelijke afspraken over taakverdeling en gedelegeerde verantwoordelijkheden; een invulling die haaks zou staan op de Statenvoordracht en het Protocol uitvoeringsorganisatie. Het buitenspel zetten van de provinciale ondersteuning door het projectbureau wordt nog gezien als ‘ongemak’; ernstiger is de voortdurende onduidelijkheid over ‘wie zeggenschap heeft over de financiën, beleid en ondersteuning en besluitvorming en verantwoordelijkheden’. Tenslotte is er grote onduidelijkheid over de inbreng van de marktpartijen: “wij hebben nog geen snipper papier gezien met toezeggingen dat er verplichtingen van die kant zijn”. De Rekenkamer heeft in het provinciaal archief niet kunnen terugvinden of en zo ja, welke reactie GS hierop hebben gegeven en tot welke besluiten een en ander heeft geleid.

overeenkomst publiek-publiek

Op 15 december 1998 sluiten de provincie Groningen en de gemeenten Reiderland, Winschoten en Scheemda en de waterschappen Dollardzijlvest en Eemzijlvest de overeenkomst¹⁰⁶ ‘projectorganisatie Blauwestad’. Eén passage¹⁰⁷ valt daarbij op: “De partijen achten verwezenlijking van het Blauwestad-plan/idee, zoals omschreven in het eindrapport van de Stichting Blauwestad, alleen mogelijk wanneer daartoe publieke en private partijen samenwerken.” Daarnaast wordt in de overeenkomst bepaald dat de eigen taken en bevoegdheden van alle partijen gecoördineerd worden uitgeoefend middels een Stuurgroep. De Stuurgroep krijgt onder andere de navolgende taak¹⁰⁸: “ten behoeve van de realisatie van het Blauwestad-plan belast [is] met de regie van het publieke en private planvormings- en uitvoeringstraject.” Daaronder valt “het voorbereiden van afspraken met ontwikkelaars”¹⁰⁹. De einddatum van de overeenkomst wordt bepaald op 31 december 2000. Tegelijkertijd worden in de overeenkomst ook de organisatiestructuur en verdeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden geregeld van de Stuurgroep en het Projectbureau. Hieruit blijkt dat de bevoegdheden van de Stuurgroep (financiën, planvorming en uitvoering) kunnen worden gemandateerd aan de directeur van het Projectbureau voor zover deze blijven binnen het door de Stuurgroep vastgestelde activiteitenprogramma en de begroting.

105 De Blauwestad: tussentijdse evaluatie plan proces. Notitie is gestuurd ter commentaar aan gedeputeerden Beukema, Van Dijk en Sakkers en aan het Projectbureau Blauwestad (Vos en Kleine).

106 Overeengekomen te Groningen op 15 december 1998. De heer Beukema heeft als Loco-CdK getekend en er staan geen handtekeningen van vertegenwoordigers van de waterschappen onder.

107 Paragraaf 1, lid 1.1.

108 Paragraaf 2, lid 2A.

109 Paragraaf 2, lid 2B onder d.

Deze overeenkomst is de laatste formele ‘piketpaal’ die gedeputeerde Beukema met betrekking tot de Blauwestad slaat – kort daarop legt hij zijn functie als gedeputeerde neer. Gedeputeerde Staten verdelen zijn portefeuille tot de Statenverkiezingen van 3 maart 1999. Zijn (tijdelijke) opvolger gedeputeerde De Meier, wordt in de zomer van 1999 opgevolgd door gedeputeerde Calon, die tot 8 april 2009¹¹⁰ onder andere als portefeuilles Ruimtelijke Ordening en Financiën heeft, en daarmee binnen GS verantwoordelijk is voor zowel de (ruimtelijke als de financiële) uitvoering, beheersing en realisatie van het project de Blauwestad.

Op 30 november 1998 is het ‘testament van Beukema’ besproken door de meest direct betrokkenen¹¹¹ bij de Blauwestad en zijn de aandachtspunten uit het ‘testament’ vertaald in een aantal actiepunten. De meeste en belangrijkste punten hebben betrekking op de dekking van het financiële gat (dan nog 15 miljoen gulden). Het feit dat de gemeenten buiten beeld blijven, is onhoudbaar. Niet alleen bestaat bij de Haagse departementen het beeld dat er voldoende is bijgedragen (37,5 miljoen) en dat de regio nu aan zet is, maar ook omdat de gemeenten straks OZB gaan incasseren. Berekend wordt een bijdrage van in totaal 7,2 miljoen gulden, namelijk 1800 woningen en een gemeentelijke bijdrage van 4.000 gulden per woning. De overweging om andere budgetten in te zetten is vanuit strategisch oogpunt ongewenst en er moet ter beperking van de regionale bijdrage blijvend worden gezocht naar externe fondsen. De provinciale bijdrage aan de Blauwestad is dan 2,5 miljoen gulden. Een complicerende factor is het feit dat de kosten voor grondverwerving dan al hoger blijken uit te vallen en dat ramingen wijzen op een verhoging in de orde van grootte van 10 – 15 miljoen gulden (stijging van 20 – 30%), ten opzichte van de prognoses van de Stichting Blauwestad en de contra-expertise van DLG. Een aantal punten blijft nog openstaan en zal worden ingebracht in de contractbesprekingen met de private partijen. Het betreft onder andere de (verhoging van de) grondprijs en de rentekosten.

Wat betreft de berekening van de (gezamenlijke) gemeentelijke bijdrage van 7,2 miljoen gulden, wordt nog opgemerkt dat tijdig overleg met het IFLO (Inspectie Financiën Lagere Overheden van BZK) gewenst is in verband met de artikel 12-status van de drie gemeenten. De Rekenkamer acht de opstelling van de provincie inzake de gemeentelijke bijdrage om twee redenen opmerkelijk. In het dossier heeft zij geen aanwijzingen gevonden dat ophoging van de provinciale bijdrage (in plaats van de gemeentelijke bijdrage) in die periode een optie is geweest. Bovendien is de provinciale bijdrage niet meer dan de verplichte cofinanciering voor de Europese subsidies. De tweede reden heeft te maken met de berekening van de bijdrage op basis van 1800

110 Op 8 april 2009 heeft gedeputeerde Calon Blauwestad overgedragen aan gedeputeerde De Bruijne; tot 1 mei was de heer Calon gedeputeerde RO en Financiën.

111 CdK Alders, gedeputeerden Beukema, Van Dijk en Jansen, directeur Projectbureau Vos en twee afdelingshoofden van de provincie.

woningen. Tot dan toe is het uitgangspunt geweest dat 1200 woningen als kostendrager zullen fungeren en dat pas in uitzonderlijke situaties kan worden uitgeweken naar 1800 woningen. De reden hiervoor is altijd geweest om verstoring van de regionale markt te voorkomen. Het is dan vreemd om een bijdrage in te boeken die uitgaat van het maximum aantal woningen - dat mogelijk nooit gerealiseerd zal worden.

1999

Uit de brief¹¹² van de provincie aan het projectbureau Blauwestad in juni 1999 blijkt dat de eerder ingediende EFRO-subsidie is afgewezen. Vanaf het begin is er budgettaire ruimte gereserveerd voor Blauwestad, zodat er in een vroeg stadium helderheid over de financiering kon worden verschaft. Voorwaarde was dat het project voor het eind van de programmaperiode in 1999 verplichtingen kan aangaan en dat het vervolgens binnen de realisatieperiode (medio 2001) van het Europees Programma 1997 -1999 de subsidieafrekening kan plaatsvinden. "Op grond van signalen van het projectbureau Blauwestad hebben wij gemeend te moeten constateren dat niet aan genoemde voorwaarden kan worden voldaan". Omdat er begrip voor bestaat dat het van cruciaal belang is dat er medio 1999 zekerheid over de financiering bestaat, heeft de provincie Groningen een voorbeslag gelegd op de vanaf 2000 beschikbare Reonn/ISP middelen. GS vragen het projectbureau een nieuwe aanvraag in te dienen. De tijd begint te dringen en nog steeds zijn de financiën een probleem. Uit een interne notitie¹¹³ ter voorbereiding op een extra stuurgroep vergadering van 7 juli 1999, wordt aangegeven dat ten aanzien van de risico-analyse "de voorliggende cijfers onvoldoende houvast bieden voor een gefundeerd oordeel. Een gefundeerd oordeel kan pas worden gegeven als er een exploitatieopzet op tafel ligt."

overeenkomst publiek-privaat

In juli 1999 tekenen de publieke¹¹⁴ en private partijen¹¹⁵ 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 gemaakte afspraken gaan in op de verdeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden, aantallen woningen 1200 -1800 en grootte van kavels en financiën: 10 miljoen van private zijde voor de voorfinanciering en 52 miljoen als bijdrage voor de publieke infrastructuur (het meer, bos en

112 Brief van 3 juni 1999, reg. No 99/3554/22 IEE van de provincie aan het projectbureau.

113 Afdelingsnota van 5 juli 1999 voor de stuurgroep vergadering van 7 juli 1999, reg.no 99/9908.

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

115 Ballast Nedam Bouwborg BV, Ballast Nedam Grond en Wegen BV, Geveke BV, Koop Tjuchem BV, Rottingshuis aannemingsbedrijf BV, KWS BV en Wilma vastgoed BV.

hoofdinfrastructuur). De deadline voor woningbouw is 1 januari 2002 en de belangrijkste (publieke) delen van het plan dienen dan gerealiseerd te zijn. De reden voor verschuiving van de termijn met een jaar, wordt niet gegeven en is ook niet uit de provinciale archieven te achterhalen.

Op 8 september '99 sturen GS een brief aan de Stuurgroep, waarin bevestigd wordt dat dekking van de ontbrekende 15 miljoen geregeld is. Met de extra provinciale bijdrage van 2,8 miljoen gulden en ophoging van ISP-bijdrage van 5 miljoen hebben PS bij behandeling van de Voorjaarsnota ingestemd met de gevraagde extra donatie. Echter, er resteert nog steeds een gat. Het rijk is van mening dat de regionale betrokkenheid onvoldoende tot uiting komt in de financiële bijdragen. Uit een ambtelijke notitie¹¹⁶ blijkt dat de provincie deze mening deelt. Het gepresenteerde financiële plaatje laat zien dat 'als alle aangevraagde subsidies (totaal zo'n 5,8 miljoen gulden) beschikbaar komen er dan nog een tekort rest van 0,965 miljoen gulden. In dezelfde notitie wordt gerefereerd aan het aanstaand bestuurlijk overleg van 27 september en wordt opgemerkt: "Op deze datum moet de financiering rond komen. Gezien de EFRO-voorwaarden (aanbesteding van de projecten voor eind van dit jaar) is er grote tijdsdruk. [...] De komende weken en het komende bestuurlijk overleg zijn zeer waarschijnlijk cruciaal voor het project. Het is nu of nooit."

Uit het in september 1999 opgeleverde rapport¹¹⁷ inzake het ambitieprofiel voor de totale infrastructuur van de openbare ruimte komt naar voren dat er nog een aantal onzekerheden is, terwijl de ambities groot zijn en de budgetten eindig (125 miljoen taakstellend). Gesteld wordt "het behoeft nauwelijks betoog dat in dit stadium van planvorming nog vele onzekerheden voor lief moeten worden genomen en dat op diverse onderdelen aannamen moeten worden gedaan."

Uit de actualisatie die het NEI heeft uitgevoerd¹¹⁸ blijkt dat de concrete invulling van het plan in de loop van de tijd herhaaldelijk is aangepast aan de laatste inzichten. Een aantal van de door het NEI gesignaleerde wijzingen¹¹⁹ betreft:

- Wat de doelgroep betreft is in de oorspronkelijke ramingen ervan uitgegaan dat 1200 woningen bestemd waren voor de lokale/regionale markt (bijgesteld naar 600);
- De uitgifte termijn is verlaagd van 15 naar 10 jaar. Dit betekent dat woningen eerder op de markt komen en de geraamde effecten zich eerder zullen manifesteren;
- Vanwege een provinciaal moratorium mogen er in Groningen geen nieuwe huurbungalows voor de toeristische markt worden

116 Notitie provincie Groningen, van 17 september 1999.

117 Rapport 'Ambitieprofiel en planeconomische studie', DHV en Karelse Van der Meer Architecten, 10 september 1999, p. 6.

118 Actualisatie raming economische effecten Blauwestad, NEI, Rotterdam, september 1999.

119 NEI-rapport, Hoofdstuk 2, 2.1 'basisveronderstellingen'.

gebouwd. In de oorspronkelijke ramingen werd nog uitgegaan van 160 (in de onderliggende berekeningen) of 400 (in de hoofdtekst van het rapport) huurbungalows.

Overigens worden de werkgelegenheidseffecten van de inmiddels geschrapte 160 recreatiewoningen wel meegeteld in het verwachte resultaat. De overall conclusie van het NEI is dat de geraamde effecten in vergelijking met 1995 gunstiger zijn en kansen en randvoorwaarden onverminderd geldig zijn. Voor de marktkansen Blauwestad is geen actualisatie uitgevoerd ten opzichte van 1995.

In de afdelingsnota¹²⁰ inzake de (aanstaande) Statenvoordracht Blauwestad 1999 – de financiële check - wordt aangegeven dat de Colleges van B&W van de drie betrokken gemeenten hebben ingestemd met een (gezamenlijke) bijdrage van 7,2 miljoen gulden. Tevens wordt opgemerkt dat in de (concept) Statenvoordracht niets wordt gemeld over de overschrijding van het provinciaal deel in de voorfinancieringsrente. Bij de voordracht in 1997 was deze berekend op zo'n 400.000 gulden tot het jaar 2001, maar in september 1999 blijkt dit bedrag al op 430.000 gulden te staan. In een memo¹²¹ wordt aangegeven dat in "alle teksten het bedrag van 400.000 gulden uit de Statenvoordracht van 1997 worden gemeld." In de voordracht komt de overschrijding ook niet aan bod.

Tevens worden in de afdelingsnota¹²² de belangrijkste punten op een rijtje gezet, die bij de voordracht in 1997 in PS aan de orde zijn geweest (om dat toegezegd was bij de financiële check de opties 'doorgaan, wijzigen of stoppen' te bezien). De belangrijkste punten waren de dekking van 15 miljoen van de publieke partijen, onduidelijkheid over private financiering en condities, haalbaarheid van de woningbouw, vergroten van het draagvlak en de inzet van regionale aannemers (contract compliance). Wat betreft dit laatste wordt de gedeputeerde geadviseerd te melden dat aannemers van het consortium ook regionaal werkzaam zijn. De besprekingen met het consortium dienen namelijk eerst te zijn afgerond, voordat er met andere partijen wordt gesproken. Overigens wordt voorzien dat er wel degelijk werk voor de regionale aannemerij zal zijn bij het woningonderhoud, onderhoud bruggen en andere kunstwerken. De Rekenkamer vraagt zich af hoe dit zich verhoudt tot de conclusies van het NEI in 1995 en 1999, die de werkgelegenheidsgroei onder andere hebben berekend op deze contract compliance.

Uit het GS-besluit¹²³ blijkt dat Gedeputeerde Staten er ook aan hechten dat er in de voordracht een extra zinsnede wordt opgenomen, te weten: "onderzocht wordt of er overeenstemming kan worden bereikt tot een overdracht ineens aan het consortium, dan wel moet worden gekomen tot een PPS-constructie.". De Rekenkamer heeft gevraagd waarom niet

120 Afdelingsnota van 23 september 1999, reg.nr. 9913892.

121 Memo van 28 september 1999 aan gedeputeerde Calon.

122 Afdelingsnota van 23 september 1999, reg.nr. 9913892.

123 GS-besluit van 28 september 1999, corr.nr 99/13892, GS agenda 39/A12.

gekozen is voor een 'opdracht ineens'. Volgens de provincie¹²⁴ is het waarschijnlijk dat "wij niet de overtuiging hadden dat er dan een private partij zou zijn die risicodragend zou willen participeren".

1999 financiële check Blauwestad

Blijkens de voordracht in 1999¹²⁵ verloopt de grondvererving voortvarend. In de exploitatieopzet van het intergemeentelijk bestemmingsplan zijn geactualiseerde prognoses voor de verwerving van grond en opstallen opgenomen. GS geven aan dat van deze exploitatieopzet en prognoses geen grote afwijkingen meer zullen plaatsvinden. GS stellen aan de Staten voor¹²⁶ om een investeringskrediet beschikbaar te stellen ter hoogte van 60 miljoen gulden, bedoeld voor grondvererving, planontwikkelingen de aanleg van het meer en de hoofdinfrastructuur. Daarnaast wordt gesteld dat de kosten van voorfinanciering hoger zullen uitvallen: door gestegen grondprijzen en versnelde aankoop van gronden zal dit neerkomen op 640.000 gulden maximaal (ten opzichte van 400.000 in 1997).

In een afdelingsnota¹²⁷ voorafgaande aan de voordracht inzake de financiële check blijkt dat de gemeentelijke bijdrage inmiddels is geregeld, ter hoogte van 7,2 miljoen, maar dat deze nog formele instemming behoeft van de gemeenteraden en niet te vergeten de Inspectie Financiën Lagere Overheden van BZK in verband met de artikel 12-status. De zinsnede in de voordracht¹²⁸ "hiermee is de post 'nog te dekken' ingevuld" moet daarom met een zeker voorbehoud gelezen worden, hetgeen niet wordt vermeld. Dit wordt aan de orde gesteld in de commissie Bestuur en Financiën¹²⁹, waarin gedeputeerde Calon desgevraagd meldt dat inderdaad BZK hier nog toestemming voor moet geven en dat het waarschijnlijk binnen een halfjaar bekend is. Het feit dat de dekking van het publieke deel minder zeker is dan wordt voorgehouden, geldt eveneens voor de Kompassubsidie – er is weliswaar een voorbeslag gelegd, maar hiermee is nog niet gezegd dat daadwerkelijk (op dat moment nog aan te vragen) subsidie én ter hoogte van het gemelde bedrag zal worden toegekend. Later¹³⁰ blijkt dat pas in 2003 een EZ/Kompasbijdrage beschikbaar is gesteld. De in 2003 beschikte subsidies voor Blauwestad 1e fase zijn samen overigens aanzienlijk hoger: Kompassubsidie bijna 4,5 miljoen euro en de EFRO subsidie¹³¹ die wordt toegekend is bijna 9,5 miljoen euro. Overigens wordt in de aanvraag voor beide Kompassubsidies nog gerekend met de 160 recreatiewoningen die NEI wel heeft meegeteld als het gaat om verwachte werkgelegenheid, maar die in de actualisatie als zodanig

124 Vragenlijst NR Blauwestad I 020210, antwoord op vraag 17.1.

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

126 GS-voordracht 43/1999, p. 3 'investeringskrediet'.

127 Afdelingsnota van 23 september 1999, afdeling ruimte reg.nr. 9913892.

128 GS-voordracht 43/1999, 43-2.

129 Verslag cie B&F, 15 oktober 1999, p. 10 en 17-18.

130 GS-agenda 21, B-minute (3), 19 mei 2009.

131 Beschikking van 8 april 2003, EZ/KOMPAS: 4.468.795 euro en EFRO: 9.491.129 euro.

zijn geschrapt vanwege het moratorium dat de provincie in 1994 heeft ingesteld op recreatiewoningen.

De verdeling en financiële dekking is als volgt (x miljoen in gulden):

Partij	Bijdrage 1997	Bijdrage 1999
VROM/LNV	37,5	37,5
provincie ¹³²	2,5	5,3
ISP/Kompas ¹³³	15,0	20,0
Rest '97/gemeenten '99	15,0	7,2
totaal	70,0	70,0

In de voordracht¹³⁴ wordt tevens aangegeven dat “beide risicofactoren, zijnde namelijk verwerving van de grond en de rente-ontwikkeling in het publiek-private overleg zijn ingebracht”. Om tot definitieve afspraken te komen over de private bijdrage is eerst een verdere concretisering van het inrichtingsplan wenselijk. De bouwbedrijven participeren in de opstelling van dat inrichtingsplan. De Rekenkamer merkt hierover op dat in 1997 is aangegeven dat op basis van de financiële toets 3 opties mogelijk zijn: doorgaan, stoppen of plan wijzigen. De Rekenkamer constateert dat bij het voorleggen van het finale besluit over de Blauwestad nog steeds een aantal financiële onzekerheden bestaat en dat overige heikele punten (grond en rente) zijn doorgeschoven naar de contractbesprekingen met het consortium. Daarmee onttrekt een belangrijk deel van het project zich aan besluitvorming van de Staten¹³⁵. Hoewel de voordracht besluit met de mededeling dat medio 2000 de betreffende Statencommissies zullen worden geïnformeerd over de onderhandelingen met het bouwconsortium, wordt nú gevraagd een besluit te nemen.

Statencommissiebehandelingen

De voordracht¹³⁶ inzake de financiële check leidt tot veel vragen in de vergadering van de commissie Ruimte, Groen en Water van 13 oktober 1999. Een aantal punten is voor de meeste en soms alle fracties óf nog onduidelijk óf een punt van aandacht. Dat betreft bijvoorbeeld het draagvlak: uit een eerder gehouden peiling¹³⁷ blijkt dat het draagvlak

132 Bij brief van 8 september 1999 nr 99/10.622/36/A.43, RBB hebben GS de Stuurgroep laten weten dat PS bij de Voorjaarsnota hebben ingestemd met een extra bijdrage van 2,8 miljoen gulden.

133 Bij brief van 3 juni 1999, nummer 99/3554/22 IEE, hebben GS een voorbeslag kunnen leggen omdat Blauwestad wordt vermeld als één van de majeure projecten in ‘kompas voor de toekomst’. Het voorbeslag is gelegd op de vanaf 2000 beschikbare REONN-middelen.

134 GS-voordracht 43/1999, p. 3.

135 In de ambtelijke reactie (1.4) op de Nota van Bevindingen wordt aangegeven dat oorspronkelijk was afgesproken de financiële check bij de aanleg van het meer in 1999 te doen; het meer is pas in 2003 gegraven, zodat het eigenlijk te vroeg was om deze check uit te voeren.

136 GS-voordracht 43/1999, 28 september 1999.

137 verslag cie RGW, 13 oktober 1999, p. 6, gedeputeerde Calon.

onder de lokale bevolking zo'n 46% is. De conclusie die GS verbinden aan het maatschappelijk draagvlak (breed onderschreven) kunnen niet alle commissieleden delen. Ook worden er zorgen geuit over de bijdrage van de drie betrokken gemeenten, gezien hun (beperkte) draagkracht en dat er geluiden zijn dat de bijdrage eigenlijk nog niet rond is. Er leven bovendien nog veel onduidelijkheden over de (vermeende) economische effecten en de financiële onderbouwing – hoewel dat laatste in de commissie financiën zal worden behandeld. Daarnaast blijkt voor een aantal Statenleden niet duidelijk te zijn dat er in 1997 al een onomkeerbaar besluit is genomen, omdat zij nog in de veronderstelling verkeren dat met deze (in 1997 toegezegde) financiële check er nog ruimte voor de Staten zou zijn. Gevraagd wordt naar de mogelijkheden voor Provinciale Staten om in de toekomst invloed uit te oefenen en naar de concrete controlemogelijkheden. Ten slotte vragen alle fracties naar de mogelijkheden en rol van de provincie als het gaat om de samenwerking met de private partijen.

Gedeputeerde Calon¹³⁸ stelt duidelijk dat met het besluit van 1997 de Staten een principebesluit hebben genomen dat het plan wordt uitgevoerd. Daarbij is gezegd dat in 1999 wordt bekeken of het binnen de financiële kaders past die nu gesteld zijn. Daarnaast is er wel een wijziging: de toezegging van gedeputeerde Beukema in 1997 inzake inzicht verschaffen in de PPS-constructies is gewijzigd: dat gebeurt niet, omdat volgens gedeputeerde Calon niet zeker is of de PPS-constructie wordt aangegaan. Hij heeft al aangegeven dat het hem een lief ding was geweest als bij deze financiële check de onderhandelingen met de bouwers afgesloten waren geweest. Hij schetst een aantal scenario's voor het geval de onderhandelingen vastlopen. Van bijbetalen kan in zijn ogen geen sprake zijn, zodat andere partners zoeken dan een mogelijkheid is. "Een andere mogelijkheid is stoppen, omdat niet voldaan wordt aan de randvoorwaarden. Evenwel zijn die mogelijkheden nu niet actueel en zullen dat waarschijnlijk ook niet worden."

In tweede termijn blijven vragen over de PPS-constructie bestaan en wordt ook gevraagd naar de P van provincie in de PPS en of het denkbaar is zonder de provincie? De gedeputeerde¹³⁹ geeft aan dat "een PPS-constructie zonder de P van provincie hem vrij logisch lijkt. Zijn voorkeur heeft het dat de provincie niet erg lang in het project zit. Hij vindt de rol van de provincie als initiërend, coördinerend en regisserend waar ze moeten liggen. Ook voorstelbaar is de hele zaak aan het bouwconsortium over te dragen als over en weer duidelijkheid is over randvoorwaarden en financiën; het consortium voert het plan dan verder uit en draagt ook het risico."

Het betoog van de gedeputeerde¹⁴⁰ over hetgeen in de intentieverklaring met de bouwers staat en wat de provincie voor

138 Verslag cie RGW, 13 oktober 1999, p. 6.

139 Verslag cie RGW, 13 oktober 1999, p. 9.

140 Verslag cie RGW, 13 oktober 1999, p. 7.

ogen staat levert in eerste instantie een onduidelijk verhaal op: “in de voordracht staat de mogelijkheid van 1200 woningen op 800 m² en kavelopsplitsingen tot 1800 woningen op 400m².”[...] “In de Stuurgroep Blauwestad is gezegd dat een hoog kwaliteitsniveau nodig is: bouwen voor de bovenkant van de markt. Niet bouwen op een vastgesteld prijsniveau. We zullen proberen het niet zover te laten komen. Splitsing van de kavels en 2 onder één kap bouwen kan niet als je een intentieverklaring heb afgesproken.” Bij de beantwoording in de commissie Bestuur en Financiën ¹⁴¹ geeft gedeputeerde Calon aan dat deze intentieverklaring met de private partijen in het verleden is afgesproken en dat hij nog naar mogelijkheden heeft gezocht om dat te wijzigen. Tenslotte geeft gedeputeerde aan dat verwacht wordt dat in 2001 kan worden gestart met bouwen.

In de commissie Bestuur en Financiën van 15 oktober 1999 blijkt de onvrede over het feit dat de commissie geen inzicht heeft in en geen inzage heeft gekregen in de onderliggende berekeningen en financiële gegevens, zoals de exploitatieopzet. Het gaat zelfs zover dat een aantal fracties de voordracht beoordeelt als ‘nog niet rijp voor behandeling in de Staten’. Deze voordracht is volgens een aantal Statenleden geen financiële toets, omdat de gegevens ontbreken. Heel concreet wordt gevraagd “wanneer die financiële check nu gaat gebeuren. Dit kunnen wij niet doen op basis van wat nu voorligt”¹⁴². Ook blijkt een aantal fracties op het verkeerde been te zijn gezet: bij de go/no go beslissing in 1997 waren er voor het besluit dat nu (financiële check in 1999) voorligt 3 opties: doorgaan, wijzigen of stoppen. Een aantal fracties leeft in de veronderstelling dat uit deze drie opties een keuze kan worden gemaakt. Gedeputeerde Calon is echter zeer stellig: er wordt geen beslissing meer over de uitvoering van het plan genomen, voor zover binnen de randvoorwaarden wordt gebleven die toen afgesproken zijn. Het besluit is in 1997 genomen en randvoorwaarden worden nu gecheckt.

Voor alle fracties is de opbouw en de besteding van het gevraagde krediet van 60 miljoen ondoorzichtig. Ook de relatie met de private partijen (‘schimmig’) en het feit dat GS blijkbaar ook het mandaat hebben gekregen in 1997 om grond als zekerheid tegenover het aanbod van de private partijen te stellen, levert forse discussies op. Meerdere malen wordt ook gevraagd naar de rol en bevoegdheden van de Staten en de mogelijkheden controle te kunnen blijven uitoefenen in dit proces en op latere momenten. Het ‘point of no return’ is voor één fractie¹⁴³ de aanbesteding van het meer en van de infrastructuur, hetgeen als besluit primair aan de Staten c.q. raden toekomt. Gedeputeerde Calon gaat hier niet op in.

Wel geeft hij¹⁴⁴ aan dat “als wij als provincie in een PPS-constructie

141 Verslag cie B&F, 15 oktober 1999, p. 14.

142 Verslag cie B&F, 15 oktober 1999, p. 18, PvdA, de heer Gerritsen.

143 Verslag cie B&F, 15 oktober 1999, p. 11, GL, de heer Van der Ploeg.

144 Verslag cie B&F, 15 oktober 1999, p. 17, gedeputeerde Calon.

zouden meegaan – je kunt je ook nog voorstellen dat drie gemeenten zoiets zouden gaan doen – dan wordt zo’n besluit natuurlijk aan de Staten voorgelegd.” De onderhandelingen met de private partijen en mogelijkheden om de samenwerking verder vorm te geven roepen vragen op. Gedeputeerde Calon geeft aan dat op dat moment het Projectbureau onderhandelt met het consortium van vier bouwondernemingen.

De gedeputeerde stelt ook dat “wij er op dit moment namelijk nog niet van zijn overtuigd dat we een PPS-constructie moeten aangaan.” In relatie tot de financiële risico’s geeft hij aan dat het College ervan overtuigd is, dat met deze voordracht aan de voorwaarden wordt voldaan die in 1997 zijn gesteld. Volgens het rapport van DHV is het ambitieniveau haalbaar voor dat bedrag (125 miljoen). De gedeputeerde¹⁴⁵ zet de mogelijkheden nog een keer op een rijtje in het geval blijkt dat na onderhandelingen dit niet haalbaar blijkt te zijn of als de rente sterkt stijgt. “Op zo’n moment zouden we een nieuwe situatie hebben en dan kunnen er een aantal dingen gebeuren. Dan zou je je kunnen voorstellen dat we stoppen met het project, omdat wij dan niet meer voldoen aan de randvoorwaarden. Het voorstel zou ook kunnen zijn dat er met andere partijen onderhandeld gaat worden. Een andere mogelijkheid zou zijn om de randvoorwaarden aan te passen.”

Opvallend is de inmenging en beantwoording van gedeputeerde Bleker¹⁴⁶ in de 3^e termijn van de vergadering. Een aantal fracties heeft dan aangegeven dat dit geen financiële toets is en dat er behoefte is aan inzicht in de exploitatieopzet. “We moeten eerst de cijfers hebben. Pas dan kunnen we onze controlerende taak goed uitoefenen. Pas als we eerst die cijfers hebben, kunnen we hierover een besluit nemen”¹⁴⁷. Gedeputeerde Bleker merkt op dat “de Staten alleen een oordeel hebben te vellen over de risico’s verbonden aan dit project, voor zover dat provinciale verantwoordelijkheden en bevoegdheden betreft. Als het echter gaat om exploitatie-opzetten, dan ligt de beoordeling daarvan bij de gemeenteraad. En is het vervolgens GS die bestemmingsplannen beoordelen en daarbij onder andere ook oordelen over de exploitatieopzet. Dit is de bestuurlijke verhouding die we in Nederland hebben ten aanzien van de risico’s die verbonden zijn aan de exploitatie van bestemmingsplannen. Hij zou de Staten toch niet willen aanraden om daar nu inbreuk op te maken.”

De Rekenkamer merkt hier over op dat niet aan de raden maar aan de Staten wordt gevraagd om goedkeuring te verlenen aan het instellen van een investeringskrediet van 60 miljoen gulden en daarmee ter beoordeling aan de Staten is.

aanvullende informatie (brief van 1 november 1999)

Blijkbaar heeft de beantwoording van GS in beide commissie-vergaderingen niet de beoogde duidelijkheid verschaft, omdat eind

145 Verslag cie B&F, 15 oktober 1999, p. 17, gedeputeerde Calon.

146 Verslag cie B&F, 15 oktober 1999, p. 21, gedeputeerde Bleker.

147 Verslag cie B&F, 15 oktober 1999, p. 21, PvdA, de heer Gerritsen.

oktober een tweetal fracties een brief¹⁴⁸ aan de voorzitter van de Staten schrijft, met het verzoek om over alle gegevens te (kunnen) beschikken en de Staten te voorzien van ontbrekende informatie.

Gedeputeerde Staten sturen op 1 november 1999¹⁴⁹, een brief waarin aanvullende informatie wordt gegeven inzake de 'financiële check Blauwestad'. GS gaan in op de private bijdrage, namelijk door de mededeling dat er nog geen definitieve afspraken zijn gemaakt over vorm en hoogte. GS geven aan dat uit berekeningen volgt dat eind 2003 de hoogste kredietbehoefte zal ontstaan, namelijk 58,4 miljoen gulden. Dit loopt door de verkoop van bouwkavels vanaf 2002 terug tot nul in 2011. De Rekenkamer merkt hierover op dat de informatie in de brief niet onderbouwd wordt met berekeningen, nauwelijks aanvullende informatie bevat (met uitzondering van de toelichting op het instrument investeringskrediet) en ten tweede dat er in de brief geen verklaring wordt gegeven voor het opschuiven van de termijn naar 2002. In de voordracht van 1997 stond dat in 2001 zou worden gestart.

Uit dezelfde brief¹⁵⁰ blijkt dat de intentieovereenkomst tussen publieke partijen en de deelnemers in het consortium kan worden beschouwd als een gentlemen's agreement. Volgens GS is er sprake van een procesafspraken, voortkomend uit de wens om na een aantal jaren samenwerking de intentie tot verdere samenwerking uit te spreken. Deze intentieovereenkomst houdt in een afspraak om met elkaar een gedetailleerde samenwerkingsovereenkomst te sluiten op het moment dat er sprake is (alsmede op basis) van het concrete stedenbouwkundig plan en de daarop gebaseerde financiële uitwerking. Volgens GS is er dan ook nog geen sprake van voorfinanciering door het consortium c.q. het door de provincie ter zekerheid in onderpand geven van grond.

Over de samenwerkingsovereenkomst die eind 1998 is gesloten tussen de publieke partijen geven GS aan dat deze is gestoeld op de gedachte dat geen van de betrokken overheden bevoegdheden overdraagt, maar dat de eigen bevoegdheden via de Stuurgroep Blauwestad gecoördineerd worden uitgeoefend. Dit is volgens GS¹⁵¹ geheel in lijn van voordracht 47/1997, omdat in §2 (Organisatiestructuur) van de samenwerkingsovereenkomst wordt vermeld dat de Stuurgroep ondermeer bevoegd is tot het nemen van besluiten en tot het namens de provincie aangaan van privaatrechtelijke verplichtingen binnen de door partijen geaccordeerde begroting. Het mandaat van GS aan de Stuurgroep kan niet verder gaan dan de bevoegdheden die GS rechtens toekomen op basis van het delegatiebesluit uit 1990.

148 Brief aan de heer Alders, voorzitter PS van Groningen, van 28 oktober 1999, afkomstig van de fracties van D'66 en Groen Links.

149 Brief GS aan de B&F en de R,W&G van 1 november 1999, nr.99/15.756/43, RMM, aanvullende informatie op voordracht financiële check Blauwestad.

150 Brief GS aan de B&F en de R,W&G van 1 november 1999, nr.99/15.756/43, RMM, aanvullende informatie op voordracht financiële check Blauwestad, p. 4.

151 Brief GS aan de B&F en de R,W&G van 1 november 1999, nr.99/15.756/43, RMM, p. 3 onder § 3.

De voordracht van 1999 besluit met de conclusie dat conform de beslissing in 1997 verder wordt gewerkt aan de realisering van Blauwestad omdat de in 1997 genoemde aandachtspunten voldoende behandeld zijn in de betreffende voordracht. De Rekenkamer heeft hiervoor al opgemerkt dat dit niet voor alle punten opgaat.

behandeling en besluitvorming PS (vergadering van 10 november 1999)

De besluitvorming op basis van deze informatie over de voordracht van GS vindt plaats in de Statenvergadering van 10 november 1999. De belangrijkste punten die in die vergadering aan de orde kwamen, hebben betrekking op de vraag of er nu een finale financiële check kan plaatsvinden wegens het ontbreken van voldoende informatie (en ook of er in 1997 al een onomkeerbaar besluit is genomen) en de mogelijkheden om als Staten vinger aan de pols te kunnen blijven houden. Na alle scherpe kritiek in met name de commissie Bestuur en Financiën over de ondoorzichtigheid en onduidelijkheid, valt bij de coalitiepartijen een beduidend mildere toon te bespeuren. In de derde termijn van de commissie Bestuur en Financiën¹⁵² werd nog gesteld dat “dit geen finale financiële toets is. We moeten eerst de cijfers hebben.” In de Statenvergadering¹⁵³ blijkt als standpunt ‘dat inzage in de exploitatieopzet op dit moment wenselijk noch noodzakelijk is’. Andere partijen geven aan dat de ‘risico’s nu goed in kaart zijn gebracht’¹⁵⁴ dan wel dat de aanvullende informatie in de brief van 1 november 1999 is verschaft en dat de nog resterende onduidelijkheid hoort bij het spanningsveld tussen informeren en onderhandelen¹⁵⁵.

Een aantal andere partijen is aanzienlijk minder mild. Voor een aantal fracties zijn de al in 1997 genoemde onzekerheden nog steeds niet weggenomen, waardoor er geen finaal besluit kan worden genomen. Een aantal stelt voor nu een intentie uit te spreken en bij meer duidelijkheid het ‘in principe’ om te zetten in een definitief akkoord. Een motie van die strekking wordt verworpen. Het niet verstrekken van informatie, zelfs niet zoals voorgesteld door de Staten in vertrouwelijkheid, blijft een teer punt. Temeer omdat GS¹⁵⁶ hebben aangegeven dat “de commissie geen inzage krijgt in de huidige stand van zaken [*i.c. over het private aandeel*, NR] met als argument: dan ligt het morgen op straat.” Er wordt een motie¹⁵⁷ ingediend, waarin GS worden uitgenodigd om met een voorstel te komen over de wijze waarop toetsing en controle door de Staten en raden gedurende het verdere verloop van het project op gestructureerde wijze kan worden

152 Verslag vergadering cie B&F, 15 oktober 1999, p. 21, PvdA, de heer Gerritsen.

153 Verslag PS-vergadering van 10 november 1999, p.2, PvdA.

154 CDA, bij monde van de heer Werkman, verslag PS-vergadering 10 november 1999, p. 3.

155 VVD, bij monde van de heer Boertjens, verslag PS-vergadering 10 november 1999, p. 4.

156 Volgt uit het verslag van de PS-vergadering van 10 november 1999, p. 9 bij de bijdrage van D’66, mevrouw Kerdijk-Scheepers.

157 Motie nr. 2 van GL, verslag PS-vergadering van 10 november 1999, p. 7 en p. 16-17.

verzekerd. Aangezien gedeputeerde Calon toezegt dit te zullen doen, wordt de motie ingetrokken. Wat betreft het spanningsveld tussen de Staten informeren (en daarmee de mogelijkheid bieden de controlerende rol waar te maken) en de onderhandelingen met private partijen, geeft een aantal fracties aan dit als een ongewenst neveneffect te beschouwen van een (mogelijke) PPS-constructie.

Een ander punt waar met name de oppositiepartijen zwaar aan tillen betreft de onduidelijkheid over de bijdrage van de drie gemeenten, waarvan de Colleges van B&W hebben toegezegd elk voor 2,4 miljoen in het project Blauwestad te participeren. Tijdens de Statenvergadering komt naar voren dat zekerheid over deze bijdrage nog niet te geven is omdat de raad van Scheemda bedenkingen heeft, de raad van Winschoten het besluit heeft geamendeerd en B&W van Reiderland het besluit hebben teruggetrokken. Tevens vraagt een aantal fracties naar de risico's die deze (armlastige) gemeenten lopen en of de provincie eventueel voor een tekort opdraait. Gedeputeerde Calon¹⁵⁸ geeft aan dat er dan sprake is van een discussiepunt: "het niet zo kan zijn dat dan de provincie zomaar gaat bijspringen." De Rekenkamer roept in herinnering het feit dat de gemeenten in 1997 over de streep zijn getrokken met de belofte dat de Blauwestad hen geen geld zou kosten én dat de totale bijdrage berekend is door voor het maximaal aantal te bouwen woningen (1800) OZB-bijdrage in te calculeren. Beide punten zijn - voor zover de Rekenkamer dit heeft kunnen achterhalen - nooit aan de Staten meegedeeld.

De Staten vragen naar de mogelijkheid om zich in de toekomst nog te kunnen uitspreken over de nu nog resterende onduidelijkheden. Zo wordt teruggegrepen op de discussie in 1997 tussen gedeputeerde Beukema en Statenlid Bleeker, waarin de laatste stelde dat het onderhandelingsresultaat en het contract met de private partijen ter inzage moesten komen voor de Staten en de Staten gehoord zouden moeten worden alvorens de provincie zich zou binden. Dit wordt bevestigd door gedeputeerde Calon¹⁵⁹, die aangeeft dat "GS natuurlijk het eindresultaat met de daarbij behorende cijfers voor een eindoordeel zullen voorleggen aan de Staten."

Zonder hoofdelijke stemming wordt het besluit 10 november 1999 conform de voordracht genomen, waarbij de fracties van D'66, RPF/SGP, GPV, SP en één lid van de CDA-fractie hebben laten aantekenen geacht te hebben tegengestemd.

De Rekenkamer constateert dat PS instemmen met het investeringskrediet, wetende dat nog geen definitieve afspraken zijn gemaakt over de vorm en hoogte van de private bijdrage¹⁶⁰. De instemming door PS is in dat licht opmerkelijk, omdat het voorstel spreekt van "na aftrek van de bijdragen door publieke partijen en een

158 Verslag PS-vergadering 10 november 1999, p. 18, gedeputeerde Calon.

159 Verslag PS-vergadering 10 november 1999, p. 14, gedeputeerde Calon.

160 Brief van 1 november 1999.

voorfinancieringsbijdrage door de private partijen". Zonder zekerheid over c.q. inzicht in een eventuele private bijdrage besluiten PS derhalve het project voor te financieren.

Uit de voorbereiding¹⁶¹ van de vergadering van de stuurgroep van 16 november 1999 blijkt dat de onzekerheid over de financiële dekking groter is dan de tot dan toe was aangenomen. De extra bijdrage van de provincie (2,8 miljoen gulden) blijkt prematuur te zijn, omdat deze gekoppeld is aan de voorwaarde dat de gemeenten 7,2 miljoen gulden ter beschikking stellen. De lokale (gemeentelijke) politiek¹⁶² en het IFLO zijn twee onzekere factoren voor de gemeentelijke bijdrage.

Eind december 1999 heeft - om te voorkomen dat belangenverstrengeling een rol zou kunnen spelen - de provincie in het afgesloten managementcontract¹⁶³ met de directeur van het Projectbureau, die tevens als adviseur verbonden is aan de KoopGroep, opgenomen dat onmiddellijke eenzijdige beëindiging door de provincie van het contract zonder meer mogelijk was, zodra zich bij de directeur van het Projectbureau een (eventueel) conflict of interest zou voordoen.

2000 – 2001

Medio maart 2000 ligt het tweede ontwerp-inrichtingsplan¹⁶⁴ ter bespreking in de Stuurgroep, waarbij vooral de gemeenten aangeven dat zij het niet geheel afwijzen, maar zich afvragen waarom de eerdere visie van B+B¹⁶⁵ niet gehandhaafd kan blijven. Het plan Blauwestad moet een economische impuls geven en niet uitsluitend een regionaal volkshuisvestingplan worden¹⁶⁶. Al eerder zijn er vanuit de ambtelijke ondersteuning¹⁶⁷ zorgen geuit: zo zijn er nog onduidelijkheden over opdrachtgeverschap, planning en kosten en het feit dat er geen aandacht wordt geschonken aan de waterbeheersing en -berging. Dat dit geen onterechte zorgen zijn blijkt uit het feit dat in de vergadering

161 Afdelingsnota Ruimte, 10 november 1999, reg.no. 9916576.

162 De Verenigde Communistische Partij was in 1999 opgericht en fel tegen de komst van de Blauwestad.

163 Managementcontract, ondertekend op 20 december 1999, door Commissaris der Koningin de heer Alders en door de heer Vos, artikel 6: de provincie heeft het recht de overeenkomst met onmiddellijke ingang te beëindigen indien (d) Vos ernstig te kort schiet in de nakoming van zijn verplichtingen uit hoofde van deze overeenkomst.

164 Het eerste plan (1999) was afkomstig van bureau Bakker en Bleker (B+B), maar bleek te duur te zijn. Het tweede ontwerp is opgeleverd door KarelseVanderMeer (KvdM) architecten, die latere versies samen met DHV opleveren, hetgeen resulteert in de uiteindelijke versie. Drie vertegenwoordigers van het consortium hebben zitting in het begeleidingsteam voor het inrichtingsplan.

165 Plan van bureau Bakker en Bleker (B+B) van medio 1999 (Venetië van het Noorden).

166 Het plan van KvdM gaat uit van 600 vrijstaande woningen en 1200 2-onder-1-kap woningen.

167 Afdeling Ruimte, 10 november 1999, voorbereiding voor Stuurgroep van 16 november 1999.

van de Stuurgroep¹⁶⁸ de dijkgraaf van het waterschap Hunze en Aa's aangeeft dat in het plan van aanpak de punten van het waterschap moeten worden meegenomen en het feit dat de secretaris van de Stuurgroep stelt "dat zonder een goede waterstaatkundig verantwoorde invulling het plan niet uitvoerbaar is." Het Groninger Landschap en Staatsbosbeheer (SBB) verzetten zich tegen het plan, omdat het aspect natuur onderbelicht is en er naar hun mening sprake is van kwaliteitsverlies. Gedeputeerde Calon stelt in diezelfde vergadering dat in de zomer met een Voorlopig Ontwerp en een contract met de bouwers richting Staten en raden kan worden gegaan, zodat goede communicatie in een zo vroeg mogelijk stadium belangrijk is.

Maart 2000 lijkt er overeenstemming¹⁶⁹ te zijn bereikt met het consortium over de exploitatie. Echter, in het bestuurlijk overleg¹⁷⁰ met het consortium blijkt de verdeling van risico's en kosten niet eenvoudig te zijn. Uitgangspunt voor de provincie blijft dat de overheid geen financieel risico loopt. Er moet een modus worden gevonden om te praten over de risico's die samenhangen met de lange ontwikkelingstijd van het plan. De private partijen zijn van mening dat het feit dat de provincie financiële risico's geheel uitsluit op gespannen voet staat met de ontwikkelingstijd en -risico's. Als de overheid de verdeling van risico's en winst/verliesdeling zou overwegen, dan komt de hele organisatie en aanpak van de PPS op gespannen voet te staan. De gedeputeerde vraagt naar de mogelijkheid van versnelling: van 10 jaar naar 6 jaar. Een ander punt is voor hem onbespreekbaar: een clause in het contract waarop kan worden teruggevallen als het misloopt. Voor de gedeputeerde is de uitweg – die politiek al slecht ligt – gevonden in de mogelijkheid tot 1800 woningen te gaan. Voor één van de bouwbedrijven is het de vraag of – nu in de jaren het plan en de ambitie verschoven zijn – er nog voldoende 'financiële eer' valt te behalen.

In juni ligt er een nieuw inrichtingsplan voor ('het alternatief'), waarbij de afwijkingen ten opzichte van het eerdere plan zijn dat de EHS naar de zuid-oost hoek wordt verplaatst, de woningbouw uit de geluidcorridor wordt gehaald en er meer differentiatie in de woningbouw is. Uit een afdelingsnota¹⁷¹ blijkt overigens ook dat "het grootste zorgpunt blijft de financiering. Het alternatief komt er op neer dat het exploitatiegebied met circa 400 ha. wordt uitgebreid. Hier is nog geen dekking voor."

Op een voorlichtingsavond¹⁷² eind mei in Winschoten blijkt dat er haast is, omdat voor de zomer alles rond moet zijn (anders wordt het pas een jaar later bouwen). Dit is de reden dat zowel het eerste

168 Verslag vergadering Stuurgroep 30 maart 2000.

169 Memo aan gedeputeerde Calon 'achtergrond informatie voor het gesprek met de bouwers op 17 juli'.

170 Overleg op 11 mei 2000, verslag en ook aangegeven in verslag van Stuurgroep van 18 mei 2000.

171 Afdelingsnota van 7 juni 2000 inzake nieuw inrichtingsplan.

172 30 mei 2000 in Winschoten, voorlichtingsavond voor PS en 3 gemeenteraden.

plan als het alternatief tegelijkertijd in procedure worden gebracht (zonder planklaar voor het alternatief). Tevens komt naar voren dat het volgens gedeputeerde Calon ook onzeker is of het alternatief wel binnen het taakstellend budget van 125 miljoen gulden past. Op een andere voorlichtingsavond in juni¹⁷³ wordt door een bewoner/burger opgemerkt dat het een “hoogst vreemde zaak is dat er nog zoveel onduidelijkheid is over planvorming in deze fase, terwijl het de bedoeling is dat volgend jaar september de schop in de grond gaat”. Ook wordt gevraagd of het plan – in tegenstelling tot zo’n jaar of 6 tot 7 geleden – nog zo nodig is? Volgens één van de leden van de Stuurgroep¹⁷⁴ is de tweede doelstelling “mensen van buiten halen. Volgens het NEI leveren 1500 gezinnen 400 arbeidsplaatsen op.”

In de brief van VROM¹⁷⁵ aan GS van Groningen, waarin wordt gesteld dat er voldoende perspectieven zijn voor voltooiing van het project, vraagt VROM “blijvende aandacht om de in Winschoten en in de Blauwestad te bouwen segmenten woningen (onder en boven de 450.000 gulden) zoveel mogelijk van elkaar te onderscheiden, alsmede aandacht voor de effecten van de woningbouw in dit gebied op de ontspannen regionale woningmarkt”.

Inmiddels is het inrichtingsplan in procedure gegaan en heeft de Commissie Bestemmingsplannen¹⁷⁶ forse kritiek op het plan. Het is voor de Commissie niet mogelijk om na te gaan in hoeverre de oorspronkelijke taakstelling uit het moederplan zal worden verwezenlijkt. Bovendien zijn er geen oppervlakten aangegeven voor de EHS, alleen het aantal voorgenomen woningen (maximaal 1800). De Commissie stelt voorts dat bebouwing binnen de EHS en verkleining van natuurgebieden noch in het rijksbeleid, noch in het provinciaal beleid past – mede omdat de motivering achterwege blijft. Het onderhavige plan wijkt zeer af van de doelstelling uit het oorspronkelijk plan om bijzondere woonmilieus te creëren, nu er ook gestapelde woningen en rijenbouw is toegestaan. Het plan krijgt een meer stedelijk karakter (begint te lijken op een luxe uitbreiding van Winschoten) en dit gaat ten koste van de kwaliteitsimpuls van de regio.

20 juli 2000 lijken de provincie en de bouwers akkoord over een exploitatieopzet, waarbij dan duidelijk is dat het taakstellend budget (125 miljoen gulden) overschreden¹⁷⁷ zal worden. Eerder bleken er in maart al financiële problemen te zijn (om de exploitatie rond te krijgen moest er 186 miljoen gulden van private zijde bij), maar voor

173 23 juni 2000 in Oostwold.

174 Wethouder Groot van Winschoten, verslag voorlichtingsavond, p. 6.

175 Brief van 17 juli 2000 van VROM, mede namens LNV aan GS Groningen.

176 Brief van de CB van 25 juli 2000 aan B&W van Reiderland, Scheemda en Winschoten.

177 Volgens DHV komt het uit op 138 miljoen gulden en volgens de bouwers op 148 miljoen gulden. Bron: Memo aan gedeputeerde Calon van het Projectbureau Blauwestad, achtergrondinformatie voor het gesprek met de bouwers op 17 juli 2000.

het 'alternatief juni 2000' blijkt de benodigde private bijdrage uit te komen op 213 miljoen gulden. Voor de bouwers komt dit neer op het dichten van een nieuw gat (er was overeenstemming in maart) – de voorgestelde oplossingen van het projectbureau variëren van grond buiten de exploitatie brengen tot de rente terugschroeven naar 3% (in de exploitatieopzet is gerekend met 4 ¼ %).

Op 4 september bericht het consortium Ontwikkelingsmaatschappij Blauwestad i.o. dat de verschillende holdingbesturen akkoord gaan met de exploitatieopzet van 20 juli 2000¹⁷⁸, waarbij aan de orde wordt gesteld dat “de OMBS i.o. zelf het afnametempo van de kavels/ woningen kunnen bepalen, afhankelijk van de door haar ingeschatte behoefte. Versnelling en vertraging zullen dus beide mogelijk zijn.” Een zinsnede die later en met name in 2008 voor meerdere uitleg vatbaar blijkt te zijn. Daarbij merkt de Rekenkamer op dat het er op lijkt dat de regie steeds meer in handen van de private partijen lijkt te komen. Door participatie van de private partijen bij het opstellen van het inrichtingsplan liep de provincie al het gevaar de regie kwijt te raken - nu het afnametempo door de private partijen bepaald lijkt te kunnen worden, geeft de provincie eigenlijk haar zekerheid (op voorhand) weg¹⁷⁹.

Hoewel er overeenstemming met het consortium is en de financiële perikelen voorlopig van de baan zijn, doemen al nieuwe problemen op. In een advies¹⁸⁰ van de provinciale afdeling Ruimte en Milieu blijkt dat het niet uitwerken van de nieuwe woongebieden in het uitwerkingsplan strijdig is met de regels. Een groot deel van het uitwerkingsplan (behorend bij het bestemmingsplan, dat inmiddels ter visie is gelegd) kan niet worden goedgekeurd, omdat er sprake is van een herziening. Dit is strijdig met de wet en de provincie kan dit niet goedkeuren. Een andere factor van betekenis is het feit dat het waterschap zich langzamerhand niet meer serieus genomen voelt – het aandachtspunt ‘water’ is niet in het bestemmingsplan opgenomen (‘we moeten door..’), zodat het waterschap steeds achter de feiten aanloopt, hetgeen tot een vertrouwensbreuk leidt¹⁸¹.

Tegelijkertijd geeft de Inspecteur Ruimtelijke Ordening aan op beleidsmatige gronden grote bezwaren te hebben tegen het voorstel¹⁸². “VROM kan niet instemmen met een carte blanche voor het ruimtelijk ontwerp Blauwestad.” Er is onvoldoende tijd en informatie over de

178 Brief van 4 september 2000 aan M. Calon, Projectbureau Blauwestad.

179 Deze en andere risico's zijn eveneens door de afdeling gesignaleerd, notitie van 14 september 2000.

180 Brief van de dienst RM aan gedeputeerden Calon, Jansen en Bleker van 21 september 2000.

181 Verslag van bestuurlijk overleg tussen waterschap, gemeente en provincie op 2 oktober 2000.

182 Brief van 20 september 2000 van de Rijksplanologische Dienst/Inspectie Ruimtelijke Ordening van VROM als reactie op het verzoek van GS Groningen om een spoedig standpunt rond planvorming Blauwestad.

invulling van het plan (zelfs het aantal woningen is dan onduidelijk) en het is essentieel dat VROM hier inzicht in krijgt. Dit hangt mede samen met de doelstelling (kwaliteitsimpuls voor de regio), waarvoor het rijk een substantiële bijdrage heeft toegezegd ter realisering van deze doelstelling.

