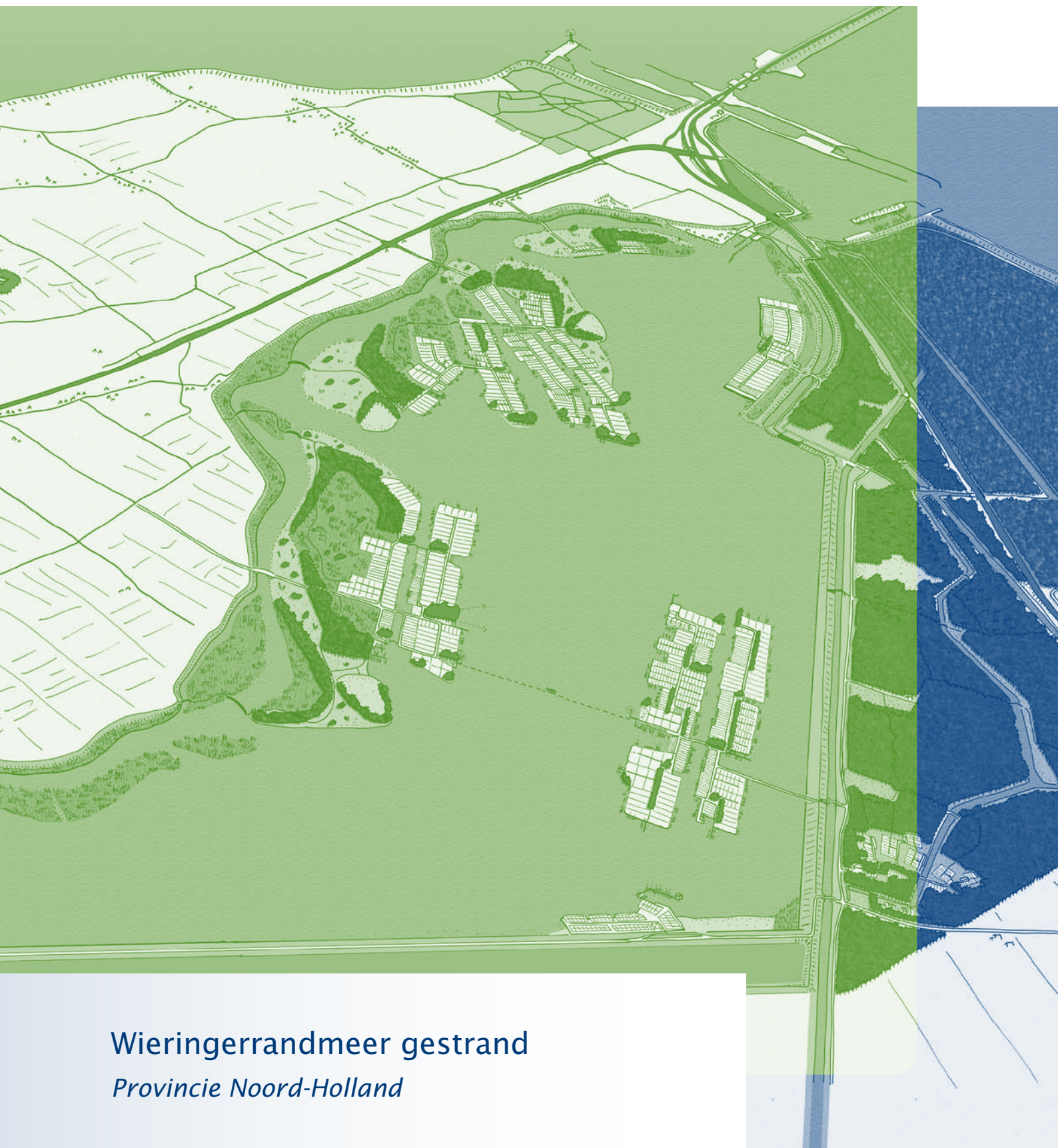




randstedelijke rekenkamer

Flevoland • Noord-Holland • Utrecht • Zuid-Holland



Wieringerrandmeer gestrand

Provincie Noord-Holland

Wieringerrandmeer gestrand

Provincie Noord-Holland

Amsterdam, januari 2012

Voorwoord

Een origineel plan, een nieuwe impuls voor de Kop van Noord-Holland en een uniek project, zo werd het Wieringerrandmeer door velen gezien. Het project zou de economie stimuleren en mooie natuur realiseren. Maar het Wieringerrandmeer kende ook tegenstanders, zoals dit protest in 2008 laat zien:



Bron: Agrarische Jongeren Wieringermeer

Provinciale Staten (PS) hebben vanaf het begin getracht goed betrokken te zijn bij het Wieringerrandmeer. De betrokkenheid is af te lezen aan de vele momenten waarop PS zich lieten informeren. Toch werd het project in november 2010 beëindigd. Veel Statenleden bleven op dat moment met de vraag zitten hoe het zover heeft kunnen komen. Waren PS kritisch genoeg en waren ze wel goed geïnformeerd over de risico's? De Rekenkamer heeft hierover een onafhankelijk oordeel gegeven en hoopt dat de diverse bevindingen, conclusies en aanbevelingen als handreiking kunnen dienen om toekomstige grote projecten beter te kunnen beheersen.

Sinds de start zijn er zowel binnen als buiten de provinciale organisatie zowel voorstanders als tegenstanders van het Wieringerrandmeer geweest. De Rekenkamer heeft met zeer veel betrokkenen, zeer open gesprekken kunnen voeren, waarbij de besproken feiten veelal hetzelfde waren, terwijl volgens de één het glas halfvol en volgens de andere halfleeg was. Wij willen alle betrokkenen hartelijk danken voor hun waardevolle bijdrage aan dit onderzoek.

Het onderzoek is uitgevoerd door mr. Iris Brugman, drs. Annelies Eggebeen, drs. Dharma Tijam (onderzoekers), drs. Heleen Verlinde (projectleider tot september 2011) en drs. Arjan Wiggers (directielid).