Overigens geeft het ambtelijk apparaat in de herfst van 2000 meerdere malen het signaal af dat het GS onvoldoende kan adviseren, omdat bijvoorbeeld de voorbereiding van de Stuurgroepvergaderingen niet mogelijk is wegens afwezigheid van stukken. Het is de Rekenkamer op basis van het dossieronderzoek opgevallen dat – in afwijking tot hetgeen gebruikelijk is – Blauwestad geen onderdeel uitmaakt van het Functioneel Overleg (ambtenaren en gedeputeerde). Desgevraagd blijkt dat gedeputeerde Calon hier van af heeft gezien. Dit betekent dat vrijwel uitsluitend de advisering inzake de voorbereiding van de Stuurgroep het provinciaal apparaat in staat stelt vinger aan de pols te houden en GS adequaat te adviseren inzake Blauwestad¹⁸³. Ook geeft de afdeling¹⁸⁴ aan de afgelopen jaren met de hoogste prioriteit en loyaliteit aan het project Blauwestad te hebben gewerkt, ondanks drastisch inkorten van termijnen. Op belangrijke punten blijkt er fundamenteel verschil van inzicht tussen het Projectbureau en het provinciaal apparaat, hetgeen de relatie geen goed doet. Op verzoek van het managementteam zet de afdeling de risico's op een rijtje, waaronder risico's ten aanzien van het bestemmingsplan (strijdig met de wet), hetgeen tot vertraging in de uitvoering kan leiden. In een latere versie¹⁸⁵ ontbreken deze risico's ten aanzien van het bestemmingsplan.

Ook het tempo van grondverwerving (42% pas beschikbaar) is een risico, omdat pas met onteigening kan worden gestart als het bestemmingsplan rechtskracht heeft gekregen. Er dient de komende 11 maanden een forse inspanning te worden gepleegd om op 1 september 2001 daadwerkelijk met de uitvoering van Blauwestad te kunnen starten. De afdeling signaleert dat zij geen adviespositie heeft als het gaat om het contract met het consortium, waarbij als risico's worden aangemerkt overschrijding van het door PS beschikbaar gestelde budget (bijdrage en voorfinanciering), het doorkruisen van herstructureringsopgaven in de regio door gebrekkige afspraken in de intentieverklaring over huizenprijzen ('marktconform') en de kans dat de kwaliteitsbewaking in het water valt ('marktconforme afwijkingen van het beeldkwaliteitsplan'). Ook blijkt de financiële onderbouwing van 'het alternatief juli 2000' niet beschikbaar te zijn voor het provinciaal apparaat, zodat niet duidelijk is of eigen berekeningen sporen met de exploitatieopzet. Ook het probleem in de zuid-oost hoek (EHS), dat in het nieuwe bestemmingsplan niet meer in de exploitatie is opgenomen, is een risico. Doordat dit niet in de deal met het consortium is meegenomen – terwijl het een integraal onderdeel is van

183 In latere jaren 2002/2003 blijkt zelfs deze advisering niet (goed) mogelijk te zijn vanwege het feit dat de stukken niet of te laat worden aangeleverd.

184 Memo aan het managementteam van 6 oktober 2000, betreft Blauwestad.

185 Memo aan het managementteam van 13 november 2000, betreft Blauwestad.

het plan – ziet de afdeling financiële risico's en mogelijke vertraging van de realisatie. De kostenbewaking gebeurt door het projectbureau, en de (provinciale) afdeling heeft door het ontbreken van bijvoorbeeld de exploitatieopzet geen informatie. Wel heeft de afdeling aan de hand van enkele onroerend goed transacties gesignaleerd dat de geraamde kosten ruim zullen worden overschreden.

Ook het voorstel van de Stuurgroep om alle post aan PS inzake de Blauwestad direct naar het Projectbureau te sturen, valt niet in goede aarde bij de afdeling. Gesteld wordt dat deze werkwijze instemming nodig heeft van PS en dat een voorstel hiertoe van GS op de agenda moet worden geplaatst¹⁸⁶. Zover komt het niet: GS besluiten¹⁸⁷ dat alle post gericht aan PS op de lijst van ingekomen stukken komt.

2001

Begin 2001 zijn de hiervoor geschetste problemen nog niet opgelost. De gemeenten kunnen niet instemmen met de uitgangspunten 'inrichting van de woongebieden' en 'randvoorwaarden private ontwikkeling'¹⁸⁸. Ook wil VROM de laatste tranche van de subsidie vasthouden (5,5 miljoen gulden) tot de eindafrekening, waarbij de afdeling¹⁸⁹ richting GS opmerkt: "we moeten ons wel realiseren dat het huidig plan er anders uitziet dan het plan op basis waarvan de subsidie is verstrekt. Dit kan mogelijk tot discussie leiden bij de eindafrekening." Tevens adviseert de afdeling aan GS om de kou uit te lucht te halen, omdat VROM overweegt in het uiterste geval gebruik te maken van de wettelijke bevoegdheden. "Een mogelijkheid is om in het contract met het consortium afspraken te maken over het percentage gestapelde bouw en de percentages rijtjeswoningen, dubbele woningen en vrijstaande huizen en de Inspectie RO hier vertrouwelijk over te informeren. We beseffen dat het College tussen twee vuren komt te staan, namelijk het consortium dat zoveel mogelijk vrijheid wenst en het rijk dat zoveel mogelijk kwaliteitsgarantie eist."

In de Stuurgroep¹⁹⁰ komt dit eveneens aan de orde, waarbij wordt opgemerkt dat in het contract met de bouwers zinsneden zullen worden gewijd aan de nagestreefde hoogwaardige woningbouw en dat over de EHS zal worden gesproken. Het consortium bevestigt¹⁹¹ vrij kort daarop dat het zal voldoen aan de voorwaarden die VROM bij de subsidiebeschikking heeft gesteld. Deze houden in dat maximaal 15% van de woningbouw mag worden gerealiseerd tegen een prijsniveau van 250.000 gulden (prijspeil 1998, geïndexeerd volgens CBS-opgave). Aangetekend wordt dat "de realisering van onze ambities er toe zal leiden dat het percentage op 0 uitkomt."

186 Afdelingsnota van 13 september 2000, voorbereiding Stuurgroep 22 september 2000.

187 GS-besluit van 19 september 2000.

188 Verslag extra vergadering stuurgroep van 9 februari 2001.

189 Voorstel van 20 maart 2001 voor besluit GS en Afdelingsnota voorstel eindafrekening VROM, reg.no. 01001878.

190 Verslag vergadering Stuurgroep 5 april 2001.

191 Brief van 19 april 2001 aan de secretaris van de Stuurgroep, de heer Vos.

Bij één van de bouwers (Rottinghuis¹⁹²) bestaan al langer twijfels over deelname aan het project. Immers, de toen nog betrokken bouwers waren samen goed voor de bouw van duizenden woningen per jaar. In de Blauwestad zouden er maximaal 120 -150 kavels worden opgeleverd, te verdelen over 4 bouwbedrijven, met een uitvoering van zo'n 10 - 15 jaar in een ingewikkelde constructie. Bovendien was er sprake van een verplichte afname van grond, een verplichte bijdrage aan de overheid en nog veel onzekerheden (onder andere waterkwaliteit en -beheersing). Daarbij kwam dat het ontwerpbestemmingsplan en het beeldkwaliteitplan weinig vrijheid boden aan individuele kopers ('dichtgetimmerd'), zodat de paradox ontstond dat er een zeer hoog ambitieniveau was, dat tegelijkertijd remmend zou werken op de verkoop van dure woningen. De vraag ontstond: bij welke grondprijs is er nog aan te verdienen? En wat doen we als de marktomstandigheden veranderen? Voor de gedeputeerde was immers een exit clause (een clause in het contract waarop kan worden teruggevallen als het misloopt) niet bespreekbaar.

Half juni 2001 voert gedeputeerde Calon de druk op en zet Rottinghuis voor het blok: er dient een besluit te worden genomen. Rottinghuis¹⁹³ heeft op dat moment gekozen niet te tekenen. Naast de al langer bestaande twijfels, speelde ook een rol dat Rottinghuis onderdeel was gaan uitmaken van de Volker Wessels Groep. De concerntop adviseerde de directie van Rottinghuis, mochten zij besluiten het contract te tekenen, jaarlijks een voorziening van één miljoen ten laste van het resultaat te brengen. Geloof in de winstgevendheid van het project bestond niet – ook omdat er druk werd uitgeoefend om Meerstad versneld te gaan uitvoeren, hetgeen een bedreiging voor de marktkansen van Blauwestad betekende.

In dezelfde periode komt de 8^e versie van de risico-analyse¹⁹⁴ beschikbaar waar GS op 16 januari 2001 om hebben gevraagd. Het Projectbureau levert een tegenreactie, die de aangekaarte risico's en 'verwijten' (over niet/te laat aangeleverde stukken en informatie) zou moeten pareren¹⁹⁵. De bij de risicoanalyse gevoegde oplegnotitie heeft als titel 'Blauwestad. Een mooie zalm die steeds verder verstrikt raakt?' De aangekaarte risico's betreffen dreigende overschrijding van de bijdrage van de publieke partijen en overschrijding van het mandaat van PS, het contract met het consortium, de zuid-oost hoek/ EHS, aantallen woningen (volgens subsidiebeschikking VROM: 1200-1800, bestemmingsplan staat 2.230 woningen toe) en de factor tijd¹⁹⁶. "Verder uitstel betekent niet alleen stijging van de kosten, maar ook wordt er op gewezen dat er mogelijk een kentering gaat optreden bij de marktkansen voor de woningbouw mede in relatie tot ontwikkeling van Meerstad. Verder uitstel betekent voorts een politiek risico."

192 Gesprek met de heer Deinum, directeur Rottinghuis BV.

193 Gesprek met de heer Deinum, indertijd bevoegd directeur Rottinghuis BV.

194 Memo aan GS van 5 juni 2001, risico-analyse Blauwestad (8^e versie).

195 Ongedateerd, ongeadresseerd en vastgeniet aan 8^e versie.

196 Memo aan GS van 5 juni 2001, risico-analyse Blauwestad (8^e versie), p. 3 onder 6.

Begin juli 2001 is er een definitieve exploitatieopzet¹⁹⁷ die als financiële onderbouwing dient voor het plan en later als bijlage bij de (dan nog te sluiten) Overeenkomst Blauwestad wordt gevoegd. Grofweg ziet de exploitatieopzet er als volgt uit:

Publiek en private opstelling 3-7-2001 (in gulden, X mln.)

Uitgaven	Inkomsten
Aankoop grond	108,6 Verkoopgrond 211,7
Aanleg meer	61,6 Verkoop landgoed 2,5
Aanleg hoofdinfrastructuur	34,0 Subsidies 70,0
Aanleg woongebieden	54,0
Planontwikkeling	20,0
Rentesaldo	5,7
Totaal	283,9 284,2

Uit een vergelijking tussen de exploitatie opzet uit 1997 en bovenstaande uit 2001 blijkt dat de aankoopkosten (grondverwerving) twee keer zo hoog zijn en dat de plankosten 5 miljoen gulden hoger zijn. Eén van de uitgangspunten 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-oost hoek is buiten deze exploitatie opzet gehouden. Uit een brief inzake deelname Blauwestad¹⁹⁸ blijkt dat het consortium, dat dan nog uit drie partijen bestaat, definitief de ontwikkeling samen met de provincie ter hand wil nemen en heeft daartoe een aantal uitgangspunten geformuleerd. Het consortium stelt voor deze uitgangspunten op de kortst mogelijke termijn om te zetten in een samenwerkingscontract.

extra en vertrouwelijke vergadering commissie bestuur en financiën, 6 juli 2001 (verslag is inmiddels openbaar)

Er wordt een extra vergadering van de commissie Bestuur en Financiën ingelast, waarbij gedeputeerde Calon (voorzitter van de vergadering¹⁹⁹) aangeeft dat op alle informatie die tijdens de vergadering verstrekt wordt, geheimhouding rust. Als de commissieleden dit niet willen garanderen, ontstaat er een groot probleem en kan deze vergadering niet doorgaan. Vervolgens wordt er een aantal vertrouwelijke stukken uitgereikt die aan het eind van de vergadering weer worden ingenomen.

Na de leespauze geeft de gedeputeerde aan dat er aan het eind van de vergadering maar één vraag zal worden gesteld, namelijk of het mandaat voorfinanciering Blauwestad opgehoogd mag worden van 60 miljoen gulden naar 100 miljoen gulden.

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

198 Brief van 3 juli 2001, aan Stuurgroep Blauwestad/provincie Groningen t.a.v. M. Calon voorzitter/gedeputeerde, van consortium Blauwestad, ondertekend door R.P. Perk (regiodirecteur Ballast Nedam Bouwborg BV), J.A.M. van Kimmenaede (Algemeen directeur Geveke bouw BV) en H. de Vries (regiodirecteur Wilma BV).

199 Dit speelde zich af in de periode voor de dualisering.

Gevraagd wordt wat het risico is als niet vandaag maar pas na de vakantie het mandaat wordt gegeven²⁰⁰ - immers, de commissie kan alleen maar adviseren, want het mandaat kan alleen door de Staten worden gegeven²⁰¹. De gedeputeerde antwoordt dat dan de grondaankopen stilgezet moeten worden, hetgeen naar het gebied toe een slecht signaal zou zijn. Er zijn vragen²⁰² of een gemiddelde prijsklasse van 750.000 gulden voor Groningen niet te hoog gegrepen is, en - nu dit betekent dat er ook woningen verkocht worden van 450.000 gulden - of het dan nog gaat over de hoogste prijsklasse. De gedeputeerde²⁰³ verwijst naar andere plannen in Groningen, waar deze prijzen geen enkel beletsel vormden voor een snelle uitgifte. Er zal inderdaad sprake zijn van prijsdifferentiatie, maar dat is ook een zaak van de markt.

Ook worden er vragen gesteld over de risico's - bijvoorbeeld hoe het zit met de risico's als de plannen gaan wijzigen²⁰⁴ (en hoe het dan zit met het terugbetalen door het consortium) en of het risico - bij het onverhoopt niet doorgaan van het plan - voldoende is afgedekt²⁰⁵ (er wordt nu immers meer grond aangekocht). De gedeputeerde²⁰⁶ antwoordt dat de kwaliteit van het plan wordt vastgelegd en elk jaar 12,5% van de restsom over een periode van 8 jaar wordt teruggestort. Dit komt in het contract en staat los van de verkoop van woningen. Planwijzigingen kunnen alleen in gezamenlijk overleg worden doorgevoerd. Naar de mening van de gedeputeerde is de tegenwaarde van de grond en opstallen meer dan voldoende dekking voor die 100 miljoen. Daarnaast geeft de gedeputeerde aan dat hij - gezien de brief van het consortium - ook geen twijfels heeft aan het doorgaan van het project.

Op de vraag²⁰⁷ waarom de provincie voorfinanciert en of er straks sprake is van een PPS-constructie, antwoordt de gedeputeerde als volgt. "Het is de bedoeling dat er straks twee BV's komen: één BV van het consortium en één BV aan de publieke kant (Gemeenschappelijke Regeling/drie gemeenten, de provincie en het waterschap). Het waterschap heeft nooit deze (publieke) intentieverklaring ondertekend en wij vinden dat een omissie. We zijn nu dus zover dat het waterschap van plan is in die BV te gaan zitten. En beide BV's sluiten het PPS-contract." [...] "er zijn voor het consortium twee redenen waarom de provincie voorfinanciert. De provincie kan goedkoper geld lenen en ten tweede moet men het bedrag anders op de balans zetten, waardoor de concurrentiepositie ten opzichte van andere consortia in het geding komt."

200 Verslag cie B&F van 6 juli 2001, p. 1, GL/de heer Van der Ploeg.

201 Verslag cie B&F van 6 juli 2001, p. 4, GL/de heer Van der Ploeg.

202 Verslag cie B&F van 6 juli 2001, p. 1, GL/mevrouw Bos en D'66/mevrouw De Ridder.

203 Verslag cie B&F van 6 juli 2001, p. 2, gedeputeerde Calon.

204 Verslag cie B&F van 6 juli 2001, p. 1, D'66 mevrouw De Ridder.

205 Verslag cie B&F van 6 juli 2001, p. 2, PvdA/de heer De Bruijne.

206 Verslag cie B&F van 6 juli 2001, p.1 e.v. gedeputeerde Calon.

207 Verslag cie B&F van 6 juli 2001, p. 2, PvdA/de heer De Bruijne.

Opgemerkt²⁰⁸ wordt dat het er nu om gaat dat het College aannemelijk kan maken dat die voorfinanciering verantwoord is in het licht van toekomstige project-afspraken. Daarbij speelt de zekerheid een rol die het consortium kan bieden voor de loop van het project en de verplichtingen die men daarbij aangaat. Het is nu lastig om vast te stellen of er inderdaad geen twijfels zijn over het doorgaan van het project. Gedeputeerde Bleker²⁰⁹ geeft aan dat “GS nu materieel verzoeken om een verhoging van het mandaat om de aankoop van de gronden te kunnen doorzetten. Er is in dat verband gezegd dat er een brief diende te zijn van het consortium wat meer zekerheden biedt over het totstandkomen van het uiteindelijke contract. Want het uiteindelijke contract is de zekerheid van de doorgang van het project.”

Gevraagd wordt naar de inschattingen ten aanzien van planschade in dit bestemmingsplan, teneinde een goed beeld te krijgen van het risico dat gelopen wordt (de planschade komt namelijk voor rekening van de overheden). De gedeputeerde ziet dit als een punt dat in het contract geregeld wordt.

Na een schorsing voor overleg blijkt dat er nog wat punten zijn waar de fracties vragen of opmerkingen over hebben. Zo wordt gesteld²¹⁰ dat er destijds bij het verlenen van het mandaat van 60 miljoen gulden in feite geen enkele garantie was, want er lag op dat moment geen grondaankoop aan ten grondslag. Gelet op hetgeen naar voren is gebracht, is er nu een garantie in de vorm van 1000 ha. aangekochte grond. Omdat het risico ten opzichte van de vorige situatie niet vergroot wordt, kan een aantal fracties²¹¹ instemmen met een verhoging van het mandaat naar 100 miljoen gulden. Een aantal andere fracties²¹² maakt een voorbehoud, omdat er geen tijd is geweest voor fractieoverleg en omdat er geen gedetailleerde informatie wordt gegeven, waardoor het moeilijk is de risico's in te schatten. Het door de gedeputeerde terloops vermelde bedrag van 160 miljoen gulden dat in 2003 aan voorfinanciering nodig zal zijn, wordt verder niet besproken. De fractie van de SP blijft bij het standpunt geen voorstander te zijn van het plan Blauwestad.

Uit een afdelingsnota van 11 september 2001 inzake ophoging van het investeringskrediet, blijkt dat volgens de exploitatieopzet van 3 juli 2001 het project circa 285 miljoen gulden zal kosten. In 2003 zal het maximale bedrag van 160²¹³ miljoen gulden moeten worden voorgefinancierd. Tegen die tijd moet men met het consortium bezien welke zekerheden er staan tegen de aanvullende financiering door

208 Verslag cie B&F van 6 juli 2001, p. 3, PvdA/de heer De Bruijne.

209 Verslag cie B&F van 6 juli 2001, p. 3, gedeputeerde Bleker.

210 Verslag cie B&F van 6 juli 2001, p. 4, CDA/de heer Werkman.

211 Verslag cie B&F van 6 juli 2001, p. 4, de fracties van CDA, VVD, GPV en PvdA.

212 Verslag cie B&F van 6 juli 2001, p. 4 en 5, de fracties van GroenLinks (mevrouw Bos en de heer Van der Ploeg) en D'66.

213 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.

de provincie. Uit de in die periode gehouden vergaderingen²¹⁴ vlak voor ondertekening van de Overeenkomst Blauwestad blijkt dat er een tegenvaller is op subsidiegebied: de REONN/Kompas aanvraag voor 20 miljoen gulden bevindt zich nog in de aanvraagfase. Er is echter voorbeslag gelegd met de toestemming van de andere provincies (Drenthe en Fryslân) en er is geen reden om er aan te twijfelen dat dit bedrag zal worden toegekend.

Voor de vergadering van 28 september van het Dagelijks Bestuur (waarin het finale besluit over de concept-contracten moet worden genomen) worden de stukken op 27 september aangeleverd. De Rekenkamer acht dit rijkelijk laat, vooral omdat ambtelijk advisering over de concepten dan niet meer mogelijk is. Zij plaatst deze opmerking, omdat bijvoorbeeld dan voor het eerst naar voren komt dat het maatschappelijk kapitaal van de private BV op 3 miljoen gulden is gesteld. Dit is opmerkelijk omdat altijd is bevestigd dat de private partijen 10 miljoen gulden zouden bijdragen. Over het punt van planschade, waarbij GS zich op het standpunt stellen dat dit ten laste komt van de gemeenten, geven de gemeenten aan dat het geen kwestie is van niet willen, maar van (financieel) niet in staat zijn om eventuele claims op te kunnen vangen. De gemeenten zijn van mening dat zij een dergelijk risico niet kunnen nemen. Ook het waterschap geeft aan dat het eerder ingebrachte punten mist – deze dienen in het contract te worden opgenomen, wil het waterschap deelnemen aan de uitvoering van de Blauwestad.

In oktober 2001 aan de vooravond van ondertekenen van de OBS²¹⁵ blijkt dat het waterschap Hunze en Aa's geen partij kan zijn. Het waterschap kan niet instemmen met de publieke samenwerkingsovereenkomst, omdat voor het waterschap essentiële aspecten niet kunnen worden opgenomen. Deze aspecten hebben betrekking op de reikwijdte van de deelname, de financiële bandbreedte (kostenraming waterberging van 7,3 miljoen gulden, met een bijdrage van het waterschap van minimaal 3 en maximaal 4,3 miljoen gulden) en vrijwaring van een aantal risico's en schades. Met toetreden zou het waterschap zijn verantwoordelijkheden vanuit de beperkte overheidstaak, overschrijden – hoe zeer het waterschap ook in maatschappelijk opzicht zou willen deelnemen aan dit (publieke) samenwerkingsverband. Het waterschap blijft evenwel betrokken op bestuurlijk niveau als adviseur. De medewerking van het waterschap blijft gewaarborgd en het waterschap zal zijn (wettelijke) rol bij dit project op een volwaardige en constructieve wijze blijven uitvoeren.

Op 25 oktober 2001 sluiten de gemeenten Reiderland, Scheemda en Winschoten (verenigd in een Gemeenschappelijke Regeling) en de provincie Groningen de 'Samenwerkingsovereenkomst Publieke Partijen De Blauwestad'. De oprichtingsakte, die als bijlage is opgenomen bij de

214 Stuurgroepvergadering van 21 september en DB-bijeenkomst van 28 september 2001.

215 Brief van 24 oktober van het Algemeen Bestuur aan GS Groningen.

overeenkomst, regelt het bestuur en het toezicht van de vennootschap. Het bestuur wordt opgedragen aan één of meer directeuren. Het toezicht wordt gevormd door een Raad van Commissarissen bestaande uit 5 leden, waarvan 3 kunnen worden benoemd door de Gemeenschappelijke Regeling en 2 door de provincie.

De Samenwerkingsovereenkomst Publieke Partijen De Blauwestad geeft een redelijk heldere verdeling van taken, risico's en verantwoordelijkheden, die nagenoeg volledig de wettelijke en formeel bestuurlijke taakverdeling volgt zoals die in Nederland geldt tussen provincie en gemeenten. Deze wettelijke en bestuurlijke taakverdeling geeft echter geen richting voor de verdeling van verantwoordelijkheden inzake de aansturing van het project. Deze verdeling van verantwoordelijkheden inzake de aansturing en toezicht is uiterst summier geregeld in de samenwerkingsovereenkomst. Uit gesprekken met voormalig leden van de Stuurgroep²¹⁶ die gemeenten en Waterschap vertegenwoordigden, komt het beeld naar voren dat de provincie voor de troepen uit liep en als het ware het project heeft overgenomen²¹⁷: Enerzijds omdat de provincie over meer kennis beschikte dan de gemeenten, anderzijds omdat de provincie het grootste (financiële) risico liep.

De publieke aansturing van het project en de publiek-private samenwerking wordt in de Samenwerkingsovereenkomst vrijwel volledig gedelegeerd aan de publieke BV (BSBV). De samenwerkingsovereenkomst, noch de oprichtingsakte geeft aan hoe de publieke belangen van de Blauwestad geborgd (kunnen) worden door de BSBV. Later zal duidelijk worden dat dit niet of onvoldoende gebeurt: wanneer het publiek belang in het geding is (bij de uittreding van BAM en Ballast Nedam in 2007, bij de discussie over de versnelde grondleveringen in 2008, bij het vragen om uitstel van betaling door Koop Holding Europe in 2009) is het altijd de provincie, bij monde van de gedeputeerde Ruimtelijke Ordening, die de gesprekken met de private partijen voert en het publieke belang verdedigt. Er lijkt een discrepantie te bestaan tussen de beoogde publieke aansturing van de Blauwestad (via de publieke B.V.) en de werkelijke publieke aansturing van het project (via de politieke leiding van de provincie)²¹⁸. De Rekenkamer constateert dat van een duidelijke besluitvormings- en organisatiestructuur aan publieke zijde nauwelijks sprake was.

2001 Overeenkomst Blauwestad (OBS)

Over de voorfinanciering wordt in de GS voordracht van 27 september 2001, waarin de ontwerp-overeenkomst Blauwestad aan de Staten wordt voorgelegd, het volgende opgemerkt²¹⁹: "In 1999 hebben Provinciale Staten ingestemd met de instelling van een provinciaal

216 De heren Groot (9 maart), Meijerman (23 maart), Van Hall (9 maart) en mevrouw Jonkman-Jansen (8 maart 2010).

217 Dit beeld is bevestigd in een gesprek met de heer Alders, op 25 maart 2010.

218 Dit beeld is bevestigd in een gesprek met de heer J. Postema 16 maart 2010.

219 Voordracht GS, 27 september 2001, p. 4 §3.4.

investeringskrediet van 60 miljoen gulden netto. Hierdoor is de mogelijkheid geschapen om voorfinanciering ook mogelijk te maken voor de overige kosten zoals grondverwerving, plankosten en aanleg publieke en private infrastructuur. De sterk gestegen kosten van verwerving onroerend goed vormden de voornaamste oorzaak voor het feit dat de rijkssubsidie ontoereikend was om alle voorbereidingen te financieren. Op het moment van besluitvorming ligt ons financieel mandaat op 60 miljoen gulden netto. Op 3 oktober 2001 hebben de Staten waarschijnlijk definitief mandaat verleend voor ophoging van het bestaande investeringskrediet met 40 miljoen gulden. Hieraan liggen dezelfde motieven ten grondslag als in het jaar 1999.”

Wat betreft de financiering van het publieke deel blijkt uit de voordracht²²⁰ dat er uitvoerig overleg voor nodig is geweest tussen de publieke partijen (rijk, provincie, gemeenten en deelnemers SNN). De bijdragen van gemeenten, provincie en het rijk zijn toegezegd en betaald. Voor de Kompassubsidie van SNN is een voorbeslag overeengekomen van 20 miljoen. Ten aanzien van de voorfinanciering wordt gesteld dat “na aftrek van de overheidsbijdrage van 70 miljoen gulden, de gemaakte kosten via kavelprijzen van de te verkopen woningen voor de betrokken partijen naar saldo nul worden teruggebracht”. Dit houdt in dat de private partijen zo’n 162 miljoen gulden moeten terugbetalen²²¹. De voordracht²²² gaat in op een aantal zaken, maar benoemt niet expliciet de risico’s. Op twee punten komen deze ‘versluierd’ naar voren, maar wordt gesteld dat die niet voor rekening van de provincie komen. Het gaat om het risico van kostenstijgingen, waarbij de private partijen verantwoordelijk zijn voor de stijgingen van die kostenposten die zijn opgenomen in de exploitatie-opzet. Daarnaast wordt de mogelijkheid van planschade genoemd, dat wordt gerekend tot de normale risico’s van het uitvoeren van gemeentelijke taken.

In de voordracht²²³ wordt nogmaals benoemd dat huidige richtprijzen van woningen mikken op het hoogste segment van de regionale woningmarkt. De provinciale Nota Bouwen en Wonen 2002-2006 voorziet in een jaarlijkse monitoring van de woningmarkt rondom de Blauwestad. Als het gaat om grondverwerving blijkt uit de voordracht²²⁴ dat op 1 juni 2001 de verwerving van ruim 50% van de grond in definitieve of voorlopige contracten is vastgelegd. Voor circa 25% is een aparte constructie in de maak, aankoop kan dan achterwege blijven.

uitgangspunten en inhoud van de OBS

De basisgedachte van de OBS houdt in dat publieke partijen een

220 Voordracht GS, 27 september 2001, p. 3 §3.4.

221 Vragenlijst NR Blauwestad II/PPS, antwoord vraag 4. Ook wordt aangegeven dat het bedrag dat nog in de voordracht wordt genoemd (155 mln HFL) waarschijnlijk op een eerdere peildatum is gebaseerd.

222 Voordracht GS, 27 september 2001.

223 Voordracht GS, 27 september 2001, p. 3 §3.2.

224 Voordracht GS, 27 september 2001, p. 4 §3.5. Grondverwerving.

planologisch kader vast stellen dat de realisering van het project mogelijk maakt en dat de provincie het eigendom van de gronden in het plangebied verwerft. Ook zullen de publieke partijen de publieke voorzieningen (publieke infrastructuur) ten behoeve van woongebieden realiseren. De Ontwikkelingsmaatschappij (OM) is verantwoordelijk voor de verkoop van de bouw kavels om daarop 1200 woningen te realiseren. Een deel van die woningen zal in seriematige bouw tot stand komen, de rest via vrije kavel verkoop.

Om die basisgedachte tot uiting te brengen, maken partijen in de OBS nadere afspraken over de taakverdeling, de financiering en de verdeling van kosten en risico's. Vanuit het perspectief van financiering en bekostiging zijn de belangrijkste onderdelen van de OBS:

- De leveringplicht van de provincie van de bouw kavels nadat de publieke infrastructuur in hoofdzaak voltooid is en de afnameplicht van de OM tegen een koopprijs gelijk aan het exploitatieresultaat²²⁵ verminderd met de publieke bijdragen ad fl. 70 miljoen;
- De geplande afname door de OM in 8 jaar na het in hoofdzaak voltooid zijn van de publieke infrastructuur. Een snellere of tragere afname is toegestaan;
- De verplichting voor publieke partijen om beheer en instandhouding en onderhoud op zich te nemen voor de gebieden in het project;
- De financiering door de provincie van de zogeheten kosten elementen 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 tarief. Afgesproken werd eveneens: "mocht de voorfinanciering een bedrag van fl. 100 miljoen overschrijden, dan zal de OM in overleg met de provincie zekerheden stellen, die tegenover deze financiering staan"²²⁶;
- De betaling van de koopprijs werd in de OBS geheel losgekoppeld van de afname en de financiering. De OBS verplichtte de OM de koopprijs te voldoen in 8 jaarlijkse termijnen, beginnend een halfjaar na de voltooiing van de publieke infrastructuur;
- De vermogensstorting in de OM door de participerende vennoten ter grootte van elk fl. 1 miljoen aan contanten;
- Het monitoringsysteem dat beschrijft in welke omstandigheden de afspraken ten aanzien van het aantal woningen, de kwaliteitseisen, de totale oppervlakte aan bouw kavels en/of de tijdsfasering gewijzigd kunnen worden;

225 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.

226 OBS, artikel 12, lid 2.

- De bepalingen (artikel 23) die zeggen dat het partijen niet toegestaan is hun rechten en/of verplichtingen geheel of gedeeltelijk over te dragen aan een derde zonder de voorafgaande toestemming van de andere partij, welke toestemming niet op onredelijke gronden zal worden geweigerd.

Al met al komt op deze uitgangspunten een publiek-private samenwerking tot stand waarbij de gebiedsontwikkeling twee financieringsbronnen had: de voorfinanciering door de provincie tegen de Euribor 3-maands rente met een plafond aan financiering en de opbrengsten uit verkoop van kavels/woningen door de Ontwikkelingsmaatschappij. De bijdrage aan de OM door de vennoten kan, vanwege de zeer beperkte omvang niet als serieuze financieringsbron beschouwd worden. De exploitatieopzet voorzag in een strak schema: start verkoop door de OM en daarmee start van de betalingen aan de provincie in 2004.

commissie Bestuur en Financiën behandeling van de voordracht inzake de OBS (19 oktober 2001)

In de vergadering²²⁷ van de commissie Bestuur en Financiën waarin de voorgenomen overeenkomst wordt behandeld, worden vragen gesteld over een aantal zaken in de OBS zoals het nulrisico en spreiding van de risico's. Gevraagd wordt of het nul-risico voldoende is afgedekt. Tevens wordt er op gewezen dat op een bepaald moment de keuze is gemaakt om een nulrisico te lopen, en dat nu het goede moment zou zijn om in het openbaar duidelijk te maken waarom die keuze dan is gemaakt²²⁸. Daarnaast blijkt dat de commissie zo goed mogelijk probeert de toekomstige risico's te achterhalen; opgemerkt wordt 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."²²⁹.

Volgens de gedeputeerde zijn de volgende risico's te onderscheiden:

- verstoring van de waterbeheersing in het gebied door de ingreep in de Blauwestad

De extra kosten waterberging/schade ten gevolge van waterberging ca. 7,1 miljoen gulden komen ten laste van de exploitatie (en niet voor rekening van de gemeenten); doordat het waterschap niet is toegetreden tot de publieke BV, zijn de afspraken komen te vervallen en moet een oplossing worden gezocht;

- de Zuid-oost hoek bevat een potentieel risico omdat deze buiten de exploitatie valt.

In dat gebied moet 250 ha. EHS worden gerealiseerd (is 350 ha. grond voor aangekocht). In het oorspronkelijke bestemmingsplan (waar door de Inspectie van VROM een streep is gehaald) zou in het 350 ha.

227 Verslag cie B&F, 19 oktober 2001, nr. 12/GS-voordracht inzake de realisering van de Blauwestad.

228 Verslag cie B&F, 19 oktober 2001, nr. 12, p. 7 en p. 8.

229 Verslag cie B&F, 19 oktober 2001, nr. 12, p.5, bijdrage PvdA (De Bruijne).

te realiseren natuurgebied 80 woningen worden gebouwd, waarmee het tekort van 10 miljoen gulden zou worden gedekt. Omdat GS nu goedkeuring (moeten) onthouden aan het bestemmingsplan, zal er een nieuwe gebiedsvisie worden gemaakt, inclusief verdeling van de kosten (zouden opgebracht worden door de bouwers, 80 woningen extra.) De andere (door Statenleden aangekaarte) risico's ziet de gedeputeerde niet, hij is van mening dat "als je het contract beziet [...] de risico's meer dan voldoende zijn afgedekt".

In de vergadering zijn door de leden van PS als risico's genoemd:

- het risico dat de CV failliet gaat en tussentijds afhaken zou niet geregeld zijn in de contracten.

Volgens gedeputeerde staan achter de CV 3 bouwondernemingen die hoofdelijk hebben getekend voor de uitvoering van het project. Er is afgesproken dat zonder goedkeuring van de private partijen niet zomaar een of twee van die ondernemingen uit de CV kunnen treden en andere daarin kunnen stappen. Op de vraag waarom het niet is geregeld over hoe je als partijen met elkaar omgaat bij tussentijds afhaken, geeft de gedeputeerde geen antwoord. Blijkens beantwoording van de provincie²³⁰ bleek dit niet aan de orde te zijn: het was een project met groot politiek prestige.

- de toekomstige financiële risico's, zoals een teruglopende economie, renteverhoging, noodzaak meer grond af te graven in verband met de waterkwaliteit.

Gevraagd wordt of het College niet bang is dat de m²-prijs dan zelfs voor de beoogde doelgroep te hoog zal uitvallen. Bovendien wordt opgemerkt dat 'naast de risico's voor de provincie, ook gedacht moet worden aan de risico's voor het betrokken gebied. Als het allemaal een beetje tegen zou zitten, dan blijven de mensen die nu in het gebied wonen, straks zitten met een aangetast landschap en mogen ze ook nog eens meebetalen aan een financiële catastrofe.'

- de haalbaarheid van de afzetmogelijkheden van woningen in het gebied.

Gevraagd wordt of de gehanteerde vooronderstelling (namelijk: als 1200 dure woningen niet goed zouden verkopen, dan wordt overgegaan naar een andere prijsklasse en naar het toegestane maximum van 1800 woningen) wel werkt. Als je 1200 dure woningen niet kan wegzetten, waarom zou dat dan wel lukken met (zelfs nog een groter aantal) goedkope woningen. Ten tweede wordt geconstateerd²³¹ dat bij verhoging van het aantal woningen naar 1800 goed bekeken moeten worden hoe dat zich verhoudt tot de regionale woningbouwplannen van de omliggende gemeenten.

- monitoringsysteem

Ook wordt opgemerkt²³² dat middels het monitoringsysteem

230 Beantwoording vragenlijst I NR, vraag 18.4 en antwoord op vraag 25.4.

231 Verslag cie B&F, 19 oktober 2001, p. 5, de heer De Bruijne.

232 Verslag cie B&F, 19 oktober 2001, p.10, bijdrage VVD (mevrouw Waal).

gereageerd kan worden als de huizenmarkt zou instorten, maar – zo wordt gevraagd: ‘wat als dat niet werkt?’ Uit de beantwoording van de gedeputeerde²³³ komt naar voren dat hij niet van plan is om de Staten te informeren over het inwerking zetten van het monitoringsysteem. Daarnaast wordt gevraagd naar de voortgang op de aankoop van de gronden²³⁴, omdat een kwart van de gronden nog niet is aangekocht en deels onteigend zullen moeten worden. Gevraagd wordt waarom het monitoringsysteem niet gedurende de hele looptijd wordt ingezet. De gedeputeerde licht toe dat het monitoringsysteem niet bedoeld is ‘om onder dingen uit te komen’ (wat hij toch een beetje proeft), maar dat het eigenlijk gaat om het terughalen van 1800 woningen. Het monitoringsysteem gaat in op het moment van verkoop, naar verwachting 2003/2004. Het is dan de vraag of je voor de laatste twee jaar nog een extra monitoring in moet stellen. “Alle deskundigen zijn het er over eens dat het grootste risico in het begin zit, in de eerste twee of drie jaren.”²³⁵

Overigens dient opgemerkt te worden dat - hoewel het monitoringsysteem onderdeel uitmaakt van de discussie - deze als bijlage bij de OBS gevoegde afspraak dan vertrouwelijk is en nog lange tijd zal blijven. Gevraagd waarom dit onderdeel vertrouwelijk is gehouden, is het vermoeden²³⁶ dat men het enthousiasme en optimisme niet wilde temperen door te laten zien dat er zich mogelijk ook tegenslagen zouden kunnen voordoen.

Ook blijkt de verdeling zoals voorgesteld door de gedeputeerde (50% voor mensen van buiten en 50% voor mensen uit de regio) op bedenkingen te stuiten, zeker omdat een huizenprijs van 600.000 gulden voor mensen uit het Oldambt niet echt het midden- of lagere segment is. Concurrentie met Meerstad ziet de gedeputeerde²³⁷ niet, omdat er een verschil in periode van realisering zit en het segment waar Blauwestad zich op richt (bovenkant van de markt, die op dat moment op 1 miljoen gulden ligt).

De voordracht²³⁸ besluit met de mededeling dat voorliggende documenten beschouwd dienen te worden als definitieve concepten, waarop geen amendementen meer mogelijk zijn. Een aantal commissieleden²³⁹ stelt hier vragen over en dan vooral hoe het College in zijn verantwoordelijkheid richting Staten daar mee om denkt te gaan en of het College de Staten eigenlijk wel serieus neemt? Uit de beantwoording van de gedeputeerde blijkt dat er geen amendering meer kan plaatsvinden – bij de behandeling van de financiële toets in 1999 is afgesproken dat de Staten alle stukken nog een keer

233 Verslag cie B&F, 19 oktober 2001, p. 16, gedeputeerde Calon.

234 Verslag cie B&F, 19 oktober 2001, p. 8, de heer De Bruijne.

235 Verslag cie B&F, 19 oktober 2001, nr. 12, p. 13.

236 Uit gesprek met de heer P. van den Burgh op 19 februari 2010.

237 Verslag cie B&F, 19 oktober 2001, p. 15, gedeputeerde Calon.

238 Voordracht GS, 27 september 2001, p. 5 §6 Tot slot.

239 Verslag cie B&F, 19 oktober 2001, nr. 12, p. 10.

voorgelegd zouden krijgen om een politiek eindoordeel te kunnen geven. Daarnaast wordt gevraagd naar de mogelijkheden van publieke controle door de Staten nu gekozen is voor een BV in plaats van bijvoorbeeld een gemeenschappelijke regeling. De gedeputeerde²⁴⁰ geeft aan dat “het niet anders kan zijn – als je wijzigingen aanbrengt in plannen waarvoor je als publieke partij verantwoordelijk bent – dat ook terugkoppelt naar het publieke orgaan”.

behandeling voordracht OBS in Provinciale Staten (7 november 2001)

In de daaropvolgende vergadering van Provinciale Staten²⁴¹ blijken alle partijen met uitzondering van de SP (redelijk tot zeer) positief tegenover de voorstellen te staan. Naast enthousiasme over het project Blauwestad, kan ook een zekere opluchting worden waargenomen dat het einde van planvorming in zicht is en de schop in de grond gaat²⁴². Wel heeft de vertrouwelijkheid van informatie en het nu en dan ontbreken van informatie ertoe bijgedragen dat het op bepaalde momenten lastig was en ook nu is om een oordeel te vormen²⁴³: “wij dienen een finaal oordeel uit te spreken over datgene wat momenteel voorligt. Het is slikken of stikken en wij verkiezen het eerste.”

Aan de andere kant wordt gesteld²⁴⁴ dat “er veel meer informatie beschikbaar is dan wij verwachten. Het hele dossier is aan ons voorgelegd en de gedeputeerde heeft alles in het werk gesteld om ons zo volledig mogelijk te informeren. [...] Een onderliggende detaillering van de kosten ontbreekt echter, maar dat was al bekend.” De gedeputeerde²⁴⁵ trekt in zijn betoog enigszins het boetekleed aan door te stellen: “Ik heb er begrip voor dat velen zeggen dat zij op dat moment ook die informatie hadden moeten hebben. Het was voor ons een leerproces, in een publiek-private samenwerking, in een onderhandelingstraject, een traject waarbij men grondaankopen doet. Dan kan men nu eenmaal niet altijd alle informatie geven.” Opgemerkt wordt dat er sinds 1997 slechts eenmaal over de materie is gesproken,

240 Beantwoording gedeputeerde Calon tijdens cie B&F, 19 oktober 2001, nr.12, p.14.

241 Verslag PS-vergadering van 7 november 2001, nr. 7.

242 Verslag PS-vergadering van 7 november 2001, nr. 7, PvdA (p.1) “het heeft enige tijd geduurd, maar het geduld wordt rijkelijk beloond”; CDA (p.5) “de voorbereidingen van Blauwestad kennen een lange doorlooptijd[...] als zekerheid zou bestaan over de beheersbaarheid van de risico’s van de PPS-constructie, kon wat ons betreft de schop in de grond. En dat is gepland op 10 november a.s.”; VVD (p.6) “na jaren van voorbereiding, voorlichting, protesten, aanpassen van plannen ligt nu de voordracht op tafel waar het uiteindelijk om gaat.” [...] “De eerste boom de grond in en graven maar. Het is bijna tijd voor champagne.” RPF/SGP (p.10) “Dit is een historische dag vanwege het Koninklijk bezoek en is waarschijnlijk de start voor de realisering van een omvangrijk plan.”

243 RPF/SGP, p. 10 van het verslag van de PS-vergadering van 7 november 2001.

244 Verslag PS-vergadering, 7 november 2001, nr. 7. de heer Van der Ploeg (GL), p. 7.

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

hetgeen wordt betreurd²⁴⁶. De gedeputeerde geeft²⁴⁷ aan dat er tussen 1998 – 2001 acht extra (voorlichtings- en informatie)bijeenkomsten voor raden en Staten zijn geweest en er geprobeerd is zoveel mogelijk informatie te geven

Ondanks het enthousiasme over de Blauwestad, wordt in de Statenvergadering ook een aantal kritische vragen gesteld. Eén daarvan is dat in de voordracht de verwijzing naar de oorspronkelijke doelstelling ontbreekt. De andere vragen hebben te maken met:

- PPS-constructie en risico's

Niet duidelijk uit de stukken blijkt wat de motivering van de provincie is geweest om deel uit te maken van overheidsBV – is overwogen om zich terug te trekken en de uitvoering aan gemeenten, het waterschap en de private partijen over te laten? Het is zelfs denkbaar dat er geen PPS-constructie was aangegaan en dat het geheel door de private partijen was uitgevoerd. Durfden zij het niet aan?²⁴⁸ Voor toekomstige onzekerheden is het consortium contractueel verantwoordelijk of – zo wordt aan GS gevraagd – kunnen de Staten in de toekomst nog met verrassingen te maken krijgen?

De gedeputeerde²⁴⁹ geeft toe dat hij in de beantwoording aan de commissie Bestuur en Financiën van 19 oktober 2001 een fout heeft gemaakt als het gaat om het nul-risico. De gedeputeerde betoogt dat juist het kenmerk van een PPS-constructie in dit geval is dat de overheid staat voor zaken waar zij verstand van denkt te hebben (planologische procedures, ontwikkelingen, EHS, water etc). Aan de andere kant staat de markt, die geacht wordt het meeste verstand van marktrisico's te hebben. Als er kostenstijgingen zijn, komen die in de exploitatie en dus in de kavelprijs. Het feit dat zeer gerenommeerde marktpartijen zeggen dat zij dit risico willen nemen en dat het overzienbaar is, geven GS voldoende vertrouwen in het plan. Op een vraag uit de Staten of de private partijen hebben laten vastleggen dat zij expliciet niet individueel garant wensen te staan, antwoordt de gedeputeerde dat dit inderdaad juist is.

- Financiële onderbouwing/woningbouw

Daarnaast wordt gevraagd of de dekking vanuit financieel oogpunt solide is, immers de dekking is te realiseren door de grondprijzen van de kavels en de winst uit de woningbouw²⁵⁰. De gedeputeerde²⁵¹ geeft aan dat – voordat er een huis staat, dit project direct een investeringsvolume genereert van 300 miljoen gulden. “Bij 1200 huizen van gemiddeld 1 miljoen gulden – ik kom daar straks op terug, want zo heb ik het niet gezegd – gaat het om een direct investeringsvolume van 1,5 miljard gulden in acht jaar.”

246 Verslag PS-vergadering, 7 november 2001, nr. 7. mevrouw De Ridder/D'66, p. 11.

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

248 Verslag PS-vergadering, 7 november 2001, nr. 7. de heer De Bruijne/PvdA, p. 4.

249 Verslag PS-vergadering, 7 november 2001, nr. 7. gedeputeerde Calon, p. 17.

250 Verslag PS-vergadering, 7 november 2001, nr. 7. de heer De Bruijne/PvdA, p. 4.

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

In de 2^e termijn wordt ingegaan op de nut en noodzaak van het plan en voert de PvdA²⁵² als argument aan: 'in het NEI-rapport zijn nadrukkelijk feiten aangegeven over effecten op economisch terrein.' Ook op een vraag van de SP hierover wordt verwezen naar het NEI-rapport. Andere fracties²⁵³ geven aan (al eerder) kritische kanttekening te hebben geplaatst bij de onderbouwing van de marktkansen en het verwachte economisch rendement van 400 arbeidsplaatsen. De Rekenkamer merkt hier over op dat het geen feiten betreft, maar ramingen, waarbij één vooronderstelling (meewegen effecten recreatiewoningen) niet klopt. Daarnaast heeft het NEI vier varianten berekend (waarvan alleen de meeste gunstige is genoemd) en is een aantal, volgens het NEI noodzakelijke, randvoorwaarden later niet meegenomen in de besluitvorming.

- Voorzieningen in het gebied

Eerder stelde de gedeputeerde Financiën in de commissie²⁵⁴ dat er in de Blauwestad geen voorzieningen komen. De gedeputeerde Ruimtelijke Ordening is blijkens het verslag van de commissie RWG een andere mening toegedaan, namelijk dat het College wil onderzoeken hoe het daarmee om wenst te gaan (de gedeputeerde Welzijn en Zorg maakt zich ook zonder onderzoek grote zorgen maakt over de integratie van nieuwe bewoners en het gebrek aan voorzieningen in de Blauwestad). De Rekenkamer merkt hierbij op dat de portefeuilles Financiën en Ruimtelijke Ordening in één en dezelfde persoon zijn verenigd, hetgeen de uitspraken in bijzonder daglicht plaatst.

Ook wordt opgemerkt dat de nationale seniorenmarkt die een interessante markt is, slechts interesse heeft voor de Blauwestad als er voldoende voorzieningen zijn. De gedeputeerde²⁵⁵ geeft aan dat – hoewel er misschien sprake lijkt van een misverstand – hij bedoelde te zeggen dat er in de Blauwestad geen voorzieningen komen. De Blauwestad is bedoeld als drager en 'boost' in het Oldambt en het zou niet goed zijn als daar een geïsoleerde woongemeenschap van 1200 tot 1800 gezinnen ontstaat die daar allemaal hun eigen voorzieningen hebben. De Rekenkamer heeft hierbij als kanttekening: goede voorzieningen waren volgens het NEI-rapport een absolute randvoorwaarde voor het realiseren van de economische effecten.

- Blauwestad in relatie tot de regionale woningmarkt

Zorgen²⁵⁶ worden geuit over de woningbouw voor de directe (eigen) bewoners van de regio. Als de strategie succesvol is, dan zet dat een rem op de mogelijkheden voor de huidige bewoners in lagere en middensegmenten. Sterker nog, de kansen voor de lokale

252 Verslag PS-vergadering, 7 november 2001, nr. 7. de heer De Bruijne/PvdA, p. 19.

253 Verslag PS-vergadering, 7 november 2001, nr. 7. RPF/SGP, p. 11 ('al in 1997 kritische kanttekeningen geplaatst').

254 Cie B&F 19 oktober 2001, p. 15/PS-vergadering 7 november 2001, p. 7.

255 Verslag PS-vergadering, 7 november 2001, nr. 7. gedeputeerde Calon, p. 15.

256 Verslag PS-vergadering, 7 november 2001, nr. 7. de heer Van der Ploeg (GL), p. 8 en de heer Boersema (RPF/SGP) p. 11.

woningmarkt lijken tot het minimum beperkt. Dit heeft te maken met het feit dat de kavelprijs ten opzichte van het oorspronkelijke plan verviervoudigd is (van 200.000 gulden naar 1 miljoen gulden) en dat een exploitatietoename zal leiden tot verdere verhoging van de kavelprijs. Wat betreft het de doelgroep geeft de gedeputeerde²⁵⁷ aan dat bedoeld is dat 50% geacht wordt van buiten te komen en dat GS er vanuit gaan dat van 50% wordt aangenomen dat zij uit het gebied komen. Dat maakt het gebied tot de bovenkant van de regionale woningmarkt (huizen-prijzen van 200.000 – 300.000 gulden). Ook refereert de gedeputeerde aan de vertrouwelijke brief van de drie bouwondernemingen waarin zij een bedrag noemen van tenminste 750.000 euro. Volgens de gedeputeerde zal de bovenkant van die regionale woningmarkt gemiddeld op 1 miljoen gulden liggen. Dat betekent dus huizen van 3 miljoen gulden én ook huizen van 600.000 gulden.

Eén partij (SP) deelt niet in het enthousiasme, en dat heeft onder andere te maken met het feit dat volgens hen een debat niet zinvol is. Alles ligt immers al vast en de Staten kunnen slechts instemmen of het plan verwerpen. Daarnaast geeft de SP aan dat zij de Blauwestad van meet af aan een historische vergissing hebben gevonden. De SP levert evenwel graag haar bijdrage, al was het maar omdat aan de bewoners van de betrokken gebieden niets gevraagd is en de SP pleit voor een referendum. Ook wordt aangegeven dat het argument werkgelegenheid in de zin van profijt voor de plaatselijke economie wel eens tegen zou kunnen vallen, omdat veel land- en tuinbouwers moesten verkassen en er veel arbeidsplaatsen zijn verloren.

Als het gaat om de verdeling van verantwoordelijkheden tussen GS en PS hebben de Statenleden een aantal vragen. Niet alleen zijn ze niet zo gecharmeerd van het feit dat het ‘stikken of slikken’ is omdat er op de contracten geen amendementen of wijzigingen mogen worden aangebracht. Ook het voorstel van GS om toekomstige wijzigingen in de contracten (technische aanpassingen) zonder toe- of instemming van PS te nemen²⁵⁸ levert een aantal vragen en discussie op. Het gaat daarbij vooral om de reikwijdte van het begrip ‘technische aanpassing’ (is dat bijvoorbeeld het omzetten van 1200 naar 1800 woningen) en het voorstel om de commissie Bestuur en Financiën hierover te laten beslissen (terwijl de commissie slechts een adviserende bevoegdheid aan PS heeft en geen zelfstandige beslissingsbevoegdheid).

De gedeputeerde antwoordt²⁵⁹ dat “technische wijzigingen zijn technische wijzigingen in de zin dat zij geen beleidsmatige consequenties hebben ter beoordeling aan het College. U kunt dan later zeggen: College u heeft het niet goed gedaan. Beleidsmatige

257 Verslag PS-vergadering, 7 november 2001, nr. 7. gedeputeerde Calon, p. 16.

258 Volgens ambtelijke reactie (2.41) op de Nota van Bevindingen wordt deze

bevoegdheid beperkt tot gevallen waarin geen sprake zou zijn van een materieel negatief effect voor de provincie en zou deze bevoegdheid bestaan tot aan het tijdstip van ondertekening.

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

wijzigingen leggen we ter advisering voor aan de commissie. Als die zegt 'dat is niet goed, dat moet naar de Staten', gaat dat naar de Staten, wordt het hier geagendeerd en voeren wij hier het debat."

De voorstellen van GS worden in de vergadering van 7 november 2001 overgenomen (inclusief die tot oprichting van een publieke BV en delegatie aan GS inzake wijzigingen van technische aard), waarbij twee leden²⁶⁰ tegen de voordracht hebben gestemd en twee leden²⁶¹ tegen de delegatie aan Gedeputeerde Staten. Op 10 november 2001 wordt de Overeenkomst Blauwestad getekend en gaat de eerste schop in de grond.

constateringen Rekenkamer over (uitgangspunten en financieringsstructuur) OBS

De Rekenkamer wil over de OBS en de onderliggende uitgangspunten, zoals de veronderstelling van de provincie dat zij nul-risico loopt, nog een aantal zaken opmerken. Als het gaat om de consistentie van afspraken in de OBS met de exploitatieopzet, dan is de Rekenkamer van mening dat dit niet het geval was. Uit zowel de exploitatieopzet (het 'cumulatief saldo') als uit een interne notitie²⁶² blijkt dat in 2003 het voorfinancieringskrediet rond de fl. 160 miljoen zal liggen. Dit cumulatief saldo zal in 2003 het hoogst zijn, omdat gepland is dat de verkoop van de kavels in 2004 start. Dit plaatst de bepaling 'mocht de voorfinanciering een bedrag van fl. 100 miljoen te boven gaan, de OM in overleg met de provincie zekerheden zal stellen' in een ander daglicht. De Rekenkamer constateert dat de GS reeds bij het sluiten van de OBS ervan op de hoogte was (of hadden kunnen zijn) dat reeds voor 2004 (of in ieder geval voor de start van de verkoop van kavels en huizen) behoefte zou zijn aan voorfinanciering die het bedrag van fl. 100 miljoen te boven zou gaan. Gegeven de tekst van artikel 12 van de OBS zou de GS derhalve geweten (kunnen c.q. moeten) hebben dat de provincie reeds voor 2004 ofwel het bedrag van fl. 100 miljoen naar boven zou moeten aanpassen ofwel in een discussie over nadere zekerheden terecht zou komen.

Een ander punt betreft het feit dat de OBS voorziet in een duidelijke scheiding tussen afname/levering van de grond²⁶³ en de betaling van de koopprijs voor die grond²⁶⁴. Ten aanzien van de afname/levering stelde de OBS dat de OM de kavels binnen een periode van 8 jaar na het in hoofdzaak voltooid zijn van de publieke infrastructuur zou afnemen volgens een overeengekomen schema, maar dat het betreffende schema voor de OM niet bindend was. "Een snellere of tragere afname

260 Mevrouw Graper – Koolwijk/D'66 en de heer Hemmes/SP, p. 26 verslag PS-vergadering.

261 Mevrouw De Ridder en de heer De Vey Mestdagh, beiden D'66. p. 26 verslag PS-vergadering.

262 Afdelingnota van 11 september 2001.

263 Artikelen 7 en 8 van de OBS d.d. 10 november 2001.

264 Artikel 13 van de OBS d.d. 10 november 2001.

als in dit schema is aangegeven is toegestaan²⁶⁵. Ten aanzien van de betaling van de koopprijs voor de bouwkevels specificieerde de OBS²⁶⁶ dat de OM de koopprijs in 8 jaarlijkse termijnen had te voldoen, “onafhankelijk van het tempo waarin de bouwkevels feitelijk worden afgenomen en geleverd”²⁶⁷. Deze scheiding tussen afname van de grond en de betaling ervoor is de consequentie van de bewuste keuze, namelijk dat de provincie part noch deel wenste te hebben in het verkooprisico. De afspraken waren gestoeld op de gedachte dat de provincie volgens een vast en zeker schema haar geld zou terugontvangen en dat de verkoopsnelheid geen effect zou hebben op die terugbetaling. In de praktijk hielden die afspraken in dat bij snellere verkoop door de OM ook de afname versneld zou worden ten opzichte van het in de OBS aangenomen schema, maar dat de betaling voor de afgenomen bouwkevels daar achter aan zou lopen. Bij een langzamere verkoop door de OM zou de provincie daar geen last van hebben, het betaalschema stond immers vast. Dit ‘open einde’ zal later nog een rol spelen.

Een dergelijke strikte scheiding was en is niet gebruikelijk in gebiedsontwikkelingsprojecten. De terugbetaling van vreemd vermogen – want het gaat bij de betalingen aan de provincie om het terugbetalen van de voorgefinancierde publieke kosten – wordt in de meeste gebiedsontwikkelingen zo vormgegeven dat ze in lijn lopen 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 ondernemingen²⁶⁸.

De Rekenkamer constateert dat zij in de dossiers geen analyses en documenten van de periode voorafgaand aan de OBS heeft kunnen vinden die een nadere beschouwing geven van de betalingsmogelijkheden van de OM van het overeengekomen betalingsschema in verschillende scenario’s. 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 omstandigheden²⁶⁹.

Als gaat om de financieringsstructuur en in het bijzonder de marktconformiteit daarbij, is het de Rekenkamer opgevallen dat de verhouding tussen eigen en vreemd vermogen afwijkt van hetgeen

265 Artikel 8, lid 1 van de OBS.

266 Artikel 13, lid 1 van de OBS.

267 In het op 8 juli 2004 gesloten Addendum wordt dit afbetalingsschema aangepast.

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

269 Wel wordt later – in 2007 en 2008 – duidelijk dat de provincie een andere redenering hanteerde ter zekerheid van het uitstaande voorfinancieringssaldo. In die redenering werd de zekerheid voor het financieringssaldo gevormd door de waarde van de *nog niet* door de OM afgenomen grond.

toen en nu gebruikelijk is. Eén van de kernprincipes van een publiek-private samenwerking is dat privaat kapitaal risico loopt. De gedachte is dat private partijen geld ('eigen vermogen') investeren in een project, daarop bij voorspoed een mooi rendement maken en bij tegenspoed de kans lopen dat geld kwijt te raken of daar geen rendement op te maken. 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% ligt²⁷⁰.

De provincie heeft er in het project Blauwestad voor gekozen op te treden als verstrekker van het vreemd vermogen. Die keuze werd gemaakt²⁷¹ omdat de provincie zelf geld goedkoper kon aantrekken dan de private partijen en het op deze wijze financieren van het project dus voordelig voor het project was. 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 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 wijkt af van het marktconforme patroon. Het totale eigen vermogen dat door privaten ter beschikking gesteld zou worden aan de OM bedroeg fl. 3 miljoen. Het gedachte totale²⁷² vreemd vermogen dat via de voorfinanciering door de provincie ter beschikking werd gesteld, bedroeg fl. 100 miljoen²⁷³. Daarmee bedroeg de verhouding tussen eigen en vreemd vermogen 3% : 97%. Later²⁷⁴ is deze verhouding nog schever geworden: de OM heeft de fl. 3 miljoen volgens afspraak gestort. Echter, de volgende dag heeft de OM dit bedrag weer opgenomen: er was immers nergens vastgelegd met welk doel het bedrag was gestort en dat het moest blijven staan.

270 In de jaren direct voorafgaand aan de financiële crisis werden ook agressievere financieringsstructuren gerealiseerd waarbij het aandeel eigen vermogen verder gereduceerd was. Normaliter is een 25%:75% of een 30%:70% een meer realistisch uitgangspunt.

271 Interview met de heer Calon d.d. 22 maart 2010.

272 De OBS voorzag immers niet in andere aanvullende financieringsbronnen.

273 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').

274 In 2002.

De verhouding tussen eigen en vreemd vermogen in het project Blauwestad week derhalve significant af van wat in de markt gebruikelijk was, toen en nu. En wellicht belangrijker, de gekozen financieringsstructuur doorkruiste één van de kernprincipes van publiek-private samenwerking, namelijk dat privaat kapitaal risico loopt.

Door de voorfinanciering te verschaffen tegen de 3-maands Euribor rente heeft de provincie ervoor gekozen om de voorfinanciering ter beschikking te stellen aan het project tegen voorwaarden die aanzienlijk onder marktconforme voorwaarden lagen. Daarmee verschaft de provincie impliciet subsidie aan het project. De provincie was zich ten tijde van het sluiten van de OBS bewust²⁷⁵ van de usance in de financieringswereld om bij dergelijke financieringsconstructen een rentevaste periode te gebruiken gelijk aan de gemiddelde duur van 'de lening' vermeerderd met een risico-opslag, maar heeft daar niet voor gekozen. Een risico-opslag werd niet nodig geacht, omdat de provincie er niet aan wilde verdienen en de gronden als zekerheid dienden²⁷⁶. Een dergelijke voorfinancieringconstructie zou vandaag de dag niet meer door 'de provinciale beugel' kunnen – zo blijkt uit verschillende interviews – en zou, vanwege de impliciete subsidie, als ongeoorloofde staatssteun worden beschouwd.

De Rekenkamer constateert dat een aantal zaken, die een aantal mogelijke risico's had kunnen beperken of beheersen niet is gebeurd. In de aanloop naar de ondertekening van de OBS lijkt de exploitatieopzet onvoldoende onderworpen te zijn aan zogenaamde gevoeligheidsanalyses: doorrekeningen met bijvoorbeeld alternatieve grondprijzen, verkoopsnelheden, kavelopbrengsten, en rentestanden. Dergelijke stresstests hadden de robuustheid van de exploitatieopzet en de kans op financiële tegenvallers bloot gelegd. Een mogelijke verklaring hiervoor is de afstand tussen Projectbureau en het provinciaal apparaat: de laatste was als het ware buiten spel gezet en had noch kreeg inzicht in onderliggende berekeningen en exploitatieopzetten. Als er al door het Projectbureau dergelijke stresstests zijn gedaan, heeft de Rekenkamer daarover in de dossiers geen documenten gevonden.

275 Interview de heer Calon, 22 maart 2010.

276 Interview de heer Calon, 22 maart 2010.

fase 2 realisatie van de uitvoering 2002 – 2007

inleiding

In de fase na ondertekening van de OBS staat de uitvoering centraal: de start van de publieke werken en infrastructuur (waaronder de aanbesteding voor en het graven van het meer) en de planologische en procedurele kanten van de Blauwestad zoals inrichtings- en bestemmingsplannen. In deze periode wint Blauwestad in 2005 de gouden piramide en start eind 2005 de verkoop van de kavels. Eerder gesignaleerde problemen (waterproblematiek en de zuid-oost hoek / EHS) blijven echter een rol spelen, hetgeen leidt tot een aanvulling van de OBS met 'het addendum' in 2004. In ruil voor de extra kosten die in de exploitatie worden gebracht, mag het consortium 280 woningen extra bouwen en worden de aflossingstermijnen van de lening (het voorfinancieringskrediet) veranderd van 8 naar 9 jaren. Na 2006 begint de kentering in de woningmarkt door te zetten, zodat de kavelverkoop (ver) onder verwachting blijft. Als dan ook nog forse investeringen moeten worden gedaan om Het Dorp versneld aan te leggen, blijkt dit voor twee van de drie private partijen teveel: in het najaar van 2007 willen BAM Vastgoed en Ballast Nedam uit de samenwerking stappen. Eind 2007 gebeurt dit ook onder voorwaarden voor toestemming van de provincie.

2002 start van de uitvoering OBS

Op 6 februari 2002 stemmen PS in met de voordracht van GS²⁷⁷ inzake oprichting van en deelneming in de BV. De motivatie van GS in die voordracht²⁷⁸ inzake de keuze voor een BV heeft te maken met het feit dat bij de overheden de wens bestaat de uitvoeringswerkzaamheden op afstand van de overheid te laten geschieden. GS menen dat de uitvoering doelmatiger en efficiënter zal plaatsvinden, indien niet alle uitvoeringsbeslissingen aan uitgebreide besluitvorming van de betrokken overheden worden onderworpen. Daarnaast geven GS nog een ander motief: de maatschappelijke en markteconomische positie van de beoogde samenwerkingsvorm. Tijdens de uitvoering zal veelvuldig overleg moeten worden gevoerd met de participerende ondernemers en GS menen dat dit overleg het beste kan worden gevoerd tussen gesprekspartners die in hun organisatie dezelfde positie hebben. Er is een directeur van de BV aan private zijde (de beherend vennoot van de CV) – GS menen dan ook dat aan publieke zijde ook sprake moet zijn van een eenhoofdige vertegenwoordiging door de directeur van de publieke BV. Er is al met al volgens GS voldoende aanleiding tot oprichting en deelneming in een publieke BV ter behartiging van het openbaar belang. Na het Statenbesluit verleent BZK goedkeuring.

277 Na verzoek van Ministerie van BZK dat eerder de motivatie tot een BV onduidelijk vond en een Statenbesluit eist, alvorens toestemming voor het oprichten van de BV te geven.

278 GS-voordracht 5/2002, van 29 januari, p. 2.

Voor de nieuw aangetreden directeur²⁷⁹ van de Blauwestad BV is het bij binnenkomst vooral zaak om inzicht in en duidelijkheid over een aantal zaken te krijgen. Zo blijkt uit correspondentie²⁸⁰ tussen de BV Blauwestad en het waterschap Hunze en Aa's dat het waterschap bevestigt dat het zich ambtelijk adviserend zal blijven inzetten en dat er inmiddels werkafspraken zijn gemaakt met de (nieuwe) directeur van de BV Blauwestad. Eén zinsnede van het Projectbureau schiet het waterschap enigszins in het verkeerde keelgat, namelijk 'het niet participeren van het waterschap aan de BV Blauwestad zal niets afdoen aan de bestuurlijke en ambtelijke bijdrage van het tot stand komen van de Blauwestad'. Het waterschap geeft aan dat er formeel geen andere positie is ingenomen, maar 'om bestuurlijk te concluderen dat er niets gebeurd is, is een te snelle conclusie'. Immers, duidelijk was dat de Stuurgroep geen recht wilde doen aan de bijzondere positie van het waterschap, geformuleerd in een aantal voorwaarden, om in te stappen in de Blauwestad. Het waterschap geeft daarnaast aan dat de financiële afspraken met de provincie Groningen nog nader worden vastgelegd en dat de financiële bijdrage van het waterschap op maximaal 1,9 miljoen euro is vastgesteld.

Naast de doorgeschoven problematiek rondom het water en de bestuurlijke verhoudingen met het waterschap, is de dekking voor de EHS in de zuid-oost hoek nog een probleem. Immers, omdat de provincie goedkeuring moest onthouden aan het bestemmingsplan, waarin de oplossing was gevonden door 80 woningen in natuurgebied te bouwen zodat de private partijen de extra kosten voor hun rekening zouden nemen, was het financiële gat van 10 miljoen gulden niet gedekt. Naarstig wordt gezocht naar alternatieve mogelijkheden – omdat de provincie nu voorfinanciert - blijkens uit een afdelingsnota²⁸¹, waarin wordt aangekaart om een deel van de EHS te laten financieren door het Groenfonds. Ook blijkt dat er nog vragen en onopgeloste zaken zijn met betrekking tot de inpassing van woongebieden in het bestemmingsplan en de infrastructurele maatregelen²⁸². Zo blijkt dat er een eiland 'vergeten' is en dat er in het huidige model ten opzichte van het Definitief Ontwerp circa 3,1 ha. tekort aan bruto oppervlakten is. Ook de ontsluitingswegen en de (fiets)bruggen blijken nog tot vragen en discussie te leiden. Dit is al eerder aan de orde geweest in de vergadering²⁸³ van de Blauwestad BV, waaruit naar voren komt dat de verschillende architecten elkaar de zwarte piet toespelen als het gaat om de vraag: wie welke fouten heeft gemaakt bij het vastleggen van de grens. Ook blijkt dat brieven inzake het bestek en de aanbesteding al klaar hadden moeten zijn – een en ander leidt er toe dat in de

279 Gesprek met de heer A. Kolmer op 12 maart 2010.

280 Bron: provinciaal archief, 2002, brief van 20 januari 2002 van Projectbureau Blauwestad aan het waterschap en brief van 27 februari 2002 van het Waterschap aan BV Blauwestad.

281 Afdelingsnota 29 maart 2002, inzake mogelijkheden Groenfonds.

282 Memo uitgifbare m² bouwterreinen, Invrapius BV aan Blauwestad BV van 20 april 2002.

283 Verslag vergadering 2 april 2002.

vergadering wordt gesteld: “we moeten terug naar strakke lijnen. Provincie regie totaal, maar via het Projectbureau voor ons overzicht.” Tegelijkertijd buigt de Blauwestad BV²⁸⁴ zich over de vraag hoe om te gaan met initiatieven van ondernemers die al verschillende plannen hebben ingediend – er is nog geen beleid uitgezet en er zijn er nog geen voorzieningen getroffen. Eerder is al een basisvisie²⁸⁵ waarin de profilering voor de Blauwestad wordt weergegeven (Gardameer van het Noorden) besproken.

Uit de planning voor de Blauwestad²⁸⁶ blijkt dat de aanbesteding voor de infrastructurele werken op 22 juli moet starten en de aanbesteding voor de waterschapswerken op 14 oktober 2002 moet starten. De realisatie van de eerste woningen (fase 1) is gepland voor april 2003. Volgens de bijlage bij dit overzicht start de eerste fase van woningbouw echter medio november en zal de eerste woning juli 2005 gereed zijn. De eerste fase zal in december 2005 gereed zijn. Opvallend hierbij is dat in de bijlage voor de planning woningbouw wordt aangegeven: ‘verkooptijd voorafgaande start bouw 26 weken (mits voldoende woningen zijn verkocht)’. Dit wijst er op dat het consortium niet op voorraad wil bouwen en pas begint als er voldoende kavels/huizen zijn verkocht.

Overigens wordt begin juli in de vergadering²⁸⁷ van de Blauwestad BV geconstateerd dat “na het doorlopen van de begroting geconstateerd is dat we nog wat miljoenen nodig hebben.” Met het besluit om de overeenkomst Blauwestad te tekenen, de publieke BV op te richten en aan GS de bevoegdheid te delegeren om (technische) wijzigingen in de overeenkomst te mogen aanbrengen, is Blauwestad – nu de (voorbereiding op de) uitvoering is gestart – overigens geen onderwerp van besluitvorming meer in de Staten. Evenwel komt in oktober 2002²⁸⁸ Blauwestad bij de behandeling van de begroting ter sprake. De in juni 2001 gesignaleerde risico’s (zoals concurrentie met Meerstad en kentering van de markt) worden naar voren gebracht²⁸⁹, waarop gedeputeerde Calon aangeeft dat er convenanten tussen de betrokken gemeenten en woningbouwcorporaties zijn gesloten als het gaat om de herstructureringsopgave. De woningbouwaantallen Blauwestad zijn afgestemd op de woon-plannen van Reiderland, Scheemda en Winschoten. Wat de gedeputeerde niet vermeld is dat GS al in april

284 Memo van 17 april 2002, betreft: aanpak toeristisch recreatieve ontwikkeling Blauwestad en bijlage 2: voorzet procedure voor behandeling en particuliere initiatieven Recreatie en Toerisme Blauwestad.

285 Bijeenkomst 28 maart 2002 inzake toeristisch-recreatieve ontwikkeling BS, waarbij ambtenaren van de provincie Groningen, het Toeristisch Huis en adviseurs aanwezig zijn.

286 Planningschema van 21 mei 2002, Ontwikkel VOF (private BV die onder de OMCV hangt).

287 Verslag vergadering 2 juli 2002, onder agendapunt 4. Stand van zaken/financiën.

288 Begrotingsbehandeling 7 en 8 oktober 2002, Handelingen PS. Bron: notitie A.van Schaik, 2 oktober 2009.

289 Onder andere door PS-leden De Bruijne en Haasken.

2002 aan de gemeente Scheemda toestemming hebben gegeven om ook buiten de Blauwestad te bouwen voor een lager segment. De afspraak met de gemeenten om uitbreiding van alle woningbouw in de Blauwestad te concentreren heeft geen stand gehouden²⁹⁰.

Eind 2002 vragen GS²⁹¹ om meer inzicht in de interne organisatie van de Blauwestad. Aanleiding is dat dan pas duidelijk is geworden welke consequenties het opdrachtgeverschap voor de aanbesteding (voor o.a. het graven van het meer) kunnen hebben. Omdat de uitvoering op het punt staat te beginnen²⁹² en omdat GS van mening zijn dat de provincie moet aanbesteden, maar dat de argumenten beter verwoord moeten worden. Ook is dan pas duidelijk dat - indien de gemeenten opdrachtgever worden - het economisch eigendom bij de gemeenten terecht komt en dat daardoor de provincie haar zekerheidsstelling verliest. GS zijn daarnaast van mening dat de risico's die gepaard gaan met het (10 jaar) in bezit hebben van het meer beter uitgewerkt moeten worden - zowel de juridische risico's als de waterschapslasten moeten worden uitgediept. Afgesproken wordt dat begin januari (2003) een GS-bespreking over de interne organisatie moet worden voorbereid. Hierin wordt in ieder geval gesproken over de (nodige) scheiding tussen inhoudelijke betrokkenheid/ondersteuning en de controlefunctie van de provincie, zowel bestuurlijk als ambtelijk. Daarnaast zal besproken moeten worden hoe de sturing vanuit het MT verbeterd kan worden. Ten slotte moeten afspraken over de verhouding tussen de provincie en de BV duidelijk worden vastgelegd.

2003 zuid-oost hoek

In maart 2003²⁹³ worden de door GS gevraagde voorstellen voorgelegd voor de organisatie binnen de provincie voor de eerste helft 2003. 'Daarna zullen de provinciale activiteiten hopelijk kunnen afnemen na afspraken met het consortium en gunning van graven van het meer.' Naast een toelichting op diverse overleggen, wordt ook de betrokkenheid vanuit GS en MT op verschillende portefeuilles op een rijtje gezet. Getracht is - volgens de notitie - een onderscheid te maken tussen beleidszaken en controlefuncties. De organisatiestructuur (BV en Raad van Commissarissen) wordt geschetst met de bijbehorende verantwoordelijkheden en bevoegdheden van beide. Daarbij wordt over de Raad van Commissarissen (waarin gedeputeerden Calon en Jansen zitting hebben) gesteld dat in een eerdere GS-voordracht over die positie het volgende is bepaald: "daarbij wijzen wij er op dat de leden van de Raad van Commissarissen van de BV, indien zij tevens lid zijn van ons College [...] over hun werkzaamheden en handelingen als commissaris verantwoording aan Provinciale Staten zijn verschuldigd. Daarbij geldt overigens ook dat een lid van de Raad

290 GS-brief van 26 april 2002 aan gemeente Scheemda.

291 GS-besluit van 17 december 2002, inzake aanbesteding en sturing vanuit het MT.

292 Gesprek met de heer Menninga, 7 april 2010. De (aanstaande start) van de uitvoering was aanleiding om te komen tot een heldere rol- en taakverdeling.

293 Memo aan GS/MT, van 17 maart 2003; Blauwestad, voorstel voor interne organisatiestructuur binnen de provincie 1^e helft 2003.

van Commissarissen, tevens gedeputeerde, niet als behartiger van de provinciale belangen deelneemt aan de werkzaamheden van de Raad van Commissarissen, doch zich dient te richten naar het belang van de BV. Indien er sprake is van tegengestelde belangen van de vennootschap en de provincie, dient één van beide functies te worden beëindigd.”

Ondertussen blijken er in de media berichten te zijn verschenen over vertraging van de Blauwestad en wordt gesuggereerd dat zowel private als publieke partijen een duit in het zakje moeten doen bij financiële tegenvallers. Aanleiding voor de voorzitter van de VCP (Scheemda) GS een brief²⁹⁴ te schrijven met de vraag om opheldering. De brief besluit met ‘straks wordt het meest zwarte scenario bewaarheid: de private partijen trekken zich terug en laten de provincie en gemeenten voor de onkosten opdraaien.’

eigendomsituatie rond het meer en ‘waterperikelen’

De BTW-problematiek (wel of niet compensabel) inzake het meer en de water-problematiek in het algemeen worden begin maart²⁹⁵ aan GS voorgelegd. Opgemerkt wordt dat het stadium van uitvoering nadert, en daarmee tijd om afspraken te maken met het waterschap over waterkwaliteit, overname van het meer, het beheer en onderhoud en over de schaderegelingen. Uit een brief het van waterschap van juli 2002 blijkt dat er mondelinge afspraken zijn gemaakt tussen dijkgraaf (van Hall) en gedeputeerde Jansen. Ook wordt gemeld dat BTW op de aanleg van het meer niet compensabel is als het waterschap uiteindelijk de afnemer van de prestatie blijkt te zijn²⁹⁶. Het gaan niet alleen om investeringen in de bergingsfunctie, maar ook om investeringen in zaken als waterkwaliteit, afwateringssystemen en dergelijke.

Uit een brief²⁹⁷ van het waterschap aan de provincie Groningen blijkt er meer te spelen dan alleen de eigendomssituatie om fiscale redenen. Blijkbaar heeft het consortium een claim neergelegd als het gaat om bekostiging van extra maatregelen op de wooneilanden in verband met de waterbergingsfunctie van het meer. Het waterschap acht het niet nodig om extra kostenverhogende maatregelen te nemen. Bij het gebruik van de bergingsfunctie lopen de woningen geen ontoelaatbare risico's omdat het ontwerp al voldoet aan de door het waterschap gestelde uitgangspunten.

Daarnaast kan het waterschap de door de provincie gevraagde vrijstelling van waterschapslasten voor het meer en de Blauwestad niet verlenen. Het waterschap is tot de conclusie gekomen dat de geldende regelgeving hiervoor geen grondslag biedt. Het aanpassen

294 Brief van 3 februari 2003 van de heer E. Modderman (Verenigde Communistische Partij Scheemda).

295 Afdelingsnota van 4 maart 2003 voor GS-vergadering van 24 maart 2003.

296 Dit blijkt ook uit een brief van BD/O van 18 februari 2003 aan Ernst & Young.

297 Brief van 1 mei 2003 van het waterschap Hunze en Aa's aan GS Groningen, (provinciaal archief).

van de omslagverordening (hetgeen een oplossing zou bieden), zou te specifiek op de provincie gericht zijn en niet te motiveren richting andere belastingplichtigen. Evenwel biedt het waterschap de provincie een handreiking, door met ingang van 2004 de omslagheffing voor het toekomstige meer te klasseren als 'open water', hoewel het meer dan feitelijk in zijn geheel nog niet is aangelegd en gevuld.

aanbesteding en gunning van het graven van het Oldambtmeer

Het consortium heeft een aantal voorwaarden gesteld²⁹⁸ bij de aanbesteding van het graven van het meer. De Rekenkamer heeft uit het dossier niet (precies) kunnen achterhalen wat deze voorwaarden behelzen en of aan deze voorwaarden tegemoet is gekomen. Zeer waarschijnlijk heeft een en ander betrekking op de vraag of risico's en kosten samenhangend met het meer en de waterbergingsproblematiek wel of niet ten laste van de exploitatie komen. Wel is zeker dat de discussie hieromtrent de nodige vertraging veroorzaakt en GS nopen tot het uit elkaar trekken van aanbesteding en gunning. Provinciale Staten worden hierover al in februari 2003 geïnformeerd²⁹⁹. PS zijn dan al geïnformeerd over het feit dat GS zich bereid hebben verklaard het opdrachtgeverschap voor de aanbestedingsprocedure op zich te nemen, nu gebleken is dat de BV mede vanuit fiscale overwegingen geen opdrachtgever is.

Op 1 mei 2003 wordt de aanbestedingsprocedure gestart – eind juni worden GS geadviseerd de gunning uit te stellen tot het consortium schriftelijk akkoord is gegaan met de deal op hoofdlijnen. Blijkens een afdelingsnota³⁰⁰ komt uit een overleg met het consortium op 24 juni naar voren, dat het consortium niet akkoord is met alle voorwaarden waaronder de provincie bereid is als opdrachtgever te fungeren. Met name de wijze van verrekening van de waterschapslasten in de exploitatie is een nog op te lossen voorwaarde. Dit wordt de Staten niet meegedeeld in hun vergadering de dag er na: op 25 juni 2003 stemmen de Staten in met de voorstellen van GS³⁰¹.

De aanbesteding heeft de provincie in ieder geval een fors financieel voordeel opgeleverd: voor ongeveer de helft³⁰² van het geraamde bedrag wil een combinatie van twee familiebedrijven uit Brabant en Noord-Nederland het meer graven. Een opmerkelijk detail uit het dossieronderzoek vormt overigens de bankgarantie die de aannemerscombinatie heeft afgegeven voor het 'grondwerk

298 Dit blijkt uit de omschrijving bij de GS-Aminute van 28 januari 2003 (GS agenda 5 A 35) en uit de handgeschreven omschrijving op de GS 'kabinetsportefeuille (GS-agenda 27A52/Kabinetsportefeuille) van eind juni 2003.

299 Brief aan PS van 6 februari 2003, 2003-01303/5/A.35, RP inzake de aanbestedingsprocedure.

300 Afdelingsnota 26 juni 2003, [2003-11639].

301 GS-voordracht 25/2003, waarin tevens wordt gevraagd het investeringskrediet te verhogen.

302 12,97 Miljoen euro. Geraamd was ruim 25 miljoen euro.

Blauwestad' omdat de garantie³⁰³ een zekerheid biedt voor nog geen 3% van het aanbestedingsbedrag en de garantie op 16 december 2005 is afgegeven (tweeënhalf jaar na dato).

EHS/zuid-oost hoek

Intussen blijken zich achter de schermen wederom discussies over de financiële (on)mogelijkheden voor te doen³⁰⁴. De EHS/zuid-oost hoek en het feit dat de grens van het provinciaal investeringskrediet in zicht is (medio maart is er nog ruimte voor zo'n 5,3 miljoen euro op het krediet van 100 miljoen gulden) baren zorgen. In het contract staat – mocht de voorfinanciering de grens van 100 miljoen gulden overschrijden – het consortium in overleg met de provincie zekerheden zal stellen die tegenover deze financiering staan. Opgemerkt wordt dat er risico's zijn voor de woningbouw in de Blauwestad: andere marktpartijen hebben blijkbaar weinig vertrouwen ondanks de gunstige economie van de afgelopen jaren en sinds september 2001 is de markt voor dure koopwoningen veel moeilijker geworden. Indien het consortium nu woningbouwgrond moet afnemen waar geen vraag naar is, zal men de CV opblazen en het contract opzeggen en blijft de provincie zitten met gedane investeringen en kavels waar geen vraag naar is. Met andere woorden: zonder aanvullende zekerheden loopt de provincie grote tot onverantwoorde risico's.

Het consortium daarentegen geeft aan niet bereid te zijn een bankgarantie af te geven en plaatst vraagtekens bij de investeringen in de zuid-oost hoek. Men wil nog wel grond afnemen (180 ha.) om daar een hypotheeklening bij de provincie op af te sluiten. Bovendien zijn aanvullende zekerheden niet nodig omdat de grond ten gevolge van de functieverandering meer waard wordt. Mogelijke scenario's gaan in op de mogelijkheid dat het consortium niet met aanvullende zekerheden komt – en het meer niet gegraven wordt. Hoe dan verder? Een ander scenario gaat in op de mogelijkheid dat het consortium wel komt met zekerheden, maar dat de woningbouw niet van de grond komt en het consortium de CV opblaast. Uit berekeningen van het consortium inzake de cashflow blijkt dat tussen 2003–2006 er aanvullend 40 miljoen euro nodig zal zijn.

De reden voor (aan PS te vragen) ophoging van het krediet en het daarmee samenhangende probleem heeft te maken met de zuid-oosthoek. Dit gebied van 330 ha. viel niet onder de reikwijdte van de in 2001 gesloten overeenkomst (OBS) maar heeft wel altijd tot het plangebied behoord. Omdat lange tijd niet duidelijk was of en op welke wijze het gebied ontwikkeld zou worden, lag het risico voor dit gebied bij de publieke partijen. Bij de planontwikkeling voor het exploitatiegebied is het oorspronkelijk geplande natuurgebied verschoven naar de zuid-oosthoek, die daardoor een natuurfunctie

303 Bankgarantie (350.000 euro) afgegeven door de Rabobank West Groningen (bestek 2037-01-004).

304 Notitie 'intern vertrouwelijk', 25 maart 2003. Vertrouwelijkheid is inmiddels opgeheven.

heeft gekregen. Er is voor 250 ha. een Begrenzingsplan Ecologische Hoofdstructuur vastgesteld, zodat in het afgebakende gebied uitsluitend aan natuurontwikkeling wordt gedaan. De gronden zullen door het rijk worden overgenomen tegen de normale agrarische waarde. Doordat de opbrengst per hectare EHS lager uitvalt dan de aankoop tegen Onteigeningswaarde en er inmiddels de nodige plankosten zijn gemaakt, zal er eind 2003 een financieel gat ter hoogte van zo'n 4,8 miljoen euro ontstaan dat volledig voor rekening van de provincie komt.

Met het consortium is – onder voorbehoud van instemming door de Staten – afgesproken dat het tekort op de exploitatie wordt weggewerkt door de bouw van extra woningen, waarbij de uitgangspunten van de OBS onverminderd geldig blijven³⁰⁵. De extra woningbouw behoort volgens GS tot het hoogste marktsegment en vormt geen bedreiging voor de woningbouw in de herstructureringsgebieden. De aantallen hebben voldoende inverdiencapaciteit om het tekort in de zuid-oosthoek te dekken. De 'totaaldeal'³⁰⁶ houdt onder andere in dat:

- Het consortium neemt exploitatie zuid-oosthoek inclusief tekort van 4,8 mln. euro op zich, tegen dezelfde condities als in het exploitatiegebied en mag als tegenprestatie 280 woningen extra bouwen;
- In de zuid-oosthoek komen 80 huizen en in het exploitatiegebied 200. Deze woningen worden verdicht en voor 100 woningen wordt het woningbouwareaal uitgebreid. Wijziging van het bestemmingsplan is hiervoor nodig;
- Provincie treedt op als opdrachtgever voor het graven van het meer. Hiertoe zal het provinciaal investeringskrediet worden verhoogd en zijn geen extra financiële zekerheden van het consortium nodig.

De afdeling signaleert in haar advies over deze 'totaal deal' als aandachtspunten dat de uitgevoerde taxatie die dient ter onderbouwing, niet is uitgevoerd voor het hoogste segment, maar dat gekeken is naar wat de woningbouwgrond opbrengt op de regionale markt. Dit betekent dat de provincie bereid moet zijn in de Blauwestad ook de regionale markt te gaan bedienen, wil het opgehoogde investeringskrediet terugverdiend worden. Voor de ophoging van dit krediet vormt de bouwgrond immers de financiële 'achtervang'. Daarnaast wordt aangegeven dat "*De uitbreiding van het bouwprogramma met 280 woningen de kans vergroot dat de Blauwestad primair de regionale markt gaat bedienen in plaats van het hoogste marktsegment.* Als dit gebeurt, zou dat een ernstige bedreiging vormen voor de herstructurering in de omliggende gemeenten. De afdeling dringt er nadrukkelijk op aan bovenstaand gegeven te betrekken bij de bestuurlijke besluitvorming."

305 Uitgangspunten zoals genoemd in de GS-voordracht 25/2003 zijn: overheidsbijdrage van 70 miljoen gulden en mee- en tegenvallers ten gunste c.q. ten laste van de exploitatie als risico voor het consortium.

306 Bestuurlijk overleg tussen de RvC (publiek) en het consortium op 19 mei 2003. bron: Afdelingsnota van 22 mei 2003 'advisering inzake de totaaldeal'.

De exploitatie van de zuid-oost hoek geeft nogal wat hoofdbreken; zo circuleren er mei 2003³⁰⁷ 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 gebouwd. De exploitatieopzet van de Blauwestad ziet er dan als volgt uit:

Blauwestad eindwaarde berekening inclusief bijdrage zuid-oosthoek 2003 (in euro X mln.)

Uitgaven		Inkomsten	
Aankoop grond	53,70	Verkoopgrond	104,22
Aanleg basisinrichting	41,20	Extra opbrengst t.g.v. ZO-hoek	6,45
Bijdrage zuid-oosthoek	6,45	Bijdragen	37,59
Plankosten	14,45		
Diverse kosten	2,14		
Onvoorzien 5%	2,80		
Rente	27,64		
Totaal	148,25		148,25

voordracht GS 25/2003 (ophoging krediet met 45 miljoen euro)

Bij voordracht van 27 mei 2003³⁰⁸ vragen GS aan de Staten een ophoging van het investeringskrediet met 45 miljoen euro. In 1999 is dit krediet bij Statenbesluit ingesteld en bestond uit 60 miljoen gulden (27,1 miljoen euro) en dit is bij Statenbesluit van 2001 opgehoogd met 40 miljoen gulden (18,1 miljoen euro). Met de voorgestelde ophoging komt de stand van het krediet uit op zo'n 90 miljoen euro.

commissiebehandelingen voordracht 25/2003

In de commissie Omgevingsbeleid en Wonen (O&W) van 11 juni 2003 worden vragen gesteld over de stevigheid van de vooronderstellingen die aan de uitgevoerde taxatie ten grondslag liggen en over de houdbaarheid van de afspraken in het CV-contract [NR: de OBS]. Ook worden er zorgen geuit over of er nog wel vraag is naar 1500 woningen in het hogere marktsegment en of hier marktonderzoek naar is gedaan. Het afgenomen consumentenvertrouwen in de economie zou wel eens zijn weerslag kunnen vinden in minder vraag naar het hoogste marktsegment. Statenleden gaan er nog steeds van uit dat het risico van vertraagde uitgifte volledig voor rekening van het consortium komt. De gedeputeerde³⁰⁹ geeft aan dat de provincie een risico loopt, maar "het ventiel zit er in, dat als de markt in 'decline' komt, er

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

308 GS-voordracht 25/2003, van 27 mei 2003, nr. 2003-09441.

309 Verslag cie O&W, 11 juni 2003, gedeputeerde Calon, p. 8.

goedkopere (en dus meer) huizen op dezelfde grond zullen worden gebouwd, die vervolgens makkelijker weg te zetten zijn. Er bestaat voor 1800 woningen een afnameverplichting door de drie concerns en ook het hoofdconcern heeft er voor getekend.”

Over de (eventuele) concurrentie met en verstoring van het evenwicht in de regio geeft de gedeputeerde³¹⁰ aan dat er “in het exploitatiegebied nu 250 woningen worden toegevoegd en de gedeputeerde heeft zich ook afgevraagd of daar niet goedkopere woningen in moeten worden geplaatst. Daarover heeft hij ook met de marktpartijen overleg gehad, omdat er veel vraag naar is. Daarmee gaat de provincie zichzelf echter voor de voeten lopen. De provincie heeft alle gemeentes die de Blauwestad aangaan verplicht woonplannen op te stellen, wat dus allemaal op elkaar is afgestemd. Om dan maar te zeggen dat er in hetzelfde marktsegment nog eens 200-300 woningen bijkomen, klinkt politiek gezien heel leuk, maar levert wel een verstoring op van de woningmarkt in dat gebied. Er moet dus wel in het hoogste marktsegment worden gebouwd.” Op de vraag of daarmee het ventiel wordt aangetast, blijkt dat de partijen er nog niet uit zijn. Er is een afnameverplichting van 1800. Om daar nog eens 200 woningen bij te doen, daar voelen GS niet zoveel voor. Operationeel is het ventiel van 1400 naar 1800 gegaan.

Opvallend is de bewering van gedeputeerde Calon³¹¹ 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 dit in tegenstrijd is met onderbouwing van het project Blauwestad en eerdere uitspraken, laatstelijk nog gedaan door gedeputeerde Calon in de vergadering van 7 november 2001 bij de besluitvorming over de OBS. Van meet af aan is uitgegaan van 50% voor de regionale markt en 50% van buiten³¹².

Er valt volgens de gedeputeerde trouwens ook meer diversiteit waar te nemen. In eerste instantie was er sprake van 1000 woningen van 1 miljoen en nu gaan we richting 1200 woningen in veel gedifferentieerdere woonmilieus. Hierover merkt de Rekenkamer op dat ook deze uitspraken strijdig zijn met de oorspronkelijke uitgangspunten, omdat voor de 50% voor de regionale markt ook regionale marktconforme prijzen zouden worden gehanteerd. De omliggende gemeenten zijn immers ‘op slot’ gegaan en hun uitbreidingsopgave voor de lokale bevolking dienen zij in de Blauwestad te concentreren.

Een en ander heeft hogere dichtheden en lagere prijzen tot gevolg. Het marktrisico is volgens de gedeputeerde voldoende afgedekt, omdat

310 Verslag cie O&W, 11 juni 2003, gedeputeerde Calon, p. 10.

311 Verslag cie O&W, 11 juni 2003, gedeputeerde Calon, p. 10.

312 Het eindrapport van de Stichting Blauwestad spreekt zelfs van 50% tot 65% vanuit de regio.

er afnamegaranties zijn afgesproken met de marktpartijen. Zij zijn volgens de gedeputeerde de specialisten in het bouwen en verkopen en zij dragen dan ook het risico en niet de overheid.

De vragen in de commissie Bestuur en Financiën³¹³ diezelfde dag concentreren zich op de onderbouwing (het taxatierapport Meeús) en eventuele risico's van verdubbeling van het investeringskrediet. De gedeputeerde geeft aan dat er een second opinion op de taxatie is gegeven door het NIB en hoewel in het advies van NIB de nodige voorbehouden zijn gemaakt, is naar de mening van de gedeputeerde hun mening redelijk safe. Meer risico-analyse kunnen GS niet toevoegen³¹⁴. De Rekenkamer merkt hierover op dat de gedeputeerde daarbij niet vermeldt dat het NIB informeel³¹⁵ heeft aangegeven 'dat een bank op basis van deze condities nooit geld uit zou lenen - de commerciële risico's zijn te groot'. Op de vraag waarom dit niet in de second-opinion wordt opgenomen (de provincie loopt immers dezelfde risico's) wordt als antwoord gegeven: 'als bank heb je niet die maatschappelijke verantwoordelijkheid als de provincie voor doorgaan van dit project'.

Tevens licht de gedeputeerde toe waarom de provincie en niet de Blauwestad BV de aanbesteding heeft gedaan. Met de komst van het BTW-compensatiefonds (BCF), kunnen alleen de gemeenten of de provincie BTW terugvorderen en niet de BV. GS waren van mening dat de gemeenten dat moesten doen, echter de gemeenten zouden dan 10 jaar economisch eigenaar van de grond blijven - en die heeft de provincie nu juist in handen als zekerheid tegenover de voorfinanciering.

Statenbehandeling voordracht 25/2003

Tijdens de Statenvergadering³¹⁶ blijkt dat de Staten niet zonder meer akkoord gaan. Alle partijen vragen aandacht voor de mogelijke concurrentie met bouwplannen in de regio, nu het consortium³¹⁷ heeft aangegeven niet langer uitsluitend voor het hoogste segment te willen bouwen. De beantwoording van de gedeputeerde ('het contract wordt nageleefd') neemt bij de coalitiepartijen de twijfels op dit punt weg. Alle partijen hebben vragen over de contract compliance, waardoor lokale /regionale werkgelegenheid zou worden gegenereerd. De gedeputeerde geeft aan zich hiervoor in te spannen in de vervolgfase, omdat in de eerste en tweede fase van aanbestedingen er vanaf is

313 Vergadering cie B&F, 11 juni 2003.

314 Verslag vergadering cie B&F, 11 juni 2003, gedeputeerde Calon, p. 29.

315 E-mail ambtenaar aan Calon e.a. inzake financiële zekerheden Blauwestad, 6 juni 2003. Informatie is afkomstig uit een telefoongesprek.

316 Vergadering PS Groningen van 25 juni 2003, agendapunt 7: voordracht GS 25/2003.

317 In een artikel in Dagblad van het Noorden heeft het bouwconsortium aangegeven niet alleen voor het hoogste segment te willen bouwen, maar ook huizen die bereikbaar zijn voor een grote groep mensen (Blauwestad geen enclave voor rijke mensen). PS-vergadering 25 juni 2003, p. 8 en 12.

gezien. Naast het argument dat het niet mogelijk was lokale bedrijven te betrekken vanwege de grote hoeveelheid technisch werk, bleek uit de beantwoording van de gedeputeerde³¹⁸ dat de bouwers hebben laten weten daar niet mee akkoord te gaan.

De Rekenkamer merkt hierover op dat één van de doelstellingen van Blauwestad het creëren van (additionele) werkgelegenheid is, zeker in de investeringsfase. Bij de berekeningen ter onderbouwing van het economisch rendement is juist de regionale bedrijvigheid als factor voor het genereren van werkgelegenheid meegenomen. Niet alleen verdwijnt hiermee (een deel van) de voorgespiegelde effecten, maar ook kan de vraag dan gesteld worden in welke mate de provincie de regie op het project heeft en welk belang voorop staat? Vragen van de Rekenkamer hierover aan de provincie³¹⁹ zijn niet beantwoord.

Een aantal fracties maakt zich zorgen over het (opnieuw) ophogen van het krediet: is het geen onbeheersbaar proces geworden en komt er over twee jaar niet weer een verzoek tot ophoging van het investeringskrediet. Teneinde maximale controle over de uitgaven te kunnen uitoefenen, vraagt een aantal fracties naar duidelijkheid en informatie op voorhand in de wijze waarop dit nieuwe krediet wordt uitgegeven. Uiteindelijk is de gedeputeerde bereid "zijn best te doen om één keer per jaar in de Rekeningcommissie inzicht te geven in de besteding van dat geld³²⁰." De vraag naar de kosten als het hele plan wordt afgeblazen, zodat een eventuele nieuwe afweging gemaakt kan worden of het de goede kant opgaat, wordt niet beantwoord.

Het door de gedeputeerde aangestipte verschil van mening tussen GS en het consortium, blijkt grotere proporties aan te nemen. Na zijn uitspraken in die commissie, dat wordt vastgehouden aan het hoogste marktsegment, doen de bouwers in het consortium in een artikel in Dagblad van het Noorden bepaald andere uitspraken 'over woningen beginnend bij 250.000 euro'. Dit is inmiddels geen buitenissig bedrag meer en komt dicht in de buurt van de prijsklassen van woningen in de omliggende gemeenten. Gevraagd wordt of met het consortium contractueel is vastgelegd wat de ondergrens is van de prijs van de te bouwen huizen in de Blauwestad. Deze vraag wil de gedeputeerde niet beantwoorden en houdt vast aan het feit dat in het contract staat dat voor het hoogste marktsegment wordt gebouwd.

De Staten besluiten na stemming tot aannemen van het voorstel, waarbij de Partij voor het Noorden en de SP hebben tegengestemd.

318 Verslag vergadering PS Groningen van 25 juni 2003, p. 16.

319 Beantwoording vragenlijst I NR, vragen 29.1 t/m 29.6 zijn niet beantwoord.

320 Verslag PS-vergadering 25 juni 2003, gedeputeerde Calon, p. 19.

2004 het addendum

Op 14 januari 2004 geeft de minister van VROM, mevrouw Dekker, het officiële startsein voor de uitvoering van het project de Blauwestad.

Bijna een jaar nadat de Staten³²¹ hebben ingestemd met de ophoging van het investeringskrediet en de bouw van 280 extra woningen, doen GS³²² een mededeling aan PS inzake het addendum op de Overeenkomst Blauwestad. Deze (OBS) wordt aangevuld met formele afspraken inzake de waterberging en de zuid-oosthoek en het onderhoud van het meer. Blijkens³²³ de mededeling wordt het waterschap Hunze en Aa's partij bij de overeenkomst Blauwestad. Daarnaast bevatten de aanvullende overeenkomsten twee belangrijke wijzigingen, namelijk de verlenging van de betalingstermijn en een andere terugbetalingssystematiek. De OM heeft een aflossingsverplichting richting de provincie: zij moet in 9 (was 8) termijnen vanaf 1 januari 2008 (was 2006) het voorfinancieringskrediet van de provincie aflossen. Dit is volgens de provincie redelijk, omdat de publieke infrastructuur in de zuid-oosthoek later gereed zal komen, waardoor de afname van kavels daar later zal beginnen dan in de rest van het gebied en waardoor de kavels later inkomsten zullen genereren.

Dit onderhandelingsresultaat is niet zonder slag of stoot tot stand gekomen, zo blijkt uit het verslag van de Taskforce³²⁴ en de ambtelijke adviezen³²⁵. Bovendien zijn eind december 2003 vragen gerezen³²⁶ over met wie nu eigenlijk het contract is gesloten, met de OMCV of met de drie moederconcerns? Dat dit laatste relevant is, blijkt uit de waarschuwing als het gaat om de zekerheid via grondeigendom en het voorstel van het consortium over koppelverkoop met vertraagde afname of versnelling – een punt dat al eerder aan de orde is geweest. Met name omdat uit onderzoek blijkt dat in de hele provincie Groningen de afgelopen jaren 50 à 60 woningen boven de 400.000 euro zijn verkocht (Haren e.o.) in de periode van hoogconjunctuur. De Blauwestad kent als afnameschema: 1480 woningen over 9 jaar, hetgeen zo'n 160 jaar betekent, alleen in dit gebied. Het ambtelijk advies concludeert dat de kans op versnelde afname ten gevolge van 'booming' verkopen in de Blauwestad nihil is.

De waarschuwing richt zich op het volgende: volgens de OBS kan de OM onbeperkt grond afnemen (het 'open einde'). Dit staat los van de

321 PS-besluit, vergadering van 25 juni 2003, p. 25.

322 GS-Mededeling van 27 april 2004, no. 18/2004.

323 De hernieuwde overeenkomst/addendum is niet ondertekend door het waterschap. Uit de mededeling 18/2004 zou blijken dat bijlage 2 bij het addendum het WEBO-contract behelst. Dit is juni 2010 nog niet ondertekend.

324 Besluitenlijst Taskforce Blauwestad, 7 april 2004.

325 Blauwestad. Tactisch voorstel voor onderhandelingen over addendum 7^e of 8^e versie, van 22 maart 2004.

326 E-mail wisseling tussen gedeputeerde Calon en adviserende ambtenaren in de periode 17 december 2003 – 8 januari 2004.

betaling die over 8 jaar wordt uitgesmeerd. Stel dat de OM in één jaar alle grond afneemt en doorverkoopt 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: we kunnen niet betalen. Het consortium (zijnde de drie commanditaire vennoten en niet de moederconcerns) kan de OM laten 'ploffen'.

In de Taskforce wordt besloten dat het consortium zich bereid verklaart bij een snellere afname ook sneller te betalen en de provincie verklaart zich bereid bij significant tragere afname aan het einde van de periode constructief mee te denken over het vinden van een passende financiering dan wel een constructie waarbij de provincie de financierder van het consortium het recht op hypotheek op de (inmiddels afbetaalde) grond geeft. Deze intentieverklaringen komen in het verslag³²⁷ te staan en worden niet opgenomen in het addendum³²⁸. De Rekenkamer merkt hierover op dat een dergelijke intentieverklaring feitelijk onderdeel uitmaakt van de afspraken. Zij vraagt zich af in hoeverre dit zich verhoudt tot het PS-besluit om aan GS de bevoegdheid te delegeren alleen technische en geen beleidsmatige wijzigingen op de overeenkomst Blauwestad aan te brengen.

Op 19 mei 2004 vindt de behandeling van het voorstel plaats in de commissie Omgevingsbeleid en Wonen. De financiële consequenties van een langere terugbetalingstermijn worden desgevraagd door de gedeputeerde toegelicht. Dit hoeft volgens de gedeputeerde geen 'bleeder' te zijn, omdat de rente op dat moment extreem laag is en in de exploitatie rekening is gehouden met een veel hogere rente. Ten tweede wordt men volgens de gedeputeerde altijd heel zenuwachtig als de huizenverkoop naar achteren wordt geschoven. Er wordt langer rente betaald, maar de huizen gaan later in de verkoop, waardoor ze meestal meer opbrengen. In negen van de tien gevallen valt het saldo positief uit, omdat men volgens de gedeputeerde inflatie en prijsstijgingen vergeet mee te rekenen. De Rekenkamer merkt hierover op dat de gedeputeerde 'appels met peren' lijkt te vergelijken; het geschetste voordeel van latere verkoop, komt immers ten goede aan de private partijen - een langere betalingstermijn betekent een groter risico voor de provincie.

Over de constructie om het fiscale voordeel te benutten (één van de contractafspraken) waardoor de provincie eigenaar van het meer is, blijkt vooraf overlegt te zijn geweest met de Belastingdienst³²⁹. Volgens de gedeputeerde³³⁰ 'wendt de provincie namelijk de terug te vorderen BTW via een omweg aan voor de Blauwestad. Normaliter zou de via het

327 Dit wordt bovendien bevestigd met de brief van de huisadvocaat van de provincie en van het consortium, Plas & Bossinade.

328 Bevestigd in een memo aan gedeputeerde Calon van 29 april 2008, betreffende Blauwestad: financiering van het Dorp.

329 Verslag cie O&W van 19 mei 2004, de heer Postema, p. 8.

330 Cie O&W, 19 mei 2004.

BCF teruggevorderde BTW terugvloeien naar de Algemene Middelen van de provincie, maar dat biedt geen soelaas voor de Blauwestad (Blauwestad BV kan zelf geen BTW terugvorderen). Nu wordt dit gedeelte dat voortkomt uit het opdrachtgeverschap van de Blauwestad doorgesluisd naar de exploitatie'. Aan één van de eisen, namelijk dat de provincie minimaal 10 jaar eigenaar is van het meer, is voldaan. Volgens de gedeputeerde³³¹ moet heel uitvoerig worden gekeken of "de provincie hier niet op aangesproken kan worden, omdat deze niet geheel voldoet aan de voorwaarde en het een *fake* constructie betreft."

Omdat bij het besluit genomen in 2003 de Staten aan GS het mandaat hebben gegeven om een en ander in een contract om te zetten, hoeft het alleen maar voorgelegd te worden aan de betreffende Statencommissie. Na behandeling in de Commissie Omgevingsbeleid en Wonen, wordt het dan ook niet meer behandeld in de commissie Bestuur en Financiën en wordt het zonder behandeling in de Statenvergadering van 2 juni 2004 voor kennisgeving aangenomen.

interne organisatie en beheersprotocol Blauwestad BV

De Overeenkomst Blauwestad voorziet in een publieke onderneming (de Blauwestad B.V., BSBV), een private onderneming (de Ontwikkelingsmaatschappij Blauwestad C.V., OMBS CV), en een publiek-private projectorganisatie (het Projectbureau Blauwestad). De BSBV is formeel verantwoordelijk voor de aanbesteding en opdrachtgeverschap van de publieke werken; een taak die in lijn met artikel 3.1 OBS later wordt overgenomen door de provincie om toegang te krijgen tot het BTW compensatiefonds. De dagelijkse werkzaamheden voor de aanbesteding en opdrachtgeverschap worden echter vervuld door het Projectbureau. Als de publieke werken hun voltooiing naderen in 2004 en 2005 verschuift het accent van de werkzaamheden van het Projectbureau naar het realiseren van de noodzakelijke private investeringen (o.a. het woonrijp maken van de woongebieden) en marketing en verkoop van woningen.

Tot 2004 werkt het Projectbureau met gescheiden budgetten voor haar werkzaamheden voor respectievelijk publieke en private zijde. In 2004 wordt besloten om de samenvloeiing van activiteiten in het Projectbureau te formaliseren en het, door de provincie beheerde, publieke budget voor de projectorganisatie³³² over te dragen aan het Projectbureau. Om te zorgen voor duidelijkheid³³³ over de verdeling van taken en verantwoordelijkheden wordt een Beheerprotocol opgesteld tussen BSBV, OMBS CV en het Projectbureau³³⁴. 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

331 Verslag cie O&W van 19 mei 2004, gedeputeerde Calon, p. 8.

332 Budget betreft circa 10,5 miljoen euro.

333 Brief directeur Projectbureau aan de heer H. Menninga, provincie Groningen, 5 juli 2004.

334 Beheerprotocol, 7 juli 2004.

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 OMBS CV. Iedereen was in de veronderstelling dat iemand anders deze stukken al had opgevraagd³³⁵.

onteigeningsperikelen en deal met het consortium

Op 30 september 2004 hebben de voorzitter van de Raad van Commissarissen (publiek), gedeputeerde Calon en twee vertegenwoordigers van het bouwconsortium besloten een deal te sluiten met een grondeigenaar, die cruciale gronden voor de Blauwestad in eigendom heeft.

Deze deal is op 1 oktober gesloten en houdt in dat:

- voor 1 januari 2005 iedereen op vrijwillige basis is uitgekocht van het terrein van de Blauwestad;
- het consortium – dat zich eerder op het standpunt stelde dat de provincie voor de extra kosten zou moeten opdraaien, omdat zij verantwoordelijk is voor tijdige levering van de grond – met een jaar later terugbetalen kunnen instemmen;
- het totale rentevoordeel voor de bouwers voldoende is om de extra kosten terug te betalen, waardoor het de provincie niets kost.