dr.ir. Ans Hoenderdos-Metselaar MBA
bestuurder/directeur Randstedelijke Rekenkamer

Inhoudsopgave

Conclusies en aanbevelingen	5
Reactie Gedeputeerde Staten	13
Nawoord Rekenkamer.....	19
1. Inleiding.....	21
1.1 Aanleiding.....	21
1.2 Beschrijving project Wieringerrandmeer	21
1.3 Probleemstelling en onderzoeksvragen	23
1.4 Afbakening	24
1.5 Werkwijze	24
1.6 Beoordelingskader	25
2. Omvang van de risico's en lasten	27
2.1 Ontwikkeling van omvang risico's en lasten	27
2.2 Kwaliteit informatievoorziening over omvang risico's en lasten.....	35
2.3 Kwaliteit besluitvorming over omvang risico's en lasten	44
3. Risicoverdeling.....	47
3.1 Ontwikkeling van de risicoverdeling	47
3.2 Kwaliteit afspraken over de risicoverdeling	50
3.3 Kwaliteit informatievoorziening over de risicoverdeling	52
3.4 Kwaliteit besluitvorming over de risicoverdeling	53
4. Financiering	55
4.1 Ontwikkeling van de financieringsbehoefte.....	55
4.2 Kwaliteit onderbouwing benodigde financiering	57
4.3 Kwaliteit informatievoorziening benodigde financiering	59
4.4 Kwaliteit besluitvorming benodigde financiering	61
5. Stopzetten project Wieringerrandmeer	63
5.1 Ontwikkelingen rondom beëindiging	63
5.2 Kwaliteit besluitvorming stoppen/doorgaan	64
5.3 Kwaliteit (contractuele) afspraken beëindiging	67
5.4 Kwaliteit besluitvorming afwikkeling	68
5.5 Kwaliteit informatievoorziening afwikkelingskosten	73
BIJLAGE A Toelichting dynamische grondexploitatie	75
BIJLAGE B Lijst van geraadpleegde bronnen.....	77
BIJLAGE C Lijst van geïnterviewde en geraadpleegde personen	81
BIJLAGE D Afkortingen	83

Conclusies en aanbevelingen

Na een korte uiteenzetting van de aanleiding en probleemstelling, worden de conclusies en aanbevelingen van dit onderzoek gepresenteerd.