Op 6 oktober 2004 wordt de commissie Bestuur en Financiën³³⁶ bijeengeroepen voor een vertrouwelijke vergadering (verslag is inmiddels openbaar). Gedeputeerde Calon geeft aan dat de vraag die voorligt, is om GS toestemming te verlenen om de terugbetaling van de lening als voorfinanciering van de Blauwestad – die normaal zou starten op het moment dat de provincie de grond bouwrijp heeft opgeleverd en de publieke infrastructuur klaar heeft – één jaar later te laten plaatsvinden.

Achtergrond van het probleem is dat op een aantal kavels een onteigeningsprocedure loopt, waarvan de provinciale onteigeningstitel teniet kan gaan per februari 2005, omdat het Koninklijk Besluit afloopt. In het verleden is door de gemeente Scheemda een fout gemaakt doordat aan betreffende eigenaar een totaalaanbod en geen gespecificeerd aanbod is gedaan. Als de provincie de procedure nu verliest, dan moet de procedure geheel opnieuw worden opgestart en kan pas ultimo begin 2009 over de kavels worden beschikt. Op de vraag of het probleem niet eerder bekend was bij de aanbesteding antwoordt de gedeputeerde ontkennend. Verwacht werd dat de procedure eenvoudig gewonnen zou worden, maar inmiddels is er twee jaar verstreken en staan de zaken er anders voor. De gedeputeerde geeft aan dat in de deal verweven zit dat er meer geld voor die grond wordt betaald dan oorspronkelijk in de exploitatie zat. Hierdoor moet de gedeputeerde vòòr het verlijden van de akte (waarschijnlijk donderdag 7 oktober 2004 of vrijdag 8 oktober 2004) hierover in overleg treden met de commissie.

335 Bron: Gesprek met ambtenaren van de provincie Groningen.

336 Vergadering van de cie B&F op 6 oktober 2004.

Desgevraagd³³⁷ bevestigt gedeputeerde Calon dat het de provincie geen extra geld kost, dat de extra kosten ten laste van de bouwers komen en dat de huizen verkoopbaar blijven (zijn veronderstelling is dat de bouwers deze extra kosten zullen verrekenen in de kavelprijs). Op vragen over bedragen van kavelrijzen en gemiddelde prijsverhoging van de kavels geeft de gedeputeerde geen antwoord, omdat “inzage in de ontwikkeling per kwartaal plaats vindt en individuele transacties niet openbaar worden gemaakt”. De gemiddelde prijsverhoging is volgens gedeputeerde minimaal. Op de vraag welke lessen voor de toekomst hier uit te trekken zijn ter vermijding van dit soort fouten, antwoordt de gedeputeerde³³⁸ dat “verder alle aanbiedingen wel goed zijn gespecificeerd en dat dit dus in het verleden op één uitzondering na, goed is gegaan.” Samenvattend vraagt de gedeputeerde een mandaat van de commissie om te mogen afwijken van de OBS, want als afgeweken wordt van het contract, moeten de Staten toestemming geven. Eerder wordt de akte niet ondertekend.

Op de vraag of de commissie dit mandaat aan de gedeputeerde wil verlenen, laat de SP aantekenen hier geen steun aan te geven. Groen Links³³⁹ geeft aan dat men geen grotere risico's wil aanvaarden. “Nu komt er een zeker risico bij dat een kavel wellicht minder goed verkoopbaar is door de prijsstijging, ook al is die mogelijkheid klein...”, waarop gedeputeerde Calon antwoordt: “Toen in 1999 werd begonnen bedroeg de grondexploitatie een bedrag van 125 miljoen gulden, waarvan 70 miljoen gulden vanuit de overheid en 55 miljoen gulden vanuit de markt. Twee jaar geleden was de grondexploitatie opgelopen tot 285 miljoen gulden, waartoe nog steeds 70 miljoen van de overheid behoort. De gehele exploitatie neemt steeds meer toe, omdat er steeds meer ‘in wordt gegooid’. Vergeleken hiermee is de prijsstijging per kavel vanwege het hier besproken probleem *peanuts*.” De voorzitter concludeert dat de commissie het gevraagde mandaat aan GS verleent met uitzondering van de SP en deelt mee dat op verzoek aan de Voorzitter en de overige leden van Provinciale Staten het verslag door de griffier ter inzage wordt aangeboden.

Het bevreemdt de Rekenkamer dat de gedeputeerde aan de *commissie* mandaat vraagt, omdat – zoals hij zelf opmerkt – bij afwijking van de OBS de Staten toestemming moeten geven. Een commissie uit de Staten heeft slechts een adviserende bevoegdheid en geen besluitvormende bevoegdheid. Er is daarmee geen formeel besluit aan Provinciale Staten gevraagd en gekregen. Hoewel tijdsdruk in dit geval een grote rol speelde (de volgende dag zou de akte worden verleden), moet ook worden opgemerkt dat de deal al op 1 oktober was gesloten en de commissie pas op 6 oktober bijeen is geroepen. Bij het sluiten van de deal had bovendien iets meer tijd ingebouwd kunnen worden om het voorbehoud van toestemming van de Staten te kunnen maken – bij een

337 Verslag cie B&F van 6 oktober 2004, p. 2 gedeputeerde Calon.

338 Verslag cie B&F van 6 oktober 2004, p. 3 gedeputeerde Calon.

339 Verslag cie B&F van 6 oktober 2004, p. 3 GL /de heer Van Zijljen.

kwestie die al jaren speelt, lijkt een week extra niet onoverkomelijk. Daarnaast merkt de Rekenkamer op dat de commissie hier geen opmerkingen over heeft gemaakt – terwijl bij de Statenbehandeling over de OBS nog uitvoerige discussies zijn geweest over bevoegdheden van de Staten die niet aan de commissies toekomen en de reikwijdte van ‘technische wijzigingen’. Hoewel het een privaatrechtelijke rechtshandeling is (die toekomt aan GS), heeft deze wijziging wel beleidsmatige consequenties. Voorzover de Rekenkamer heeft kunnen nagaan zijn Provinciale Staten formeel vooraf noch achteraf gevraagd om besluitvorming over het opschuiven van deze betalingstermijn met een jaar.

De vragen rondom ondertekening van contracten komen terug als de provincie kennis neemt van organisatorische wijzigingen in de organisatiestructuur van Geveke Bouw BV. Per brief³⁴⁰ vragen GS aan Geveke Bouw BV om opheldering over een aantal zaken en stellen zij dat Geveke Bouw rechtstreeks partij is bij de OBS is geworden. Het is voor de provincie en andere contractpartners van belang of de nieuwe contractpartner in staat zal zijn om aan de afgesproken verplichtingen te voldoen. In het provinciaal dossier is geen brief aangetroffen die deze vragen van GS kan beantwoorden.

2005 start van de verkoop Blauwestad

In 2005 begint de Blauwestad vorm te krijgen: Koningin Beatrix draait op 12 mei de kraan open om het Oldambtmeer te laten vollopen en eind 2005 worden de eerste kavels verkocht. Er zijn 80 kavels aan potentiële kopers aangeboden. Het enthousiasme voor het project beperkt zich niet alleen tot de (direct) betrokkenen in het gebied en bij de volksvertegenwoordigers, maar valt ook op andere terreinen te bespeuren. De adviescommissie gebiedsontwikkeling van VROM³⁴¹, die ten doel heeft om te bekijken hoe gebiedsontwikkeling in de praktijk gestalte kan krijgen, heeft Blauwestad in 2005 als één van de veertien voorbeeldprojecten gekozen. In dat rapport wordt onder andere opgemerkt dat ‘kenmerkend voor de private partijen was dat zij hun wortels hebben in het gebied en zich mede verantwoordelijk voelden voor het sociaal-economisch toekomstperspectief van het gebied’. De belangrijkste aanbeveling is: ‘ga door op de ingeslagen weg’. Een van de observaties is dat “met niet aflatende ambitie en met durf is uiteindelijk de onomkeerbare beslissing genomen om de Blauwestad te realiseren. Terwijl op het moment van de onomkeerbare beslissing onder meer de financiën nog niet geheel geregeld waren.”

Op 26 november 2005 wordt Blauwestad winnaar van de gouden piramide, de rijksprijs voor inspirerend opdrachtgeverschap waarbij Blauwestad als toonbeeld wordt gezien van toekomstgericht,

340 Brief van GS Groningen aan Geveke Bouw BV van 21 oktober 2004.

341 Ontwikkelkracht!, Eindrapport van de Adviescommissie gebiedsontwikkeling, onder voorzitterschap van Prof. R. Bakker, november 2005 en adviesrapport ‘observaties en aanbevelingen’ van 6 april 2005 van Lysias Consulting/ Adviescommissie Gebiedsontwikkeling.

maatschappelijk ontwerpen. Het juryrapport³⁴² besluit met “Het uiteindelijk succes van de Blauwestad staat of valt tenslotte met de uitstraling en aantrekkingskracht die het project in een bredere omgeving moet krijgen.”

Dat daar voorlopig nog wat over te wensen valt, blijkt uit een interne notitie van de directeur Blauwestad BV³⁴³, waarin hij zijn zorgen uit over de beeldvorming en kwaliteit. Hij geeft aan dat er voor gekozen is in de eerste fase van de verkoop geen projectmatige woningen aan te bieden en alle kavels als vrije kavels in de verkoop te doen. Het is nodig dat Blauwestad nu gaat investeren in het waarborgen van de beoogde kwaliteit, omdat het catalogusgehalte niet altijd op de beste kwaliteit duidt. Als de kwaliteit volgend wordt op de voorgelegde voorbeelden, dan is hij redelijk somber over de toekomst. Deze effecten zullen een negatieve invloed hebben op het positieve beeld dat van Blauwestad is opgebouwd én op de opbrengstmogelijkheden van de bouw kavels die op de markt worden gezet.

In september komt Blauwestad in zowel de commissie Omgevingsbeleid en Wonen als in de Rekeningcommissie³⁴⁴ aan de orde. Naast een aantal vragen over concurrentie met de regio (tweederde van de potentiële kopers blijkt uit de het Noorden te komen) en consequenties voor de omliggende dorpen en over de rentestand, blijkt vooral het enthousiasme en positieve gevoel te overheersen. De gedeputeerde probeert dit enigszins te temperen, omdat ‘men pas 5 jaar bezig is en nog 10 jaar voor de boeg heeft. Hij wenst de dag echter niet eerder te prijzen voordat de avond gevallen is.’

Dat het enthousiasme inderdaad getemperd moet worden blijkt twee maanden later: uit een presentatie³⁴⁵ voor de publieke en private partijen komt naar voren dat de ambities van Blauwestad zinnig en kansrijk zijn, maar dat de geplande afzet van 150 woningen per jaar erg hoog is. Een afzettempo van 100 woningen per jaar is veel realistischer. Daarnaast blijkt uit de presentatie dat er kanttekeningen zijn te plaatsen bij bepaalde uitgangspunten. Wat betreft het uitgangspunt van 50% van buiten de regio (door het realiseren van woningen in prijsklassen die niet al op andere plaatsen binnen de regio worden aangeboden) constateert men dat dit wringt met de basisopzet in de grondexploitatie. Die gaat uit van een realisatie van 1500 exclusieve woningen en ruime kavels binnen 10 jaar. Gesteld wordt dat dit aanbod in ruime mate de toekomstige vraag in Noord-Nederland overtreft. Voorzover het mogelijk is om de verschillende doelen te combineren tot één centraal doel, dan lijkt

342 De inrichting van Nederland, juryrapport Gouden Piramide 2005, p. 49.

343 Notitie van J. Postema aan DT+ van 8 september 2005.

344 Beide commissies vergaderen op 14 september 2005, extract uit het verslag.

Bron: notitie A. van Schaik, 5 oktober 2009.

345 Presentatie van Inbo, naar aanleiding van een expertmeeting op 7 november 2005, waarbij de publieke en private partijen aanwezig waren, op basis van een door Inbo uitgevoerd onderzoek (2005).

dat toch de economische impuls aan de regio te zijn. Deze impuls moet komen van kapitaalkrachtige vestigers. Dit economisch doel is bereikt als de toekomstige bewoners voor minimaal 50% van buiten de regio komen³⁴⁶. Dat betekent dat meer dan 50% van de afzet moet plaatsvinden aan mensen van buiten de regio. De relatief grote belangstelling vanuit de regio vertaalt zich in relatief lage prijsniveaus.

Er is geen harde ondergrens in prijsstelling bepaald - om niet te concurreren met andere woningbouw in de regio is een ondergrens van 300.000 euro gehanteerd, maar niet vastgesteld. Tijdens de expertmeeting komt ook een aantal (niet) onderhandelbare uitgangspunten voor de partijen naar voren, zoals:

- hard en niet onhandelbaar voor de provincie: 100% van de woningen duurder dan 300.000 euro, waarbij het noodzaak is de beoogde doelgroep van de Blauwestad beter benaderen;
- hard: voor Geveke is de beeldkwaliteit harde voorwaarde, maar zijn goedkope woningen mogelijk binnen het Dorp. BAM Vastgoed ondersteunt deze visie en ziet vanuit afzetoverwegingen ruimte om in het Dorp relatief goedkope woningen te realiseren. Bovendien vinden de drie private partijen dat er voor voorzieningen in de Blauwestad meer mogelijk (moet) zijn dan in het concept is neergelegd;
- hard en niet onderhandelbaar: realisatietermijn van 10 jaar voor BAM Vastgoed en Ballast Nedam. Voor Geveke geldt dat een langere termijn ook kan leiden tot hogere prijsstelling en is 10 jaar is niet de limiet.

Om te voorkomen dat GS voor iedere akte afzonderlijk moeten tekenen, is besloten om voor het nemen van deze besluiten (alvorens tot levering kan worden overgegaan), een mandaat te verlenen aan het hoofd van de afdeling wegenbouw van de provincie, die op zijn beurt ondermandaat aan zijn medewerkers heeft verleend. De afspraak met de notaris³⁴⁷ behelst het volgende: er kan worden volstaan met het toezenden van een ontwerpakte van levering met een tekening, waarop het te verkopen perceel wordt aangeduid aan het hoofd van de afdeling wegenbouw. Worden er binnen een week na toezending van de ontwerpakte door het betreffende afdelingshoofd of diens medewerkers geen opmerkingen naar voren gebracht, dan mag worden geconcludeerd dat GS hebben besloten tot de in de akte voorziene verkoop. De provincie (vertegenwoordigd door de Commissaris der Koningin) geeft het notariskantoor (en haar medewerkers) een volmacht om namens de provincie de desbetreffende akten te tekenen.

Vlak voor Kerst moet de provincie³⁴⁸ het notariskantoor op de

346 Presentatie van Inbo, 7 november 2005 (expertmeeting), sheet 7.

347 Brief van GS Groningen aan notariskantoor Plas & Bossinade, van 9 december 2005, inzake juridische levering van de gronden in Blauwestad en volmacht CdK voor de overdracht van bouw kavels.

348 Brief van GS Groningen van 22 december 2005 aan het notariskantoor en aan de OM.

voorwaarden wijzen, omdat gebleken is dat er niet steeds een week zit tussen het tijdstip van aanmelden/toezenden aan de provincie van de akten en het passeren. Soms is dat tijdsverloop niet meer dan enige uren. Strikt juridisch is daarmee sprake van onbevoegde vertegenwoordiging van de provincie door degene die bij het passeren van de akte namens de provincie tekent. De provincie heeft enerzijds begrip voor de spoed die geboden is (de kortingsregeling loopt af per 31 december 2005), maar wel wordt uitdrukkelijk gesteld aan zowel de OM als het notariskantoor, dat eventuele schade ten gevolge van onbevoegde vertegenwoordiging niet voor rekening van de provincie komt (maar in het geval van de OM voor de exploitatie van de Blauwestad).

2006

Medio 2006 blijkt de relatie tussen de provincie en Staatsbosbeheer (SBB) ernstig verstoord te zijn, zelfs zo erg dat SBB³⁴⁹ de kwaliteit van het openbaar bestuur van de provincie Groningen ter discussie stelt. Het gaat over afspraken op basis van een gentlemen's agreement over natuurbeheer in de zuid-oost hoek, die nu op de tocht staan omdat GS met particuliere terreinbeheerders (ANOG) in zee willen gaan. GS hebben aangegeven dat er geen afspraken liggen met SBB als beoogd terreinbeheerder. SBB is een andere mening toegedaan. "Op verzoek van gedeputeerde Van Dijk is SBB vanaf 1997 actief betrokken bij de gebiedsontwikkeling Blauwestad. [...] en gedurende dit proces is er een verwachtingspatroon ontstaan dat SBB eindbeheerder van de zuid-oost hoek zou worden. Op basis daarvan heeft SBB destijds afgezien om het kadastraal eigendom, nu gelegen onder het meer en onder het bezoekers/informatiecentrum Blauwestad, te vervreemden. Het was een gentlemen's agreement – gebaseerd op vertrouwen in de degelijkheid van het openbaar bestuur van de provincie Groningen – dat bij de oplevering van de Blauwestad in al zijn facetten de balans tussen ingeleverde en nieuwe natuur voor SBB privaatrechtelijk zou worden geregeld. Daarom heeft SBB er mee volstaan de gronden met een simpele gebruikersovereenkomst ter beschikking te stellen aan de Blauwestad. Feitelijk moet er nog 20 ha. van Staatsbosbeheerbezit worden verkocht."

In reactie³⁵⁰ daarop geven GS aan verbaasd te zijn dat SBB de vorm en kwaliteit van het openbaar bestuur van de provincie in twijfel trekt. Ook wordt gesteld dat "we begrip hebben voor het feit dat er bij SBB in de loop der tijd een verwachtingspatroon is ontstaan dat uitgaat van eigendom en beheer door SBB. [...] Wij constateren dat buiten het verzoek tot samenwerking uit 1997 verder harde afspraken ontbreken inzake eigendom en beheer van de EHS." Echter, er blijkt wel degelijk een contract aan ten grondslag te liggen – door verkeerde archivering blijkt dit ten provinciehuize onvindbaar, tot SBB zijn versie presenteert. Het contract met de particuliere natuurbeheerders is dan

349 Brief van Staatsbosbeheer aan van 24 juli 2006 aan GS Groningen en van 26 juli aan PS Groningen.

350 Brief van 5 september 2006 van GS Groningen aan Staatsbosbeheer.

al getekend. De kwestie wordt opgelost door SBB voor 1,5 miljoen euro te compenseren in de vorm van door de provincie te leveren grond³⁵¹ en (deels) te verrekenen met de 22 ha. in de zuid-oost hoek (eigendom SBB). Hiervoor is nog geen financiële dekking en LNV is mordicus tegen het voorstel van de provincie om dit uit het budget Investeringsfonds Landelijk Gebied (ILG) te bekostigen.

Als input voor het nieuwe woonbeleid van de toekomstige Oldambtgemeenten, is er in oktober 2006 een woningmarkt-onderzoek³⁵² uitgevoerd. Naast woonwensen in het algemeen moest het onderzoek inzicht geven in de vraag of de woningbouw in Blauwestad concurrerend is voor de lokale kernen of juist een aantrekkende werking heeft op huishoudens van buiten het Oldambt of zelfs buiten Groningen. Om de lokale markt niet te verstoren adviseert Companen evenals KWA Architecten³⁵³ met klem om in het hogere segment te blijven bouwen. Ook als er sprake is van een dalende afzet van kavels/woningen, heeft het de voorkeur om te temporiseren in plaats van te bouwen in een lager segment. Er zal in Oldambt volgens de prognoses in de toekomst een overschot aan woningen ontstaan. Bovendien overtreffen in de regio de nieuwbouwplannen de behoefte. Verder blijkt dat de bouw kavels vooral aan bewoners uit de regio verkocht worden. Voor geïnteresseerden buiten de regio blijkt de afstand toch een drempel voor koop.

Eind december 2006 geven GS per brief³⁵⁴ aan de OMCV dat de publieke infrastructuur per 1/1/2007 in hoofdzak voltooid is en vragen bevestiging van de OMCV dat deze uiterlijk op 1 juli 2008 1/9 deel van de voorfinanciering zal overmaken aan de provincie.

2007 uittreden BAM Vastgoed en Ballast Nedam

In het voorjaar van 2007 komen de eerste 'haarscheurtjes' in de samenwerking tussen private en publieke partijen naar voren. Op 14 mei is er, op initiatief van beide voorzitters van de Raden van Commissarissen, een bijeenkomst tussen de vertegenwoordigers van de publieke en private partijen onder voorzitterschap van de Commissaris der Koningin Groningen en in het bijzijn van professor Bakker. Doel is om de Blauwestad nieuw elan in te blazen, 'omdat Blauwestad een gewoon project aan het worden is en de betrokkenheid van partijen aan het wegebben is'. Eén van de hoofdconclusies van dat overleg was dat zo spoedig mogelijk een start moest worden gemaakt met de bouw van Het Dorp, hetgeen door alle aanwezigen onderschreven werd.

351 Risico-analyse Blauwestad april 2007, p. 3, 18 april 2004.

352 Companen, oktober 2006. 'Woningmarktonderzoek Oldambt, onderzoek en advies'. opdrachtgever provincie Groningen, corporaties en 3 betrokken gemeenten.

353 KWA Architecten 'Woonplan Winschoten 2001 -2010/Nieuw voor oud', december 2001.

354 Brief van GS van 22 december 2006 aan de OMBV CV inzake 'betaalmoment'.

Intussen blijkt uit een interne risico-analyse³⁵⁵ dat een aantal zaken om aandacht vraagt. Door de keuze (om fiscale redenen) om eigenaar van het meer te worden voor 10 jaar, moet de provincie waterschapslasten betalen. Ook komt naar voren dat de provincie als eigenaar van de gronden OZB moet betalen aan de gemeenten voor bouwrijpe gronden. Het is nooit de bedoeling geweest dat de provincie als eigenaar OZB zou moeten betalen. Voorgesteld wordt om te bezien of de OZB-kosten ten laste van de exploitatie van de OM kunnen worden gebracht.

De grens van de voorfinanciering komt in zicht: uit de jaarrekening 2006 blijkt dat de stand 84,9 miljoen euro is (grens is 90 miljoen euro). Door goed inzicht te houden in inkomsten en uitgaven en met liquiditeitsprognoses te werken, kan de grens scherp worden bewaakt. Er zijn voor 2007 wel extra stortingen van private zijde voorzien, om het evenwicht tussen waarde van de gronden en het openstaand bedrag aan voorfinanciering in evenwicht te houden. Gewaarschuwd wordt echter voor het feit dat een dergelijke extra storting kan betekenen dat van private zijde dan mogelijk de wens komt voor een regeling in het geval van de omgekeerde situatie (bij tegenvallende verkoop). Als dit punt aan de orde komt in het kader van de Dag van de Verantwoording³⁵⁶ geeft de gedeputeerde echter aan dat private partijen meer wilden storten, maar dat de provincie overeenkomstig het Treasurystatuut 'geen bankje gaat spelen'. "De provincie gaat niet verder dan een voorfinanciering van 90 miljoen euro. De private partijen moeten zorgen dat ze naar een bank gaan, indien ze onvoldoende huizen verkopen en geld nodig hebben."

Dat tegenvallende verkoop een reële mogelijkheid is, wordt bevestigd in een woningmarktverkenning³⁵⁷. Er wordt er een beeld geschetst van belangrijkste ontwikkelingen vanaf de jaren negentig op de woningmarkt van Groningen en in het bijzonder Oost-Groningen. Ook hieruit blijkt dat de Blauwestad, los van welke woningprogramma of doelgroepen of welk moment van starten, een risicoproject was. De verkenning bevestigt dat het ontwikkelen van een grootschalige nieuwbouwlocatie in de afgelopen twee decennia nooit kansrijk is geweest. Uit de analyse blijkt al bij de eerste planontwikkelingen van de Blauwestad in de jaren negentig dat de woningmarkt in de regio zeer ontspannen was. Ook eind jaren negentig was er in de regio weinig veranderd op de woningmarkt. De relatief hoge woningproductie had geen invloed gehad op instroom van buiten de regio. Er ontstond alleen een beperkte vraag naar koopappartementen, deels veroorzaakt door de vergrijzing. Ook in de beginjaren van deze eeuw is er een kleine vraag naar koopappartementen en een lichte vraag naar middelgrote en middeldure koopeengezinswoningen.

355 Risico-analyse Blauwestad, 18 april 2007.

356 Verslag van de B&F, 23 mei 2007, vraag van de heer De Bruijne en beantwoording door gedeputeerde Calon.

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

Omdat binnen de regio Oost-Groningen de gemeenten 'concurrenten' van elkaar zijn, is een goede afstemming van het woningbouwprogramma nodig. In de toekomst zal er voorlopig behoefte blijven bestaan aan goedkope koopwoningen in dorpse en landelijk bereikbare milieus. Tevens blijkt in de regio Oost-Groningen de woningbouwplannen de uitbreidingsbehoefte ver overtreffen. Volgens de provincie zijn er vanaf 1990 in Oost Groningen grote aantallen koopwoningen gebouwd, waarvan een aanzienlijk deel in het marktsegment waar ook de Blauwestad zich op richt: particuliere woningbouw op vrije kavels. In totaal zijn er in de periode 1990-2010 circa 9500 koopwoningen gebouwd in deze regio, waarvan 2500 in het Oldambt. De Rekenkamer merkt hierover op dat een groot deel hiervan vervangingsbouw is. De netto groei van de woningvoorraad in de Oldambt gemeenten valt beduidend lager uit³⁵⁸. Daarnaast merkt de Rekenkamer op dat deze woningen bestemd zijn voor de lokale markt. Dure woningen, het marktsegment van de Blauwestad, zijn er daarom maar weinig gebouwd en bovendien behoorde een aanzienlijk deel van de nieuwe woningen tot het gesubsidieerde deel³⁵⁹. De conclusie van ABF³⁶⁰ na een uitgebreide analyse van woningmarktontwikkeling en -behoefte in de regio Oost-Groningen, is dat 'grote groeiambities, zoals die in plannen worden neergelegd, in deze regio kansloos zijn.'

Achter de schermen³⁶¹ blijkt dat in mei de gezamenlijke conclusie, namelijk zo spoedig mogelijk een start maken met de bouw van het Dorp, tot (uiteindelijk onoverkomelijke) problemen te leiden bij BAM Vastgoed en Ballast Nedam. In de periode na de bijeenkomst is tot eind augustus door de OM getracht om middels een gezamenlijke inspanning van de betrokken private partijen deze start te realiseren. Dit strandde echter op een absolute weigering van BAM en Ballast Nedam om de benodigde voorinvesteringen toe te doen. Om deze reden verzochten zij Geveke, die wel bereid was tot de nodige voorinvesteringen, om wijziging van de overeenkomst. Een door hen daarbij gestelde voorwaarde was het kooprecht op totaal 200 bouw kavels. De OM heeft vervolgens de publieke partijen verzocht om toestemming voor deze wijziging. Dit verzoek is een aantal malen

358 In de drie Oldambt gemeenten Reiderland, Winschoten en Scheemda is in de periode 1995 - 2008 de woningvoorraad met ongeveer 900 woningen toegenomen (bron: CBS).

359 Hierbij wordt verwezen naar een antwoord van de provincie op een vraag van de Rekenkamer op 12 maart 2010 over de lokale woningproductie: "In de nota Bouwen en Wonen 1994-1998 wordt de opnamecapaciteit in de ongesubsidieerde sector in de periode 1994-1998 voor de regio Oost Groningen indicatief geraamd op 195 per jaar. Deze raming mag niet vergeleken worden met het totaal aantal gereedgekomen markt woningen, omdat een belangrijk gedeelte van deze woningen gesubsidieerd zijn.

360 ABF, Woningmarktverkenning provincie Groningen en Regio Groningen - Assen, september 2007.

361 Bronnen: voorzitter van de Raad van Commissarissen (publiek); voorzitter van de Raad van Commissarissen (privaat) en notitie van 1 juni 2009 aan de commissie Alders, Bakker, Doets.

besproken in de Raad van Commissarissen. Uit het verslag van 31 oktober 2007³⁶² komt naar voren dat er – voordat een besluit genomen kan worden over een aantal opties – zekerheid/duidelijkheid moet zijn over “garantstelling afname kavels door de 2 uitstappende partijen en/of onder welke voorwaarden de partijen uit kunnen treden. De partijen moeten in ieder geval op hun verantwoordelijkheid worden gewezen.” Uit de verslagen van de Raad van Commissarissen en de briefwisselingen wordt op dat moment niet duidelijk wie (privaat of publiek) als ‘recht’ respectievelijk ‘voorwaarde’ de 200 kavels heeft gesteld.

Uit de brief³⁶³ die 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.” Per brief van 23 oktober 2007³⁶⁴ geven GS aan vooralsnog geen toestemming te geven. Hiertoe is in de vergadering van de Raad van Commissarissen (publiek) de dag daarvoor besloten, omdat voor risicospreiding een tweede partij (naast Geveke) noodzakelijk wordt geacht. De provincie wil nog een ultieme poging doen een andere partij er bij te zoeken. Daarbij geven de burgemeesters van Scheemda (Mevrouw Jonkman-Jansen, voorzitter Raad van Commissarissen) en van Winschoten (Vlietstra) aan het een slechte zaak te vinden voor het publiek collectief als de provincie haar eigen gang gaat. De 3 mogelijke opties zijn op dat moment: een tweede partij erbij, Hunter Douglas als extra financierder of Geveke als enige partij. Gesprekken met Volker Stevin/KWS zijn dan op niets uitgelopen. Tijdens de RvC-vergadering van 31 oktober 2007 blijkt dat er geen gerenommeerde marktpartij voor Blauwestad te vinden is.

Volgens de verklaring van de heer Van Kimmenaede³⁶⁵ (voorzitter Raad van Commissarissen privaat) heeft hij op verzoek van de voorzitter van de Raad van Commissarissen (mevrouw Jonkman-Jansen) telefonisch contact gehad met gedeputeerde Calon. In dat gesprek zou hij gedeputeerde Calon hebben meegedeeld dat noch BAM Vastgoed en Ballast Nedam noch Geveke (om andere redenen) akkoord gingen met de onvoorwaardelijke verplichting tot koop van 200 bouw kavels. Hij zou ook hebben aangegeven dat aan een verplichting tot koop te allen tijde een terugkoopregeling gekoppeld zou moeten zijn. Gedeputeerde Calon zou hebben geantwoord geen enkel probleem

362 Verslag vergadering van Raad van Commissarissen 31 oktober 2007 onder punt 2, p. 2.

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

364 Briefnummer 2007 – 41132 van GS aan de OM CV/BV, 23 oktober 2007.

365 Brief van J.A.M. van Kimmenaede van 18 december 2008 aan het College van GS Groningen en bijgevoegde verklaring van 17 december 2008.

met de terugkoopregeling te hebben, zodat beider conclusie was dat zij hiermee uit de problemen waren. De heer Van Kimmenaede geeft voorts in zijn verklaring aan de voorzitter van de RvC/publiek (mevrouw Jonkman-Jansen) op de hoogte te hebben gesteld en ook dat zij – naar zijn zeggen – hierna met de heer Calon hierover heeft gesproken.

In het gesprek³⁶⁶ met de Rekenkamer heeft mevrouw Jonkman-Jansen dit bevestigd. Zij denkt dat de heer Calon op de hoogte was van de afspraak³⁶⁷, maar voor haar was onbekend in hoeverre de details van de afspraken tussen de private partijen bij hem bekend waren. De heer Calon³⁶⁸ heeft aangegeven dat er mogelijk sprake is geweest van miscommunicatie, waardoor beiden³⁶⁹ in de veronderstelling verkeren gelijk te hebben. De private partijen hebben geen inzage in hun overeenkomst willen geven. Ook heeft mevrouw Jonkman-Jansen aangegeven dat de publieke partijen, Koop /Geveke en de projectorganisatie Blauwestad allang blij waren met het uittreden van BAM Vastgoed en Ballast Nedam. Deze vormden de laatste jaren een blok aan het been, omdat zij niet voor eigen rekening en risico de voorinvesteringen in het Dorp wilden maken en door de vergrote afstandelijkheid van het management de voortgang stagneert.

commissie Bestuur en Financiën (31 oktober 2007/vertrouwelijk, inmiddels openbaar)

De gedeputeerde geeft aan dat GS op 27 september 2007 een brief hebben ontvangen van de private partijen in de Blauwestad met als inhoud dat men niet meer goed met elkaar overweg kan, hetgeen niet bevorderlijk is voor de ontwikkeling van de Blauwestad. “Geveke wil het plan echter realiseren voor eigen rekening en risico en heeft de financiering rond. Voor de andere private partijen zijn er twee redenen om het anders te willen en zij willen eruit stappen. Geveke wil doorgaan en het dorp bouwen.” [...] “als nu twee private partijen uit het project willen stappen en je wilt dat als publieke partij niet, moet je met goede argumenten komen om toestemming te onthouden. Je moet aantonen dat de zekerheden afnemen, hetgeen niet het geval is.” De gedeputeerde³⁷⁰ geeft aan dat “de laatste twee weken GS niet in staat zijn geweest bouwers voor het project te interesseren. Dat is ook logisch, want in 1999 waren er nog zeven geïnteresseerd. Er zijn een aantal gefuseerd en toen waren er nog vier of vijf. Er bleef er nog één over: Geveke. Vervolgens is er veel werk verzet en toen waren er drie. Het zou niet logisch zijn als er nu velen geïnteresseerd zouden zijn en zeker niet als velen beursgenoteerd staan en de policy hebben om niet te bouwen voordat 70% is verkocht.”

366 Gesprek met mevrouw Jonkman-Jansen, voorzitter van de Raad van Commissarissen, 8 maart 2010.

367 Dit wordt bevestigd door een directeur van de provincie Groningen, die vermoedt dat de terugkoopregeling ter sprake is gekomen, maar dat de heer Calon het heeft geïnterpreteerd als: dan *kunnen* we (=provincie) die gronden weer terugkopen.

368 Interview de heer Calon, 22 maart 2010.

369 De heer Calon en de heer Van Kimmenaede.

370 Verslag cie B&F van 31 oktober 2007, p. 8 gedeputeerde Calon.

Volgens gedeputeerde Calon³⁷¹ zijn GS het eens met de publieke partijen en het consortium dat het dorp gebouwd moet worden conform de gestelde eisen. GS zijn het ook eens met partijen over de snelheid. Het moet geen twee of drie jaar meer duren. Verder zijn GS het eens met de visie dat de vereiste unanimiteit aan de kant van de OM CV niet meer zodanig is dat deze productief is. Waar men het niet over eens is, betreft de rechthebbende partijen. Er wordt nagegaan over er geen afnameverplichtingen geëist kunnen worden van de twee uittredende partijen. Er is overigens in wezen geen weg meer terug, omdat enkele weken geleden de Raden van Bestuur van BAM Vastgoed en Ballast Nedam al het besluit hebben genomen.

Gedeputeerde Calon³⁷² geeft aan dat als de informatie openbaar wordt gemaakt, “er een verhaal verteld zal worden dat de Blauwestad heel goed loopt en dat de grondwaarde hoog is. Qua kavelverkoop zit men nu net iets onder het voorgenomen schema, namelijk 238 tegenover 250 kavels³⁷³.” Voorts zal mogelijk bekend worden gemaakt dat men een stap wil zetten door Het Dorp in een keer te bouwen en dat Geveke daartoe bereid is. De communicatie naar buiten zal vanuit het oogpunt van marketing een andere zijn dan de communicatie hier in deze Statencommissie.

De commissieleden hebben nog een aantal vragen en bedenkingen, zoals het risico dat een dergelijke ontwikkeling in een PPS-constructie mag worden verwacht. Het lijkt goed te kijken naar het scenario over drie jaar, omdat de ontwikkeling van de grondwaarde ook te maken heeft met het succes van het project. Ook wordt een scenario³⁷⁴ geschetst in het geval de enige overgebleven partij onderuit zou gaan “want de tegenwaarde van de grond is op dit moment theoretisch. Daarmee neemt het risico wel toe.” Ook wordt gevraagd naar de inschatting van de gedeputeerde van het risico voor de toekomst als de PPS-constructie op deze wijze wordt gecontinueerd en naar zekerheden³⁷⁵ omdat mondeling wordt aangegeven dat Geveke financieel solide is, maar dat – nu het de enige overgebleven partij zou zijn – het uiterst essentieel is, hier meer zekerheden over te hebben. De gedeputeerde geeft aan dat er geen hoofdelijke aansprakelijkheid is, “hij weet wel dat de partijen in de CV collectief verantwoordelijk zijn en dan gaat het om 3 miljoen euro³⁷⁶”. Als deze CV failliet zou gaan (worst-case scenario) ontstaat de situatie waarin publieke partijen het zouden moeten gaan uitvoeren. Er is naar de mening van de heer Calon iets fout gegaan bij het bouwen van de projectwoningen. “Tot nu toe was het zo dat er kavels verkocht zouden worden en projectwoningen

371 Verslag cie B&F van 31 oktober 2007, p. 2 gedeputeerde Calon.

372 Verslag cie B&F van 31 oktober 2007, p. 3 gedeputeerde Calon.

373 Deze informatie komt niet overeen hetgeen in 2008 bekend is, namelijk tot en met 2007 zijn er 211 kavels verkocht.

374 Verslag cie B&F van 31 oktober 2007, p. 3, de heer Swagerman (SP) en de heer De Bruijne (PvdA).

375 Verslag cie B&F van 31 oktober 2007, p. 4, de heer Jager (CDA).

376 Het bedrag is in 2003 gestort en direct weer opgenomen.

gebouwd zouden worden. In die vrije kavels zit nauwelijks risico, maar in de projectwoningen wel. Die grote bouwers kunnen dat niet. Uit een evaluatie³⁷⁷ moet blijken waarom marktpartijen niet in staat waren om snel op de markt te reageren.”

Voor het vervolg richting Staten geeft gedeputeerde Calon³⁷⁸ aan dat “op enig moment zal er een document richting Statencommissie komen, waarin wordt meegedeeld wat er is gebeurd en dat als GS vinden dat er geen redelijke gronden waren op basis waarvan dat uittreden geweigerd kan worden, dat gewoon gebeurt.” Wat betreft de risico’s voor de publieke partijen, ziet de gedeputeerde dat er op dit moment zoveel tegenwaarde aanwezig is (misschien 200 miljoen euro), dat het risico heel beperkt is en loopt de verkoop weer wat op.

De vergadering besluit met de mededeling van de gedeputeerde dat de vertrouwelijkheid van deze bijeenkomst nooit zal worden opgeheven. De Rekenkamer merkt over dit laatste op dat dit niet aan de gedeputeerde is: immers, de commissie bepaalt zelf of zij vertrouwelijkheid aangaat en ook zelf of deze wordt opgeheven. De Rekenkamer merkt daarnaast op dat PS over de wijziging in de Overeenkomst Blauwestad (OBS) met het uittreden van BAM Vastgoed en Ballast Nedam, niet zijn gehoord. Hoewel de gedeputeerde de commissie Bestuur en Financiën heeft geïnformeerd, betekent dit niet dat Provinciale Staten hiervan in kennis zijn gesteld. Het uittreden heeft een materieel gevolg voor de uitvoering van de OBS en het risicoprofiel van de provincie. De provincie³⁷⁹ is van mening dat het formeel geen wijziging van de OBS betreft.

Op 5 december 2007 sturen GS een brief³⁸⁰ aan de OMBV CV, waarin zij meedelen in te stemmen met het uittreden van BAM Vastgoed en Ballast Nedam met als voorwaarde dat BAM Vastgoed en Ballast Nedam voor 31 december 2011 samen 200 kavels in het project Blauwestad van de OMBV CV zullen afnemen en betalen. De provincie vraagt geen bevestiging van deze afspraak noch laat de provincie dit vastleggen in een contract. Op 7 december 2007 sluiten BAM Vastgoed, Ballast Nedam en Geveke³⁸¹ een overeenkomst die de uittreding regelt van BAM Vastgoed en Ballast Nedam.

De Rekenkamer maakt een andere inschatting van het risico dan de gedeputeerde (‘risico is heel beperkt’). Het grootste risico voor de provincie is echter dat het consortium niet meer aan haar financiële

377 De Rekenkamer heeft navraag gedaan naar deze evaluatie, maar volgens de provincie is deze niet aanwezig.

378 Verslag cie B&F van 31 oktober 2007, p. 6 gedeputeerde Calon.

379 Reactie op Nota van Bevindingen, 29 april 2010/ambtelijk hoor en wederhoor gesprek 17 mei 2010.

380 Brief van GS Groningen van 5 december 2007, 2007-50.619/49 RP, gericht aan de OMBV CV. Geheimhouding aan PS wordt op 9 december 2008 opgeheven.

381 De overeenkomst en het reglement van uitgifte mogen niet openbaar worden gemaakt.

verplichtingen kan voldoen, het zogenaamde default risico. Het default risico is niet voorbehouden aan publiek-private samenwerkingen, maar kan zich in allerlei projecten en samenwerkingsvormen voordoen. In het uiterste geval zou dit een faillissement kunnen betekenen, waarna een curator het bewind over de OMBSCV en daarmee over het project zou overnemen. Daar komt de rol van de provincie als borger van het publiek belang om de hoek. Verwacht mocht worden dat de provincie, gegeven haar wens tot een kwalitatief hoogwaardige functietransformatie, vrijwel altijd op zo'n wijze zou interveniëren dat de continuïteit van het project gewaarborgd zou zijn. Vanwege de omvang van de inmiddels geïnvesteerde middelen en het belang van het project voor de regio zou het immers politiek bijzonder onwenselijk zijn als het project niet voltooid zou worden. Het afbreken van het project zou grote financiële gevolgen hebben voor de provincie en uiteindelijk zou zij alle eerder bij de markt neergelegde risico's terug moeten nemen.

Hoewel dit default risico in elk project een zeer belangrijk risico is, lijkt dit risico in de Blauwestad onvoldoende geanalyseerd te zijn door de provincie en zijn er slechts beperkte maatregelen genomen om dit risico te monitoren of te mitigeren. Al in 1997 ontkent gedeputeerde Beukema eigenlijk het default risico door te stellen dat, mocht de woningmarkt voor nieuwbouw inklappen, het risico voor de marktpartijen is³⁸². Toch wordt in de aanloop naar de ondertekening van de OBS vanwege het mitigeren van het default risico besloten om een eigen investering van 1 miljoen gulden per private partij te vragen³⁸³. Een zogeheten 'exit'-clausule, waarop teruggevallen kan worden als het project mis zou lopen, wordt niet opgenomen: deze is voor de provincie onbespreekbaar. Men wil een dergelijke clausule niet opnemen uit angst dat de private partijen hier – zodra het project ook maar iets tegen zou vallen – gebruik van zouden maken³⁸⁴.

De redenering van gedeputeerde Calon dat "er zo veel tegenwaarde [in de vorm van gronden] aanwezig is, dat het risico [van de publieke partijen] heel beperkt is"³⁸⁵ acht de Rekenkamer bijzonder, omdat hier impliciet wordt uitgegaan van de waardevastheid c.q. waardevermeerdering van de grond, en dat die waardevermeerdering het verlies aan grondvermindering (door levering van de grond, waar geen inkomsten of zekerheid tegen over staan) moet goed maken. De provincie heeft derhalve geen enkele zekerheid dat de OM ook zou voldoen aan haar betalingsverplichtingen. Normaliter mag van een publiek-private samenwerking verwacht worden dat er zekerheden staan tegenover een dergelijke betalingsverplichting. Daarvoor zijn in de OBS geen serieuze aanzetten te vinden. De redenering van de gedeputeerde lijkt te veronderstellen dat de provincie weinig belang hechtte aan hoeveel waarde (in de vorm van grond) zij

382 Cie R&G, 22 oktober 1997, verslag p. 9.

383 Interview met provinciale ambtenaren 29 maart 2010.

384 Interview de heer Calon 22 maart 2010.

385 Verslag cie B&F 31 oktober 2007. Was vertrouwelijk, is inmiddels openbaar.

zonder zekerheden overdroeg aan de OM, zolang de waarde van de achterblijvende grond maar gelijk was aan wat de provincie zelf had uitgegeven.

fase 3 verandering in de samenwerking 2008 – 2009

inleiding

De verandering in de PPS-constructie brengt geen rust in de samenwerking – sterker nog, afspraken over het uittreden van BAM Vastgoed en Ballast Nedam komen in deze periode terug als een ‘duveltje uit een doosje’, hetgeen de vertrouwensrelaties onder druk zet. Met perikelen over grondafname en transporten van kavels, in de zomer van 2008, lijkt de samenwerking af te stevenen op een rechtszaak. Zover komt het niet, maar wel is duidelijk dat de stagnerende verkoop en de conjuncturele neergang leiden tot forse liquiditeitsproblemen bij de Ontwikkelingsmaatschappij. Eind 2008 worden er Nadere Afspraken gemaakt, die onder andere de financiële noden moeten lenigen en die betekenen dat de samenwerking onder de loep wordt genomen (de Commissie Alders, Bakker, Doets).

2008 nadere afspraken

Kern van het probleem³⁸⁶ rondom de OZB is dat de gemeenten in een financieel zeer lastige positie terecht komen als voor de woningen in de Blauwestad pas na oplevering ervan OZB geheven gaat worden, omdat er rechtsongelijkheid gaat ontstaan in het gemeentelijk grondgebied, met als gevolg forse inkomstenderving en daarmee een korting op het gemeentefonds. De voorzitter van de Raad van Commissarissen (tevens burgemeester van Scheemda) biedt een opening door het voorstel alle gronden die nog niet bouwrijp zijn te waarderen als landbouwgrond, hetgeen een verlaging van de aanslag met 50.000 euro per jaar scheelt (van 89.000 naar 35.000 euro). De begroting van de Gemeenschappelijke Regeling moet dan wel naar beneden met jaarlijks 25.000 euro. Gedeputeerde Calon stelt zich in eerste instantie op het standpunt dat ‘de aanslagen op nul moeten uitkomen’. Dit standpunt valt niet in goede aarde, hetgeen op een ‘openbaar gevecht’ dreigt uit te lopen. Ambtelijk³⁸⁷ wordt geadviseerd om het aanbod te aanvaarden en met de OMCV in overleg te treden over de financiering van deze kosten, mede omdat het heffen van OZB in consortiumoverleg en RvC-vergaderingen aan de orde is geweest.

woningverkoop Blauwestad en het monitoringsysteem

In dezelfde periode blijkt dat de verkoop van de kavels de afgelopen 8 kwartalen onder de verwachting ligt³⁸⁸. Dit heeft tot gevolg dat de betrokken ambtenaren van de provincie getracht hebben in kaart te brengen wat de invloed is op de liquiditeiten van de OM bij

386 E-mail wisselingen tussen gedeputeerde Calon en betrokken ambtenaren in de periode 25 januari 2008 en 20 februari 2008; memo aan gedeputeerde Calon van 7 maart 2008 inzake juridisch en economisch eigendom gronden Blauwestad; Memo aan GS van 27 maart 2008 inzake BTW en OZB; e-mail wisseling tussen mevrouw Jonkman-Jansen en de heer Calon 27-28 februari 2008.

387 Memo van 27 maart 2008 aan GS inzake OZB Blauwestad.

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

verschillende verkoopsnelheden en worden er 3 scenario's uitgewerkt:

Aantallen	Uitgangspunt 1e jaar 100, daarna 150	Werkelijk t/m 2007	Prognose 1 OM t/m 2008	Prognose 2 provincie t/m 2008	Prognose 3 provincie t/m 2008
2005/2006	100				
2007	150				
2008	150				
particulier		140	200	180	180
ontwikkelaars		71	71	71	120
Dorp projectmatig		0	PM	PM	70
totaal	400	211	271	251	370

Opgemerkt wordt dat bij scenario 2 (zonder transporten van het Dorp) de liquiditeitspositie bij genoemde aannames negatief uitvalt. Daarbij moet worden meegenomen dat Geveke al een 40tal kavels in 2006 en 2007 heeft afgenomen, zonder dat deze zijn doorverkocht aan particulieren. De conclusie van het (ambtelijk) advies is om in 2008 de verkoopsnelheid en aantallen goed te blijven monitoren om eind 2008 de situatie goed in kaart te brengen.

Dat het probleem (nog) niet bij de overige publieke partijen bekend is, blijkt uit een verslag van een vergadering³⁸⁹: op de vraag van de heer Calon of Blauwestad doet wat afgesproken is, wordt door de aanwezigen positief beantwoord, terwijl ook duidelijk is dat in de publieke exploitatie niets over verkoopaantallen is opgenomen.

De heer Calon geeft aan dat er veel vragen uit de Staten komen over het monitoringsysteem (vertrouwelijk onderdeel van het contract). Hij pleit er voor om het monitoringsysteem openbaar te maken en vraagt of ook de rest van de vertrouwelijke contracten (minus financiële bijlagen) niet openbaar gemaakt moeten worden. Het besluit van het presidium is duidelijk: het monitoringsysteem wordt niet openbaar gemaakt. Op de vraag of er activering van het monitoringsysteem (kan in werking worden gesteld bij inzakkende markt) moet plaatsvinden, wordt besloten dat overleg moet plaatsvinden om het eens te worden over de 'juiste' vertaling van het contract. De vraag van de heer Calon komt waarschijnlijk niet uit de lucht vallen – kort daarvoor is hij door één van zijn ambtenaren op de hoogte gesteld³⁹⁰ dat er in de Blauwestad een architect bezig was twee-onder-één-kap woningen te ontwerpen. De Rekenkamer roept in herinnering dat dit pas aan de orde zou zijn als het 'ventiel' (monitoringsysteem) in werking zou treden, omdat dan zou worden overgestapt naar verdichting in kavels (van 800m² naar 400m²) zodat verdubbeling van 600 woningen naar 1200 mogelijk zou zijn.

389 Verslag vergadering Presidium (beide RvC's) van 11 maart 2008, p. 2, 3b onder punt c.

390 E-mail aan M. Calon van 6 maart 2008.

Uit het verslag van deze vergadering komen nog twee opvallende punten naar voren. De directeur Blauwestad, die zowel directeur van de private BV (OMBV CV) als van de publieke BV (BV Blauwestad) is, wordt tevens directeur gebiedsontwikkeling bij de Opstalontwikkeling (een zusterBV van de Blauwestad gebiedsontwikkeling en onderdeel van de Koop-groep). Hij moet in die hoedanigheid 500 à 600 woningen ontwikkelen en bouwen. Daarnaast blijkt uit het verslag³⁹¹ dat de heer Koop op een eerder moment de heer Calon heeft benaderd over het financieringscontract en gevraagd of de provincie tot grotere garantstelling in de financiering bereid zou zijn. De heer Calon heeft dat vooralsnog geweigerd.

Als het gaat om de ondernemers in de Blauwestad, blijkt het niet de bedoeling te zijn dat er aan huis gevestigde bedrijven komen. Omdat er een partiële herziening van het bestemmingsplan nodig is in verband met het Dorp, is voorgesteld niet alleen de natuur- en recreatiegerelateerde detailhandel op te nemen, maar dit uit te breiden naar aan de woonfunctie gerelateerde detailhandel. De betrokken ambtenaar³⁹² geeft aan er door provinciale ambtenaren geen toezeggingen zijn gedaan dat aan de woonfunctie gerelateerde detailhandel toelaatbaar is. Een opvallende zinsnede in het geheel is “de aanleiding voor die [in het verleden gemaakte] afspraken was dat het projectbureau de provinciale inbreng in het kader van het uitwerkings- en bestemmingsplan als contraproductief opvatte, omdat ieder initiatief van het projectbureau op provinciale kritiek stuitte”.

dispuut over afname kavels en grondleveranties

In mei blijkt dat de standpunten met betrekking tot de financiering en grondleveranties zich verhardden, hetgeen in de zomer tot een uitbarsting zal komen. Uit het verslag van het presidium van 20 mei 2008 komen deze punten naar voren en blijkt onder andere dat er het volgende speelt:

- verrekening OZB

Voor de provincie is een voorwaarde bij de oplossing om het resterende deel van de kosten onder te brengen in de exploitatie van de Blauwestad. De vraag is of de Blauwestad dat kan dragen? De OM is hier op tegen – het is een kostenpost (heffing) die voor rekening van publieke partijen komt en niet in de exploitatie thuishoort.

- Financiële deel van het contract

Dit kent twee open einden (versnelde afnamen: dan verdwijnt de tegenwaarde van het provinciaal krediet of langzamere afname van kavels, dan heeft Blauwestad geld nodig, hetgeen nu het geval is). Gesteld³⁹³ 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.”

- Investering in de opstalontwikkeling/borg provincie

391 Verslag Presidium van 11 maart 2008.

392 E-mail aan M. Calon van 14 maart 2008, toezeggingen inzake aan de woonfunctie gerelateerde detailhandel Blauwestad.

393 Verslag vergadering stuurgroep 20 mei 2008, onder 5. op p. 2.

De OM geeft aan dat er mogelijkheden liggen, nu de grondwaarde op dit moment zo'n 150 miljoen euro is. Met respect voor de door de provincie gewenste, maar niet gegarandeerde zekerheid van 90 miljoen euro, resteert er een overwaarde van 60 miljoen euro. De OM wil deze 60 miljoen euro deels gebruiken als borg voor een aan te trekken financiering. Volgens de OM biedt het contract deze mogelijkheid en is een onderdeel tot het slagen van de hele gebiedsontwikkeling. De heer Calon geeft aan dat met hem het College van Gedeputeerde Staten niet bereid is mee te werken aan deze vorm van borging van de financiering. Zeker niet daar waar het de financiering van opstallen betreft.

Vervolgens raakt een en ander in een stroomversnelling met het verzoek van Koop om gronden te verhypothekeren in relatie tot een versnelde afname van gronden. Uit een interne notitie³⁹⁴ blijkt er een gesprek geweest te zijn met de OM, waarin terloops de vraag wordt gesteld of er een mogelijkheid is om nu minder af te lossen en meer aan het eind? Duidelijk is dan al wel dat de OM met een cash-flow probleem te maken heeft. Geantwoord wordt dat dit geen goede deal voor de provincie is. Een aantekening daarbij is: "beide contracten bieden geen mogelijkheid/opening voor het verzoek van Henk (Koop/NR). De overeenkomsten slaan op het verkooprijp maken van de kavels Blauwestad en de werkingssfeer houdt daar op. Financiering van bouwactiviteiten valt daar buiten en ook buiten de afspraak met de Staten." De OM doet een aanbod tot aanvullende zekerheid³⁹⁵ ter hoogte van 15 miljoen euro met als tegenprestatie versnelde afname van gronden. Bedoeling is om gebruik te maken van de overwaarde en deze te verhypothekeren.

Nu duidelijk is dat de OM serieuze liquiditeitsproblemen heeft, gaan de provinciale ambtenaren aan de slag om de gedeputeerde van informatie over de positie van de ondernemingen³⁹⁶ te voorzien. De achtergronden, afweging van opties en mogelijke consequenties en de positie van de provincie worden duidelijk geschetst³⁹⁷. Ook komen gegevens³⁹⁸ over de private zijde inclusief de financiering van de gebiedsontwikkeling voor het eerst boven tafel en het bijbehorende kostenplaatje. Hieruit blijkt dat het tekort in 2008 en 2009 rond de 20 miljoen euro zal bedragen en dat de kosten van het bouw- en woonrijp maken gestegen zijn van 4,8 naar 15 miljoen euro. Overigens wordt nog steeds gerekend met een rendement van 60 miljoen euro op het totale project. Indien de provincie het tekort van 20 miljoen

394 Notitie, niet gedateerd, adressant onbekend, bron: provinciaal archief.

395 Aanbod van 4 juni 2008, brief OM aan de Raad van Commissarissen inzake aanvullende zekerheid.

396 De handelsregisterhistorie wordt opgevraagd, alsmede Jaarrekingen 2004 t/m 2006 van Koop Holding Europe (KHE) en de ondernemingsstructuur worden uitgeplozen. Hieruit blijkt dat KHE na Breedenborg Holding de één na hoogste in de hiërarchie is.

397 Memo aan Calon, 13 juni 2008 over aanvullende zekerheid.

398 Memo aan Calon, 16 juni 2008.

euro zou financieren, dan draagt zij ook bij aan de aflossing van de voorfinanciering, zo waarschuwen de ambtenaren.

Als het gaat om de vraag over de mogelijkheid om aan het verzoek van de OM tot versnelde afname van gronden te (moeten) voldoen, wordt aangegeven³⁹⁹ dat dit al eerder ter sprake is gekomen, namelijk bij het Addendum in 2003. Dit is toen in een intentieverklaring vastgelegd, onder de aantekening dat er recht is op snellere afname indien er sprake is van versnelling van de verkoop van gronden – hetgeen zich overduidelijk nu niet voordoet. Daarnaast wordt gewezen op het feit dat de bouwkosten van het Dorp geen projectkosten zijn en dat voorfinanciering hiervan onder het verbod op staatssteun valt.

Inmiddels bereiken deze perikelen ook formeel het provinciehuis, getuige de brief van GS aan directeur OMCV⁴⁰⁰ waarin GS een reactie geven op een brief van de OMBV CV aan de Raad van Commissarissen (publiek). GS spreken hun verbazing uit omdat dit een zaak is die de provincie regardeert en niet de Raad van Commissarissen – de provincie is immers eigenaar van de gronden en heeft de kosten van de publieke infrastructuur voorgefinancierd. Als bedoeld wordt op kosten voor private gebiedsontwikkeling, wijzen GS er op dat noch de OBS noch het Addendum zich hiertoe strekken en dat er ook geen afspraken bestaan tussen partijen in deze fase van het project over financiering. Het blijft GS onduidelijk wat de directeur OMBV CV beoogt met de zinsnede “de komende jaren gronden zal afnemen in een zodanig tempo dat de OM een adequate financiering zou kunnen realiseren.” Advies van GS is dat OM en provincie op korte termijn in overleg treden.

De commissie Bestuur en Financiën wordt op 25 juni 2008 voor het eerst vertrouwelijk⁴⁰¹ geïnformeerd. Op 1 juli 2008 is de deadline voor de eerste betaling volgens het aflossingsschema. Dat deze eerste aflossing verschoven is heeft te maken met de onteigeningsperikelen rondom essentiële kavels⁴⁰² in het exploitatiegebied in 2004 en in verband met het gereedkomen van de publieke infrastructuur. De gedeputeerde geeft aan wat er op 1 juli zal/moet gaan gebeuren: de OM gaat 10 miljoen euro aflossen, zodat het uitstaande bedrag nog 80 miljoen euro bedraagt. Tegelijkertijd geeft hij aan dat de publieke infrastructuur ongeveer 103 miljoen euro zal gaan kosten. Voor dekking van dit gat (13 miljoen euro) is voorgesteld dat de private partij (Geveke/Koop) hiervoor een concerngarantie wil afgeven. Er wordt afgelost, maar dit geld wordt direct weer opgenomen onder het stellen van additionele zekerheid.

De gedeputeerde meldt dat hij al een aantal maanden aan het strijden is met de OM en de collega-openbare bestuurders op twee punten:

399 Bijlage IV bij het Memo aan Calon van 13 juni 2008 over aanvullende zekerheid.

400 Brief van GS aan directeur OMBV CV J. Postema van 30 juli 2008.

401 Verslag vertrouwelijke vergadering 25 juni 2008 is inmiddels openbaar.

402 Transactie ‘Boven’ die in één totaal deal met het consortium in 2004 (besproken in de vergadering cie B&F van 6 oktober 2004) is afgehandeld.

het contract moet openbaar worden – maar niemand van de andere partijen wil dat. Het tweede punt is dat er kavels worden afgezet, maar dat niet op alle kavels huizen worden gebouwd. De afzet aan de eindgebruikers loopt dus niet op schema, en de gedeputeerde heeft voorgesteld om het monitoringsysteem in werking te laten treden. Dit kan alleen maar als een gezamenlijk (publiek en privaat) besluit worden genomen en tot op dit moment gaat de discussie over ‘wie de eindgebruiker is’. De afnemers van de kavels zijn private personen en Geveke als projectontwikkelaar. Het zijn ook nog de twee andere partijen die een afname verplichting hebben⁴⁰³. Volgens gedeputeerde kan er in september een contract liggen, waarbij de clause uit de OBS en naderhand herhaald in 2003 te weten: ‘mocht de voorfinanciering de 100 miljoen euro⁴⁰⁴ overschrijden, zal de OM in overleg met de provincie zekerheden stellen die tegenover deze financiering staan’ nog steeds geldig is.

De voorzitter sluit de vergadering met de mededeling dat in het kader van de actieve informatieplicht de betreffende informatie op juiste wijze tot de commissie is gekomen.

In juli 2008 stelt de directeur Vastgoed van de provincie een nieuwe risicoanalyse op, naar aanleiding van de wens van OM om versneld grond af te kunnen nemen en deze gronden te verhypothekeren. Deze risicoanalyse onderscheidt zich van eerdere analyses omdat gebruik gemaakt wordt van scenario's om de impact van de risico's in verschillende situaties in kaart te brengen⁴⁰⁵. De conclusie van de risicoanalyse luidt dat het “niet waarschijnlijk is dat het project de Blauwestad rendabel wordt”. Tevens wordt het risico gesignaleerd dat het mogelijk is dat “de OM niet meer aan haar verplichtingen kan voldoen. In dat geval is het mogelijk dat de rol van de provincie verandert en dat de provincie dan, naast financier, ook probleemhouder van de verdere ontwikkeling van de Blauwestad kan worden”.

De Rekenkamer constateert dat (met uitzondering van de reguliere risicoanalyses van InVra Plus⁴⁰⁶, uitgevoerd conform de RISMAN methode⁴⁰⁷) de risicoanalyses op redelijk willekeurige tijdstippen plaatsvinden: vaak reactief op een ontstaan of aankomend probleem en niet vanuit de gedachte van tijd tot tijd vinger aan de pols te houden. Daarnaast behandelen deze analyses alleen die risico's die op dat moment evident zijn. Desgevraagd bevestigen provinciale ambtenaren deze gang van zaken, en geven zij aan niet bekend te zijn met de RISMAN methodiek⁴⁰⁸. Met andere woorden: de personen

403 Gedeputeerde Calon, vertrouwelijke cie-vergadering B&F 25 juni 2008, verslag, p. 4.

404 Verslag van vergadering 25 juni 2008, p. 6 “...het bedrag van 100 miljoen euro [het bedrag was toen anders, maar de clause is onveranderd] overschrijden.....”.

405 Memo aan gedeputeerde Calon op 11-07-2008.

406 Uitgevoerd in periode 2003 – 2005 voor de Blauwestad BV.

407 Instrument voor uitvoeren van risico-analyses. Zie bijlage 5.2 Rapport van bevindingen.

408 Interview provinciale ambtenaren op 29 maart 2010.

die vanuit de provincie risicoanalyses uitvoeren (al dan niet op eigen initiatief) hebben slechts beperkte kennis van het instrument dat zij gebruiken. Een al eerder genoemde factor die uitwisseling van kennis en ervaring belemmert, namelijk de animositeit tussen Projectbureau en ambtelijk apparaat en de geïsoleerde positie van het ambtelijk apparaat, kan hier debet aan zijn. De door InVra Plus uitgevoerde risicoanalyses daarentegen getuigen van kennis van zaken. De risicoanalyses van InVra Plus hebben echter alleen betrekking op algemene, civieltechnische en planologische risico's en zijn daarom niet toereikend als risicoanalyse voor het volledige project.

Ook de OMBSCV lijkt slechts in beperkte mate risicoanalyses op te stellen⁴⁰⁹. Reden hiervoor lijkt te liggen in een oprechte overtuigdheid van de haalbaarheid en het succes van het project⁴¹⁰. Hoewel bij de publieke partijen de indruk bestaat dat zij alle risico's bij de private partijen hebben neergelegd, lopen de private partijen tot 2007 slechts zeer beperkt risico⁴¹¹. Doorwrochte discussies met de provincie over risicoanalyses lijkt de OMBSCV niet opportuun te achten, want zij kan zich tot 2007 prima bedruipen met de kavelverkoop. Bovendien zouden de private partijen met de gunstige financieringsconstructie grond kunnen afnemen van de provincie en deze doorverkopen zonder dat ze de afgenomen gronden direct terug hoeven te betalen. Een risico dat zich in de zomer in volle omvang manifesteert.

transport gronden en zekerheidsstelling

Op 18 juli is er een transport gepasseerd (niet betaald, maar onderling verrekend) ter waarde van bijna 5 miljoen euro voor 14 kavels in het Riet, die zijn doorgeleverd aan de Opstalontwikkeling BV. Op 12 augustus staat er een transport klaar om gepasseerd te worden ter waarde van zo'n 27,8 miljoen euro. Beide transporten zijn aangemeld door de directeur OMBV CV. De Rekenkamer merkt hierover op dat deze persoon tegelijkertijd ook directeur van de Blauwestad BV (publiek) is, en dat naar haar mening het risico van dubbele petten⁴¹² en 'conflict of interest' manifest is geworden. Deze transporten dienen niet het publiek belang (grond is zekerheid) mede gezien het feit dat het eerste transport is doorgeleverd aan de Opstalontwikkeling BV, die te goeder trouw rechtsbescherming geniet. Relevant in dit geheel is dat de OM op 1 juli de eerste aflossing (1/9 deel van de 90 miljoen euro) van het voorfinancieringskrediet tijdig heeft betaald aan de provincie.

Voor het eerste transport was de provincie te laat, maar bij het tweede transport van 12 augustus kan zij nog net ingrijpen en het passeren van de aktes voorkomen. Dat een en ander mogelijk is, heeft te

409 Opgemerkt dient te worden dat de op de RISMAN methodiek gestoelde analyses die vanaf 2003 uitgevoerd worden, uitgevoerd worden door de BSBV en niet door de OMBSCV.

410 Interview provinciale ambtenaren.

411 Interview provinciale ambtenaren.

412 Daarnaast is deze persoon ook directeur gebiedsontwikkeling bij een dochterBV van Geveke/Koop.

maken met de afspraken tussen het notariskantoor en de provincie: bij 3 ambtenaren wordt gemeld dat er een transport aanstaande is, zodat kadastrale en financiële gegevens kunnen worden geverifieerd, alvorens tot levering wordt overgegaan. Mocht het notariskantoor niets horen, dan gaat het transport door. Op de vraag van de Rekenkamer, waarom deze procedure niet is omgedraaid (uitdrukkelijk groen licht van de provincie, anders gaat het transport niet door) omdat bij ziekte of afwezigheid in de vakanties de provincie wel een erg groot risico loopt, is geantwoord⁴¹³ dat de OM er vaart in wilde houden. Juist in de vakantieperiode, waarin verkoop van woningen werd voorzien, zou afwezigheid van ambtenaren de verkoop doen stokken. De Rekenkamer merkt hierbij op dat het betreffende notariskantoor (Plas & Bossinade) vanaf medio 2001 zowel de provincie als het consortium als 'klant' hebben. Het notariskantoor heeft bij GS formeel per brief van 18 augustus excuses aangeboden, waarin tevens de onzorgvuldigheid rondom het transport van 18 juli 2008 wordt bevestigd. Ook wordt aangegeven dat "uwerzijds is meegedeeld dat vooralsnog geen aktes gepasseerd kunnen worden zonder dat de provincie uitdrukkelijk heeft meegedeeld dat van de volmacht terzake van levering gebruik mag worden gemaakt."

Het opschorten van de transacties leidt tot verontwaardiging bij de OM, die met juridische stappen dreigt. Het vertrouwen in de samenwerking heeft grote schade opgelopen. Het aanbod tot aanvullende zekerheid⁴¹⁴ ter hoogte van 15 miljoen euro met als tegenprestatie versnelde afname van gronden, ligt dan nog steeds op tafel.

Medio augustus⁴¹⁵ worden GS van informatie over de actuele problematiek voorzien en zijn er onderzoeken⁴¹⁶ gestart om de betrouwbaarheid en validiteit van het aanbod te toetsen. Aangegeven wordt dat wellicht rekening gehouden moet worden met het faillissement van de OM en dat in ieder geval vastgesteld moet worden dat het succes van het project bedreigd wordt. Geadviseerd wordt tegemoet te komen aan de financieringsbehoefte om zo een rechtszaak af te wenden (en tijd te winnen), waardoor de juridische positie kan worden versterkt en de provincie zich kan beraden op haar rol in de toekomst.

413 Mondeling antwoord een ambtenaar op mondelinge vraag van NR.

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

415 Memo aan GS van 15/8/2008 inclusief 12 bijlagen 'actuele problematiek Blauwestad'.

416 Ernst&Young, nadat Deloitte heeft geweigerd en aan Kendes Rentmeester in Zevenaar.

Op 22 augustus worden GS geïnformeerd⁴¹⁷ over de uitkomsten van een aantal onderzoeken. Aangegeven wordt dat het noodzakelijk wordt om PS te informeren, omdat het krediet van 90 miljoen euro bijna op is en er nog rekeningen liggen. Ook wordt een rapport uit 2007 genoemd (KAW-rapport) waaruit naar voren komt dat de afzetnelheid in het hogere segment lager zal zijn dan indertijd voorziene aantallen. In vergelijking met Meerstad betekent een en ander bovendien dat de waardevermindering waar de OM mee rekent voor komende 10 jaar (gemiddeld 7,7% ofwel 4,7% boven inflatie) leidt tot een verkoopprijs per m² voor vrij uitgeefbare kavels die over 10 jaar gelijk is aan die van Meerstad. En dit bij gemiddeld significant grotere kavels in Blauwestad. Er staan GS dan twee mogelijkheden open: een kort geding (brief OM is al binnen) of bestuurlijk overleg. Ambtelijk wordt geadviseerd de concerngarantie te accepteren.

commissie Bestuur en Financiën (3 september 2008, vertrouwelijk, inmiddels openbaar)

De commissie wordt geïnformeerd over het transport dat in de zomer heeft plaatsgevonden/dreigde plaats te vinden, waardoor de provincie zich genoodzaakt ziet de overdracht van kavels te blokkeren⁴¹⁸. Als het gaat om belangenverstremming, geeft de gedeputeerde⁴¹⁹ aan dat “er is op een onbeschofte manier gehandeld. Ook door de directie van Blauwestad. De directie zit in het midden en moet zowel publiek als privaat dienen. Dat privaat zaken naar haar hand probeert te zetten, is begrijpelijk. Zij gaan voor de business. Maar dat een directeur die half voor het publieke domein werkt je om de tuin leidt, mag niet gebeuren.”

De gedeputeerde geeft vervolgens weer wat er gebeurd is. Omdat Koop deze kavels nodig heeft voor financiering van Het Dorp, dreigt hij de gedeputeerde met een kort geding omdat zijn financieringsaanvraag die nacht om 24.00 uur afloopt⁴²⁰. Koop en Calon weten in hun telefonisch (vervolg)contact⁴²¹ een kort geding af te wenden door elkaar goed de waarheid te zeggen, en omdat Koop een tegenvoorstel doet⁴²². In de dagen daarna wordt duidelijk dat Koop geen zin heeft in rechtszaken, omdat alles dan openbaar wordt en ‘hij er nog liever mee wilde stoppen’. Gedeputeerde Calon stelt vervolgens de andere publieke partijen (drie burgemeesters) op de hoogte en meldt het aanbod van Koop te hebben aangenomen.

417 Memo aan GS, 22 augustus 2008 ‘actuele problematiek Blauwestad’.

418 1^e Week van augustus is buiten de procedure om geprobeerd bij de notaris voor 33, 8 miljoen euro aan kavels te transporteren. Daarvan is 4,8 miljoen euro doorgegaan. Notariskantoor heeft schriftelijk de fout toegegeven, en is door de provincie aansprakelijk gesteld voor vervolgschade.

419 Bron: gedeputeerde Calon, vertrouwelijke cie-vergadering B&F 3 sept. 2008, p. 6.

420 Telefonisch contact tussen Koop en Calon op 13 augustus 2008, bron: gedeputeerde Calon, cie-vergadering B&F 3 september 2008.

421 15 Augustus 2008. bron: gedeputeerde Calon, cie-vergadering B&F 3 september 2008.

422 Citaat gedeputeerde Calon, verslag cie B&F 3 september 2008, p.6.

De provincie heeft een aantal noodscenario's uitgewerkt, de gedeputeerde is evenwel vol vertrouwen dat het project gaat lukken want "we hebben ook doorgerekend op basis van 30 jaar tegen 2,5%." Het project stoppen is volgens hem⁴²³ geen optie, "alles ligt er al: het meer, de fietspaden, de infrastructuur." Blijkens de opmerkingen van de gedeputeerde botert het ook niet meer zo goed tussen de publieke partijen, namelijk "Ik heb hen [*burgemeesters betrokken gemeenten*, NR] overigens voor we het voorstel deden, gezegd dat we er de laatste jaren een beetje zat van werden dat wij aangeslagen worden voor de OZB en dat men iedere keer bij ons de kas komt legen, terwijl wij het risico lopen en zij lekker meepraten". De informatie dat het risico beperkt is omdat Koop gedurende de looptijd van de concerngarantie – of die nu 15 of 25 miljoen euro is – goed is voor 120 miljoen euro eigen vermogen⁴²⁴, roept bij een aantal Statenleden nog wel vragen op, zoals 'waarom heeft Koop überhaupt extra geld nodig dan wel gronden om dit te kunnen doen op een project waarvan hij zelf zegt dat het rendabel is en 50 miljoen euro oplevert? [...] Als hij [*Koop*, NR] nu al piept, welke garanties heb je dan dat hij niet over twee jaar weer voor de deur staat?'⁴²⁵

Volgens de gedeputeerde is wel duidelijk dat het Dorp (dat uit 120 woningen bestaat) gefaseerd zal worden gebouwd. De private partij geeft de garantie dat er in één jaar 40 woningen worden gebouwd. Op de vraag of het risico bestaat dat Koop de BV laat ploffen, antwoordt de gedeputeerde dat hij dat ook met Koop heeft besproken en dat deze heeft geantwoord: "als het Koopconcern dat doet met een overheid, hoef ik in Nederland nooit meer een project te draaien."

concerngarantie en pandakte

Per brief⁴²⁶ ontvangen GS een tegenreactie van de OM waarin een aangepast schikkingsvoorstel wordt gedaan voor afname in de komende jaren (2008 – 2016). Het voorstel van GS van 2 september wordt integraal afgewezen. Ook wordt gesteld dat Koop Holding Europe (KHE) bereid is 10 miljoen euro aan concerngarantie te verstrekken en een 1^e pandrecht op de aandelen in de Ontwikkelingsmaatschappij Blauwestad BV (OMBS BV) als zekerheid voor het voldoen van de koopsom uit de OBS/Addendum.

commissie Bestuur en Financiën (8 oktober 2008, vertrouwelijk, onderstaande punten mogen openbaar worden gemaakt)

De gedeputeerde ziet zich genoodzaakt om op 8 oktober 2008 opnieuw de commissie Bestuur en Financiën onder geheimhouding te informeren. De gedeputeerde meldt dat er een eindbod ligt dat geldig is tot 10 oktober 2008, waarbij van de zijde van de provincie wordt aangeboden om grond te leveren die niet verkocht zal worden,

423 Bron: gedeputeerde Calon, cie-vergadering B&F 3 september 2008, p. 15.

424 Bron: de heer Schrikkema, cie-vergadering B&F 3 september 2008, p. 9

425 CDA/de heer Jager, cie-vergadering B&F 3 september 2008, p. 11.

426 Brief van 8 september 2008 van de OMBV CV aan GS, in reactie op GS-brief van 2 september, inzake 'afname bouwkvelds'.

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. De provincie is Koop wat tegemoet gekomen in haar voorwaarden, omdat het pandrecht volgens het aanbod dat nu voorligt, pas ná de concerngarantie kan worden ingeroepen en niet – zoals eerder was voorgesteld – tegelijkertijd. De tegeneis van de provincie is dat het monitoringsysteem openbaar wordt gemaakt.

De SP wijst op het feit dat deze risico's op voorhand doorberekend hadden moeten worden. "Je had moeten inzien dat je op de vastgestelde termijnen deze risico's mogelijk ging lopen. Je maakt dan positieve en negatieve scenario's. We zitten nu te praten over iets dat gedurende de loop van de Blauwestad (vanaf 2001) en de opbouw van de Blauwestad is ontstaan en dat door allerlei omstandigheden is gaan afwijken van wat er oorspronkelijk is afgesproken⁴²⁷". Groen Links en de CU hebben er niet meer zo veel vertrouwen in. "Het beeld komt naar voren dat dit niet meer goed komt⁴²⁸" en "Ik geloof niet dat het vertrouwen er is. Dan moet je je afvragen of je niet blij moet zijn als zij [Koop/OM, NR] het aanbod weigeren?"⁴²⁹.

informereren overige publieke partners

Op 10 oktober worden de drie burgemeesters van de betrokken gemeenten door middel van een ambtelijk memo geïnformeerd⁴³⁰ over het procesverloop van de afgelopen periode. Ook worden zij voorzien van oplossingsrichtingen en scenario's (zowel van OM als van de provincie en beider standpunten in deze). Als beoordeling van het voorstel van KHE inzake de concerngarantie en pandakte wordt gegeven dat de positieve aspecten zijn: geen kort geding c.q. de OM gaat op dit moment niet failliet en OM laat de optie vallen de gronden ineens te kunnen afnemen. In dit memo staat een aantal opvallende zaken:

- "in een samenwerking is vertrouwen tussen partijen van essentieel belang. Op dit moment is het vertrouwen tussen de provincie en de OM/Koop Groep niet optimaal. Wie en wat daarbij een rol speelt zal door elke partij anders worden beleefd en uitgelegd.";
- Scenario's die volgens de provincie toekomstperspectief bieden gaan uit van 50 -75 eenheden per jaar (de OM gaat uit van 150 kavels) en een normale waardeestijging (de OM rekent met een waardeestijging tussen de 4% tot 8%);

427 SP /de heer Swagerman, vertrouwelijke cie-vergadering B&F 8 oktober 2008, p. 11. Dit punt mag openbaar worden gemaakt.

428 CU/de heer Stevens, vertrouwelijke cie-vergadering B&F 8 oktober 2008, p. 11. Dit punt mag openbaar worden gemaakt.

429 GL /de heer Van der Ploeg, vertrouwelijke cie-vergadering B&F 8 oktober 2008, p. 11. Dit punt mag openbaar worden gemaakt.

430 Memo van 10/10/2008 van provinciale ambtenaren aan Jonkman-Jansen, Vlietstra en Kats.

- De provincie voorziet dat hetzelfde probleem (cashflow) uitgaande van haar eigen scenario's zich opnieuw in de nabije toekomst zal voordoen;
- Het cashflow probleem wordt daarnaast gevoed door de bedrijfsvoering van de OM: de transporten van juli 2008 hebben plaatsgevonden zonder directe betaling, maar door verrekening. Daarnaast heeft de OM de provincie (per 1/9) verzocht gronden over te dragen die zij direct doorlevert aan de Opstalontwikkeling BV zonder directe betaling maar door verrekening.

Er wordt op gewezen dat het gevolg van dit soort transacties is dat de OM minder liquiditeiten binnenkrijgt en dus nog afhankelijker wordt van de externe financiering. Met deze wijze van handelen geven de OM en de Koop-groep overigens invulling aan de stelling die in overleggen met de provincie meermalen is geuit, namelijk geen financieel risico te willen lopen.

In de bijlagen wordt informatie gegeven over verkoop van kavels en markt, waaruit blijkt dat er feitelijk 144 kavels aan eindgebruikers zijn verkocht en dat in de eerste 8 maanden van 2008 de verkoop verder is verslechterd. Er zijn in deze periode slechts 6 kavels getransporteerd. Inschatting van de markt levert op dat er tot op heden minder dan geprognoseerd geïnteresseerden uit de Randstad een kavel blijken te kopen. Reden: verhuizing naar Blauwestad wordt als emigratie ervaren. Daarnaast staat de woningmarkt onder druk en heeft nieuwbouw problemen met afzet omdat landelijk de verkoop van bestaande woningen stagneert vanwege het overaanbod (en mensen kopen pas nieuwbouw als hun eigen huis is verkocht).

commissie Bestuur en Financiën (15 oktober 2008, vertrouwelijk, inmiddels openbaar)

In de rondvraag tijdens de openbare vergadering van 15 oktober van de commissie Bestuur en Financiën, leidt een daags eerder verschenen krantenartikel over de uittreding van BAM Vastgoed en Ballast Nedam tot vragen van de SP. In het artikel worden namelijk kanttekeningen gemaakt over de afnameverplichting. Hoewel GS in een brief aan PS op 21 november 2007 hebben aangegeven dat BAM Vastgoed en Ballast Nedam zich terug willen trekken en 'bereid zijn om een afnamegarantie aan te bouwkavels te geven en verder te gaan met de ontwikkeling van woningen in de woongebieden' is vervolgens een stilte ingetreden en hebben PS niets meer gehoord. De SP zou graag willen weten of de bereidheid van BAM Vastgoed en Ballast Nedam is omgezet in een garantie. De gedeputeerde⁴³¹ verklaart de openbare uitspraak te hebben gedaan "dat BAM Vastgoed en Ballast Nedam op mogen stappen, maar

431 Verslag openbare vergadering B&F van 15 oktober 2008, gedeputeerde Calon, p. 4.

wel 200 van de 1480 kavels verplicht moeten afnemen. Die voorwaarde is gesteld en dat is het enige dat er in het openbaar over gezegd kan worden.” In het besloten deel van diezelfde commissievergadering (verslag is inmiddels openbaar) geeft gedeputeerde Calon aan dat er na analyse van de onderhandelingen twijfels bij het College zijn ontstaan of hierover contracten zijn gesloten tussen de OM en Ballast Nedam en BAM over de voorwaarden. De SP vraagt zich af of het ‘echt een afnameplicht is die goed is afgetimmerd met de andere twee partijen?’ Als dat niet zo is, zou de situatie namelijk nog ernstiger zijn dan de SP denkt dat het nu is.

De gedeputeerde geeft aan dat GS van mening zijn dat beide partijen zijn gehouden aan de opgelegde plicht, opgenomen als voorwaarde voor de toestemming voor uittreden en schriftelijk per brief van 5 december 2007 aan beide partijen meegedeeld. Deze kwestie is volgens de gedeputeerde niet ingebracht in de onderhandelingen. De gedeputeerde geeft overigens aan – in het verlengde van zijn mededeling dat er een deal is gesloten en dat GS (nadat de handtekening van Koop is gezet) daar mee in de openbaarheid zullen treden – omdat GS, evenals de SP, vinden dat hier slechts ordentelijk over gedebatteerd kan worden als het openbaar kan.

toelichting op voordracht 41/2008

Dit noopt GS tot een toelichtende brief⁴³² (als bijlage bij de voordracht 41⁴³³), waarin GS aangeven dat zij hun belofte⁴³⁴ om een adequate duiding van de juridische positie van de provincie in deze, slechts beperkt kunnen inlossen. Dit hangt namelijk samen met het ontbreken van inzicht in de documenten, waarin de uittreding uit de OM en haar voormalige en huidige vennoten is geregeld. De OM is niet ingegaan op het verzoek van de provincie deze documenten ter beschikking te stellen en beroept zich op de tussen de vennoten overeengekomen vertrouwelijkheid. Hoewel GS het onwaarschijnlijk achten dat de door provincie gestelde voorwaarde in overeenstemming is met de afspraken die tussen de OM en haar vennoten tot stand is gekomen, geven GS aan: “We hebben er, achteraf gezien wellicht ten onrechte, op vertrouwd dat de betrokkenen bij de afwikkeling van de uittreding de gestelde voorwaarde onverkort zouden verwerken. Dientengevolge hebben wij nagelaten toe te zien op een correcte naleving. Evenzo had overigens van de OM, respectievelijk van haar partners, mogen worden verwacht dat zij ons College proactief en volledig op de hoogte hadden gebracht.”⁴³⁵

commissie Bestuur en Financiën (26 november 2008)

In de openbare vergadering Commissie Bestuur en Financiën van 26 november 2008, waarin als ingelast punt de brief van GS⁴³⁶ wordt

432 Brief van 21 november 2008 van GS aan PS, nr 2008-66194.

433 Voordracht GS, 41/2008, nr. 2008 - 66165.

434 Brief van 29 oktober 2008, nr 2008-60.901/44.

435 Brief van 21 november 2008 van GS aan PS, nr 2008-66194, p. 3.

436 Brief van 21 november 2008 van GS aan PS, nr 2008-66194.

behandeld inzake de uittredingskwestie, blijken er veel vragen bij de Statenleden te leven. Met name punten als “waarom zijn PS pas op 15 oktober 2008 op de hoogte gesteld van de vermoedens, die al vanaf de zomer van 2007 bij GS bekend zijn?”⁴³⁷ en de geloofwaardigheid van de provincie is in het geding als het gaat om behartiging van haar zaken⁴³⁸. De gedeputeerde⁴³⁹ geeft aan dat bij hem de indruk bestond dat de afname van die 200 kavels als verplichting in de voorwaarden was opgenomen en dat hij in de veronderstelling verkeerde dat het allemaal goed geregeld was. Om die reden is het ook niet bij hem opgekomen die stukken op te vragen. Ter beantwoording van de vragen over het (eventueel) toegenomen risico stelt de gedeputeerde⁴⁴⁰ dat het risico niet toeneemt. Ook geeft hij aan 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. Wat hij wel kan garanderen is dat met deze afspraken het risico verder dicht wordt gemetseld. Hij⁴⁴¹ geeft toe dat het dom is geweest dat er geen termijn is gesteld voor de 40 woningen in het Dorp. In een eerdere (besloten) commissievergadering heeft de gedeputeerde⁴⁴² aangegeven dat “hij er mee zou kunnen leven dat een motie wordt ingediend met als inhoud dat die woningen er binnen een jaar moeten staan.”

Hij is evenwel van mening dat met de voorliggende afspraken de positie van de provincie wordt geborgd en dat ‘je niet een fuik in zwemt’. De risico’s zouden zijn afgedekt, hoewel geen absolute zekerheden zijn te geven. “Dat is ook te lezen in de formulering van de accountant die hij heeft afgegeven bij de validering van de concerngarantie. Dit geldt overigens niet alleen voor de waarde van de concerngarantie, maar ook voor de waarde van de grond.”⁴⁴³. De provincie kan evenmin waarborgen dat de opbrengst uit het verhypothekeren van de over te dragen vierkante meters daadwerkelijk wordt aangewend voor de realisatie van de Blauwestad. De OM is een zelfstandig bedrijf en zelf verantwoordelijk voor haar bedrijfsvoering⁴⁴⁴.

Alle fracties hebben vragen over de (juridische) consequenties hiervan en de gevolgen voor het risicoprofiel van de provincie. Een aantal dringt ook aan op het omkeren van de volgorde: eerst het voorgenomen onderzoek [*commissie ABD*, NR] laten uitvoeren en dan een besluit nemen over deze kwestie. Ook het vermoeden dat ongemerkt – in de zin niet gemeld aan de Staten - het provinciaal voorfinancieringskrediet van 90 miljoen euro inmiddels is overschreden, roept vragen op. D’66⁴⁴⁵ refereert aan herhaalde toezeggingen van de gedeputeerde dat er ‘keiharde afspraken zijn gemaakt met een risico gelijk aan nul’.

437 Verslag cie B&F van 26 november 2008, CDA/de heer De Jager, p. 3.

438 Verslag cie B&F van 26 november 2008, VVD/de heer Luitjens, p. 4.

439 Verslag cie B&F van 26 november 2008, gedeputeerde Calon, p. 13 e.v.

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

441 Verslag cie B&F van 26 november 2008, gedeputeerde Calon, p. 20.

442 Gedeputeerde Calon, vertrouwelijke cie-vergadering B&F 3 september 2008, p. 12.

443 Verslag cie B&F van 26 november 2008, p. 20, de heer Schrikkema.

444 Bijlage bij het verslag vergadering cie B&F van 26 november 2008, beantwoording schriftelijke vragen, vraag 17, p. 38.

445 Verslag cie B&F van 26 november 2008, D’66 /de heer De Vey Mestdagh, p. 9.

Gevraagd wordt of het College met deze voorstellen (in de voordracht 41/2008) nog zodanig grip heeft op de situatie dat de problematiek volledig beheersbaar is? Ook de PvdA⁴⁴⁶ geeft aan een sterke behoefte te hebben meer zicht op de risicoverdeling te krijgen, hoewel op de eerste plaats blijft staan het concept en de kwaliteitsnormen die indertijd voor de Blauwestad zijn opgesteld. Ook naar de bestendigheid (of robuustheid) van de oplossing wordt een aantal malen gevraagd, of zoals de PvdA⁴⁴⁷ stelt: “bij dit soort processen moet je alert zijn op de fuikvorming”.

In zijn beantwoording gaat de gedeputeerde⁴⁴⁸ onder andere in op het ‘niet dicht zijn’ van deze voorwaarden en de suggestie dat hij hier van op de hoogte was én mee akkoord zou zijn gegaan. De gedeputeerde benadrukt dat deze twee zaken pertinent niet waar zijn en dat daarover verschil van mening bestaat.

Daarnaast heeft de CDA-fractie een aantal vragen inzake de brief van GS (uittredingskwestie) gesteld, die op 1 december 2008 worden beantwoord⁴⁴⁹. De vragen hebben betrekking op de juridische aspecten van de uittreding, het betalingschema en de validiteit van de concerngarantie, het verhypothekeren van de gronden en doorleveringen aan derden en het realiteitsgehalte van de GS-voorstellen. Wat betreft dat laatste antwoorden GS dat de verkoopaantallen waarvan bij de start werd uitgegaan de laatste 3 jaar niet zijn gehaald. Gezien deze aantallen en de huidige situatie op de woningmarkt, is het volgens GS niet te verwachten dat het project Blauwestad in 2016 is afgerond, maar dat de realisatie substantieel meer tijd zal vergen. Voor wat betreft de realisatie van de Blauwestad en wat er met de kavels na verkoop door de provincie aan de OM gebeurt (zoals marktconforme doorlevering aan projectontwikkelaars), geven GS⁴⁵⁰ aan dat “de OM verantwoordelijk is voor de wijze waarop zij haar bedrijfsvoering uitoefent. De OM heeft, net als iedere andere onderneming, als doel rendement uit haar activiteiten te maken. Zij zal derhalve maximalisatie van de opbrengst nastreven en heeft er geen belang bij om bouw kavels onder de marktprijs aan andere ontwikkelingsmaatschappijen buiten de Koop-groep door te leveren. De OM zal derhalve bij verkopen van gronden aan derden, niet behorend bij de Koop-groep, een zo hoog mogelijk prijs bedingen.”

Over dit laatste merkt de Rekenkamer op dat GS hierbij niet vermelden dat er in de afgelopen periode kavelverkoop over en weer tussen Geveke en de OM hebben plaatsgevonden, die vragen oproepen⁴⁵¹. Kavels die Geveke 5 december 2007 van de provincie heeft gekocht

446 Verslag cie B&F van 26 november 2008, PvdA/de heer Moorlag, p. 11.

447 Verslag cie B&F van 26 november 2008, PvdA/de heer Moorlag, p. 12.

448 Verslag cie B&F van 26 november 2008, gedeputeerde Calon, p. 13 e.v.

449 E-mail 1 december 2008 ‘antwoorden op vragen CDA-fractie over Blauwestad’.

450 Beantwoording vragen CDA-fractie van 1 december 2008, vraag 4, p. 2.’

451 E-mail van M. Groenhof aan gedeputeerden Calon en Bleker, van 22 oktober 2008, inzake transport gronden Geveke aan de OM.

ter waarde van zo'n 4,7 miljoen euro zijn op 15 september 2008 teruggeleverd aan de OM voor dezelfde prijs – er heeft echter geen betaling plaatsgevonden, er zal door middel van verrekening worden afgerekend. Dit is in lijn met hetgeen op 10 oktober 2008 ook al aan de drie betrokken burgemeesters is gemeld, namelijk dat het cashflow-probleem mede vergroot wordt door de bedrijfsvoering van de OM. De OM krijgt minder liquiditeiten binnen en wordt nog afhankelijker van de externe financiering. De Rekenkamer vraagt zich hierbij af of Statenleden op de hoogte zijn gesteld van deze in haar ogen redelijk relevante informatie – ook al omdat ambtelijk eerder op de mogelijke risico's (laten ploffen van de OM door deze handelswijze) is gewezen. Uit het dossieronderzoek heeft de Rekenkamer niet kunnen achterhalen dat PS deze informatie ook hebben gekregen.

De vraag over de (mogelijke) overschrijding van het voorfinancieringskrediet van 90 miljoen euro en (mocht dat zo zijn) of GS daarmee niet het door de Staten gegeven mandaat hebben overschreden, beantwoorden GS per brief van 3 december 2008⁴⁵². Inderdaad is op dat moment het krediet al overschreden (stand is 95 miljoen euro) en nee, nadere instemming van PS is naar de mening van GS niet vereist. De achterliggende reden is volgens GS gelegen in het feit dat de betalingen krachtens de voorfinancieringsverplichting voortkomen uit de Overeenkomst Blauwestad (OBS), waar de Staten mee hebben ingestemd en hetgeen daarin bepaald is – ook al is het bedrag in 2004 bij het Addendum gewijzigd – onverminderd van kracht blijft.

commissie Bestuur en Financiën (3 december 2008, vertrouwelijk, onderstaande punten mogen openbaar worden gemaakt)

De GS voordracht en bijbehorende brief⁴⁵³ worden behandeld in de besloten vergadering van de commissie Bestuur en Financiën⁴⁵⁴, waaraan de SP niet aan deelneemt. In deze vergadering van 3 december 2008 worden de risico's geschetst aan de hand van de voor de commissie inmiddels bekende badkuipgrafieken (casflow-scenario afgezet tegen levering gronden/zekerheid provincie en de stand van het voorfinancieringskrediet, dat op grond van betalingen zal teruglopen). In deze vergadering wordt ook gesteld dat de eerder geschetste comfortabele positie (de roze badkuip) vervangen moet worden door een zwarter scenario. Het kan zo zijn dat de OM vanwege enige oorzaak niet in staat zal blijken om direct of indirect via de concerngarantie aan haar verplichtingen jegens de provincie te voldoen⁴⁵⁵.

452 GS-brief van 3 december 2008, 2008 – 68275, GMO, Blauwestad, vragen voorfinanciering aan Lid van PS, de heer W. van der Ploeg i.a.a. de overige leden van de cie B&F.

453 Brief van 21 november 2008 en GS voordracht 41/2008.

454 Vertrouwelijke vergadering van de cie B&F van 3 december 2008. Gedeeltelijk openbaar verslag. Dit punt mag openbaar worden gemaakt.

455 Vertrouwelijke cie-vergadering B&F 3 december 2008, p. 2-3, de heer Schrikkema. Dit punt mag openbaar worden gemaakt.

De provincie heeft deze vermoedens al eerder aan de OMBV CV laten weten⁴⁵⁶ toen zij haar bereidheid jegens de private partij uitsprak om een garantie te verstrekken ten behoeve van de financiering van de activiteiten van de OM. “Gegeven de door u geschetste financiële positie van de OM en onze eigen bevindingen daaromtrent, hebben wij goede grond te vrezen dat de OM niet aan haar betalingsverplichtingen jegens de provincie kan voldoen, meer in het bijzonder vrezen of u per 1 juli 2009 wel het alsdan opeisbare gedeelte van de koopsom (volledig) kan voldoen.” In de (latere) voordracht van GS⁴⁵⁷ aan de Staten, zijn deze twijfels, hetzij niet zo expliciet, weergegeven. Als het gaat om het toekomstperspectief stellen GS dat “gegeven de verkoopsnelheid van de afgelopen jaren en de huidige kredietcrisis is het daarmee ongewis of de OM voldoende verkoopsnelheid kan behalen om ook op termijn van enkele jaren een gezonde bedrijfsvoering te blijven voeren.” Evenwel blijven GS optimistisch over het risicoprofiel van de provincie: dit neemt per saldo niet toe.

De gepresenteerde financiële informatie blijkt ook vragen op te roepen, in de zin dat een aantal Statenleden aangeeft ‘de cijfers niet te kunnen lezen’. Concreet wordt gevraagd hoeveel Koop zelf heeft geïnvesteerd, waarop de schatting van de gedeputeerde⁴⁵⁸ uitkomt op een bedrag tussen 43 – 45 miljoen euro. Ook blijkt uit de informatie die de gedeputeerde⁴⁵⁹ van ‘horen-zeggen’ heeft (de uittredingscontracten zijn namelijk op dit moment nog niet beschikbaar gesteld) dat er twee contracten zouden zijn: één waarin de afnameverplichting staat en een ander contract waarin de uittredende partijen – mochten ze de kavels niet kwijt kunnen – de kavels weer aan Henk Koop persoonlijk kunnen terugkopen (met andere woorden: buiten de OM om). Op de vraag of er nog andere dan de drie gepresenteerde scenario’s (30, 53 en 75 kavels per jaar) zijn bekeken, omdat er in een periode dat er nog geen kredietcrisis was maar 18 kavels zijn verkocht, antwoordt de gedeputeerde ontkennend. Hij geeft desgevraagd aan dat de waarde van de concerngarantie – mocht Koop omvallen – weg is. Maar, zo geeft hij aan, de Breedenborg Holding staat er achter. Tegelijkertijd moet hij toegeven, dat de provincie niet weet voor hoeveel; de gedeputeerde weet enerzijds niet wat de grond aan zekerheid oplevert en anderzijds niet wat de Breedenborg Holding aan zekerheid biedt. Met deze informatie sluit de voorzitter de vergadering – het is volgens hem goed voor de fracties om de openhartige en heldere schets van de toekomst mee te nemen naar de Statenvergadering van de week erop.

Voorafgaand aan de Statenvergadering van 10 december 2008 sturen GS een brief⁴⁶⁰ aan de leden van Provinciale Staten waarin wordt

456 GS-Brief 2008-50451/36, van 2 september 2008 aan de OM Blauwestad BV/CV ‘geschil overdracht grond’ ter attentie van J. Postema.

457 GS-voordracht 41/2008, p. 5 onder ‘doorkijk naar de komende jaren’.

458 Gedeputeerde Calon, cie-vergadering B&F 3 september 2008, p. 5.

459 Gedeputeerde Calon, cie-vergadering B&F 3 september 2008, p. 9 en p. 11. De informatie is blijkens het verslag afkomstig van de heer Henk Koop.

460 Brief van GS van 9 december 2008, 2008-69.858/50 aan leden PS.

ingegaan op de vertrouwelijkheid van de informatie en wat inmiddels als openbare informatie mag worden beschouwd. Openbaar is dan het *aantal* vergaderingen van commissie Bestuur en Financiën in 2008 (5 keer). Ook de brief van 5 december 2007, waarin de voorwaarden waaronder de toestemming voor uittreding aan BAM Vastgoed en Ballast Nedam worden meegedeeld, is inmiddels openbaar alsmede een brief⁴⁶¹ waarin GS haar twijfels uitspreken over het nakomen van deze voorwaarden. GS geven wel aan dat “het *behandelde* tijdens de commissievergaderingen aan geheimhouding is onderworpen omdat de Statencommissie Bestuur en Financiën daartoe besloten hebben op grond van artikel 91 van de Provinciewet. Het is aan de Statencommissie om deze geheimhouding op te heffen. Wij geven echter nadrukkelijk aan dat wij behoefte hebben aan het handhaven van deze geheimhoudingsverplichting, met uitzondering van twee onderwerpen.” Het betreft de overschrijding van het voorfinancieringskrediet: de stand van het krediet op dat moment (95 miljoen euro) is openbaar, de achterliggende reden niet. Het tweede onderwerp betreft het monitoringsysteem dat als bijlage bij de brief is gevoegd.

vergadering van Provinciale Staten van 10 december 2008

De voordracht⁴⁶² die op 10 december in de vergadering van Provinciale Staten aan de orde komt, behelst een aantal voorstellen met als doel de voortgang van de Blauwestad te waarborgen, de start van Het Dorp mogelijk te maken en de juridische en financiële positie van de provincie te versterken. De Staten worden om instemming gevraagd met de nieuwe afspraken inzake grondleveringen aan de OM met bijbehorende concernegarantie en pandakte.

De discussie in de Statenvergadering van eind 2008⁴⁶³ waarin het voorstel uiteindelijk wordt aangenomen, verloopt niet zonder slag of stoot. Met name het budgetrecht van de Staten, namelijk de overschrijding van het investeringskrediet met 5 miljoen euro, levert een stevig debat op – het gaat om de vraag of dit vooraf aan de Staten is gevraagd of dat zij nu voor een fait accompli worden gesteld. Ook de vertrouwelijkheid van de informatie wordt door een aantal partijen als belemmerend voor het openbaar debat en de publieke besluitvorming beoordeeld, vooral omdat in de media⁴⁶⁴ berichten verschijnen over informatie waar noch GS noch PS over beschikken.

De belangrijkste thema's in de vergadering zijn:

- Vertrouwen in en tussen partijen en verjuridisering van het proces

461 Brief van 29 oktober 2008, 2008 -60.901/ABJ.

462 GS-voordracht 41/2008, 144218/2008-66165.

463 Verslag vergadering PS van 10 december 2008, agendapunt A1, p.6 – 57. Tegen de voordracht hebben gestemd: PvdD, SP, GroenLinks, PvdN, D'66.

464 In de vergadering van 10 december 2008 wordt gerefereerd aan een uitzending van het NOS-journaal van begin december 2009. Hierin wordt gemeld dat het journaal inzage heeft gekregen in de contractverplichting waaruit de afname van 200 kavels zou blijken, p. 17, 24 en 31 van het verslag.

Een aantal partijen vraagt of er nog wel een vertrouwensrelatie is om met elkaar zaken te doen en of samenwerking met de OM mogelijk is zonder in het reine te komen met het verleden? Daarnaast stelt één partij onomwonden helaas niet het gevoel te hebben dat het goed komt met de Blauwestad. Tevens blijkt het vertrouwen in de gedeputeerde een deuk te hebben opgelopen; de reacties in de Statenvergadering variëren van “de gang van zaken rondom de uittredingskwestie roept een beeld op dat door de gedeputeerde duidelijk minder bestuurlijk alert is gehandeld dan wij tot nu toe gewend waren⁴⁶⁵” tot “het vertrouwen is weg⁴⁶⁶” en “de politieke doodzonde die door de gedeputeerde (lees College) is begaan en niet bespreekbaar is, omdat die niet openbaar is”⁴⁶⁷.

■ PPS, afnameplicht en liquiditeitspositie OM

De PPS behelst naast de provincie ook de drie betrokken gemeenten, die – zo blijkt tijdens de vergadering – ontevreden zijn over het feit dat zij niet betrokken zijn geweest bij de onderhandelingen tussen de provincie en de OM. De gedeputeerde antwoordt⁴⁶⁸ daar op dat “gemeenten vonden in eerste instantie dat wij niet al te moeilijk moesten doen [...] Zij zijn wel gelijkwaardig maar niet gelijk. Wij financieren met een groot bedrag namelijk voor en lopen daardoor een groter risico dan de gemeenten.” Eerder⁴⁶⁹ heeft de voorzitter van de Raad van Commissarissen (tevens burgemeester van Scheemda) over de uittreding (en voorwaarden van de provincie) aan de gedeputeerde meegegeven dat zij “heeft geklaagd over het feit dat colleges van B&W zo laat, en onvolledig, worden geïnformeerd.”

De uittreding van de BAM Vastgoed en Ballast Nedam en de voorwaarden die GS hebben gesteld aan de toestemming hiertoe (200 kavels afnemen en betalen) leidt tot veel inhoudelijke vragen, maar ook of GS over voldoende doorzettingsmacht beschikken om dit te borgen – hetgeen in ieder geval volgens één Statenlid niet of slechts in zeer beperkte mate het geval lijkt te zijn⁴⁷⁰. Ook het vermoeden⁴⁷¹ dat er nog steeds betalingen plaats vinden aan de uitgetreden partners (en het feit

465 PS-vergadering van 10 december 2008, p. 39, CDA/de heer Jager.

466 PS-vergadering van 10 december 2008, p. 16/17, VVD/de heer Luijtjens.

467 PS-vergadering van 10 december 2008, p. 39, SP/de heer Swagerman.

468 PS-vergadering van 10 december 2008, p. 36, gedeputeerde Calon.

469 E-mailwisseling tussen mevrouw Jonkman-Jansen en gedeputeerde Calon, van 19 november, 21 november en 5 december 2008 inzake ‘ontwerpbrief aanpassing monitoringsysteem’.

470 PS-vergadering van 10 december 2008, p. 8, PvdA/de heer Moorlag.

471 PS-vergadering van 10 december 2008, p. 43, D’66/de heer De Vey Mestdagh en gedeputeerde Calon; in het verslag van de vergadering van 26 november staat dat er ‘betalingen worden verricht ten aanzien van verkochte kavels’. Dit zou volgens de gedeputeerde moeten zijn: wij vermoeden dat er in de toekomst betalingen gaan plaatsvinden per kavel. De NR merkt hierover op dat de post in de boekhouding ‘betalingen aan partners van ongeveer 10 miljoen euro’ de ambtenaren op het spoor heeft gezet van de afspraak tussen de 3 private partijen.

dat daar een deel van de liquiditeit van de OM naar toe gaat), leidt tot zorgen én ergernis, omdat “nu moeten wij, om er voor te zorgen dat er huizen gebouwd kunnen worden, meer kavels overdragen.⁴⁷²” Er is geen sprake van een publiek-private samenwerking, maar van een publiek-private tegenwerking, omdat Koop het risico op de provincie wil afwentelen⁴⁷³. Vragen over niet-betaalde kavels en verhypothekering van beschikbaar gestelde kavels, zijn niet beantwoord⁴⁷⁴. Voor de SP⁴⁷⁵ ligt de principiële fout in de PPS-constructie, waar de OM een entiteit is van de private partijen en waar de provincie dus geen enkele invloed op heeft.

■ Informatievoorziening en rol van de Staten

Het feit de PPS-constructie met zich mee brengt dat onzichtbaar is wat ‘er achter de OM zit’, dat ‘de Staten niets te zeggen hebben over de overeenkomst OMCV en de private partijen’ en het feit dat het NOS journaal wél inzage heeft gehad in het (uittredings)contract zit een aantal fracties niet lekker. Gevraagd⁴⁷⁶ wordt “hoezo controlerende rol van de Staten? [...] Wetende dat dit onderwerp politiek gevoelig ligt [...] en dan verzuimen de Staten te informeren over deze ontwikkelingen”. In een ander verband wordt in dezelfde vergadering opgemerkt⁴⁷⁷ dat ‘als het gaat om welke informatie openbaar dan wel vertrouwelijk is, alleen de mensen die een (besloten) vergadering hebben bijgewoond, nog zicht hebben op wat wel en wat niet vertrouwelijk is’. De gedeputeerde gaat niet in op de vragen inzake de controlerende rol van de Staten. Hij geeft aan⁴⁷⁸ dat hij het aanbod om inzage in het uittredingscontract op advies van de extern jurist heeft afgeslagen, omdat deze van mening was dat inzage onvoldoende was: de gedeputeerde zou de stukken zelf moeten krijgen.

Niet geheel verbazingwekkend, gezien de eerdere opmerking van de gedeputeerde, wordt er een motie⁴⁷⁹ ingediend en aangenomen, waarin wordt gevraagd om het vastleggen van een termijn in de onderhandelingen met de OM met betrekking tot het realiseren van de 40 woningen in het Dorp. Een motie van wantrouwen vanwege het onjuist, onvolledig dan wel ontijdig informeren over de nalatigheid om toe te zien op de naleving van de voorwaarden en het zonder goedkeuring van PS overschrijden van het voorfinancieringskrediet, wordt verworpen⁴⁸⁰.

onderhandelingen GS en OM over invulling en uitvoering Nadere

472 PS-vergadering van 10 december 2008, p. 42, D’66/de heer De Vey Mestdagh.

473 PS-vergadering van 10 december 2008, p. 21, GL, mevrouw Stavast.

474 PS-vergadering van 10 december 2008, p. 39 e.v. SP/de heer Swagerman.

475 PS-vergadering van 10 december 2008, p. 12 e.v. SP /de heer Swagerman.

476 PS-vergadering van 10 december 2008, p.16/17, VVD /de heer Luijtjens.

477 PS-vergadering van 10 december 2008, p. 9 e.v., CDA/de heer Jager.

478 PS-vergadering van 10 december 2008, p. 31, gedeputeerde Calon.

479 Motie 1 (CDA), aangenomen.

480 Motie 3 (SP), voor de motie hebben gestemd: Partij voor de Dieren, Partij van het Noorden, SP en VVD.

Afspraken

Terwijl de Staten de voorstellen van GS bespreken, ligt er diezelfde middag al een tegenvoorstel van de OM⁴⁸¹ bij het College aangaande de te leveren grond. Dit voorstel is niet conform hetgeen in de overeenkomst was gesteld, en na diverse overleggen stelt de OM op 14 december een andere verdeling van de gronden voor die voldoet aan de afspraken. Nadat aan alle voorwaarden, te weten het ondertekenen van de afspraken, het uitruilen van de concerngaranties (de huidige garantie wordt ingeruild voor de garantie ter hoogte van 25 miljoen euro) en het passeren van de overeengekomen pandakte, zal de provincie de notaris volmachtigen de gronden te passeren. Dit dient voor 31 december 2008 te gebeuren.

Wat betreft de startdatum van de bouw van de 40 woningen in het Dorp, geeft de OM⁴⁸² op 11 december aan dat zij conform de afspraken '40 woningen op voorraad' gaat bouwen. Het startmoment van de bouw is vastgesteld op het voorjaar van 2009. Mocht de huidige extreme marktomstandigheid in de huizenmarkt voortduren, dan kan er voor een ander startmoment worden gekozen'. De provincie reageert hier per omgaande op, en stelt dat dit op gespannen voet staat met het 'op voorraad' gaan bouwen – en dat betekent niet markt/vraaggericht bouwen. Echter, de OM hoeft – volgens gemaakte afspraken – geen datum te noemen.

GS doen op 16 december 2008 aan PS het voorstel⁴⁸³ om het financieringskrediet op te hogen met 15 miljoen euro naar 105 miljoen euro, waarmee GS de koninklijke weg bewandelen en het budgetrecht van de Staten respecteren. Het feit dat er vraagtekens bestaan over de onderbouwing van de ophoging en door de vertrouwelijkheid van onderliggende stukken geen openbaar debat kan volgen, noopt een aantal fracties tot tegenstemmen⁴⁸⁴.

481 Bron: memo aan GS van 15 december 2008 inzake voortgang Blauwestad (met 10 bijlagen).

482 Brief van 11 december 2008 aan GS Groningen van OMBV CV betreffende 'afspraken Blauwestad'.

483 GS-voordracht 45/2008, van 16 december 2008 inzake ophogen financieringskrediet. Deze voordracht is behandeld in de Statenvergadering van 4 februari 2009 en is aangenomen.

484 Verslag vergadering PS van 4 februari 2009 inzake de voordracht 45/2008 (ophoging van het financieringskrediet). Partij voor de Dieren, SP, GroenLinks en Partij voor het Noorden hebben tegengestemd.

inleiding

De precare financiële situatie, waardoor problemen ontstaan over het aflossen van de lening, beheersen de eerste helft van 2009. Na de zomer van 2009 geeft het advies van de Commissie Alders, Bakker, Doets aan dat het beter is de samenwerking te beëindigen. In de laatste PS-vergadering van het jaar wordt ingestemd met de ontbinding van de samenwerkingsovereenkomst.

commissie Alders Bakker Doets

Onderzoek ex artikel 15 Nadere Afspraken

Naast (financiële) afspraken over zekerheden en de levering van gronden, bevat de overeenkomst⁴⁸⁵ ('Nadere afspraken') die de provincie eind 2008 met de OM/Koop heeft gesloten, ook een afspraak om een gedegen onderzoek uit te voeren. Met behulp van onafhankelijke deskundigen moet bezien worden wat de meest optimale vorm van samenwerking is tussen publieke en private partijen, waarbij overname van het project door een of meerdere partijen tot de mogelijkheden behoort. Het onderzoek moet voor 1 februari 2009 starten en voor 1 juli 2009 zijn afgerond. Tenslotte is bepaald dat de uitkomsten van het onderzoek voor partijen niet bindend zijn.

Begin januari 2009 nodigen⁴⁸⁶ GS de OMBV CV, die het voorstel voor dit onderzoek heeft ingebracht, uit om de redenen hiervoor en de opdrachtformulering weer te geven. De provincie geeft mee dat haar uitgangspunten betreffen: het huidig concept van de Blauwestad (hoogwaardige woongebieden voor het hoogst geldend marktsegment) en dat er een tweetal opties in het onderzoek meegenomen kunnen worden: de OM neemt het hele project over, met inachtneming van de uitgangspunten en in afstemming met de gemeenten. Een tweede optie is dat andere partijen, die andere producten/concepten toevoegen, worden betrokken bij de verdere ontwikkeling van het project. In deze denkrichting kunnen deze andere partijen in delen van het project investeringen doen.

De OMBV CV gaat hier niet inhoudelijk op in, met uitzondering van het benoemen dat de continuïteit van het project voorop staat en van een aantal procedurele zaken. De gemeenten⁴⁸⁷ geven aan dat zij het uitgangspunt (hoogwaardige woongebieden voor het in de regio hoogst geldend marktsegment) onderschrijven, maar dat het aanbeveling verdient te onderzoeken of het concept voor de langere termijn op dezelfde wijze ingevuld moet worden. Het bestaande concept is 10 à 15 jaar geleden ontwikkeld, hetgeen aanleiding kan zijn om mede in

485 Afspraken tussen de provincie Groningen en de Ontwikkelingsmaatschappij de Blauwestad BV/CV inzake grondleveringen, getekend door de directeur van de OMBV CV, de heer Koop (voor Koop Holding Europe) 14 november 2008 en de provincie Groningen (16 december 2008). Het onderzoek is geregeld in artikel 15 van de Nadere Afspraken.

486 Brief van GS Groningen aan de OMBV CV inzake onderzoeksopdracht. Een afschrift van deze brief is aan de drie betrokken gemeenten gestuurd.

487 Bron: memo aan GS van 19 januari 2009, Blauwestad.

fase 4 einde aan de samenwerking 2009

het licht van maatschappelijke ontwikkelingen in genoemde periode, het concept op onderdelen aan te passen.

De overkoepelende vraag op welke wijze de publiek-private samenwerking zo optimaal mogelijk kan worden vorm gegeven, willen de gemeenten goed uitgewerkt zien, zoals het benoemen van sterke en zwakke kanten van verschillende samenwerkingsvormen in relatie tot de onderhavige situatie. De aanstaande gemeentelijke herindeling, financierbaarheid, behoud van kwaliteit en continuïteit van het project zijn daarbij belangrijke uitgangspunten.

De Nadere Afspraken en het voorgenomen onderzoek bieden volgens de ambtenaren daarnaast de mogelijkheid⁴⁸⁸ om een aantal zaken opnieuw in perspectief te zetten, zoals de rol van de provincie. In de huidige situatie heeft de provincie de rol van financier en van opdrachtgever voor publieke werken. Evenwel moet rekening worden gehouden met een uitkomst die wel goed is voor de Blauwestad, maar van de provincie een rol vraagt die zij in principe niet wenst in te nemen (risicodragend participeren). Geadviseerd wordt deze mogelijkheid op voorhand uit te sluiten; de OM wil echter juist die verdergaande (financiële) betrokkenheid van de provincie onderzoeken. Deze kan mogelijk doorbroken worden door de heren Alders en Doets en mevrouw Bakker⁴⁸⁹.

De provincie heeft in deze situatie de mogelijkheid om inzicht te krijgen in de relevante onderwerpen die in de OM spelen, door de opnieuw gedefinieerde rol in de Nadere Afspraken. GS worden geadviseerd om parallel aan het onderzoek een doorlichting uit te voeren naar de functie die de Blauwestad BV heeft in het realiseren van het project en de rol van de aandeelhouders en hun directeur en de activiteiten die zij uitvoeren. Gesteld wordt dat in 2004 een bewuste keuze is gemaakt voor een dubbele rol en positie (directeur van zowel de publieke als private BV Blauwestad), maar dat de uittreding van twee partijen en de gewijzigde marktomstandigheden de positie van de directeur hebben bemoeilijkt. In deze situatie is het de afgelopen periode herhaaldelijk voorgekomen dat de directeur niet de belangen van alle betrokken partijen heeft gewogen en behartigd. De doorlichting kan een discussie met de betrokken gemeenten tot gevolg hebben, hetgeen ertoe kan leiden dat de verhoudingen weer wat genormaliseerd worden en ieders rol en positie weer helder wordt afgebakend.

488 Bron: memo aan GS van 19 januari 2009, Blauwestad.

489 Bron: samenvatting op A-minute GS-agenda 9 A8 van 24 februari 2009.

Dat de provincie de laatste jaren vrij eenzijdig hierin heeft geopereerd richting gemeenten, maakt de Rekenkamer ook op uit een memo⁴⁹⁰ aan de gedeputeerde. Eerder had de gedeputeerde⁴⁹¹ al aangegeven dat de gemeenten 'wel gelijkwaardig zijn, maar niet gelijk'. Daarnaast is in gesprekken met de Rekenkamer een zelfde beeld geschetst door de (in die tijd) betrokken lokale bestuurders. Uit het memo blijkt dat er ambtelijk overleg heeft plaatsgevonden tussen provincie en gemeenten met als doel de verhoudingen te normaliseren door elkaar te informeren over de gebeurtenissen van de afgelopen jaren. De provincie heeft onder meer inzicht gegeven in de diverse exploitatieopzetten en risico-analyses van het project Blauwestad.

In februari worden Provinciale Staten geïnformeerd⁴⁹² over het feit dat na overleg met de drie gemeenten en de OM drie onafhankelijke deskundigen bereid zijn gevonden om onderzoek te doen naar de meest optimale vorm van samenwerking tussen publieke en private partijen. Deze drie (mevrouw Bakker⁴⁹³, de heren Alders en Doets) zullen gesprekken gaan voeren en een advies uitbrengen. Over de onderzoeksopdracht willen GS nog in overleg met de Staten en gevraagd wordt om aandachtspunten aan te dragen die ter beschikking worden gesteld aan de Commissie Alders, Bakker, Doets (commissie ABD).

organisatorische en financiële perikelen in de OM

Eind maart⁴⁹⁴ blijkt dat de directeur Blauwestad OMBV CV per direct in plaats van per 1 mei opstapt en ook dat de voorzitter van de Raad van Commissarissen OM (privaat) is opgestapt. GS hebben per brief gevraagd naar de redenen en omstandigheden van beider vertrek, teneinde te kunnen vaststellen of deze ontwikkelingen de financiële belangen van de publieke partijen kunnen schaden. De OM heeft richting Raad van Commissarissen met verbazing gereageerd⁴⁹⁵ en heeft aangegeven dat er geen aanleiding bestaat om zich in de interne aangelegenheden van de vennootschap te mengen; indien dit opportuun wordt geacht "zouden wij graag nadere informatie krijgen waar uw waarneming/beoordeling op is gebaseerd". GS krijgen ook

490 Memo aan gedeputeerde Calon van 4 maart 2009, stand van zaken informatie provincie - gemeenten - Blauwestad BV.

491 PS-vergadering van 10 december 2008.

492 Brief van GS aan leden van PS van 10 februari, Blauwestad: onderzoeksopdracht.

493 Mevrouw Bakker is eerder betrokken geweest bij de Blauwestad met het ontwerp-inrichtingsplan Bakker en Bleker (B+B, 1999), als voorzitter van de adviescommissie Gebiedsontwikkeling (2005) en als adviseur bij de bijeenkomst in mei 2007, waarin alle betrokken (publieke en private) partijen onder voorzitterschap van de heer Alders de Blauwestad nieuw elan zouden moeten geven.

494 Interne notitie aan GS, behorend bij de A-minute GS-agenda 15, rond begin april 2009.

495 Brief van 31 maart 2009, van de directie OM BV.

een brief⁴⁹⁶ van de OM waarin gesteld wordt dat er “u geen enkele aanleiding ziet om de reeds voor vandaag gemaakte afspraken tot levering van de besproken kavels in Blauwestad aan de OM op te schorten. Conform de overeenkomst gaan wij er vanuit dat de akte vandaag zal passeren.”

Echter – diezelfde dag hebben de OM en Koop Holding meegedeeld dat zij aanleiding hebben te veronderstellen dat de OM per 1 juli 2009 geen aflossing aan de provincie is verschuldigd. Daartoe wordt aangevoerd dat er sprake is van het inzakken van de woningmarkt en dat met toepassing van het monitoringsysteem andere afspraken tot stand moeten komen. Dit is aanleiding voor GS om begin april de commissie Bestuur en Financiën vertrouwelijk te informeren.

commissie Bestuur en Financiën (7 april 2009, vertrouwelijk, onderstaande punten mogen openbaar worden gemaakt)

Op verzoek van het College is een vertrouwelijke vergadering belegd, omdat de commissie Bestuur en Financiën de volgende dag de commissie Alders, Bakker, Doets (commissie ABD) zal spreken en de gedeputeerde de fracties niet wil beïnvloeden. Op vier punten wil gedeputeerde Calon de commissie informeren. Het eerste punt betekent zijn overdracht van dit dossier aan zijn collega-gedeputeerde De Bruijne op 8 april 2009, hetgeen ook in het openbaar zal worden meegedeeld. Dit geldt niet voor de volgende punten, die betrekking hebben op de scheiding publiek-privaat (1), BAM Vastgoed en Ballast Nedam (2) en opschorting van de betaling (3).

1. scheiding publiek – privaat

In de openbaarheid zal de volgende dag (8 april 2009) worden meegedeeld dat er een directeur voor privaat en een directeur voor publiek zal worden benoemd. Achtergrond is volgens de gedeputeerde⁴⁹⁷ dat “de Raad van Commissarissen van de publieke sector van mening is dat, gezien het gebeuren in de vorige herfst en zeker gezien het feit dat in de toekomst er een grotere kans is dat de belangen van publiek en privaat niet altijd synchroon lopen, het goed is om de entiteit ‘Directeur Ontwikkelingsmaatschappij’ die deels publiek is en deels privaat, een scheiding aan te brengen tussen publiek en privaat.” Het vertrouwelijke deel van de mededeling is dat er volgens de gedeputeerde nu een directie is die kosten *downsized* en de investeringen naar nul terugbrengt. Voorts zijn er twijfels of bepaalde investeringen die nu worden gedaan, wel publiek zijn. Dat kan de provincie controleren, want de provincie betaalt de betreffende facturen. Desgevraagd geeft de gedeputeerde⁴⁹⁸ dat er geen onderzoek wordt gedaan. ‘Tot nu toe is er geen enkele aanleiding te veronderstellen dat er gesjoemeld wordt’.

496 Brief van 31 maart 2009, van de directie OM BV, ondertekend door de heer Van Ham gericht aan Gedeputeerde Staten van de provincie Groningen.

497 Verslag vertrouwelijke vergadering cie B&F van 7 april 2009, gedeputeerde Calon, p. 2. [openbare mededeling].

498 Verslag vertrouwelijke vergadering cie B&F van 7 april 2009, §3, p. 5, gedeputeerde Calon op vragen van GroenLinks/de heer Van der Ploeg. Dit punt mag openbaar worden gemaakt.

2. BAM Vastgoed en Ballast Nedam

De gedeputeerde meldt dat het College het contract over de uittreding toegestuurd heeft gekregen. Daaruit blijkt dat *in beginsel* wordt voldaan aan de door het College gestelde uittredingsvoorwaarden. Dat betekent dat er voor 31 december 2011 200 kavels worden afgenomen en betaald, maar in de uittredingsovereenkomst is echter een 'nooduitgang' geformuleerd. In 2012 kan worden geleverd aan de OM en de laatstgenoemde is verplicht de betreffende kavels terug te nemen. Kortom: de uitvoering van de overeenkomst bevat bepalingen waarvan de uitvoering in strijd zou kunnen komen met de door de provincie bij de toestemming voor uittreding gestelde voorwaarden. Naar de mening van GS verdraagt deze 'nooduitgang' zich niet met geest van de gestelde voorwaarden, want de reden waarom die zijn gesteld is omdat het College van GS wilde dat betreffende partijen nog een zekere verantwoordelijkheid voor het project zouden voelen om kavels af te nemen waarmee zij bijdragen aan de liquiditeit. Als het gaat om wel/niet procederen, volgt de provincie⁴⁹⁹ de strategie dat er nu geen grond toe is (immers, partijen zouden nog steeds aan hun verplichting kunnen voldoen), maar houdt de provincie er rekening mee dat na 31/12/2011 kavels teruggeleverd worden (en procederen dan een reële mogelijkheid is). De kans op succes wordt ingeschat op 60%.

3. Opschorting van de betaling

Volgens de gedeputeerde⁵⁰⁰ is dit het centrale punt waarom deze vergadering vertrouwelijk is. De OM en KHE hebben meegedeeld dat zij aanleiding hebben te veronderstellen dat de OM per 1 juli 2009 geen aflossing verschuldigd is. Als reden hiervoor wordt aangevoerd dat er sprake is van een inzakkende woningmarkt, hetgeen reden kan zijn om artikel 5⁵⁰¹ van het monitoringsysteem in werking te laten treden en dat er tot andere afspraken gekomen moet worden.

Volgens de gedeputeerde heeft hij dit op 31 maart 2009 telefonisch van de heer Koop persoonlijk vernomen en is op 1 april een en ander schriftelijk aan de provincie meegedeeld. Omdat er ongeveer op hetzelfde moment (op basis van het leveringsschema) een aantal kavels getransporteerd zouden worden, heeft de provincie op basis van het bericht van Koop de grondlevering aan de OM opgeschort. Volgens GS biedt artikel 5, dankzij de 14 afspraken (de zogenaamde Nadere Afspraken) die in de herfst van 2008 zijn gemaakt, geen

499 Verslag vertrouwelijke vergadering cie B&F van 7 april 2009, gedeputeerde Calon, p. 3. Dit punt mag openbaar worden gemaakt.

500 Verslag vertrouwelijke vergadering cie B&F van 7 april 2009, gedeputeerde Calon, §2.4, p. 3 e.v. Dit punt mag openbaar worden gemaakt.

501 Artikel 5 van het monitoringsysteem, een bijlage van de OBS, regelt met zoveel woorden: als de woningmarkt instort, kan het niet zo zijn dat de consequenties daarvan op een der partijen wordt verhaald en dat daarover overleg dient plaats te vinden.

grond om niet af te lossen. GS⁵⁰² zijn tot nader overleg bereid. In het openbaar zullen hierover, behalve dat Koop een beroep doet op artikel 5 van het monitoringsysteem en daar nader overleg over wil, geen mededelingen worden gedaan. Ambtelijk en bestuurlijk zijn er volgens de gedeputeerde⁵⁰³ uitgebreide analyses gemaakt over de risico's die er zijn. Volgens de gedeputeerde neemt de risico-positie in het project door deze kwestie niet toe, maar neemt het juridisch risico wel toe.

Volgens de gedeputeerde in beantwoording op een vraag van de commissie⁵⁰⁴, bedraagt de waarde van de grond (waarvan de levering nu is opgeschort) tussen de 2 en 3 miljoen euro in relatie tot 13 à 14 miljoen euro aan aflossing. Op een vraag uit de commissie⁵⁰⁵ of er versneld grond is geleverd (hetgeen de bedoeling was en heeft geleid tot het maken van de Nadere Afspraken), antwoordt de gedeputeerde ontkennend. Het nieuwe contract is op 19 december 2008 ingegaan en later in december is er een portie doorgeleverd en op 1 april 2009 zou de volgende portie worden doorgeleverd. Het gaat per kwartaal.

Op de vraag wat er gebeurt als 1 juli niet wordt afgelost en wat er dan juridisch mogelijk is, antwoordt de gedeputeerde⁵⁰⁶ dat hij nog niet weet (omdat een en ander nu wordt onderzocht op juridische haalbaarheid) wat het antwoord zal zijn. Volgens hem is allereerst het advies van de onderzoekscommissie van belang. Hij gelooft dat beide partijen con amore met het project willen doorgaan. Ook is van belang de vraag of men niet *wil* of niet *kan* aflossen. De gedeputeerde geeft desgevraagd aan dat het mogelijk is dat Koop de provincie uittest. Vandaar dat de positie van de provincie gemarkeerd moet worden.

502 Brief van 14 april 2009 van GS aan OM BV/CV, waarin overigens wordt aangegeven dat de conclusie tot toepassing van het monitoringsysteem niet gedeeld wordt. In de brief van 23 juni 2009 van GS aan de OMBV CV wordt de uitnodiging tot overleg inzake toepassing van het monitoringsysteem gedaan.

503 Verslag vertrouwelijke vergadering cie B&F van 7 april 2009, gedeputeerde Calon, §2.4, p. 3 e.v. Dit punt mag openbaar worden gemaakt.

504 Verslag vertrouwelijke vergadering cie B&F van 7 april 2009, §3, p. 4, PvdA/de heer Moorlag. Dit punt mag openbaar worden gemaakt.

505 Verslag vertrouwelijke vergadering cie B&F van 7 april 2009, §3, p. 5, GroenLinks/de heer Van der Ploeg. Dit punt mag openbaar worden gemaakt.

506 Verslag vertrouwelijke vergadering cie B&F van 7 april 2009, §3, p. 7, gedeputeerde Calon. Dit punt mag openbaar worden gemaakt.

aflossingsverplichting per 1 juli 2009

commissie Bestuur en Financiën op 1 juli 2009 (vertrouwelijk, onderstaande punten mogen openbaar worden gemaakt)

Bij het welkom heten van de vertrouwelijke vergadering⁵⁰⁷ van de commissie Bestuur en Financiën, geeft de voorzitter aan dat een aantal Statenleden niet aanwezig kan zijn en dat de SP heeft aangegeven niet aanwezig te willen zijn in verband met het feit dat de vergadering besloten is. De fractievoorzitter van de Partij voor het Noorden heeft begrepen dat het te bespreken onderwerp Blauwestad betreft. Als dat het geval is, dan is hij van plan op te stappen. De voorzitter bevestigt dat ook het onderwerp als zodanig vertrouwelijk is en vraagt of de commissie kan instemmen met het vertrouwelijk karakter van deze vergadering. De vergadering stemt hier mee in (en de Partij voor het Noorden verlaat de vergadering).

De gedeputeerde⁵⁰⁸ geeft een korte terugblik op de gang van zaken rondom 1 april 2009, hetgeen in de besloten commissievergadering van 7 april 2009 aan de orde is geweest. Koop heeft geen bezwaar gemaakt tegen de opschorting van levering van grond. Wel zijn er – zo geeft de gedeputeerde⁵⁰⁹ aan – signalen afgegeven de laatste maanden ten aanzien van de betalingsverplichting en het feit dat de Koop Holding/OM niet in staat zou zijn om te betalen, aangezien er nauwelijks cashflow is. Koop erkent schriftelijk de aflossingsverplichting, waarmee diens stelling van 1 april ten aanzien van het niet geheel of gedeeltelijk verschuldigd zijn van de betaling, is verlaten. Koop erkent de verplichting, maar geeft aan dat hij niet kan betalen en uitstel wil om nader overleg over de voortgang van het project, de financiering etc.

GS hebben afgewogen wat het kost om 4 maanden uitstel te verlenen conform het verzoek van Koop. Volgens GS zou 3 maanden voldoende moeten zijn en daarmee uitstel tot 1 oktober haalbaar. De kosten die hiermee gemoeid zijn (rente) zouden dan als eerste voorwaarde voor het uitstel worden gesteld; een tweede voorwaarde zou zijn dat bij uitstel tot 1 oktober de betaling dan ook onherroepelijk zou zijn en dat er alsdan geen sprake zou moeten zijn van inschakeling van een Commissie van Wijzen. Daarnaast wordt de levering van grond opgeschort. Praktisch gezien betekent het dat GS het gesprek met de commissie Alders, Bakker, Doets en met Koop zullen voortzetten. Ook wordt nagegaan of er zodanige afspraken kunnen worden gemaakt dat de positie (in juridische noch materiële zin) van de provincie niet wordt verzwakt of benadeeld. Tegelijkertijd moeten de mogelijkheden serieus worden verkend om met deze private partij door te gaan om het tot een

507 Verslag vertrouwelijke vergadering cie B&F van 1 juli 2009.

508 Verslag vertrouwelijke vergadering cie B&F van 1 juli 2009, §3, p. 2, gedeputeerde De Bruijne. Dit punt mag openbaar worden gemaakt.

509 Verslag vertrouwelijke vergadering cie B&F van 1 juli 2009, §3, p. 2, gedeputeerde De Bruijne. Dit punt mag openbaar worden gemaakt.

goed einde te brengen. De gedeputeerde⁵¹⁰ geeft aan welke zaken niet en welke wel in de openbaarheid mogen worden gebracht, zoals het feit dat de commissie Alders, Bakker, Doets aan het werk is. “Wat niet in de openbaarheid mag worden gebracht, zijn de overwegingen en twijfels bij het project en hoe het verder moet, alsmede de realiteit dat er geen cashflow is.”

Op de vraag uit de commissie⁵¹¹ in welke zin de positie van de provincie nu eigenlijk wordt versterkt (want Koop had zich al verplicht tot betalen en er is al eerder uitstel en daarmee meer liquiditeit gegeven in ruil voor het versterken van de positie) antwoordt de gedeputeerde⁵¹² dat het inderdaad op een herhaling van zetten lijkt. Koop doet iets niet en GS proberen te zorgen dat zij er niet nadeliger uitkomen. De gedeputeerde is het eens met de stelling dat dit niet zo kan voortduren. Er is niet voor niets een commissie Alders, Bakker, Doets ingesteld, zodat serieus wordt nagegaan hoe het verder moet en welke toekomstmogelijkheden het project heeft. Het is niet zo dat er op 18 december 2008 en ook nu, geen twijfel aanwezig was of het wel goed komt. Ook toen stagneerde de verkoop en ook toen bestonden die twijfels. Wat niet direct is voorzien, is de financieringsproblematiek. De gedeputeerde geeft aan dat de provincie op het verkeerde been is gezet door Koop, die nu meedeelt alles te hebben geprobeerd, maar dat er geen financiering mogelijk is omdat de banken de vastgoedontwikkeling op slot hebben gezet. Volgens de gedeputeerde is het zaak om te bezien hoe de problemen kunnen worden opgelost in een toekomstplan dat tot het vertrouwen leidt dat de scheur in de broek van de provincie voorkomen kan worden. De gedeputeerde⁵¹³ verwacht “dat de commissie Alders, Bakker, Doets als intermediair tussen publieke en private partijen goed werk zal leveren. Als het deze commissie niet lukt om met een gedegen advies te komen, zal het College het zelf moeten doen en de gedeputeerde vraagt zich af of dat dan wel zal lukken.”

Op een vraag uit de commissie⁵¹⁴ of het College een strategie op langere termijn heeft als de situatie zich op 1 oktober herhaalt en hoe dit probleem dan het beste kan worden aangepakt, antwoordt de gedeputeerde dat de commissie Alders, Bakker, Doets niet zomaar met een advies komt, maar eerst draagvlak daarvoor bij publieke en private partijen wil toetsen. GS zijn nog steeds van mening dat er alles aan

510 Verslag vertrouwelijke vergadering cie B&F van 1 juli 2009, §3, p. 6, gedeputeerde De Bruijne. Dit punt mag openbaar worden gemaakt.

511 Verslag vertrouwelijke vergadering cie B&F van 1 juli 2009, §3, p. 4, CU/de heer Stevens. Dit punt mag openbaar worden gemaakt.

512 Verslag vertrouwelijke vergadering cie B&F van 1 juli 2009, §3, p. 5, gedeputeerde De Bruijne. Dit punt mag openbaar worden gemaakt.

513 Verslag vertrouwelijke vergadering cie B&F van 1 juli 2009, §3, p. 6, gedeputeerde De Bruijne. Dit punt mag openbaar worden gemaakt.

514 Verslag vertrouwelijke vergadering cie B&F van 1 juli 2009, §3, p. 7, CU/de heer Stevens en vervolgens gedeputeerde De Bruijne (antwoord). Dit punt mag openbaar worden gemaakt.

moet worden gedaan om deze marktpartij die in het project gelooft en er in wil investeren, binnen boord te houden als dit maar enigszins mogelijk is, tenzij het beter is om dat niet te doen en er een betere vorm van ontwikkeling van dit project mogelijk zou zijn.

Op 31 augustus 2009 heeft er een GS-MT overleg⁵¹⁵ plaatsgevonden, waarbij de oorspronkelijke doelstellingen, de gewijzigde omstandigheden en een aantal scenario's voor de toekomst aan de orde zijn gekomen. De conclusies uit dat overleg hebben betrekking op en houden in:

- kavelverkoop

Op basis van de informatie over de verkoopcijfers van de afgelopen jaren, onderzoek door KAW (regiobreed)⁵¹⁶ en gezien de effecten van de recessie, is het uitgangspunt van verkoop van 150 kavels per jaar in de periode tot 2012, verlaten.

- organisatorische constructie

De PPS is onvoldoende toekomstbestendig nu de looptijd van het project niet 10 maar 40 jaar gaat bedragen; het afsluiten van een contract met een private partij voor een dergelijke termijn brengt grote risico's met zich mee en voor beide partijen is een planningstermijn van langer dan 10 jaar contractueel moeilijk te overzien. Het verder werken met één private partij wordt door GS als te kwetsbaar en risicovol ervaren in het perspectief van een looptijd van 40 jaar. Het meest interessant is op dit moment de uitwerking van een organisatievorm waarin de provincie met de gemeente Oldambt de exploitatie voor hun rekening nemen.

- duurzame oplossing voor toekomstige exploitatie

GS hebben aangegeven dat er een duurzame oplossing moet komen en dat deze oplossing er nu komt. Verder uitstel van de betalingsverplichting van Geveke/Koop is niet aan de orde en GS hebben geconcludeerd dat de huidige samenwerkingsconstructie moet worden beëindigd. De inzet voor de gesprekken met Geveke/Koop moet zijn dat de in 2008 overgedragen gronden moeten worden teruggeleverd aan de provincie (vrij van hypotheek).

- financiële aspecten van een publieke exploitatie

In de vergadering van 31 augustus hebben 4 varianten de revue gepasseerd, waarbij de variant 'verlagen van de rente' op dit moment ambtelijk de voorkeur verdient. Consequentie van welke variant dan ook is dat GS aan PS moeten vragen het voorfinancieringskrediet te verhogen met circa 20 miljoen euro.

In ditzelfde GS-MT overleg is ter sprake gekomen dat in de (ambtelijke en bestuurlijke) gesprekken met de commissie Alders, Bakker, Doets zal moeten worden aangegeven dat er een inhoudelijke en financiële duurzame oplossing gevonden moet worden. Verder uitstel is politiek bestuurlijk niet aan de orde, vanwege de wens om voort te kunnen

515 Bron: afdelingsnota van 11 september 2009 [RP/2009-54242].

516 En gesprekken in regio, waarbij wordt uitgegaan van een opname capaciteit tot 2020 van maximaal 1500 nieuwbouwwoningen in de regio als totaal. Bron: ambtelijke reactie 6.6.

bouwen op de goede resultaten die al zijn geboekt op tal van terreinen, om draagvlak in het gebied te houden en om randvoorwaarden voor publieke en private partijen te creëren voor de kavelverkoop en verdere exploitatie. Met als uitgangspunt een duurzame exploitatie, wordt nu uitgegaan van een kavelverkoop van maximaal 30 kavels per jaar (voor 40 jaar). Daarnaast zullen zowel private als publieke partijen nu hun verlies moeten nemen. Tenslotte wordt gesteld dat de betalingsverplichting van Geveke/Koop onverminderd geldt. Wat betreft dit laatste wordt geadviseerd⁵¹⁷ om pas na 23 september – als alle gesprekken met de commissie Alders, Bakker, Doets zijn gevoerd – met Geveke/Koop in contact te treden over diens betalingsverplichting. Verwacht wordt (ambtelijk) dat Geveke/Koop dan verzoekt om nogmaals uitstel van betaling te krijgen – deze periode van uitstel moet lang genoeg zijn om afspraken met Geveke/Koop op te kunnen leveren, maar niet zo lang dat de druk op het tot stand komen van deze afspraken wegvalt. Het ambtelijk advies waarschuwt om niet eerder dan na 23 september de gesprekken met Geveke/Koop aan te gaan, omdat de provincie er van beticht zou kunnen worden een weinig betrouwbare gesprekspartner te zijn als niet eerst het rapport van de commissie Alders, Bakker, Doets wordt afgewacht – er is immers een gezamenlijke opdracht voor dit rapport gegeven. De randvoorwaarden, bedoeld om de positie van de provincie (de gronden veilig te stellen) zouden dan niet hard genoeg ingebracht kunnen worden, waardoor de provincie het momentum van start van de onderhandelingen kwijt zou zijn.

Op 17 september 2009 heeft gedeputeerde De Bruijne al informeel⁵¹⁸ kennis genomen van de hoofdlijnen van het advies van de commissie Alders, Bakker, Doets⁵¹⁹, waaronder het advies om de PPS te beëindigen, zodat het ambtelijk apparaat zich beraad op de strategie voor de komende onderhandelingen met Koop. Op 22 september zullen er separate gesprekken plaatsvinden tussen de Commissie en de heer De Bruijne en de heer Koop. De uitgangssituatie om uitstel van de betalingsverplichting per 1 oktober a.s. te verlenen, is daarmee wezenlijk veranderd, omdat vòòr het aflopen van deze termijn het gesprek al over de toekomst van de Blauwestad en de beëindiging van de samenwerking zal gaan.

Het ambtelijk advies richt zich op de randvoorwaarden die de provincie moet stellen (mede gezien de betalingsverplichting Geveke/Koop) om enerzijds een goede start van de onderhandelingen te kunnen bewerkstelligen, en anderzijds het belang van de provincie (alle grond terugkrijgen) veilig te stellen. Verwacht wordt dat de reactie van Geveke/Koop zal ingaan op de gedane investeringen (10-12 miljoen), dat er geen grond teruggeleverd zal worden aan de provincie (deze dient als zekerheid voor bank/RC van Geveke/Koop), Koop zal aangeven niet te kunnen betalen en dat de kans groot is dat Geveke/Koop de provincie zal vragen de gronden te kunnen houden en daar bovendien niet voor te betalen.

517 Afdelingsnota van 11 september 2009, p. 3-4 [2009 -54242/RP].

518 Afdelingsnota van 21 september 2009 [RP/2009-55751].

519 Afdelingsnota van 21 september 2009 [2009 -55751/RP].

Er wordt een aantal voorstellen gedaan inzake strategische stappen, waarbij als belangrijkste punt naar voren komt op welke wijze de provincie zo veel mogelijk (niet versnipperde) gronden kan terugkrijgen. Verrekening met Koop via grondposities is wellicht de meest interessante deal voor beide partijen, nu het voor de provincie verkrijgen van grond belangrijker is dan het ontvangen van betaling. Voorgesteld wordt om Koop schriftelijk er aan te herinneren dat per 1 oktober de betalingsverplichting afloopt en vervolgens na 1 oktober schriftelijk aan Koop te melden dat de invordering van de betaling wordt opgeschort tot en met het startgesprek over de toekomst van het project. Tevens wordt geadviseerd een en ander in de commissie Bestuur en Financiën op 14 oktober vertrouwelijk te bespreken.

commissievergadering Bestuur en Financiën 7 oktober 2009 (ABD-rapport, vertrouwelijk, inmiddels openbaar)

De gedeputeerde⁵²⁰ reikt informatie uit (een A-viertje) waarin het advies van de commissie Alders, Bakker, Doets (ABD) is samengevat. De essentie van het advies is de aanbeveling om afscheid te nemen van de private partij en het zelf te gaan doen. Voorop staat dat het College na ampel beraad heeft geconcludeerd dat het een verstandig advies is. De Rekenkamer merkt hierover op dat GS zelf al op 31 augustus tot deze conclusie waren gekomen.

In zijn toelichting gaat de gedeputeerde op een aantal zaken in. Het liefst wordt een regeling in der minne getroffen, maar mocht dat niet lukken dan blijft de terugvaloptie [i.c. het trekken van de concerngarantie] op basis van het huidig contract open. Er moet dan betaald worden. Materieel gezien gaan partijen dan ook uit elkaar, maar een concerngarantie is geen bankgarantie. Uit het onderzoek naar de jaarrekeningen van Koop is grote twijfel gerezen over de mogelijkheid van executie van dit bedrag. Als dat inderdaad het geval is, is een oppervlakte van circa 300.000 m² nog steeds in handen van Koop en niet overgedragen.

De overwegingen die ten grondslag hebben gelegen aan het besluit van het College zijn dat de situatie nu zo is dat de private partij niet betaalt en ook niet zal betalen – ook als de concerngarantie wordt getrokken zal dat misschien één keer lukken, maar ook dat hangt behoorlijk in de lucht - en vervolgens heeft deze partij nog steeds het ontwikkelingsrecht in het plan (en betaalt volgend jaar weer niet). GS geven er de voorkeur aan om het op korte termijn eens te worden met de private partij, boven handhaving van de huidige situatie om uiteindelijk na twee of drie jaar toch dezelfde conclusie te moeten trekken. De gedeputeerde geeft aan dat ook bij de private partij bekend is dat GS uiterlijk eind oktober de conclusie willen kunnen trekken of een afrekening op redelijke condities haalbaar is.

De informatie en de conclusie van GS zijn voor de commissieleden een verrassing – bovendien typeren enkelen het als ‘vrij pijnlijk’ of

520 Verslag cie B&F van 07 oktober 2009, gedeputeerde De Bruijne.

'ontluisterend'. Met name het feit dat het vorig jaar [i.c. de Nadere Afspraken, waarbij de concerngarantie en pandakte als zekerheid dienden om Koop versneld grond te leveren om het Dorp te kunnen gaan bouwen] een heel ander verhaal was en dat de provincie er een stuk slechter voor staat, baart de commissie zorgen. Ook valt moeilijk te rijmen de constructieve bijdrage die beide partijen nog gaan leveren en de opmerking van de gedeputeerde dat doorgaan met deze partij betekent dat elk jaar dezelfde problemen opdoemen met betrekking tot afname en betaling. Tevens wordt gevraagd⁵²¹ hoe de verplichtingen van de uitgetreden partijen zich verhouden, die "een aantal kavels hebben afgenomen en mogelijke kavels gaan teruggeven?" en of de grond die aan Koop is geleverd voor het bouwen van het Dorp wel terugkomt.

De gedeputeerde⁵²² begint met de eerste conclusie van de commissie Alders, Bakker, Doets dat "alle partijen geloven in het concept. Er is sprake van een breed draagvlak en het vertrouwen is uitgesproken dat het zich op termijn gaat bewijzen. Deze indruk heeft de commissie opgedaan van de personen die zij heeft gesproken bij de provincie, de gemeenten alsmede van de private partij en deskundigen". Voor de toekomst betekent dat aan het werk moet worden gegaan middels een publieke ontwikkelingsmaatschappij, die private partijen op onderdelen van het plan tracht te committeren.

Volgens de gedeputeerde is de kavelverkoop sterk achtergebleven bij de verwachtingen, maar is de impact van het project in de regio buitengewoon succesvol en is de gedeputeerde van mening dat de doelstellingen op dit punt redelijk zijn gehaald. Naast de tegenvallende kavelverkoop is het grote probleem het feit dat er voor gekozen is om nagenoeg alle voorinvesteringen te realiseren en wel bijna geheel voordat de verkoop startte, terwijl in de meest voorkomende gevallen delen van een plan ontwikkeld worden, verkocht worden, waarna uit het rendement weer een volgend deel worden ontwikkeld, zodat het plan langzamerhand wordt afgemaakt.

Volgens de gedeputeerde is het echte probleem een investering van dik 100 miljoen euro en een private partij die niet betaalt en wat stellen de garanties die vorig jaar zijn afgegeven voor? Een concerngarantie is een andere dan een bankgarantie en volgens de boeken staat het concern er nog heel redelijk voor. Als echter naar de financieringspositie van het concern wordt gekeken, dan is die volgens de gedeputeerde⁵²³ zorgelijk. "De garanties zijn afgegeven, maar de validiteit is twijfelachtig." Uit de reactie van Koop, die met de provincie in overleg wil over het advies van de commissie Alders, Bakker, Doets, concludeert de gedeputeerde dat Koop de lijn van de commissie niet verwerpt. Op korte termijn zal het overleg starten en zullen alle investeringen op een rijtje worden gezet. Volgens de gedeputeerde maken de kavels van Ballast Nedam deel uit van de onderhandelingen

521 Verslag cie B&F van 07 oktober 2009, p. 2, PvdA/mevrouw Mansfeld.

522 Verslag cie B&F van 07 oktober 2009, p. 3, gedeputeerde De Bruijne.

523 Verslag cie B&F van 07 oktober 2009, p. 4, gedeputeerde De Bruijne.

- deze behoren immers tot de overeenkomst die Koop met de twee andere ontwikkelaars heeft. Op de suggestie uit de commissie⁵²⁴ dat er een andere gespreksituatie ontstaat als de private partij alsnog de 15 miljoen euro betaalt, geeft de gedeputeerde aan dat hij “niet gelooft dat dit gaat gebeuren, daar het onwaarschijnlijk is dat men op dit moment kan betalen.” Een risicovol scenario is dat het College het niet eens wordt met Koop. Vorig jaar speelde nog in de onderhandelingen dat partijen niet uit elkaar konden, want dan zou Koop derving van toekomstige winst claimen.

*commissievergadering Bestuur en Financiën 28 oktober 2009
(vertrouwelijk, onderstaande punten mogen openbaar worden gemaakt)*

Volgens het advies van de commissie ABD moet, nu volgens de gedeputeerde⁵²⁵ het probleem de stagnatie in het tempo van kavelafname is, worden uitgegaan van een langere looptijd waarbij tussen circa 25 -50 kavels per jaar worden verkocht. ‘De samenwerking met één partij is niet meer passend voor een project met zo’n lange looptijd, grote financieringslast en risico’s. Beëindiging van de samenwerking met de huidige private partij is onontkoombaar, daar deze partij zijn verplichtingen ten aanzien van de aflossing van het tiende deel van de voorinvestering niet nakomt’. Eigenlijk is de conclusie dat alleen een samenwerking van provincie en de nieuwe gemeente Oldambt duurzaam kan zijn middels een nieuwe ontwikkelings-maatschappij, waarin deze publieke partijen de volledige zeggenschap hebben en waar met (meerdere) marktpartijen het plan op onderdelen verder kan worden ontwikkeld.” De gedeputeerde licht de overeenkomst met Koop toe en geeft aan het resultaat te bespreken in het College. Elke overeenkomst wordt aangegaan onder uitdrukkelijk voorbehoud van goedkeuring door PS.

De vragen⁵²⁶ van de commissie hebben betrekking op de positie van de nieuwe gemeente (Oldambt), de (beheer)kosten en het financieel-toekomstperspectief voor de Blauwestad. De gedeputeerde geeft aan dat de provincie zo lang mogelijk bij het project betrokken blijft als nodig is voor de provinciale belangen. Duidelijk zal zijn dat de publieke investering terugverdiend moet worden. De kwaliteitsfilosofie van het project dient in stand te worden gehouden en de nieuwe formatie die het project gaat ontwikkelen zal voorzien moeten worden van een visie en aangestuurd moeten worden. Er zal ook een nieuwe grondexploitatie worden gemaakt, waarbij uitgegaan wordt van 30 kavels per jaar; de kans dat alles terug wordt verdiend is klein, volgens de gedeputeerde⁵²⁷. Er zal een overzicht worden gegeven van

524 Verslag cie B&F van 07 oktober 2009, p. 5, GL/de heer Van der Ploeg.

525 Verslag vertrouwelijke vergadering cie B&F van 28 oktober 2009, p. 2, gedeputeerde De Bruijne. Dit punt mag openbaar worden gemaakt.

526 Verslag vertrouwelijke vergadering cie B&F van 28 oktober 2009, p. 3. Dit punt mag openbaar worden gemaakt.

527 Verslag vertrouwelijke vergadering cie B&F van 28 oktober 2009, p. 4, gedeputeerde De Bruijne. Dit punt mag openbaar worden gemaakt.

de nieuwe grondexploitatie en het verlies van de provincie zal worden gekwantificeerd. Los van de omvang van het verlies van de provincie en van Koop, zou een veel nadeliger situatie zijn ontstaan als 345.000 m² in handen blijft van Koop, waardoor de provincie de concerngarantie zou moeten trekken die in geen verhouding staat tot hetgeen in bezit blijft bij Koop. Daarna zou de grond nog eens van de bank teruggekocht moeten worden.

Voordat een en ander extern wordt gecommuniceerd, zullen GS de Statenleden op de hoogte stellen (ook over wat wel/niet vertrouwelijk is). De voorzitter sluit de vergadering en geeft aan dat alles wat besproken is geheim blijft, tot nadere opheffing van de geheimhouding door het College. Hierover merkt de Rekenkamer op dat dit aan de commissie, niet aan GS is.

ontbinding van de samenwerking

Op 24 november stellen GS in de voordracht⁵²⁸ tot ontbinding van de overeenkomst Blauwestad voor om in te stemmen met de beëindiging van de huidige publiek-private samenwerking. Uitgangspunt is dat er, met uitzondering van de te maken afspraken, over en weer geen betalingsverplichtingen tussen partijen bestaan⁵²⁹. De provincie neemt de volgende zaken over van de OMBSCV⁵³⁰:

1. De bouwkavels die in het bezit zijn van de OMBSCV;
2. De bouwkavels die in het bezit zijn van de Opstal BV;
3. Het Multifunctioneel Centrum met ondergrond, inclusief de totale inventaris;
4. De modelwoning, gelegen in deelplan Het Riet op het eiland Funen;
5. De door de CV danwel in haar opdracht uitgevoerde private infrastructuur;
6. Alle in het bezit van de CV zijnde marketingplannen, planologische en stedenbouwkundige plannen betrekking hebbende op het project Blauwestad;
7. De contracten met afnemers/eindgebruikers van bouwkavels;
8. De volledige administratie – met uitzondering van de boekhouding en de daartoe behorende bescheiden – en alle gegevens en bescheiden betrekking hebbende op het project de Blauwestad, daaronder begrepen loonadministratie, vergunningen, fiscale bescheiden, lijsten van klanten en contracten van de CV, inclusief historische gegevens, abonnementen, onderhoudscontracten, enz.

Tevens zal, voor zover dat niet al van rechtswege het geval is, de provincie per de overdrachtsdatum het personeel, in dienst van de CV, tezamen met de arbeidsvoorwaarden in haar eigen dienst nemen tegen de geldende arbeidsvoorwaarden⁵³¹.

Hiertegenover zal de provincie “als ongedaanmaking harerzijds dan wel

528 GS-voordracht van 24 november 2009, 35/2009.

529 Vaststellingsovereenkomst, artikel 12.1.

530 Vaststellingsovereenkomst, artikel 1.1.

531 Vaststellingsovereenkomst, artikel 5.1.

ten titel van waardevergoeding, aan de CV het navolgende voldoen⁵³²:

- Terzake van de waarde van de bouwkavels die bij de Opstal BV rusten een bedrag van €2.942.000 exclusief eventuele BTW;
- Terzake van de waarde van het Multifunctioneel Centrum een bedrag van €598.000 exclusief eventuele BTW;
- Terzake van de waarde van de modelwoning een bedrag van €480.000 exclusief eventuele BTW;
- Terzake van de door de CV gemaakte kosten en gedane investeringen in infrastructuur, marketingplannen, planologische en stedenbouwkundige plannen, onder meer betrekking hebbende op de bouwkavels in het project de Blauwestad, alsmede contracten en contracten met afnemers/eindgebruikers van bouwkavels, een bedrag van €10.000.000 exclusief eventuele BTW.

De provincie wil het totaal van deze bedragen ten laste van het investeringskrediet van Blauwestad brengen. Om dit bedrag te kunnen voldoen, moet de provincie de komende vijf jaar het krediet ten behoeve van de exploitatie verhogen met 13 miljoen euro tot 118 miljoen euro. Daarnaast stelt de provincie een overbruggingskrediet van 3,1 miljoen euro⁵³³ aan Koop ter beschikking tegen 4,2% rente, af te lossen in 5 termijnen die steeds gelijk zijn, te beginnen in 2010. Koop verstrekt ter zekerstelling een bankgarantie.

Voor een toekomstbestendige grondexploitatie om het project een nieuwe kans te geven, gaan GS uit van 40 jaar met een gemiddelde verkoop van 30 kavels per jaar. Het uitgangspunt daarbij is dat aan het eind van de looptijd van het project de investeringen en rente gedekt kunnen worden uit toekomstige opbrengsten. Op basis daarvan (inclusief parameters voor rente en inflatie) achten GS het noodzakelijk nu een afwaardering te doen in de vorm van een afboeking van 28,775 miljoen euro waardoor de provincie eenmalig een verlies leidt ter hoogte van dit bedrag.

Na een korte chronologische schets vanaf het begin inzake de belangrijkste besluiten en afspraken, gaat de voordracht in op de resultaten van het project, de uitvoering van de OBS en Nadere Afspraken en het rapport van de Commissie Alders, Bakker, Doets.

resultaten van het project

GS⁵³⁴ constateren dat het belangrijkste doel van het project – de leefbaarheid in het gebied op tal van terreinen te versterken – inderdaad tot positief effect heeft geleid. Er is een meer van 800 ha aangelegd, er is ca 350 ha EHS gerealiseerd en er zijn mogelijkheden voor toerisme en recreatie geschapen. Volgens GS lijkt de economische waardevermeerdering van voorheen braakliggend boerenland door nieuwe functies evident: Blauwestad heeft de bestaande ontwikkelingstrend van toenemende leegstand afgeremd.

532 Vaststellingsovereenkomst, artikel 2.1.

533 Vaststellingsovereenkomst, artikel 11.

534 GS-voordracht van 24 november 2009, 35/2009, p. 3.

uitvoering van de OBS en Nadere Afspraken

De werken zijn voor een groot deel gereed, hoewel binnen de woongebieden (waarvan een groot gedeelte bouwrijp is gemaakt) nog een aantal infrastructurele voorzieningen moet worden getroffen. Vanaf het 4^e kwartaal 2005 zijn kavels aangeboden voor de verkoop, op 24 november 2009 staat het totaal van verkochte (aan eindgebruikers en anderen) op 151. Er zijn in 2007 bovendien 28 kavels verkocht aan Ballast Nedam.

rapport commissie Alders Bakker Doets (zie ABD)

Op 29 september 2009 heeft de commissie Alders, Bakker, Doets haar rapport uitgebracht, waarvan de conclusies neerkomen op dat er nog steeds een breed draagvlak is voor het concept en dat elk van de direct betrokken partijen een constructieve bijdrage wil leveren en hoewel het ontwerp op onderdelen aanpassing behoeft, blijft het uitgangspunt behoud van kwaliteit. De urgentie om tot nieuwe afspraken te komen, is groot omdat het positieve imago van de Blauwestad in het geding is. In relatie tot de tegenvallende verkoop van kavels ('fors achtergebleven') waardoor naar een veel trager verkoop tempo van 25-50 kavels per jaar wordt gegaan, is de conclusie dat de huidige samenwerking met één private partij gezien de lange looptijd (40 jaar) niet passend is. Deze lange looptijd vraagt om herijking van afspraken over financiering en verdeling van risico's. De commissie Alders, Bakker, Doets beveelt dan ook aan de publiek-private samenwerking te beëindigen en een nieuwe publiek-publieke samenwerking tussen de provincie en de gemeente Oldambt op te richten en een nieuw financieel perspectief overeen te komen.

ontvlechting provincie en OM/KHE en financiën

In de voordracht⁵³⁵ wordt tevens aangegeven op welke wijze GS de eerste aanbeveling van de commissie Alders, Bakker, Doets (beëindiging van de PPS) vorm willen geven. Het onderhandelingsresultaat is vastgelegd in een voorovereenkomst onder opschortende voorwaarde van instemming door PS (en gemeenten). Daarnaast stelt de provincie een overbruggingskrediet aan KHE ter beschikking van 3,1 miljoen euro tegen marktconforme rente – af te lossen in 5 termijnen die steeds gelijk zijn voor het eerst in 2010. KHE verstrekt ter zekerstelling een bankgarantie voor hoofdsom en rente.

GS gaan uitgebreid in op de grondexploitatie, waarbij wordt gesteld dat naast een jaarlijkse actualisatie een regelmatige evaluatie noodzakelijk is. Tevens wordt een toelichting gegeven op de oorzaken van het exploitatietekort, uitgaande van een verkoopsnelheid van 30 kavels per jaar. Dit tekort heeft niet te maken met het verwerven van de grond, het uitgraven van het meer en de aanleg van de publieke infrastructuur (zijn allemaal binnen de oorspronkelijke ramingen gebleven), maar ontstaat vooral door de langere looptijd en een opgenomen reservering voor herontwikkeling. De voordracht geeft tevens aan welke effecten de vaststellingsovereenkomst hebben op onder andere:

535 GS-voordracht van 24 november 2009, 35/2009, p. 5.

- het investeringskrediet:

De gevolgen van de vaststellingsovereenkomst leiden tot een overschrijding van het investeringskrediet (stand op dat moment ca. 102 miljoen euro inclusief rente – beschikbaar gesteld: 105 miljoen euro), door de uitgaven aan KHE van 13,72 miljoen euro en vergoeding van het saldo van kosten en opbrengsten van de CV van 1/9/2009 tot en met 31/12/2009.

- de provinciale exploitatie en de balans

Dit lag op basis van de OBS bij de private partijen en komt nu geheel bij de provincie te liggen, hetgeen betekent dat de waardering van de geactiveerde kosten voor de Blauwestad anders moeten worden beoordeeld op de balans van de provincie (BBV). De accountant⁵³⁶ is van oordeel dat op basis van de door GS gehanteerde parameters een afboeking van 28,775 miljoen euro noodzakelijk is. Hierdoor komt het resultaat (op eindwaarde) uit op nul euro – de totale (gedane en nog te doen) investering vermeerderd met rente kan gedekt worden uit toekomstige opbrengsten. Het effect van de afboeking op de exploitatie is dat het afgeboekte deel van het activum geen rentebaten meer genereert, maar daar staat tegenover dat de rente in de nieuwe grondexploitatie beduidend hoger is dan de actuele rente (3-maands Euribor rond de 0,72%). Het effect van de afboeking op het investeringskrediet heeft als direct gevolg dat de ten laste van het krediet gebrachte uitgaven worden verlaagd met 28,775 miljoen euro. Om de komende tijd het project ongestoord te laten doorgaan en gezien de verwachte lange looptijd, achten GS het noodzakelijk het investeringskrediet te verhogen tot 118 miljoen euro. Op basis van de huidige parameters (en op basis van de evaluatie van de grondexploitatie in 2014) wordt uitgegaan van een bedrag van maximaal 128,5 miljoen euro in 2028.

opinion of fairness

Op basis van de balans van de publieke grondexploitatie (aanleg meer en infrastructuur provincie) en van de balans van de private grondexploitatie OMBV CV en de private balans van de Opstalmaatschappij, heeft commissielid Doets geanalyseerd welke posten de provincie overneemt en op welke wijze deze te financieren zijn (cash dan wel middels overname van uitstaande leningen). Vervolgens is een nieuwe startbalans voor de ontwikkeling van de Blauwestad geconstrueerd en is gekeken naar de uitgangspunten van de nieuwe grondexploitatie. De eindconclusie hiervan is dat de een publieke doorstart door beëindigen van de PPS mogelijk wordt gemaakt.

536 GS-voordracht van 24 november 2009, 35/2009, p. 8.

KHE krijgt volgens de opinion of fairness voldoende middelen om zijn schulden af te wikkelen. Verder geldt dat KHE geen vergoeding krijgt voor de Opstalplannen en dat het door de CV opgebouwde eigen vermogen niet vergoed wordt. De provincie krijgt de beschikking over de gronden in de Blauwestad en is in de gelegenheid om het project goedkoper te financieren dan welke private organisatie ook. Volgens de heer Doets betaalt de provincie een faire prijs – ervan uitgaande dat de economie weer aantrekt en rekening houdend met een langere doorlooptijd en de mogelijkheden verdere planontwikkeling bij te sturen.

samenwerking met andere overheden en herziening van het ontwerp

De provincie wil ter uitvoering van de tweede en derde aanbeveling van de commissie Alders, Bakker, Doets samen met de nieuwe gemeente Oldambt verkennen welke mogelijkheden en wensen er zijn, uitmondend in een nieuwe publieke-publieke samenwerking. Bovendien staan gemeente en provincie voor de uitdaging – nu alle gronden teruggeleverd worden en er maximale sturingsmogelijkheden op het project Blauwestad ontstaan – een ontwikkelstrategie te bepalen, die zoveel mogelijk recht doet aan het ontwerp van het project. Het huidige kwaliteitsniveau is daarom wat GS betreft uitgangspunt voor de strategie. Deze strategie en exploitatiebegroting die de komende maanden tot stand komen, zullen onderdeel uitmaken van de nieuwe publieke-publieke samenwerking, die naar verwachting in de eerste helft van 2010 ter instemming aan de Staten zullen worden voorgelegd.

Samenvattend vragen GS⁵³⁷ aan de Staten van Groningen om:

1. in te stemmen met de ontbinding van de OBS (en latere aanvullingen);
2. in te stemmen met de vaststellingsovereenkomst tussen provincie en OM CV, Geveke Ontwikkeling BV, Koop Holding Europe BV en Opstalontwikkelingsmaatschappij Blauwestad BV;
3. de verplichting tot geheimhouding van de vertrouwelijke documenten zoals vermeld in de voordracht te bevestigen;
4. in te stemmen met het afboeken van het activum Blauwestad met 28,775 miljoen euro;
5. in te stemmen met het ophogen van het investeringskrediet Blauwestad met 13 miljoen euro tot een maximum van 118 miljoen euro.

commissie Bestuur en Financiën van 9 december 2009

Er wordt een extra vergadering van de commissie Bestuur en Financiën van 9 december 2009 ingepland, waarin de voordracht van GS tot ontbinden van de OBS en de financiële consequenties hiervan op de agenda staan. Voor een aantal partijen⁵³⁸ staat voorop dat niet zozeer de vraag is of er afscheid wordt genomen maar op welke wijze dat gebeurt. Schoon schip maken, het toekomstperspectief met behoud

537 GS-voordracht van 24 november 2009, 35/2009, p. 11.

538 Wordelijk verslag van de cie B&F, 9 december 2009, PvdA (p. 2), CDA (p. 2, 4-5), CU (p. 6) en VVD (p. 17).

van de kwaliteit van het concept, en een onafhankelijk onderzoek naar 'wat kunnen we er van leren', vormen de rode draad in hun bijdragen. Hoewel een aantal andere partijen⁵³⁹ ook behoefte hebben aan verduidelijking, is bij hen ook twijfel te bespeuren of het nu echt wel zo zit als GS aangeven. De vertrouwelijkheid van bepaalde informatie maakt de discussie er ook niet makkelijker op.

Naast een groot aantal (financieel) inhoudelijke (detail)vragen, leven er bij alle fracties vragen op de volgende punten:

- faire deal en het verlies van Koop

Het algemeen gevoelen in de commissieleden is dat Koop er misschien al te gemakkelijk vanaf komt. Gevraagd wordt dan ook wat het precieze verlies is dat Koop heeft geleden en welke overwegingen bij GS een rol hebben gespeeld om het onderhandelingsresultaat te betitelen als een 'faire deal'. Ook blijkt er ongenoegen te bestaan over het feit dat er wellicht winstmogelijkheden voor de private partijen overblijven en de provincie slechts het verlies rest. Daarnaast vraagt een aantal fracties of de verplicht af te nemen kavels van BAM Vastgoed en Ballast Nedam zijn meegenomen in de (herziene) grondexploitatie en of de waardevermindering van de gronden ook is meegeteld – hetgeen van invloed is op de vraag of het al met al een faire deal is.

Beide gedeputeerden⁵⁴⁰ stellen dat het bij de onderhandelingen niet zozeer ging om het verlies van Koop te maximaliseren, maar vooral het verlies van de provincie te minimaliseren. Uitgangspunt daarbij was dat de provincie haar belangen veilig wilde stellen (de gronden terug wilde hebben) en dat er naar de mening van GS niet meer in zat. Desgevraagd bevestigt de gedeputeerde De Bruijne⁵⁴¹ dat uit de stukken niet⁵⁴² is af te leiden hoeveel schade Koop heeft geleden. Ook bevestigt de gedeputeerde De Bruijne⁵⁴³ dat het juist is dat de waardevermindering van de grond in de loop der tijd niet is meegenomen in de overwegingen bij de beoordeling en daarmee geen deel uitmaakt van het onderhandelingsresultaat.

De verplichte afname van BAM Vastgoed en Ballast Nedam van 200 kavels is volgens gedeputeerde De Bruijne⁵⁴⁴ verdisconteerd in de grondexploitatie – die gebaseerd is op een kavelverkoop van gemiddeld

539 Met name de SP, GroenLinks en D'66.

540 Woordelijk verslag van de cie B&F, 9 december 2009, gedeputeerden De Bruijne en Moorlag.

541 Woordelijk verslag van de cie B&F, 9 december 2009, gedeputeerde De Bruijne p. 39 op vragen van de heer Van der Ploeg (GL), p. 38.

542 Woordelijk verslag van de cie B&F, 9 december 2009, op p. 20 geeft de gedeputeerde nog aan dat uit de stukken te halen is wat de schade voor de OM/KHE is.

543 Woordelijk verslag van de cie B&F, 9 december 2009, gedeputeerde De Bruijne, p. 21 op vragen van de CU, de heer Stevens, onder andere op p. 6-7 en op p. 21 en de heer De Vey Mestdagh/D'66 op p.11.

544 Woordelijk verslag van de cie B&F, 9 december 2009, gedeputeerde De Bruijne, onder andere op p. 23.

30 kavels per jaar. Op de vraag of daarmee de verplichting (om voor 2012 af te nemen) voor de uitgetreden partijen als niet realistisch moet worden beschouwd, geeft de gedeputeerde aan dat veiligheidshalve is uitgegaan van deze grondexploitatie, waarbij 'gemiddeld' impliceert dat er in enig jaar meer kavels kunnen worden afgenomen dan in een ander jaar.

Het betoog van de gedeputeerde dat er geen grondprijs is afgesproken en dat de provincie alleen bereid is een vergoeding te verstrekken voor investeringskosten, blijkt anders te liggen. Inderdaad is volgens hem correct dat een aantal gronden dat aan Koop is geleverd (en niet betaald) wordt teruggeleverd en wordt een aantal kavels in de Opstal BV tegen een bepaalde waarde vergoed. Aan dat onderdeel van het totaal zit een kavelprijs⁵⁴⁵.

■ vertrouwelijkheid van informatie en invloed op het openbaar debat
De vertrouwelijkheid van bepaalde informatie (zoals de uittredingsovereenkomst, de grondexploitatie, de impairment test van de accountant en de opinion of fairness), ervaren alle fracties als een (ernstige) belemmering voor het openbare debat. Daarnaast wordt gevraagd waarom bepaalde zaken (nu nog) vertrouwelijk zijn (gehouden). Tussen het (eerst nog) vertrouwelijke en (later) openbare rapport van de commissie Alders, Bakker, Doets zit geen licht en wordt gevraagd⁵⁴⁶ naar de rechtvaardiging voor de eerdere geheimhouding. Hetzelfde geldt voor de vertrouwelijkheid die rust op de grondexploitatie, gezien het feit dat deze inmiddels onderdeel is van de publiek-publieke samenwerking en geen bedrijfsgegevens meer bevat. Het oordeel van de accountant (impairment test) zou daarmee ook openbaar moeten zijn⁵⁴⁷. Omdat de vertrouwelijkheid een remmende factor in zichzelf lijkt te worden, wordt aan GS gevraagd⁵⁴⁸ per document een inhoudelijke argumentatie te geven waarom juist dat deel vertrouwelijk moet zijn, waarbij aangetekend wordt dat een algemene verwijzing naar de Wob niet volstaat. Op dit laatste punt zegt gedeputeerde De Bruijne⁵⁴⁹ toe de stukken nog scherper tegen het licht te houden dan tot nu toe is gedaan en bezien of datgene wat vertrouwelijk ter inzage is gelegd, voldoende is beargumenteerd. Wat betreft het ABD-rapport blijkt het provinciaal belang en de (toen nog te voeren) onderhandelingen de belangrijkste redenen voor vertrouwelijkheid in die periode te zijn⁵⁵⁰.

■ Toekomstperspectief Blauwestad
Als het gaat om de toekomst van de Blauwestad is een groot aantal

545 Woordelijk verslag van de cie B&F, 9 december 2009, beantwoording gedeputeerde De Bruijne, op vragen van de CU/de heer Stevens en de SP/de heer Swagerman.

546 Woordelijk verslag van de cie B&F, 9 december 2009, SP/de heer Sangers, p. 13.

547 Woordelijk verslag van de cie B&F, 9 december 2009, SP/de heer Sangers, p. 21.

548 Woordelijk verslag v.d. cie B&F, 9 december 2009, GL/de heer Van der Ploeg, p. 7.

549 Woordelijk verslag v.d. cie B&F, 9 december 2009, gedeputeerde De Bruijne, p. 26-27.

550 Woordelijk verslag v.d. cie B&F, 9 december 2009, gedeputeerde De Bruijne, p. 29.

fracties voorstander op de ingeslagen weg voort te gaan als het gaat om het concept (hoogwaardige woningbouw en kwalitatieve randvoorwaarden). Er is bij een aantal fracties ook behoefte de regie in eigen hand te nemen; de Staten gaan over de kaderstelling en willen niet op een later moment met een herontwikkelingsvisie geconfronteerd worden waar de Staten niets meer over te zeggen hebben. Op dat punt geeft de gedeputeerde⁵⁵¹ toe dat het wat rigide in de voordracht staat geformuleerd, maar dat het zeker de bedoeling is dat GS met de Staten in discussie gaan en PS een stramen willen voorleggen, nadat met de gemeente Oldambt de uitgangspunten zijn geformuleerd.

- onderzoek: onderste steen boven of lessen voor de toekomst? Dat er een diepgravend onderzoek naar de gang van zaken moet komen om onder andere de vraag 'hoe heeft het kunnen gebeuren?' te kunnen beantwoorden is voor alle commissieleden duidelijk. Als het gaat om het doel van onderzoek en door wie dat moet worden uitgevoerd, blijken er verschillende opvattingen te leven. Voor een aantal fracties zijn de lessen voor de toekomst van belang, terwijl andere fracties 'ook de onderste steen boven' willen hebben. Daarnaast is een aantal fracties voorstander van een onafhankelijk orgaan dat dit onderzoek moet uitvoeren en is een aantal andere van mening dat een Statencommissie dit zelf moet doen. Voorstanders van het laatste geven hier de voorkeur aan vanwege de vergaande bevoegdheden en de vertrouwelijkheid van informatie, terwijl andere fracties aanvoeren dat de Staten zelf ook onderwerp van onderzoek zijn en daarom niet de meest geschikte instantie.

vergadering Provinciale Staten 16 december 2009 (35/2009)

De voordracht inclusief de vijf daarin voorgestelde besluiten worden in de vergadering van Provinciale Staten op 16 december 2009 aangenomen, met daarbij aangetekend dat SP en de Partij voor het Noorden geacht worden te hebben tegengestemd. Er zijn vier moties ingediend, waarvan twee over het voorgenomen onderzoek (enquête of Rekenkamer), een motie waarin de kaderstellende rol van PS wordt bevestigd (met algemene stemmen aangenomen) en een motie van treurnis (verworpen). Partijen zijn het erover eens dat de beeldvorming van de laatste tijd het positieve imago van de Blauwestad geen goed doet. De discussie en het debat zijn (inhoudelijk) deels een herhaling van hetgeen de week ervoor in de commissie Bestuur en Financiën⁵⁵² is gewisseld, maar de onderwerpen krijgen in het debat een scherpe(re) politieke lading.

551 Woordelijk verslag v.d. cie B&F, 9 december 2009, gedeputeerde De Bruijne, p. 25.

552 Vergadering cie B&F op 9 december 2009.

Zo wordt gevraagd⁵⁵³ of GS de conclusies uit het rapport van de commissie Alders, Bakker, Doets onderschrijven vanwege het belang daarvan voor de uitgangspunten en de vertreksituatie rond de Blauwestad. De gedeputeerde⁵⁵⁴ geeft aan daar op dat moment geen mening over te hebben en vooruit te willen kijken. “Uiteraard hebben GS gemengde gevoelens bij een aantal aannames die gemaakt zijn in het verleden. Dat moge duidelijk zijn. Wat uit de werkelijkheid en de kennis van vandaag blijkt is dat die aannames niet zijn uitgekomen. In die zin zijn dit soort signaleringen⁵⁵⁵ van de commissie Alders natuurlijk terecht. [...] Wij met u moeten constateren dat datgene wat wij voornamen als publieke partijen in relatie tot de private partijen niet datgene heeft opgeleverd wat wij ervan hebben verwacht, maar in dit debat en in de voordracht, kijken wij vooruit.”

De rolverdeling tussen GS en PS en de wijze waarop beide hun verantwoordelijkheid hebben genomen en willen nemen, komen eveneens aan de orde. Duidelijk punt is de continuïteit van bestuur: er zit geen nieuw College. Tegelijkertijd geeft de gedeputeerde⁵⁵⁶ aan dat hij er van uitgaat dat de spelregels niet veranderen: GS hebben een uitvoeringsverantwoordelijkheid als het gaat om het realiseren van de voortgang van de Blauwestad, en de Staten hebben een kaderstellende rol en kunnen hun uitgangspunten en randvoorwaarden neerleggen. Dat de Staten deze rol willen pakken en (opnieuw) de regie op het dossier willen krijgen, blijkt uit het debat en de motie⁵⁵⁷ die met algemene stemmen wordt aangenomen. Tegelijkertijd geeft een aantal partijen aan dat de Staten ook kritisch naar hun eigen rol in het verleden moeten kijken – hetgeen aan de orde komt bij de vraag wie het best geëquipeerd zou zijn om het onderzoek naar de gang van zaken (verwoord in moties 1 en 4) uit te voeren.

De vertrouwelijkheid van informatie en het informeren van de Staten komt op een aantal punten aan de orde. Er wordt gerefereerd aan hetgeen vorig jaar rond die tijd aan Statenleden ter kennis is gebracht⁵⁵⁸, hetgeen aanleiding was om vragen te stellen over de eventueel stagnerende kavelverkoop, waarop een positieve reactie

553 Verslag PS 16 december 2009, p. 13, 33- 34, SP/de heer Sangers.

554 Verslag PS 16 december 2009, p. 34, gedeputeerde De Bruijne.

555 Deze hebben betrekking op: het project is onvoldoende gebaseerd op grondige marktanalyse; los van de economische crisis was er sprake van een veel te optimistische en weinig realistische inschatting van de kavelverkoop; verkeerde marktpartijen in de PPS; gesprekken over stagnerende verkoop en eventuele bijstelling zijn niet tijdig gevoerd.

556 Verslag PS 16 december 2009, p. 33, gedeputeerde De Bruijne.

557 Motie 2, ingediend door het CDA en mede-ondertekend door SP, VVD, PvhN, PvdD en de CU.

558 E-mail van een bewoner van de Blauwestad, 3 december 2008, waarin wordt aangegeven dat de tegenvallende verkoop niet te wijten is aan de kredietcrisis, maar al veel eerder speelde en dat vanuit de directie BS en vanuit de provincie naar buiten toe lange tijd een andere kijk op de werkelijkheid is gegeven.

van GS kwam – hetgeen de vragensteller⁵⁵⁹ ertoe brengt een motie van treurnis in te dienen. De Rekenkamer merkt over het punt van tegenvallende kaververkoop op dat dit al in juli 2008 bij GS bekend was of had kunnen zijn. Blijkens een ambtelijk memo⁵⁶⁰ dat met name in gaat op het voorstel van de OM om geen contante betalingen te doen, maar in plaats daarvan een concerngarantie te stellen (het liquiditeitsprobleem), wordt weergegeven wat op dat moment de stand van zaken is. Als mogelijke oorzaak voor de financieringsbehoefte wordt de tegenvallende verkoop aangegeven: “de oorzaak van het liquiditeitsprobleem lijkt te zijn gelegen in het feit dat er te weinig kavels c.q. projectmatig ontwikkelde woningen worden verkocht. De verkoop is gestart in juli 2005. In bijna 3 jaar zijn 215 kavels verkocht in plaats van het geprognosticeerde aantal van circa 400. Van de 215 kavels zijn 71 kavels door Geveke en Ballast Nedam voor projectmatige woningen afgenomen. Hiervan is er tot op heden geen aan een eindgebruiker doorgeleverd. Feitelijk zijn er dus maar 144 kavels aan een eindgebruiker doorgeleverd. In de eerste 6 maanden van 2008 is de verkoop verder verslechterd. Er zijn in deze periode slechts 4 kavels getransporteerd.”

Daarnaast wordt aangegeven dat het voor Statenleden vanwege de vertrouwelijkheid niet mogelijk is om deskundigen te raadplegen – een argument dat in het verleden al vaker⁵⁶¹ naar voren is gebracht. Dit houdt in dat de vertrouwelijkheid niet alleen de discussie belemmert, omdat aanscherping achterwege blijft, maar ook de controlerende taak⁵⁶² in de weg kan staan. Het punt van vertrouwelijkheid leidt ook tot een aantal politieke schermutselingen en steken onder water, met name richting de SP die er op een bepaald moment voor hebben gekozen geen deel meer uit te maken van de vertrouwelijke commissievergaderingen. Zo stelt de gedeputeerde⁵⁶³ dat “ik zou me zo kunnen voorstellen dat een der uitkomsten van het onderzoek is dat de Staten hun controlerende rol niet goed hebben kunnen vervullen omdat er partijen zijn die niet gebruik hebben gemaakt van de mogelijkheid om informatie tot zich te nemen op momenten dat die voor de besluitvorming beschikbaar was”.

Ook komt een aantal (financieel-inhoudelijke) punten terug die te maken hebben met de afboeking en de onderliggende berekeningen; hieruit blijkt dat het lastig debatteren is vanwege de vertrouwelijkheid, maar ook omdat het complexe materie betreft. De gedeputeerde⁵⁶⁴ licht

559 Verslag PS 16 december 2009, p. 22-23, PvhN/de heer Zanen, motie 3.

560 Memo aan Calon van 11 juli 2008, Blauwestad: positie provincie en risico-analyse, p. 2.

561 Dit speelde onder andere bij de beoordeling van contracten (addendum en nadere afspraken), waarbij GS hebben aangeboden een jurist aan te wijzen die voor de Statenleden als extra deskundigheid zou kunnen dienen. Vragen waren toen afkomstig van GL en de SP.

562 Verslag PS 16 december 2009, p. 24, D'66 /de heer De Vey Mestdagh.

563 Verslag PS 16 december 2009, p. 37, gedeputeerde De Bruijne.

564 Verslag PS 16 december 2009, p. 35, gedeputeerde Moorlag.

de afboeking (en uit welke componenten het bedrag is opgebouwd) toe omdat in de discussie onduidelijkheid bestaat over de hoogte van de afboeking. Dit geldt eveneens voor de grondexploitatie en de vraag of de 200 verplicht af te nemen kavels van BAM Vastgoed en Ballast Nedam hierin zijn meegenomen. De gedeputeerde⁵⁶⁵ herhaalt zijn eerdere toezegging dat hij te allen tijde bereid is om in vertrouwelijkheid de nadere details en specificaties van het onderhandelingsresultaat toe te lichten. Evenals het antwoord op de vraag of het nu een faire deal is, kan de toelichting niet alle fracties overtuigen.

De voordracht inclusief de vijf daarin voorgestelde besluiten worden in de vergadering van Provinciale Staten op 16 december 2009 aangenomen, met daarbij aangetekend dat SP en de Partij voor het Noorden geacht worden te hebben tegengestemd. De ontbinding van de samenwerking wordt op 18 december 2009⁵⁶⁶ geformaliseerd.

565 Verslag PS 16 december 2009, p. 30, gedeputeerde De Bruijne.

566 Vaststellingsovereenkomst is op 18 december 2009 getekend.

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	(Statencommissie) Ruimte, Groen en Water
RO	(Statencommissie) Ruimtelijke ordening
SBB	Staatsbosbeheer
VOF	Vennootschap onder firma
VROM	Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu

bijlage 2 achtergrond informatie Blauwestad

2.1 planning en woningbouw Blauwestad

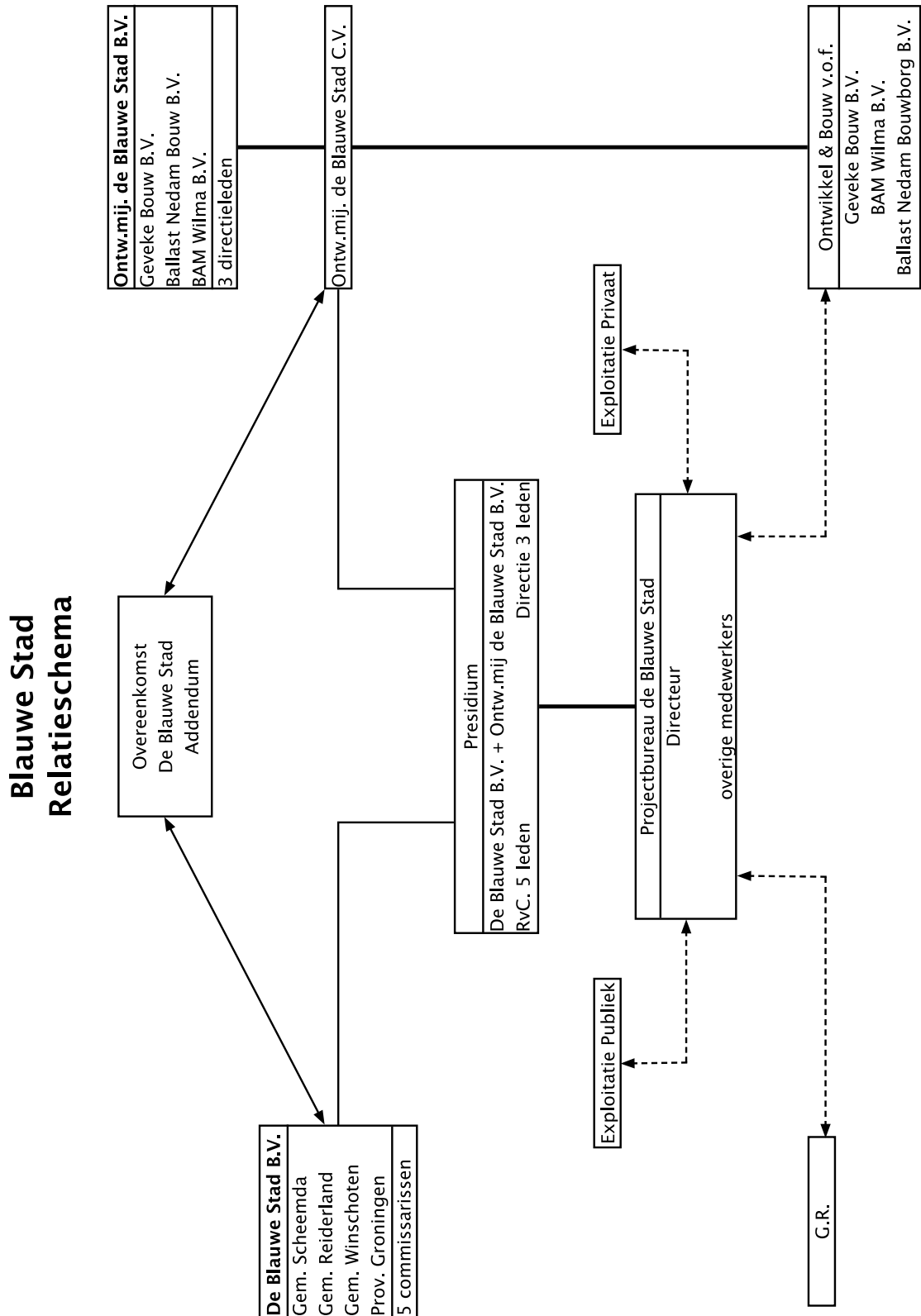
Periode en bron	Planning woningbouw Blauwestad
Stuurgroep 16/3/1996	Na de zomer '96 wsl. ontwerp van consortium dat naar buiten kan
PS 19/11/1997 Verslag p.61	Gedeputeerde Beukema "inzet GS om in 1998 tot overeenstemming te komen als het gaat om contract met private partijen."
Intentie overeenkomst juli 99 tussen publiek en privaat	Partijen streven er naar in de loop van 1999 tot een gedetailleerde samenwerkingsovereenkomst te komen op basis van het concrete stedenbouwkundige plan en de daarbij behorende financiële uitwerking
Cie R&G 13/10/99 p.7 ged. Calon	"De verwachting is dat in 2001 gestart wordt met bouwen."
Brief GS 1 november 1999 (aanvullende info ivm financiële check), p.3	Start verkoop kavels aan private partijen in 2002 (gepland)
Opzegging overeenkomst met DLG (jan-maart 2000)	Reden opzegging: verwachting is dat Blauwestad in 2001 in uitvoering kan worden genomen
Vergadering Stuurgroep Blauwestad 30/3/2000	Gedeputeerde Calon: in de zomer van 2000 met het ontwerp en contract bouwers richting PS en raden
Voorlichtingsbijeenkomst raden en Staten 30/5/2000	Gedeputeerde Calon: 2001 eerste schop in de grond, 2003 eerste huizen
Brief VROM aan GS van 17 juli 2000	Voldoende perspectief voor project volgens opzet 1997, tijdschema gericht op 1/9/2001 start uitvoering
Afdelingsnota 14/11/2000	Zorgen over voortgang grondverwerving. Na 3 jaar 40% in handen - forse inspanning komende 11 maanden om 1/9/2001 te kunnen beginnen
Vergadering DB Blauwestad 28/9/2001	Eerste woningen worden in 2004 opgeleverd.
Vergadering Cie B&F, 19 oktober 2001, ged. Calon	Het monitorsysteem gaat in op het moment van verkoop, naar verwachting 2003/2004.
Verslag DB 12/10/2001	Begin oktober 2001 zijn uitnodigingskaarten voor 10 november 2001 ('schop in de grond') verstuurd
21 mei 2002 Planning Blauwestad	De realisatie van de eerste woningen (fase 1) is gepland voor medio 2005.
Eind 2005	Verkoop eerste kavels

woningbouw (aantallen en doelgroepen) Blauwestad

Jaar	Titel	Organisatie/auteur	Bevindingen/opmerkingen in kader Blauwestad (BS)
1993	Een nieuw hart voor het Old-ambt sept 1993	Hagenbeek/Yap:	Ongeveer 2.000 woningen. Het aanbieden van een zo gedifferentieerd mogelijk aanbod van woningen, aansluitend op verschillende behoeftes en leefstijlen
1993	Ontwikkelingsplan Oldambt 1993/1994	Stuurgroep Leefbaarheids-project Oldambt	Op basis van de eigen behoeftes de komende 10 jaar in Oldambt naar schatting de behoefte naar 2.000 woningen in vooral de marktsector. Het Ontwikkelingsplan voorziet in een taakstellende woningbouw in de BS van 1.500 woningen in 15 jaar
1993	Kanttekeningen bij taakstelen programma van 1500 woningen in de Blauwestad 1993	Intern ambtelijke notitie provincie Groningen	Programma van 1.500 woningen is te hoog geschat, bouwen voor eigen bevolking is zeer schadelijk voor bestaande voorraad en de Blauwestad is hierdoor afhankelijk vraag buiten Oldambt
1993	CS 73/93	provincie Groningen	Aantrekkelijke woonmilieus voor buiten de provinciegrenzen.
1995	Werken in de Blauwestad. 1995	NEI:	Gebied moet een exclusief karakter hebben. In aangehaalde, max. variant: 40%, < 250.000
			Nodig is een uitmuntende prijs-kwaliteitverhouding woningen, voor Groningen niet veel meer dan 200.000!
1995	Marktkansen voor de Blauwestad 1995	RIGO:	Er moet een volwaardig voorzieningenpakket aanwezig zijn vanaf begin bouw woningen. vraag naar woningen in Oldambt boven 200.000 beperkt. Onder dat bedrag lokale vraag. Mogelijkheden voor tweede woningmarkt
1995	Woningmarktverkenning De Blauwestad, Oldambt, provincie Groningen 1995	Bouw.Goed. Marketing:	Grote twijfels of bouwen voor de nationale markt in die regio kans van slagen heeft. Aantal bouwers beschouwen Blauwestad als een 'luuxe' uitbreiding van Winschoten. Bron: interview S. Deinum. Rapport zelf mag niet openbaar worden gemaakt.
1996	Werken aan BS, voortgangsbericht		Gedifferentieerd aanbod, van Landgoederen tot twee onder één kappers op 400m2
1997	De Blauwestad: Van idee naar werkelijkheid	Eindrapport Stichting Blauwestad 1997	1200-1800 kavels, 50-65% via lokale en regionale markt.

Jaar	Titel	Organisatie/auteurs	Bevindingen/opmerkingen in kader Blauwestad (BS)
1997	GS voordracht 47/97	provincie Groningen	max. 1800 kavels
1997	GS vergadering PS 19/11	provincie Groningen	50% uit lokale markt
1998	Subsidiebeschikking	VROM/LNV	Vooral woningen bouwen > fl. 250.000
1999	Actualisering ramingen	NEI:	Gemiddelde huizenprijs wordt op fl. 400.000 gezet
1999	GS voordracht 34/99	provincie Groningen	1200 kavels van 800m ² , met mogelijkheid tot uitbreiding naar 1800, w.o. 1200 van 400m ²
2001	Brief: bedenkingen partiële herziening Blauwestad 2000	VROM:	beleidsmatige bezwaren tegen invulling van woonmilieus (gestapeld woningen, rijenbouw)
2001	Woonplan Winschoten 2001 - 2010, "Nieuw voor oud"	KWA Architecten	Bouwen in lager segment in BS heeft negatieve gevolgen voor lokale/regionale woningmarkt.
2001	PS cie B&F 19/10:	provincie Groningen	1200 woningen Calon: BS richt zich op bovenkant regionale woningmarkt, ca fl. 1 miljoen. (geen voorzieningen)
2001	PS 7/11	provincie Groningen	Calon: Streven naar bovenkant woningmarkt, 50 % lokaal. Niet de bedoeling dat er 600 1 onder1 kap-pers komen. Huizen tussen fl. 600.000 en 3 miljoen.
2003	PS, cie O&W 11/6	provincie Groningen	Calon: niet langer alleen 1 miljoen woningen, maar gedifferentieerder milieu consortium geeft aan te willen bouwen voor lager prijssegment (Dagblad van het Noorden)
2005	Expertmeeting 7/11/2005	provincie Groningen	100% woningen duurder dan 300.00 euro volgens provincie
2005	Marktadvies woonconcept De Blauwestad	Inbo	150 woningen per jaar te ambitieus. Voeg kleine kavels toe, kies voor doelgroepwonen, ontwikkel Dorp; maximaal 120-130 kavels per jaar af te zetten. Differentieer (bron: presentatie die zich in het provinciaal archief bevindt, rapport zelf mag niet openbaar worden gemaakt)
2006	Woningmarktonderzoek Old-ambt: onderzoek en advies	Companen	blijf in BS exclusief aanbod creëren, verlagen van de prijs heeft negatieve gevolgen voor lokale woningmarkt.
2007	Woningmarktverkenning provincie Groningen en regio Groningen-Assen op basis van WoOn2006	ABF	er is geen plaats in Oost-Groningen voor grote groeiambitieus. Het aanbod overstijgt de vraag. Tussen 2010-2020 overschot van 304 woningen in Oost-Groningen. Dreigend overaanbod koopwoningen in landelijk en dorpse milieus.
2009	Een toekomstperspectief voor de Blauwestad	Commissie Alders Bakker Doets	Doorstart met nadruk op Dorp: hoge dichtheden, appartementen, veel voorzieningen. Verkoop ca 30 kavels per jaar tot 2030.
2010	PEARL 2009	CBS en Planbureau voor de leefomgeving	Regionale prognose 2009-2040: Blijvende krimp in NO Groningen tot 2040. Afname huishoudens met 2-3%, afname inwonersaantal met 15% tot 2025

2.2 organisatie en samenwerking PPS

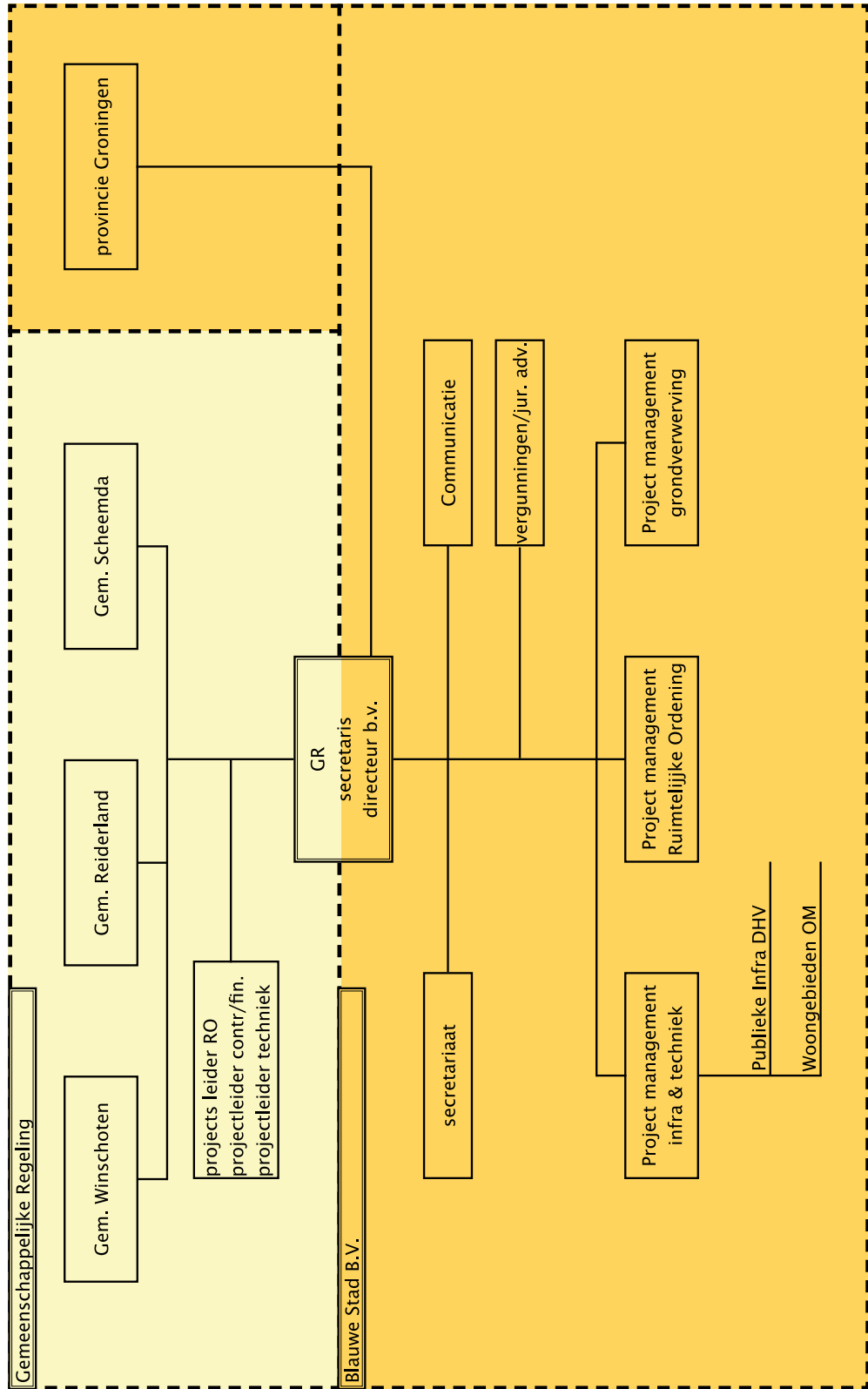


Organigram publiek-publiek

24-11-2002
revisie 2

Organisatie
GR/BV

Blauwe Stad b.v.



bijlage 3 informatiebronnen

3.1 schriftelijke bronnen

algemeen

- 'Inlichtingenplichten en verschoningsgronden in het Staatsrecht' S.A.J. Munneke, Groningen 2006 (Dissertatieserie, Vakgroep Staatsrecht Groningen 8)
- 'Rijdende treinen en gepasseerde stations, Over Scebrenica, de kredietcrisis en andere beleidsfiasco's' Jouke de Vries en Paul Bordewijk (red.) Van Gennep Amsterdam 2009
- FF tsjekke 'checklist grote projecten' (op basis van evaluatie o.a. Blauwestad), provincie Groningen en Rijksuniversiteit Groningen, juni 2007
- Bestuurskracht onderzoek provincie Groningen, Berenschot, juli 2009

woningbouw en demografische ontwikkelingen

- Ruimte voor kwaliteit: Woonverkenningen provincie Groningen periode 2000 – 2010, ABF Delft, mei 2000
- Nota Bouwen en Wonen 2002 – 2006 (2001)
- Nota Bouwen en Wonen 2005 – 2008 (juli 2005)
- Evaluatie Nota Bouwen en Wonen 2005 -2008 (april 2008)
- Actualisering Woningmarktverkenning, ABF Delft, september 2004
- Evaluatie Woonplannen provincie Groningen, RIGO Research Amsterdam, november 2004 (A: voortgang in perspectief en B: gemeentelijke rapportages)
- Provinciaal Omgevingsplan 2009 – 2013 provincie Groningen (juni 2009)
- Het 100.000 woningenplan, actieplan energie in de gebouwde omgeving van de provincies Drenthe, Fryslân en Groningen, december 2008
- Notitie 'voorbereiding beleidsnota bevolkingsdaling', van gedeputeerde De Bruijne aan Provinciale Staten van 2 juni 2009
- Bevolkingsdaling: gevolgen voor bestuur en financiën, advies van de Raad voor Openbaar Bestuur en de Raad voor de financiële verhoudingen, maart 2008
- Demografische trends en de ontwikkeling van kwantitatieve en kwalitatieve woningbehoefte, een verkenning voor de noordelijke provincies, Venhorst en Van Wissen, Faculteit der Ruimtelijke Wetenschappen/RuG (URSI Report 318), april 2007
- Verkenning Rijksagenda Krimp en Ruimte, Regioplan Amsterdam, publicatienummer 1826, juni 2009

(onderzoeks)rapporten

- De sociale huursector in de provincie Groningen, KAW architecten en adviseurs, juni 2007
- De Lijn "Marktanalyse ongesubsidieerde woningbouw in de provincie Groningen", 1992
- Yap/Hagenbeek 'Een nieuw hart voor het Oldambt', 1993

- AVAD/Grontmij/Timmer 'Raamplan toerisme en recreatie Oldambt/Reiderland', 1993
- Rapport 'marktkansen voor de Blauwe Stad', RIGO Amsterdam, 1995
- Rapport 'werken in de Blauwe Stad', suggesties voor en bepaling van het economisch rendement, NEI, november 1995
- Actualisatie NEI, november 1999
- Heidemij (1996) 'Enquête vestigers Oost-Groningen 1993-1994'
- Eindrapport van de Stichting Blauwestad 'van idee naar werkelijkheid' 1997
- DLG 'quick scan kostenopzet, haalbaarheidsstudie Blauwestad, 1997
- DHV 'second opinion exploitatiebegroting Blauwestad', 1997
- Rapport LAGroup (Amsterdam, 1998) inzake toeristische gebiedsvisie
- DHV ambitieprofiel en planeconomische studie, 1999
- KWA Architecten "Woonplan Winschoten 2001 - 2010, "Nieuw voor oud", 2001
- Companen 'Woningmarktonderzoek Oldambt: onderzoek en advies', 2006
- ABF Research 'Woningmarktverkenning provincie Groningen en regio Groningen-Assen op basis van WoOn2006', 2007
- APK-rapport toerisme, PAU 2007
- Quicksan Blauwestad 'Onderzoek naar effecten van Blauwestad' PAU, 2009

grondbeleid en ruimtelijk economische structuur

- Nota grondbeleid, 'Op grond van nieuw beleid', Ministeries VROM en Financiën, januari 2001
- Startnotitie Grondbeleid provincie Noord Brabant, Zuidelijke Rekenkamer, januari 2009
- Notitie ontwikkelbedrijf provincie Noord Brabant aan de Commissie Ruimte en Milieu, 30 januari 2009
- Uitvoeringnota Grondbedrijf provincie Limburg, Versie GS, 3 oktober 2006
- Provinciaal instrumentarium voor groenrealisatie, Rapport 15, wettelijke onderzoekstaken Natuur & Milieu, Wageningen, december 2005
- Naar een duurzamer ruimtelijk-economische structuur, Advies van de VROM-raad over de ruimtelijke-economische samenwerking van Nederland, Den Haag, 4 juni 1998

publiek-private samenwerking

- WRR-advies Besluitvorming grote projecten 1994 en Kabinetsstandpunt (1996, 24 690)
- Beleidskader voor private financiering van infrastructuur, TK vergaderjaar 1992-1993, 22 512, no. 3 (naar aanleiding van rapporten Algemene Rekenkamer over PPS-constructies (o.a. de Wijkertunnel)
- 'Meer waarde door samen werken', eindrapport, Ministerie van Financiën, aangeboden aan de Tweede Kamer 26 mei 1998 (o.a.

oprichting kenniscentrum PPS bij Ministerie van Financiën in 1999).

- Nieuwe financiële instrumenten in publiek-private samenwerking, Algemene Rekenkamer, TK vergaderjaar 2001-2002, 28 472, nr. 2
- Grote infrastructuurprojecten: inzichten en aandachtspunten (achtergrondstudies), TK vergaderjaar 2004 -2005, 29 283, nr. 10, Den Haag, 15 december 2004
- Publiek-private samenwerking bij de voorbeeldprojecten ontwikkelingsplanologie, hoofdrapport van Regioplan en Ernst&Young voor het ministerie van VROM, juli 2005

literatuurlijst dossieronderzoek provinciaal archief (niet uitputtend)

Provinciale Staten

- Verslag PS vergadering van 16 februari 1994
 - Verslag PS vergadering van 19 november 1997
 - Verslag PS vergadering van 10 november 1999
 - Verslag PS vergadering van 30 mei 2001
 - Verslag PS vergadering van 4 juli 2001
 - Verslag PS vergadering van 7 november 2001
 - Verslag PS vergadering van 7 en 8 oktober 2002
 - Verslag PS vergadering van 25 juni 2003
 - Verslag PS vergadering van 3 september 2003
 - Verslag PS vergadering van 6 oktober 2003
 - Verslag PS vergadering van 2 juni 2004
 - Verslag PS vergadering van 15 december 2004
 - Verslag PS vergadering van 17 mei 2006
 - Verslag PS vergadering van 28 juni 2006
 - Verslag PS vergadering van 26 september 2007
 - Verslag PS vergadering van 6 februari 2008
 - PS-besluitenlijst nr 45 van 6 februari 2008
 - Verslag PS vergadering van 16 december 2009
-
- Verslag Statencommissie Bestuur en Financiën, 24 oktober 1997
 - Verslag Statencommissie Bestuur en Financiën, 15 oktober 1999
 - Verslag Statencommissie Bestuur en Financiën, 11 mei 2001
 - Verslag Statencommissie Bestuur en Financiën, 19 oktober 2001
 - Verslag Statencommissie Bestuur en Financiën, 11 juni 2003
 - Verslag Statencommissie Bestuur en Financiën, 21 februari 2007
 - Verslag Statencommissie Bestuur en Financiën, 15 oktober 2008
 - Verslag Statencommissie Bestuur en Financiën, 26 november 2008
 - Verslag Statencommissie Bestuur en Financiën, 9 december 2009
-
- Verslag Statencommissie Ruimtelijke Ordening, 25 januari 1994
 - Verslag Statencommissie Ruimte en Groen, 22 oktober 1997
 - Verslag Statencommissie Ruimte, Water en Groen, 13 oktober 1999
 - Verslag Statencommissie Omgevingsbeleid en Wonen, 11 juni 2003
 - Verslag Statencommissie Omgevingsbeleid en Wonen, 29 oktober 2003
 - Verslag Statencommissie Omgevingsbeleid en Wonen, 19 mei 2004
 - Verslag Statencommissie Omgevingsbeleid en Wonen, 7 december 2005

- Verslag Statencommissie Omgevingsbeleid en Wonen, 14 juni 2006
- Verslag Statencommissie Omgeving en Milieu, 12 september 2007
- Verslag Statencommissie Ruimte, Water en Groen, 28 maart 2001
- Verslag Statencommissie Ruimte, Water en Groen, 22 mei 2002
- Verslag Statencommissie Ruimte, Water en Groen, 23 oktober 2002

- Verslag Statencommissie Economische Zaken, 23 oktober 1997

(verslagen waren vertrouwelijk, vertrouwelijkheid is inmiddels opgeheven)

- Verslag Statencommissie Bestuur en Financiën, 6 juli 2001
- Verslag Statencommissie Bestuur en Financiën, 6 oktober 2004
- Verslag Statencommissie Bestuur en Financiën, 31 oktober 2007
- Verslag Statencommissie Bestuur en Financiën, 9 april 2008
- Verslag Statencommissie Bestuur en Financiën, 25 juni 2008
- Verslag Statencommissie Bestuur en Financiën, 3 september 2008
- Verslag Statencommissie Bestuur en Financiën, 15 oktober 2008
- Verslag Statencommissie Bestuur en Financiën, 7 oktober 2009

Gedeputeerde Staten/GS-voordrachten rondom Blauwestad

- 73/1993
- 47/1997
- 43/1999
- 27 september 2001 (OBS)
- 05/2002
- 25/2003
- 41/2008
- 45/2008
- 35/2009 + bijlagen bij voordracht 35/2009
 - A Besluit ontbinding overeenkomst De Blauwestad
 - B (*zie literatuurlijst vertrouwelijk*)
 - 5: Notariële akten bouwkavels
 - 6: Inhoudsopgave Map Multifunctioneel Centrum
 - 7: Inventarislijst meubels Multifunctioneel Centrum
 - 8: Inhoudsopgave map Modelwoning
 - 9: Overzicht van de inventaris van de Modelwoning

(was vertrouwelijk, vertrouwelijkheid opgeheven)

- 2004-18-706 31 maart 2005 GS vertrouwelijk 01
- 30 juli 2008 brief directeur vertrouwelijk 02
- 2004-18.706 31 maart 2005 GS vertrouwelijk 01
- 204612/2009-54242 11 september strategiebepaling 7 april
- 206019/2009-55751 21 september voorbereiding advies
Commissie Alders, Bakker, Doets

overig

- Verslagen stuurgroep Leefbaar Oldambt 1991 – 1994
- Verslagen stuurgroep Blauwestad 1995 – 2001
- Renteanalyse van E&Y van 1997
- Samenwerkingsprotocol (1998) tussen publieke partijen
- Overeenkomst Projectorganisatie Blauwestad van 15 december 1998

- Uitwerking zogenaamd 'Testament van Beukema' van 13 januari 1999
- Verslagen Raad van Commissarissen (publiek) vanaf 2002
- Grondverwervingsovereenkomst provincie – DLG
- Taxatie Rapport Meeus, 2003
- NIB rapport, 2003
- Brief 16 juli 2004 en beheersprotocol 2004
- Managementrapportages bij de provinciale jaarrekening 1998 - 2008
- Begrotingen en jaarrekeningen Blauwestad 1998-2008
- Voortgangsrapportages Blauwestad
- Definitieve ontwerpen Private/publieke infrastructuur
- Aanvraag en beschikking Kompasubsidie 8 april 2003, EG 50 (EFRO-D2)

literatuurlijst (vertrouwelijk of gedeeltelijk vertrouwelijk)

- Verslag seniorenconvent van 28 januari 1997
- Verslag seniorenconvent van 25 februari 1997
- Verslag seniorenconvent van 17 september 2008
- Verslag seniorenconvent van 9 oktober 2008
- Verslag Statencommissie Bestuur en Financiën van 8 oktober 2008 (gedeeltelijk, in nota opgenomen punten openbaar)
- Verslag Statencommissie Bestuur en Financiën van 3 december 2008 (gedeeltelijk, in nota opgenomen punten openbaar)
- Verslag Statencommissie Bestuur en Financiën van 7 april 2009 (gedeeltelijk, in nota opgenomen punten openbaar)
- Verslag Statencommissie Bestuur en Financiën van 1 juli 2009 (gedeeltelijk, in nota opgenomen punten openbaar)
- Verslag Statencommissie Bestuur en Financiën van 28 oktober 2009 (gedeeltelijk, in nota opgenomen punten openbaar)

- Bijlagen bij voordracht 35/2009
 - B: Vaststellingsovereenkomst
 - 1: acte van Cessie
 - 2: Kredietovereenkomst
 - 3:Overeenkomst wijziging samenwerking Blauwestad. Overeenkomst Koop/BAM/Ballast Nedam dd 7 december 2007
 - 4:Brieven provincie aan Bam en Ballast, 14 april 2009. Briefnummers 2009-22.975/16/V2, ABJ en 2009-22.975/16/V2, ABJ
 - 10: Overzicht personeelsbestand Blauwestad CV
 - 11: Arbeidsvoorwaarden van het personeel van de Blauwestad CV
 - 13: Inventarisatie klachten bewoners Blauwestad tot en met september 2009 (gedeeltelijk openbaar)

- C: Rapportage “Een toekomstperspectief voor de Blauwestad”, Commissie Alders Bakker Doets, 30 september 2009 (gedeeltelijk openbaar)
 - E: Memo Impairment Test De Blauwestad provincie Groningen, Ernst & Young REAS bv, 11 november 2009
 - F: Fairness Opinion, J.D.Doets en J.R. Schnieders, 16 november
 - G: Grondexploitatie
 - H: Voorovereenkomst op Hoofdlijnen
- 30 juli 2008 brief directeur vertrouwelijk 02
 - Verslag GS 6 juli 2001 Intern Vertrouwelijk 6.1 Financiële zekerheden Blauwestad en notitie Intern vertrouwelijk Financiële zekerheden Blauwestad
 - 225221 vertrouwelijke brief 14 december 2009
 - Rapport van Kendes Rentmeesters, grondwaarde en exploitatieopzet, 2008
 - Rapport Ernst & Young (validering concernegarantie), 2008
 - uittredingsovereenkomst BAM Vastgoed, Ballast Nedam en KHE, 7 december 2007

De Noordelijke Rekenkamer heeft vertrouwelijkheid opgelegd gekregen voor:

- Woningmarktverkenning de Blauwe Stad Oldambt provincie Groningen juni 1995 in opdracht van: Bouwborg/Ballast Nedam, Geveke/Beheer koop Tjuchem, Amstelland Woningbouw/NBM-Amstelland, Rottinghuis/KVS, Wilma Bouw (BouwgoedMarketing)
- Inbo “Marktadvies woonconcept De Blauwestad”, 2005

3.2 interviews (periode maart – april 2010)

- Leden van Provinciale Staten

CDA

De heer **P.H.R. Brouns** is Statenlid sinds 2004. Sinds dat jaar heeft hij tevens zitting in de Commissie Bestuur en Financiën. **Mevrouw A.C.M. de Winter-Wijffels** is sinds 1999 Statenlid (Commissie Welzijn, Cultuur en Sociaal beleid).

CU

De heer **H. Staghouwer** is sinds 2002 lid van Provinciale Staten. Sinds 2005 is hij lid van de Commissie Bestuur en Financiën, en sinds 2007 is hij voorzitter van die Commissie. De heer **R. Stevens** is sinds 2007 Statenlid en lid van de Commissie Bestuur en Financiën.

D66

Mevrouw L. de Ridder is van 1999 - 2002 als lid van Commissie Bestuur en Financiën bij Blauwestad betrokken geweest. De heer **P.G. de Vey Mestdagh** is in de periode 2002/2003 als Statenlid betrokken geweest (lid Commissie Economie en Mobiliteit) en vanaf 2005 tot heden als lid van de Commissie Bestuur en Financiën.

GL

De heer **W. van der Ploeg** is sinds maart 1999 lid van Provinciale Staten. De heer Van der Ploeg is tevens lid van de commissies Omgeving en Milieu en Bestuur en Financiën.

PvdA

Mevrouw **W.J. Mansveld** en de heer **D. Bultje** zijn sinds 2003 lid van Provinciale Staten. Beiden zijn lid van de Commissie Bestuur en Financiën. Mevrouw Mansveld is betrokken bij de Blauwestad sinds 2003, en de heer Bultje sinds het voorjaar van 2009.

PvhN

De heer **T.J. Zanen** is vanaf 2003 lid van Provinciale Staten. De betrokkenheid van de heer Zanen is in de periode van 2004-2006 ook vormgegeven als voorzitter van de Commissie Bestuur en Financiën; vanaf 2006 is hij als commissielid Bestuur en Financiën betrokken bij de Blauwestad.

SP

De heer **R. Sangers** is met ingang van 2007 Statenlid en als lid van de Commissie Bestuur en Financiën betrokken bij Blauwestad. De heer **C. Swagerman** is vanaf 2003 tot heden (met uitzondering van de periode maart – november 2009) Statenlid. De eerste periode (2003-mrt2009) is hij lid geweest van de Commissie Bestuur en Financiën, na november 2009 is hij lid van de Commissie Omgeving en Milieu (waar de Blauwestad inhoudelijk in wordt besproken).

VVD

De heer **E.J. Luitjens** is sinds 1999 lid van Provinciale Staten. Van 1999 - 2003 had hij zitting in de Commissie Verkeer en Vervoer. Sinds 2004 is de heer Luitjens namens de VVD woordvoerder Blauwestad. De heer **W. Haasken** is samen met de heer Timmer geestelijk vader van Blauwestad. Hij is in 1996 Statenlid geworden (Commissie Omgevingsbeleid). Tussen 1998 en 2000 had de heer Haasken ook zitting in de gemeenteraad van Scheemda. Momenteel maakt hij deel uit van de Commissie Economie en Mobiliteit.

■ Leden van Gedeputeerde Staten

De heer **P. de Bruijne** is in 1999 Statenlid geworden. In zijn eerste periode als Statenlid was hij lid van de Commissie Ruimtelijke Ordening, en in de tweede helft van deze periode (als fractievoorzitter van de PvdA) lid van de Commissie Bestuur en Financiën. In zijn tweede periode als Statenlid was hij voorzitter van de Commissie Ruimtelijke Ordening. En tot zijn benoeming als gedeputeerde in april 2008 was hij vicevoorzitter van de Commissie Bestuur en Financiën. In april 2009 heeft de heer De Bruijne de verantwoordelijkheid voor het dossier Blauwestad overgenomen van gedeputeerde Calon.

De heer **W. Moorlag** is sinds 2003 Statenlid en is als fractievoorzitter van de PvdA altijd lid geweest van de Commissie Bestuur en Financiën. Per 1 juni 2009 heeft de heer Moorlag gedeputeerde Calon (portefeuilles Financiën en Ruimtelijke Ordening) opgevolgd.

- Voormalig bestuurders

De heer **H. Alders**, voormalig Commissaris der Koningin in Groningen 1996 tot najaar 2007. Periode 1989-1994 als minister van VROM betrokken en in 2009 voorzitter van de Commissie Alders, Bakker, Doets.

De heer **G. Beukema**, voormalig gedeputeerde provincie Groningen 1982 tot 1999, verantwoordelijk voor Blauwestad.

De heer **M. Calon**, gedeputeerde Ruimtelijke Ordening en Financiën 1999 - 2009. In deze functie verantwoordelijk voor het project Blauwestad. Betrokken bij discussies over de Blauwestad als vertegenwoordiger van de Groninger Maatschappij van Landbouw periode 1990 tot 1993 en als Statenlid 1995 tot 1999.

De heer **A. Meijerman**, voorheen Burgemeester Reiderland. In periode 1993-1994 werkzaam bij KPMG management consultants en vanuit deze functie lid van een klankbordgroep Blauwestad Van 1998 tot april 2001 als burgemeester van Reiderland lid van de Stuurgroep.

Mevrouw **T. Jonkman-Jansen**, voormalig burgemeester van Scheemda. Vanaf de ondertekening van de OBS tot 31 december 2009 (vertrek als burgemeester) voorzitter van de Raad van Commissarissen van de Blauwestad BV.

De heer **E. Groot**, voormalig wethouder RO Winschoten. Tussen oktober 1996 en november 2000 lid van de Stuurgroep Blauwestad.

De heer **A. van Hall**, Dijkgraaf Hunze en Aa's. Vanaf midden jaren negentig tot 2000 als voorzitter van het Waterschap Eemzijlvest en vanaf 2000 als dijkgraaf van het Waterschap Hunze en Aa's betrokken bij het project Blauwestad.

- Ambtelijke organisatie

De heer **F. Dijkstra**, ambtenaar provincie Groningen (FC), Sinds 2003 betrokken bij Blauwestad.

De heer **H. Schrikkema**, MT-lid/directeur provincie Groningen. Betrokken bij Blauwestad feb- mei 2007 en vanaf begin 2008 t/m heden met uitzondering van de tweede helft van 2009.

De heer **M. Groenhof**, directeur Vastgoed provincie Groningen sinds 2007.

De heer **Van Ravensteijn**, de heer **Van der Burgh** en de heer **Hanssen**, afdeling Ruimte/Milieu en BJZ, betrokken van 1993/1997 tot heden.

Mevrouw **C. van der Weijden**, assistent-griffier 1 januari 1999 - medio 2002, hoofd Milieutoezicht tot 2005 (niet meer in dienst van de provincie)

De heer **H. Menninga** vanaf 1995 als directeur RO betrokken bij de Blauwestad.

Na 2002 (reorganisatie), als directeur en lid van het MT verantwoordelijk voor Blauwestad tot zijn vertrek in januari 2007.

Telefonische interviews zijn gehouden met ambtenaren gemeente Oldambt

De heer **J. Samberg**, senior beleidsmedewerker van de gemeente Oldambt. Vanaf medio jaren negentig werkzaam in verschillende functies bij de gemeente Winschoten.

De heer **W. Veldhuizen**, projectleider Gebiedsontwikkeling van de gemeente Oldambt. Vanaf begin jaren negentig werkzaam als senior Beleidsmedewerker Ruimtelijke Ordening en Economische Zaken bij de gemeente Scheemda.

- Projectbureau/-organisatie Blauwestad

De heer **R. Vos**, eind 1994 tot januari 2002 directeur van het projectbureau de Blauwestad en voormalig gedeputeerde RO provincie Groningen.

De heer **A. Kolmer**, directeur Blauwestad BV publiek van eind 2001/ begin 2002 tot begin 2003.

De heer **J. Postema**

Vanaf 2003 tot mei 2009 aangesteld als directeur van zowel de BSBV (publiek) en de OMBSCV (privaat). In 2008 werd de heer Postema tevens directeur van de Opstalontwikkeling BV.

De heer **J. Kleine**, Sinds 1989 als hoofd Ruimtelijke Ordening en Plannen van de provincie Groningen betrokken bij Blauwestad, vanaf 1994 betrokken als projectleider Projectbureau Blauwestad tot 2002 en oprichter/adviseur van PAU (1994).

Mevrouw **A. Lyklema**, Tussen juni 1997 en januari 2002 projectcoördinator van het projectbureau de Blauwestad. Vanaf enkele maanden na de ondertekening van de Overeenkomst Blauwestad tot april 2005 gedetacheerd bij de OMBS CV.

De heer **E. Hageman**, huidig directeur Blauwestad. De heer Hageman heeft op 22 april 2010 het onderzoeksteam een rondleiding door Blauwestad gegeven.

- Private partijen

De heer **S. Deinum**, betrokken als directeur Rottinghuis periode 1 januari 1996 medio 2001 (daarna heeft Rottinghuis afgezien van deelname aan de PPS).

De heer J. van Kimmenaede, vertegenwoordiger Koop-Groep en voorzitter Raad van Commissarissen OMBS CV. In de Periode 1995-1996 als directeur van Rottinghuis betrokken bij project Blauwestad. Tussen 2000 en april 2009 betrokken: eerst als onderhandelaar namens Geveke Bouw BV, na ondertekening Overeenkomst Blauwestad, als voorzitter Raad van Commissarissen OMBS CV.

De heer H. Koop, directeur Koopgroep.

■ Externen

De heren Little, partner en Wortelboer, senior manager bij Ernst & Young. Ernst & Young is sinds 1997 huisaccountant van de provincie Groningen.

De heer R. Kleinhuis, accountant KPMG en controlerend accountant van OMBS CV en OMBS BV sinds 2005.

De heer K. Leidelmeijer, RIGO projectleider in het onderzoek in opdracht van de Stichting Blauwestad dat heeft geresulteerd in het rapport 'de Marktkansen voor de Blauwe Stad' (1995).

De heer J. Doets, Commissie Alders, Bakker, Doets en opinion of fairness

Voorheen vanuit zijn adviseursrol bij DLG bekend met project Blauwestad, niet formeel betrokken. Formele betrokkenheid vanuit de commissie.

De heer A.J. Fuik sinds 2008 bewoner van Blauwestad.

Geen medewerking

Onderstaande personen zijn benaderd met een verzoek tot medewerking aan het onderzoek. Om diverse redenen heeft er uiteindelijk geen interview plaatsgevonden.

De heer O. Wassenaar, Hollandia Wassenaar, opsteller exploitatieopzetten.

De heer T. Plas, Plas & Bossinade.

De heer H. Tragter, Ballast Nedam Bouw en Ontwikkeling.

De heer Zandvoort, Rottinghuis bv - nu onderdeel KWS.

De heer B.M. Schouten, vertegenwoordiger Ballast Nedam Bouwborg B.V 1997-1999.

De heer A. de Vrieze, vertegenwoordiger Koop Tjuchem B.V. 1997-1999.

Mevrouw A.A.H. Hazekamp, Statenlid voor de Partij voor de Dieren.

De heer N.R. Werkman, oud-Statelid voor de CDA.

bijlage 4 Motie Provinciale Staten 16/12/2009

Provinciale Staten van Groningen in vergadering bijeen

Constateernde dat

de Commissie Alders, Bakker, Doets in haar rapport adviseert de huidige vorm van Publiek Private Samenwerking in het project Blauwestad te beëindigen en hiertoe voordracht 35/2009 voorligt.

Overwegende dat

- tot deze PPS is overgegaan in het kader van gebiedsontwikkeling, vitalisering van het gebied en het creëren van economische activiteit
- het met het oog op eventuele toekomstige gebiedsontwikkeling, verstandig is lering te trekken uit de ervaringen die in deze constructie zijn opgedaan
- een onderzoek naar het proces, de constructie van samenwerking, de effectiviteit en doelmatigheid van voornoemde PPS, Provinciale Staten in de gelegenheid stelt haar controlerende en kaderstellende rol te vervullen
- de Noordelijke Rekenkamer als onafhankelijk orgaan in het leven is geroepen om Provinciale Staten te ondersteunen in de kaderstellende en controlerende rol door onderzoek te doen naar het gevoerde bestuur waarbij de vraag naar doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid centraal staat.

Verzoeken de Noordelijke Rekenkamer

- een onderzoek te starten naar de doelmatigheid en effectiviteit van de PPS in het project Blauwestad, met betrekking tot het beoogde doel: gebiedsontwikkeling, vitalisering van het gebied en het creëren van economische activiteit
- De volgende vragen bij dit onderzoek te betrekken
 - in hoeverre bood de gekozen constructie voldoende mogelijkheden aan het college van Gedeputeerde Staten om de publieke belangen te waarborgen en de gestelde publieke doelen te realiseren, en zijn de geboden mogelijkheden ten volle benut?
 - in hoeverre bood de gekozen PPS-constructie voldoende mogelijkheden aan Provinciale Staten om haar kaderstellende en controlerende taak te vervullen, en zijn de geboden mogelijkheden ten volle benut?
 - welke essentiële beslismomenten zijn er geweest en op basis van welke informatie hebben respectievelijk het College van Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten haar besluitvorming gebaseerd;
 - welke invloed heeft daarbij de vertrouwelijkheid van een gedeelte van de informatie, gehad op de besluitvorming

en daarmee op de doelmatigheid, effectiviteit en controleerbaarheid van de PPS-constructie?

- welke lessen kunnen getrokken worden uit het afgelopen proces met het oog op toekomstige vormen van gebiedsontwikkeling?

-

En gaan over tot de orde van de dag

bijlage 5 onderzoeksverantwoording

5.1 inrichting en aanpak van het onderzoek

5.1.1 probleemstelling

In hoeverre heeft de gekozen PPS-constructie bijgedragen aan het realiseren van hetgeen met het project Blauwestad wordt beoogd? In hoeverre zijn Gedeputeerde Staten in staat geweest het publieke belang te waarborgen en hebben zij door de (mate en wijze van) sturing en regievoering hun verantwoordelijkheid voor het project kunnen waarmaken? In hoeverre zijn Provinciale Staten in staat geweest het publieke belang te waarborgen en hebben zij hun controlerende taak kunnen uitoefenen?

deelvragen

- verloop van het proces: doelmatig en doeltreffend in het licht van de doelstelling van het project Blauwestad?
- PPS-constructie: doelmatig en doeltreffend in het licht van doel van het project en voorwaarden aanwezig voor borging publiek belang?
- informatievoorziening: rol van vertrouwelijkheid en geheimhoudingsplicht (ten aanzien) van (bepaalde) informatie op de sturing, besluitvorming en democratische controle?

5.1.2 onderzoeksvragen

- A
1. Doelstellingen, uitgangspunten en aannames project Blauwestad?
 2. Welke doelstellingen zijn bij de start van Blauwestad (1995) geformuleerd voor de (realisatie van de) uitvoering en waarom zijn deze doelstellingen gaandeweg het proces nog aangepast?
 3. welke aannames, vooronderstellingen en prognoses voor uitvoering van Blauwestad (woningbouw, publieke werken/ infrastructuur, sociaaleconomische vitalisering regio en financiering) zijn bij de start gehanteerd?
 4. zijn deze uitgangspunten later in het proces bijgesteld en/of hadden deze bijgesteld moeten worden?
 5. zijn deze (en eventueel geactualiseerde) uitgangspunten gebaseerd op een valide en deugdelijke onderbouwing?
 6. hebben deze uitgangspunten onderdeel uitgemaakt van de publieke en politieke besluitvorming?
- B
1. Verloop van het proces van 1995 tot eind 2009?
 2. welke belangrijke ijkpunten (go/no go momenten) zijn in het procesverloop vanaf 1995 tot eind 2009 te onderkennen?
 3. welke besluiten zijn op welk moment genomen en op welke informatie hebben Gedeputeerde en Provinciale Staten zich hierbij gebaseerd?

4. binnen welke context kan het proces en de samenwerking met private partijen worden geplaatst en welke invloed heeft dat (achteraf gezien) gehad op de uitkomsten van het proces?
- C
1. PPS: samenwerking Blauwestad doelmatig en doeltreffend?
 2. welke afwegingen lagen ten grondslag aan de uiteindelijk gekozen samenwerking zoals die in de overeenkomst(en) zijn vastgelegd?
 3. welke verwachtingen hadden partijen bij aanvang en verwachtten alle partijen dankzij de samenwerking en de inbreng van ieders specifieke deskundigheid een beter resultaat tegen dezelfde kosten te realiseren (of hetzelfde resultaat tegen geringere kosten)?
 4. is de samenwerking tussen publieke en private partijen gebaseerd op duidelijke, contractueel vastgelegde afspraken;
 5. is de (organisatie van de) samenwerking in het licht van het doel van het project Blauwestad doelmatig en doeltreffend en indien dit niet het geval is geweest, welke oorzaken liggen daar aan ten grondslag?
- D
1. PPS risico's: omvang, beheersing en verdeling duidelijk?
 2. welke risico's op welke gebieden zijn voorafgaand aan de samenwerking onderkend en welke inschatting is daarvan gemaakt?
 3. welke (beheers)maatregelen zijn getroffen om deze potentiële risico's te minimaliseren en/of tot nul te reduceren?
 4. welke risico's zijn gedurende de samenwerking naar voren gekomen en op welke wijze is daarmee omgegaan?
 5. is voor alle partijen duidelijk (geweest) wie waarvoor verantwoordelijk is en wie welke kosten en risico's draagt?
 6. op welke wijze is voorzien in procedure-afspraken voor het geval zich nieuwe ontwikkelingen voordoen, die de uitvoering van het project rechtstreeks (ook in financieel-economisch opzicht) beïnvloeden?
- E
1. PPS: sturing, borging publiek belang en afspraken?
 2. op welke wijze heeft de provincie sturing gegeven aan het project Blauwestad ?
 3. is de beleidsvrijheid van de publieke partijen geborgd en heeft de provincie haar publiekrechtelijk taak kunnen blijven vervullen?
 4. sloten de samenwerking en de daarbij gemaakte afspraken aan op de op dat moment geldende beleidsuitgangspunten en doelstellingen van het project Blauwestad?
- F
1. Informatievoorziening, vertrouwelijkheid en geheimhouding
 2. hebben Provinciale Staten op de juiste momenten de beschikking gehad over de volledige en juiste informatie om te komen tot een goede besluitvorming?
 3. heeft de vertrouwelijkheid/geheimhouding ten aanzien van de informatie een rol gespeeld bij de besluitvorming door de Staten en zo ja, welke?

4. heeft de vertrouwelijkheid/geheimhouding ten aanzien van (een gedeelte van de) informatie een rol gespeeld bij de controlerende rol van de Staten, hebben de Staten hun controlerende rol kunnen vervullen en hebben zij deze ook vervuld?

- G
1. Lerend vermogen en lessen voor de toekomst?
 2. Welke kritische succes- en faalfactoren zijn te signaleren in het verloop van het proces, in de wijze waarop de samenwerking is georganiseerd en in de wijze waarop publieke besluitvorming en controle heeft plaatsgevonden met het oog op toekomstige vormen van gebiedsontwikkeling?

1.1.1 aanpak van het onderzoek (methoden, informatievoorziening)

Om de onderzoeksvragen te kunnen beantwoorden zijn deze geoperationaliseerd. Een deel hiervan is voorgelegd aan de provincie; het overgrote deel is beantwoord door het bestuderen van schriftelijke bronnen (grootschalig dossieronderzoek). Het dossieronderzoek is uitgevoerd in de periode medio januari – medio maart 2010. Parallel daaraan zijn interviews⁵⁶⁷ gehouden met provinciale ambtenaren en vanaf begin maart met Statenleden, voormalig bestuurders en voormalig ambtelijk betrokkenen 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 informatie⁵⁶⁸ of over de wijze waarop deze verwoord mag worden.

De Rekenkamer heeft voor zover zij dit heeft kunnen nagaan toegang gekregen tot een groot deel van de informatie⁵⁶⁹ die zij voor het onderzoek van belang acht. Echter, het provinciaal archief, zoals dat is aangeleverd voor dit onderzoek, vertoont grote lacunes⁵⁷⁰. De persoonlijke archieven van provinciale ambtenaren en van voormalig gedeputeerde Calon hebben (deels) in deze lacunes kunnen voorzien. De dossiers van het Projectbureau (tot 2003) zijn

567 In bijlage 3.2 zijn de personen die geïnterviewd zijn tot 7 april 2010 opgenomen. De overige interviews (externen, PS-leden en twee gedeputeerden) vonden plaats in periode 22 – 29 april.

568 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 vertrouwelijk moeten blijven.

569 Zie bijlage 3.1 voor een (niet uitputtend) overzicht van schriftelijke informatiebronnen.

570 Plaatsingslijst van het archief Blauwestad (1994) 1997-2003 (2008) van drs. K.A.M. Engbers MA. (NB hiaten).

gebruikt als aanvulling, evenals enkele dossiers uit het archief van het Projectbureau Blauwestad dat zich nog op de Blauwestad bevindt (na 2003). De Rekenkamer heeft er geen zicht op of zij *alle* informatie die voor dit onderzoek van belang is, heeft onderzocht. In een aantal gevallen heeft de Rekenkamer, omdat de informatie zich niet in de provinciale archieven bevond, een beroep moeten doen op de auteurs van (onderzoeks)rapporten. Deze hebben de rapporten alsnog aangeleverd, na toestemming van de opdrachtgever; in bepaalde gevallen moet de inhoud van deze rapporten vertrouwelijk blijven.

Behalve als onderzoeksvraag (rol vertrouwelijke informatie) geeft bovenstaand aan dat vertrouwelijkheid ook bij het onderzoek zelf een rol speelt. Aan de provincie is gevraagd om aan te geven welke informatie nog vertrouwelijk is en welke motivatie hieraan ten grondslag ligt. De provincie heeft hieraan uitgebreid gehoor gegeven, zodat de vertrouwelijkheid op een aantal interne documenten is opgeven. Ook is de vertrouwelijkheid (geheel of gedeeltelijk) op de verslagen van de commissie Bestuur en Financiën opgeheven.

5.2 begrippen- en normenkader

5.2.1 begrippenkader

BANKGARANTIE	Een bankgarantie geeft de partij aan wie de garantie is verstrekt het recht om zijn contractuele wederpartij aan te spreken, en om de bank aan te spreken.
BELEIDSFACSO	Een zeer ongewenst en door beslissers niet voorzien resultaat van een gekozen beleidsoptie.
BESTUURLIJKE VERSTRIK-KING	Het vasthouden door bestuurders aan een eenmaal gekozen oplossing, daarbij nieuwe informatie waaruit blijkt dat de eerder gekozen oplossing niet optimaal is, negerend. Dit wordt ook wel fuikwerking genoemd.
CONFIRMATIEBIAS	Het als individu vasthouden aan een eenmaal ingenomen standpunt, daarbij nieuwe informatie negerend. Dit kan ook worden aangeduid als groepsdenken in één hoofd.
CONSENSUSDRANG	Alle situaties in besluitvormingsprocessen waarin beschikbare informatie over dreigende beleidsfiasco's wordt genegeerd, gebagatelliseerd of gediskwalificeerd als gevolg van psychologische, sociale, morele en politieke factoren. Consensusdrang kan plaatsvinden op alle niveaus: van individu tot van de politiek-bestuurlijke elite of zelfs de maatschappij.
CONSORTIUM	Een tijdelijk opgerichte vereniging die als doel heeft het project uit te voeren.
COUNTERVEILING POWER	Tegenmacht. Kracht die dient om een andere kracht of macht te weerstaan of te compenseren.
DEFAULT RISICO	Risico dat de private partner haar financiële verplichtingen niet nakomt.

EURIBOR	Euribor is het gemiddelde rente tarief waartegen een selectie van banken elkaar kortlopende leningen verstrekt in euro's. Er bestaan Euribor tarieven voor 15 looptijden, van 1 week tot 12 maanden. Er bestaat ook een overnight tarief (looptijd 1 dag) dat het Eonia rente tarief genoemd wordt. De officiële Euribor rentes worden 1 keer per werkdag rond 11:00 Central European Time vastgesteld en gepubliceerd. Euribor 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, hypotheek en leningen.
GROEPSDENKEN	Het negeren van informatie over dreigende beleidsfiasco's als gevolg van de sociale interactie binnen een kleine groep bestuurders en adviseurs.
LIFECYCLE COSTS	Kosten van een project gedurende de gehele levenscyclus.
MEERWAARDE	Extra waarde; over het algemeen de extra waarde die het PPS alternatief heeft ten opzicht van het referentie-alternatief.
MOEDERMAATSCHAPPIJ GARANTIE	Een garantie verstrekt door de moedermaatschappijen van de SPC. De garantie voorziet erin dat de moederbedrijven garant staan op het moment dat de SPC niet meer aan haar financiële verplichtingen (bijvoorbeeld rente en aflossingen) kan voldoen. Een dergelijke garantie verlaagt vaak de financieringskosten van een project, maar levert tegelijkertijd ook een stijging van het risicoprofiel voor de moedermaatschappijen op.
RISICO OPSLAG	Opslag op de risicovrije rentevoet, die ertoe dient om risico's van het project af te dekken. De bank zal, als verstrekker van gelden voor een project, vaak een dergelijke opslag hanteren, om zich in te dekken tegen risico's van het project.
RISMAN-METHODIEK	Een instrument voor het uitvoeren van een risicoanalyse. Met behulp van de RISMAN-methode worden de risico's op een systematische wijze en vanuit verschillende invalshoeken inzichtelijk gemaakt en worden voor deze risico's beheersmaatregelen benoemd. Er kan zowel een kwalitatieve als kwantitatieve invulling worden gegeven aan de RISMAN-methode.
TUNNELVISIE	Het negeren van meerdere oplossingen voor een gegeven probleem en in plaats daarvan zich van het begin af richten op slechts één alternatief.
VERDISCONTEREN	Rekenmethode, die gebruikt wordt om te bepalen hoeveel een bepaald in de toekomst te ontvangen geldbedrag nu waard is. Om dit te bepalen worden toekomstig te ontvangen kasstromen gedeeld door de rentestand.

5.2.2 normenkader

5.2.2.1 (basisvoorwaarden) publiek-private samenwerking⁵⁷¹

democratische controle⁵⁷²

Democratische controle is een essentieel onderdeel van het publieke domein en is dus volledig van toepassing bij PPS-projecten. Nu zijn PPS-projecten meestal omgeven door vertrouwelijkheid. Publieke partijen moeten voorkomen dat als gevolg van deze vertrouwelijkheid de informatievoorziening dusdanig wordt beperkt dat publiekrechtelijke organen hun controlerende rol niet ten volle kunnen uitoefenen. Voor het ten volle kunnen uitoefenen van hun controlerende rol, is het nodig dat de controlerende organen informatie ontvangen die inzicht biedt in de financieel-economische en juridische consequenties van PPS-contracten over de gehele looptijd van deze contracten. Het maken van goede afspraken over de rol van de controlerende publieke organen in het besluitvormingsproces bij PPS-projecten is een vereiste.

evaluatie vooraf⁵⁷³

Het is gewenst dat publieke partijen, voorafgaand aan de selectie van private partijen, de uitgangspunten, doelstellingen en scope van het project bepalen. Deze kunnen in een later stadium eventueel met andere private partners worden getoetst en uitgewerkt. In deze fase moeten publieke partijen ook bepalen of en wanneer private partijen betrokken worden bij het project. Er moeten goede gronden zijn om voor de PPS-structuur te kiezen.

Indien een project in aanmerking komt voor PPS dient de 'Publiek Private Comparator' (hierna te noemen: 'PPC') om te analyseren of de wijze van uitvoeren al dan niet efficiencyvoordelen gaat opleveren. Daartoe wordt een brede verkenning en een globale financiële inschatting uitgevoerd op basis van de voor- en nadelen en de eventueel commercieel aantrekkelijke kanten van PPS in vergelijking met traditionele publieke uitvoering. Verder worden per fase van het project de verschillen in kosten en opbrengsten van de twee alternatieven geanalyseerd en op geld gewaardeerd. Wanneer uit de PPC blijkt dat PPS de voorkeur verdient, dan is een meer nauwkeurige berekening nodig om de uitgebrachte biedingen op het PPS-arrangement te kunnen beoordelen. Deze berekening wordt gedaan met behulp van de zogenaamde 'Publieke Sector Comparator' (hierna te noemen: 'PSC'). Met behulp van de PSC wordt de kostenraming van het publieke alternatief verder uitgewerkt. Op basis hiervan kunnen publieke partijen beoordelen of de private offertes daadwerkelijk

571 Deze basisvoorwaarden zijn samengesteld uit diverse documenten. Per voorwaarde is het brondocument in een voetnoot weergegeven.

572 Rapport 'Nieuwe financiële instrumenten in publiek-private samenwerking', Algemene Rekenkamer, Tweede Kamer, vergaderjaar 2001-2002, 28 472, nummer 2, pagina 41.

573 Eindrapportage 'Inventarisatie faal /en succesfactoren lokale PPS/projecten, onderzoek in opdracht van Kenniscentrum PPS van het Ministerie van Financiën, uitgevoerd door Ernst & Young Consulting 13 april 2000, pagina 35.

tot efficiencywinst zullen leiden⁵⁷⁴. Voor het alliantiemodel is het per definitie lastig is om de financieel-economische meerwaarde te berekenen met behulp van de PPC en PSC. Het gaat hier immers om unieke vormen van samenwerking die niet vergeleken kunnen worden met een meer traditionele uitvoering van publieke investeringsprojecten. Deze meerwaarde kan zich tijdens het project ontwikkelen en staat dus niet op voorhand vast.

Publieke partijen dienen dus per project na te gaan of PPS een reële optie is en of deze wijze van samenwerken meerwaarde aan het project kan toevoegen. Daarbij spelen de volgende aandachtspunten een rol⁵⁷⁵:

- is er sprake van heldere en gemeenschappelijke doelstellingen bij publieke en private partijen?
- is er een politiek draagvlak: is er bestuurlijk commitment voor het project?
- hebben publieke partijen al middelen beschikbaar gesteld voor realisatie?
- is er uitzicht op meerwaarde en efficiencywinst als het project in samenwerking met private partijen wordt uitgevoerd?
- is er sprake van overdraagbaarheid van risico's aan private partijen?
- is er concrete interesse bij private partijen?
- in welk stadium verkeert het project?

juiste projectafbakening⁵⁷⁶

De (tijdige) afbakening van het project kan worden gezien als één van de meest wezenlijke onderdelen van het proces. De scope van het project moet realistisch zijn en tegelijkertijd tegemoet komen aan de ambitie en middelen van betrokken partijen. Bij deze afbakening spelen de onrendabele onderdelen van het project een belangrijke rol. Voor de publieke partijen zijn de onrendabele onderdelen vaak van grote maatschappelijke waarde (kwaliteitsmaximalisatie). De private partijen willen deze onrendabele onderdelen zoveel mogelijk buiten het project houden dan wel zoveel mogelijk voor rekening van de publieke partijen laten komen (winstmaximalisatie). Uiteindelijk dient er een voor alle partijen acceptabele mix te worden gevonden tussen rendabele en onrendabele projectelementen.

evenwichtige taken- en risicoverdeling⁵⁷⁷

574 De PPC-methodiek en de PSC-methodiek zijn vastgelegd in twee handleidingen van het Ministerie van Financiën, te weten de *Handleiding PPC* en de *Handleiding PSC* uit 1999 en geactualiseerd in 2002 (geplaatst op website ministerie).

575 Publiek-private samenwerking, de krachten gebundeld, kenniscentrum PPS, pagina 9.

576 Eindrapportage 'Inventarisatie faal/en succesfactoren lokale PPS/projecten', onderzoek in opdracht van Kenniscentrum PPS van het Ministerie van Financiën, uitgevoerd door Ernst & Young Consulting, 13 april 2000, pagina 36.

577 Eindrapportage 'Inventarisatie faal/en succesfactoren lokale PPS/projecten', onderzoek in opdracht van Kenniscentrum PPS van het Ministerie van Financiën, uitgevoerd door Ernst & Young Consulting, 13 april 2000, pagina 39.

De meerwaarde van PPS is dat door de samenwerking zowel de 'commerciële' als de 'publieke' risico's worden ingeschat en daarmee beperkt kunnen worden. De risico's verbonden aan PPS zijn onder te verdelen in bestuurlijke/beleidsmatige risico's en commerciële risico's. Commerciële risico's hangen samen met de vraag of er een markt is voor de te realiseren objecten en de inschatting van de realisatiekosten en opbrengsten. De taakverdeling in PPS is daarbij meestal dat de publieke partijen zich richten op vermindering van de bestuurlijke/beleidsmatige risico's en de private partijen op vermindering van de commerciële risico's. Het goed regelen van de taken- en risicoverdeling tussen publieke en private partijen is een belangrijke succesfactor. Dit om te voorkomen dat het project uiteindelijk vastloopt in onderlinge disputen.

Een belangrijke vraag die publieke partijen daarbij moeten beantwoorden is of zij de rol van opdrachtgever wensen te vervullen met betrekking tot de realisatie van het project. Kiezen publieke partijen voor opdrachtgeverschap dan moeten zij besluiten of zij het opdrachtgeverschap alleen of gezamenlijk met de private partners gaan vervullen.

In de praktijk blijkt dat de onderliggende contracten ten aanzien van PPS vaak minstens zo belangrijk zijn voor de feitelijke verdeling van taken en risico's als de vraag of publieke en private partijen gezamenlijk een organisatie oprichten en ook gezamenlijk risicodragend participeren⁵⁷⁸. Indien een publieke partij niet risicodragend participeert, kan het best zo zijn dat zij op andere wijze taken heeft genomen waaraan belangrijke risico's zijn verbonden. Eveneens kan het zo zijn dat een publieke partij weliswaar risicodragend participeert in een PPS, maar dat enkele risicovolle taken zijn uitgesloten van deze PPS-overeenkomst en zijn neergelegd bij andere (derde) partijen.

State of the Art Risicomanagement

Risicomanagement rondom grote projecten wint de laatste 10 - 20 jaar aan populariteit. Gedegen risicomanagement draagt bij aan het opleveren van een project binnen de gestelde eisen op het gebied van tijd, geld en kwaliteit.

De RISMAN methodiek is - ten tijde van het project Blauwestad - de state-of-the-art voor de overheid op het gebied van risicomanagement van fysieke investeringsprojecten. De RISMAN methodiek is in twee stappen ontwikkeld, onder andere door ProRail en Rijkswaterstaat. RISMAN-1 (1995-1996) betrof met name risicoanalyse, RISMAN-2 (1997-1999) maakte de stap richting risicomanagement. Rond 2004 vindt er in Nederland een kleine aardverschuiving plaats op het gebied van risicomanagement, onder andere veroorzaakt door het

⁵⁷⁸ Eindrapportage 'Inventarisatie faal/en succesfactoren lokale PPS/projecten', onderzoek in opdracht van Kenniscentrum PPS van het Ministerie van Financiën, uitgevoerd door Ernst & Young Consulting, 13 april 2000, pagina 39.

advies van de Commissie Risicowaardering (2003) en de Tijdelijke Commissie Infrastructuur (2004). Een belangrijke ontwikkeling die het risico-denken dan doormaakt betreft het idee dat risico's conform marktprijzen gewaardeerd moeten worden. Tevens ontstaat het idee dat risico's geclusterd moeten worden in vier groepen – beslisonzekerheden, pure risico's, normale ramingsonzekerheden en marktrisico's. Na 2004 komt de ontwikkeling van risicomanagement in rustiger vaarwater. Dat wil zeggen dat de inzichten die de verschillende commissies en rapporten uit 2003/2004 presenteren in 2010 nog steeds als state-of-the-art kunnen worden beschouwd.

Opgemerkt dient te worden dat de RISMAN methode – en in mindere mate ook de ontwikkeling in het risico-denken – met name betrekking heeft op infrastructuur. Hoewel een gedeelte van het gedachtegoed van toepassing gemaakt kan worden (en is) op gebiedsontwikkelingsprojecten, bestaat hiervoor ten tijde van de ontwikkeling van de Blauwestad (en nog steeds) geen handboek. Men kan dan ook niet verwachten dat het risicomanagement binnen de Blauwestad volledig conform RISMAN en de latere ontwikkelingen ingevuld is⁵⁷⁹. Gezien het feit dat de projectorganisatie van de Blauwestad in 2002 kennis neemt van de RISMAN methodiek⁵⁸⁰ is het echter wel reëel te verwachten dat het belang van risicomanagement binnen de projectorganisatie bekend is. Op basis hiervan zou men dan ook kunnen verwachten dat de projectorganisatie concrete maatregelen neemt om risico's systematisch in kaart te brengen en waar mogelijk te beheersen – al dan niet volgens de RISMAN methodiek⁵⁸¹.

adequaat contractbeheer⁵⁸²

Bij PPS-constructies gaat het veelal om zeer langlopende contracten. De veelal periodieke verplichtingen die publieke en private partijen wederzijds voor meerdere jaren zijn overeengekomen, moeten worden gemonitord. Dit is nodig omdat vastgestelde afwijkingen in de gerealiseerde verplichtingen leiden tot toepassing van de contractueel afgesproken compensatie- en/of boetebepalingen. Adequaat

579 Als het risicomanagement binnen de Blauwestad conform de voor de weginfrastructuur geldende standaard zou zijn ingericht, zou het risicomanagement zich in de periode 1996 – 1999 richten op risicoanalyse, en in de periode daarna meer op risicomanagement en het gebruik van beheersmaatregelen. Vanaf 2003/2004 zou ook aandacht besteed moeten zijn aan het waarderen van risico's conform marktprijzen en het clusteren van risico's.

580 Memo van InVra Plus BV aan de Blauwestad BV uit 2002 (exacte datum onbekend).

581 Commissie Risicowaardering; Risicowaardering bij Publieke Investeringsprojecten; 2003 Ministerie van Verkeer en Waterstaat et al.; Risicowaardering, aanvulling op de Leidraad OEI; december 2004 D. van Well-Stam et al.; Risicomanagement voor projecten, de RISMAN-methode toegepast; 2003.

582 Bepaling 2.10 uit de PPS-code rijksoverheid 2008, Ministerie van Financiën, 3 november 2008.

contractbeheer houdt het administreren van relevante managements- en verantwoordingsinformatie in. Dit is vanuit het oogpunt van bedrijfsvoering en verantwoording richting controlerende publieke organen van belang. Het contractbeheer betreft de onderstaande info:

- de door de private partijen te leveren periodieke en incidentele prestaties;
- de daadwerkelijk geleverde prestaties⁵⁸³;
- de verschillen tussen de te leveren en daadwerkelijk geleverde prestaties;
- de financiële en eventueel andere verplichtingen die jegens private partijen zijn aangegaan als vergoeding voor de te leveren prestaties;
- de contractueel overeengekomen compensatie als gevolg van de geconstateerde verschillen tussen de te leveren en daadwerkelijk geleverde prestaties;
- de daadwerkelijk toegepaste compensatie.

Een doeltreffende en doelmatige publiek-private samenwerking in een project als Blauwestad⁵⁸⁴ zou (heden ten dage) moeten voldoen aan de volgende voorwaarden:

1. Publieke en private partijen zijn betrokken die:
 - De 'competenties' in huis hebben om de beoogde taken en werkzaamheden op effectieve en efficiënte wijze uit te voeren en ook op die competenties worden aangesproken door de verdeling van taken;
 - 'Gelijke percepties' hebben van de aard en omvang van het project en de benodigde (wederzijdse) investeringen voor een soepele en duurzame samenwerking en om te voorkomen dat irritaties ontstaan (door het niet voldoen aan de verwachtingen). Daarbij hoort ook een gezamenlijk streefbeeld/ambitie;
 - Elkaars 'drijfveren en waarden' (bijvoorbeeld inzake professionaliteit, werkethos, communicatiestijlen, resultaatgerichtheid, etc.) kennen en accepteren, wederom voor een soepele en duurzame samenwerking en het voorkomen van irritaties.
2. De risico's op zodanige wijze:
 - Verdeeld zijn dat elk risico gedragen wordt door de partij die het risico het best kan beheersen en dat partijen geprikkeld worden tot goede prestaties;

583 Met *prestaties* wordt bedoeld op de contractueel overeengekomen (periodieke) verplichtingen in termen van goederen en diensten van een bepaalde kwaliteit en kwantiteit en op de daartegenover staande financiële verplichting tot het betalen van een (periodieke) geldelijke vergoeding.

584 Zie hiervoor bijvoorbeeld: 'Handleiding PPS & Gebiedsontwikkeling voor provincies', Kenniscentrum PPS, Den Haag, 2005 of 'Handleiding risicomangement bij PPS-gebiedsontwikkelingsprojecten', Dienst Landelijk Gebied, januari 2004 of 'PPS: een uitdagend huwelijk PPS bij combinatieprojecten, CPB Document No 2, mei 2001, Den Haag.

- Gemanaged worden dat maximaal voorkomen wordt dat de risico's zich voordoen en dat als ze zich voordoen de schade wordt beperkt.
3. Een bekostiging en financiering kent gebaseerd op realistische vertrekpunten, in staat om politieke, economische en financiële tegenwind te doorstaan, en die de private partijen maximaal prikkelt om effectief en efficiënt te opereren, hetgeen vereist:
 - 'Transparantie, consistentie en robuustheid';
 - 'Adequate' uitgangspunten, welke 'passen' bij het risicoprofiel van, en risicoverdeling in, het project; en
 - Ervoor zorgen dat privaat kapitaal ook daadwerkelijk risico loopt
 4. Afspraken kent die voorzien in:
 - 'Onvoorziene omstandigheden' die zich in een looptijd van een project van 15 jaar ongetwijfeld zullen voordoen en zich doorgaans makkelijker, soepeler en beter laten oplossen door procedures en handelingsprincipes welke geformuleerd zijn bij de start van een project, waarneer er een bereidheid tot samenwerking is, dan wanneer bovengenoemde omstandigheden zich voordoen en hele specifieke belangen van publieke en /of private partijen in het geding zijn;
 - 'Gewenste contractuele wijzigingen' die partijen kunnen hebben en waarover makkelijker en soepeler overeenstemming kan worden gevonden indien vooraf 'wijzigingsprincipes' zijn overeengekomen;
 - 'Beëindiging van de samenwerking' waarbij ongelijke belangen ook weer vragen om vooraf gestelde beëindigingsprincipes;
 - 'Tussentijdse evaluatiemomenten' om rechtvaardig in te kunnen spelen op veranderende beleids- en marktomstandigheden.
 5. Publieke aansturing plaatsvindt:
 - 'Op afstand', en zich richt op die factoren die de continuïteit van het project bepalen (en daarmee zorgen voor de borging van het publiek belang): beleids- en financieel rendement, de projectfinanciering, ontwikkelingen in de markt, tevredenheid van de verschillende partners in de samenwerking, en de strategische focus en financiële gezondheid van de partners;
 - 'Vanuit de wetenschap dat de overheid zich niet kan terugtrekken' omdat met publiek-private samenwerking in de regel een publiek belang gerealiseerd wordt.

5.2.2.2 inlichtingenplichten en geheimhouding

uitgangspunten en begrippen

Zowel de vraag hoe de inlichtingenrelatie (tussen verschillende bestuurs-/staatsorganen) moet worden uitgelegd, als de vraag welke betekenis toekomt aan de verschoningsgrond, wordt mede door politiek, niet-juridische factoren bepaald. Met name daar waar sprake is van waardering en afweging van belangen speelt dit punt een rol. Als gevolg van het interne karakter van de staatsrechtelijke inlichtingenrelaties kan bovendien op een andere wijze dan in veel andere inlichtingenrelaties met het geven van inlichtingen worden omgegaan. Zo is het eenvoudiger inlichtingen in vertrouwelijkheid, dat wil zeggen achter gesloten deuren of onder voorwaarde van geheimhouding toch te verstrekken. Het interne karakter van de inlichtingenrelatie werkt bovendien door in de aard van de belangen die worden beschermd. Particuliere belangen staan minder op de voorgrond, publieke belangen staan centraal.

Bepaalde keuzes van de wetgever zijn medebepalend voor de uitleg die aan staatsrechtelijke inlichtingenplichten en verschoningsgronden moet worden gegeven. Het gaat dan om zaken als de bijzondere positie van de volksvertegenwoordiging in ons staatsbestel, het idee van machtscheiding en van 'checks en balances', openbaarheid van bestuur, de rol van de overheid bij behartiging van het algemeen belang etc.

Verschoningsgronden, los van de vraag in welke procedure zij zich voordoen, delen een wezenskenmerk: zij vormen een rechtvaardiging voor een inbreuk op de verplichting informatie te verstrekken. De verschoningsgrond zelf is de clause die uitdrukt in welke gevallen of ter bescherming van welke belangen een verplichting tot het geven van inlichtingen kan of moet worden doorbroken. Inlichtingenrecht is niet (alleen) het recht om inlichtingen te vragen, het is ook het recht op het daadwerkelijk krijgen van die informatie.

Daarnaast is er een tweetal onderscheidingen te maken, namelijk tussen inlichtingenrecht en openbaarheid en anderzijds verschoning en geheimhouding. Een verschoningsgrond vormt een inbreuk op een inlichtingenplicht, de geheimhouding een inbreuk op de openbaarheid. Inlichtingenplicht en openbaarheid moeten echter niet op een lijn worden gesteld. Onder openbaarheid wordt in navolging van het gebruik in de literatuur, wetgeving en jurisprudentie verstaan: de toegankelijkheid van informatie voor een ieder. Openbaarheid betreft dus de mogelijkheid voor derden kennis te nemen van bepaalde informatie zonder dat zij hiervoor aan bepaalde eisen moet voldoen die hen van anderen onderscheiden. Bij het inlichtingenrecht daarentegen is juist wel sprake van een bijzondere positie van degene die inlichtingen krijgt ter onderscheiding van anderen.

Geheimhouding betekent dat van openbaarheid geen sprake kan zijn. Geheime informatie is niet voor een ieder beschikbaar. Daarmee is

echter nog niet gezegd dat iemand met een bijzonder inlichtingenrecht die informatie niet zou kunnen krijgen. Die situatie doet zich pas voor als ook sprake is van een verschoningsgrond: een uitzondering op een bijzonder inlichtingenrecht.

Verschoningsrecht kan het beste gekarakteriseerd worden als een uitzonderingsrecht⁵⁸⁵. Kenmerkend voor de problematiek van het verschoningsrecht is dat er sprake is van tegenstrijdige, tegenover elkaar staande belangen. Behartiging van het ene belang leidt tot aantasting van het andere belang. De problematiek van het verschoningsrecht is dan ook allereerst een problematiek van belangenafweging. Daarbij geldt dat de verschoningsgrond dient te worden afgestemd op de inlichtingenplicht waarop hij de uitzondering vormt .

betekenis van dualiseringsoperatie voor de verantwoordingsplicht

De verhouding tussen GS en PS was tot voor kort monistisch van aard. De oude grondslag van de verantwoordingsplicht van GS aan PS, te weten de verhouding van algemeen bestuur tot dagelijks bestuur bepaalde steeds minder de gedachten. Daarvoor in de plaats kwam de gedachte dat bestuur altijd gecontroleerd moet worden en dat dit het beste kon geschieden door het hoogste, democratisch gekozen orgaan in de provincie: de Staten. Dit is een veel dualistischer verantwoordingsrelatie waarin GS en PS duidelijk onderscheiden organen zijn met eigen taken en eigen belangen. In het monistische model diende verantwoording te worden afgelegd aan de hiërarchisch hogere omdat in feite diens bevoegdheden werden uitgeoefend – een dergelijke verantwoordingsrelatie draagt een intern karakter, al vindt het afleggen gewoonlijk wel in het openbaar plaats. Daar tegenover staat het dualistisch verantwoordingsmodel. De beide betrokken organen zijn in principe zelfstandig en nevenschikt en dus vloeit uit hun verhouding niet automatisch een verantwoordingsplicht voort. Er moeten dus externe factoren zijn die rechtvaardigen dat zo'n verantwoordingsrelatie in het leven wordt geroepen. De aanwijzing van PS als verantwoordingsgerechtigde vloeit voort uit zijn bijzondere positie als hoogste orgaan van de provincie en in zijn bijzondere legitimatie. De verantwoordingsplicht draagt hier een extern karakter⁵⁸⁶. Het afleggen van verantwoording kan worden beschouwd als een bijzondere vorm van informatieverstrekking: wie verantwoording aflegt, geeft rekenschap van zijn gedragingen en verstrekt daarover dus informatie, zij het informatie van een bijzondere soort. Verantwoording afleggen geschiedt dus altijd in een bijzondere relatie tussen twee personen/organen en slechts met betrekking tot bijzondere gegevens.

585 Inlichtingenplichten en verschoningsgronden in het Staatsrecht, Groningen 2006; proefschrift van S.A.J. Munneke, hoofdstuk 6 'Decentrale inlichtingenplichten en verschoningsgronden', p. 19 e.v.

586 Inlichtingenplichten en verschoningsgronden in het Staatsrecht, Groningen 2006; proefschrift van S.A.J. Munneke, hoofdstuk 6 'Decentrale inlichtingenplichten en verschoningsgronden', p. 216 e.v.

strijdigheid met het openbaar belang

Aanvankelijk noemde de regering in 1969 alleen ernstige schending van de privacy van particulieren en zaken die nog onder de rechter zijn als voorbeelden van belangen die aan de inlichtingenplicht in de weg zouden staan. Of daarvan daadwerkelijk sprake was zou in concreto, gelet op de omstandigheden van het geval moeten worden bepaald. De regering⁵⁸⁷ voegde daar echter nog een algemene norm aan toe: van strijd met het openbaar belang zou ook sprake kunnen zijn in gevallen 'waarin de afweging van alle in het geding zijnde belangen tot het weigeren van inlichtingen moet leiden.' De term openbaar belang maakt vooral duidelijk dat het gaat om zeer uitzonderlijke situaties ter bescherming van uitzonderlijke belangen, en dat een dergelijke weigering zo goed als mogelijk is, moet worden gemotiveerd.

verantwoordingsplicht

De plicht verantwoording af te leggen is een juridisch instrument ter controle van het openbaar bestuur. Het is de verplichting het gevoerde beleid en de genomen beslissingen ter behartiging van de provinciale aangelegenheden te rechtvaardigen en verdedigen tegenover het orgaan dat de hoogst hiërarchische positie binnen de provincie inneemt en tevens de vertegenwoordiging is van degenen over wie die bestuursmacht wordt uitgeoefend. De verantwoordingsplicht is een juridisch controle middel.

Kenmerkend voor het publiekrecht is dat daarin sprake is van de uitoefening van overheidsmacht middels niet aan een ieder toekomende bevoegdheden ter behartiging van het publieke of algemene belang. Deze bevoegdheden worden uitgeoefend door ambtsdragers – de beslissingen liggen gefundeerd in het ambt en zijn daarmee onlosmakelijk verbonden. Het duidelijkst is dat bij meerhoofdige organen: GS en PS hebben in het publiekrechtelijk rechtsverkeer een eigen positie, zij kunnen als eenheid handelen.

inlichtingenrechten in het gedualiseerde bestel

De dualiseringsoperatie was onder meer gericht op versterking van de controlerende positie van de Staten. Met het oog daarop is een aantal inlichtingenrechten in de wet opgenomen, die voorheen ontbraken, zoals het recht op onderzoek. Daarnaast werd de passieve inlichtingenplicht aangevuld met een actieve inlichtingenplicht: de verplichting om uit eigener beweging voor PS relevante informatie aan PS mee te delen. Artikel 167 lid 2 Provinciewet verplicht het College van GS en elk van zijn leden tot het aan PS geven van alle inlichting die PS voor de uitoefening van zijn taken nodig hebben. Het gaat hier om potentieel zeer vergaande verplichtingen, waarover veel onduidelijkheid bestaat.

vormgeving en doel van de actieve inlichtingenplicht

Bij de Grondwetsherziening in 1987 is gekozen voor de zinsnede dat het geven van inlichtingen noodzakelijk zou moeten zijn met

587 TK 1968-1969, 9882, nr.3, p.3.

het oog op een goede en democratische bestuursvoering, verplicht de decentrale regeling GS (en zijn leden) PS telkens te informeren wanneer dat nodig is voor de uitoefening van de taak van PS. Dit criterium mist voldoende scherpheid om de actieve inlichtingenplicht helder af te bakenen. Met de actieve inlichtingenplicht (artikel 167 lid 2 Provinciewet) is vooral de verplichting voor GS bedoeld om ervoor te zorgen dat PS zijn controlerende taak kunnen uitoefenen. Vandaar dat gesproken wordt over inlichtingen die PS nodig *hebben*, in plaats van nodig *achten*.

Dat het ongewenst is dat bepaalde informatie (al) openbaar wordt, is geen reden om inlichtingen te onthouden aan het orgaan dat geïnformeerd moet worden. Doel van de introductie van de actieve inlichtingenplicht is het bijdragen aan de duale verhoudingen tussen GS en PS. Het belangrijkste is dat de informatievoorziening er toe bijdraagt dat tussen PS en GS duale verhoudingen ontstaan. Dat kan alleen als beide over dezelfde informatie beschikken en daarmee gelijkwaardige partners zijn van elkaar. De actieve inlichtingenplicht kan dat bevorderen. Daarmee is echter niet bedoeld dat alle informatie waarover het College beschikt ook aan de Staten ter beschikking moet worden gesteld. Bij de duale verhoudingen past het informeren van PS op hoofdlijnen om de te voorkomen dat PS zelf het bestuur ter hand nemen.

De actieve inlichtingenplicht is ook opgenomen om PS in staat te stellen de kaderstellende en controlerende taken goed te kunnen uitoefenen. Het verstrekken van informatie is daarnaast ook van belang voor een goede uitoefening van de eigen taken van de Staten – informatievoorziening is in het bijzonder nodig nu de Staten als gevolg van de ontvlechting niet meer via gedeputeerden automatisch op de hoogte zijn en er bovendien een aantal bestuursbevoegdheden van PS aan GS zijn overgedragen.

verschoning van de actieve inlichtingenplicht

Het ontbreken van een (wettelijk vastgelegde) verschoningsgrond bij de actieve inlichtingenplicht, betekent niet automatisch dat deze niet zou bestaan. Informatie waarvan kennisneming in strijd is met het openbaar belang, zal niet – in ieder geval niet openbaar – worden verstrekt⁵⁸⁸. De mogelijkheid om inlichtingen in vertrouwen te verstrekken is een goede mogelijkheid om op het eerste oog tegenstrijdige belangen met elkaar te verenigen.

besloten commissievergadering

Beslotenheid van een vergadering brengt in het systeem van de Provinciewet niet automatisch een geheimhoudingsplicht ten aanzien van het besprokene mee. Daarvoor is een afzonderlijk besluit nodig, dat in de besloten vergadering zelf genomen dient te worden. Wordt een dergelijke geheimhoudingsplicht ten aanzien van het besprokene niet opgelegd of niet op dat moment, dan houdt openbaar-making

588 EK 2001-2002, 27 251, nr. 10b, p. 52.

van het besprokene geen schending van de geheimhoudingsplicht in (artikel 91 leden 1 tot en met 3 Provinciewet).

Elk orgaan beslist in principe zelf over de geheimhouding ten aanzien van het in een besloten vergadering van dat orgaan behandelde. Het opleggen van geheimhouding dient te gebeuren op grond van een belang dat genoemd is artikel 10 Wob, dat in de verschillende artikelen van toepassing is verklaard. Dat betekent dat PS beslissen over geheimhouding ten aanzien van mondelinge informatie die door GS (of een van zijn leden) in een besloten vergadering is verschaft. GS kunnen deze geheimhouding zelf niet opleggen en ook niet procedureel afdwingen. Deze geheimhouding blijft voortduren totdat het orgaan dat de geheimhouding heeft opgelegd, deze weer opheft. Tot zover is het helder: elk orgaan beslist in principe over de eigen geheimhouding van hetgeen in een besloten vergadering is behandeld, tenzij er een bijzondere regeling is getroffen. Het betekent wel dat GS nooit volledig zeker kunnen zijn van het de eventueel toegezegde geheimhouding.

stukken

Ingewikkelder is de regeling met betrekking tot het opleggen van geheimhouding over schriftelijke stukken. Elk orgaan kan over de stukken die hem worden overlegd geheimhouding opleggen. Dit is overeenkomstig de hoofdregel dat een orgaan over de 'eigen' geheimhouding beslist. Geheimhouding is te beschouwen als een kwaliteit die aan een stuk wordt toegekend en die daardoor een plicht in het leven roept voor degenen die van de inhoud van dat stuk kennis dragen.

Als bekeken wordt hoe lang de geheimhoudingsplicht duurt, dan geldt opnieuw het hoofdschap van de Staten. De hoofdregel is dat de geheimhouding voortduurt totdat het orgaan dat deze heeft opgelegd haar weer opheft, maar kent een uitzondering voor de betrokkenheid van PS. Zo bepaalt artikel 25 lid 3 van de Provinciewet dat de aan PS opgelegde geheimhoudingsplicht weer vervalt, indien deze niet in de eerst volgende vergadering wordt bekrachtigd. PS hebben over geheimhouding het laatste woord. Voor stukken die aan leden van PS zijn verschaft geldt een nog iets ander regime: hier geldt de hoofdregel dat de geheimhouding wordt opgeheven door het orgaan dat de geheimhouding heeft opgelegd (GS), tenzij het stuk waar het om gaat aan de Staten is voorgelegd. In dat geval kunnen alleen PS de geheimhouding opheffen.

geheimhouding en openbaar belang

Provinciale Staten beslissen over geheimhouding van mondelinge informatie die GS tijdens een vergadering verschaffen⁵⁸⁹ en over het voortduren van de geheimhoudingsplicht die GS hebben opgelegd als het gaat om stukken⁵⁹⁰. De geheimhouding kan dan ook slecht indirect worden afgedwongen door PS de toezegging te ontlokken dat de

589 Dit geldt evenzeer voor Statencommissies.

590 Provinciewet artikel 91 lid 2.

gegeven informatie geheim zal blijven. De beslissing tot het opleggen van geheimhouding wordt genormeerd door de weigeringsgronden die in artikel 10 van de Wob staan genoemd. Indien een van de daar genoemde belangen aan de orde is, is er een grondslag voor het opleggen van geheimhouding. Dat kan een reden zijn om geen beroep te doen op de verschoningsgrond strijd met het openbaar belang. Het kan echter ook zo zijn dat het genoemde belang een belang is dat ook aan de informatieverschaffing aan PS in de weg staat, zelfs als geheimhouding zou zijn gegarandeerd. De in de Wob genoemde belangen vallen niet automatisch samen met het in de verschoningsgrond genoemde 'openbaar belang'.

Wat onder het openbaar belang moet worden verstaan lijkt echter zelfs niet op hoofdlijnen te kunnen worden aangegeven⁵⁹¹. Er lijkt geen duidelijk achterliggend idee te zijn dat de invulling van het begrip inhoudelijk bepaalt. Het begrip lijkt synoniem te zijn met het begrip 'algemeen belang', opgevat als de norm die het gehele overheidshandelen stuurt, maar die zich niet simpelweg tot specifieke deelbelangen laat concretiseren. Het openbaar belang is de norm waaraan de verschillende overheidsorganen zijn gebonden, maar waarvan niet duidelijk is op welke wijze daaraan invulling moet worden gegeven.

Omdat een inhoudelijke afbakening van het begrip 'openbaar belang' ontbreekt, komt het dan op een volledige afweging van belangen aan. De verschoningsgrond, die bedoeld lijkt te zijn om deze afweging in concreto te sturen, kan die functie niet vervullen wanneer geen duidelijkheid over de inhoud ervan bestaat. Wat openbaar belang in een concreet geval inhoudt, wordt daarom volledig door de belangenafweging bepaald. Dat brengt met zich mee dat de verschoningsgrond 'strijd met het openbaar belang' ook sterk bepaald wordt door niet juridische factoren. Cruciaal is immers hoe de verschillende belangen worden gewaardeerd en welke gewicht aan welk belang wordt toegekend. Politieke, maatschappelijke, sociale en economische factoren spelen naast de juridische, een grote rol – evenals een normatieve blik op het hoe en waarom van de staat en van de overheid.

Het kan daarmee voor de Staten moeilijk zijn om te beoordelen of terecht een beroep op het openbaar belang wordt gedaan bij het niet geven van (gevraagde) inlichtingen. Alleen, GS en PS kunnen verschillen over hoe de belangen tegen elkaar afgewogen moeten worden, maar het is aan GS om hierover een besluit te nemen, niet in de laatste plaats omdat GS als enige over de informatie beschikken. Voor de Staten is dan van extra groot belang dat duidelijk wordt gemaakt welk deelbelang aan de weigering ten grondslag heeft gelegen. Welk belang is afgewogen tegen het belang de Staten te informeren?

591 Inlichtingenplichten en verschoningsgronden in het Staatsrecht, Groningen 2006; proefschrift van S.A.J. Munneke, hoofdstuk 6 'Decentrale inlichtingenplichten en verschoningsgronden', p. 272 e.v.

tot slot: het belang van openbaarheid

Openbaarheid is een groot goed en vergroot de controle op het bestuur en de legitimiteit van handelen van de betrokken overheidsorganen. Openbaarheid is nauw verbonden met de werkzaamheden van Provinciale Staten. Als vertegenwoordiging van het volk dient dat volk in de gelegenheid te worden gesteld zicht te houden op de wijze waarop het wordt vertegenwoordigd. Een vrij mandaat van volksvertegenwoordigers houdt niet in dat de wijze waarop zij hun taken vervullen, volledig aan het oog van de gerepresenteerden mag worden onttrokken. Openbaarheid draagt bovendien bij aan de controle op het bestuur. De druk die uitgaat van het feit dat inlichtingen en verantwoording in het openbaar moeten worden gegeven, bevordert de zorgvuldigheid van bestuur is de gedachte.