Op 15 november 2010 besloten Provinciale Staten (PS) op voorstel van Gedeputeerde Staten (GS) het project Wieringerrandmeer stop te zetten. Aanleiding voor dit besluit was dat voortzetting van het project een onverantwoord risico voor de provincie zou betekenen. GS hadden aangegeven dat banken vanwege de economische crisis geen kredieten zouden verstrekken zonder extra garantstellingen van de deelnemende partijen. Zowel de publieke als de private partijen waren hiertoe niet bereid.

Het project Wieringerrandmeer was een initiatief van de provincie Noord-Holland om de ruimtelijke kwaliteit van de Kop van Noord-Holland te versterken. De aanleg van het randmeer was bedoeld om een impuls te geven aan de sociaal-economische ontwikkeling van de Kop van Noord-Holland, om een robuuste ecologische verbinding tussen IJsselmeer en Noordzee te creëren en meer ruimte voor waterberging in het gebied te hebben. Het project Wieringerrandmeer was een samenwerkingsverband van de provincie Noord-Holland, de gemeenten Wieringen en Wieringermeer en bedrijvenconsortium Lago Wirense (Volker Wessels Vastgoed en Boskalis).

Op verzoek van het Presidium van PS heeft de Randstedelijke Rekenkamer de besluitvorming over het project Wieringerrandmeer geëvalueerd. De probleemstelling voor dit onderzoek bestaat uit de volgende doel- en vraagstelling:

Doelstelling: Lessen trekken uit het stopzetten van het project Wieringerrandmeer, die PS en GS kunnen gebruiken in toekomstige (PPS) projecten.

Vraagstelling: In hoeverre heeft vanaf 2004 de ontwikkeling van de risico's en de financiering een rol gespeeld bij het stopzetten van het project Wieringerrandmeer?
--

Ter beantwoording van de vraagstelling heeft de Rekenkamer vier thema's onderzocht:

1. de omvang van risico's en lasten van het project;
2. de verdeling van de risico's tussen publieke en private partijen;
3. de financiering van het project;
4. de stopzetting en afwikkeling van het project.

Per thema is ook de kwaliteit van de informatievoorziening aan PS en GS en het gebruik van deze informatie bij de besluitvorming door PS en GS onderzocht.

Conclusies

De algemene conclusie van dit onderzoek luidt als volgt:

Algemene conclusie

Het probleem om de financiering van het project Wieringerrandmeer rond te krijgen, is gebruikt als aanleiding om het project te beëindigen. Dit probleem had echter veel eerder onderkend kunnen worden. Tevens heeft de provincie nauwelijks naar oplossingen gezocht. Afgezien van het financieringsprobleem hebben zich rond de besluitvorming om het project te beëindigen geen grote wijzigingen voorgedaan in de lasten en risico's. Gedurende het project zijn GS en PS voldoende geïnformeerd over de omvang van de risico's en lasten voor de provincie. Doordat de provincie heeft gekozen voor eenzijdige beëindiging, is de provincie volgens provinciale berekeningen € 3,7 mln. duurder uit dan wanneer de betrokken partijen gezamenlijk geen oplossing voor het probleem hadden gevonden.

Deze algemene conclusie wordt onderbouwd door vier deelconclusies:

Deelconclusie 1

Het probleem van de financiering is gebruikt als aanleiding om het project te beëindigen. De economische crisis, die daarbij als oorzaak is genoemd, heeft het probleem van de financiering niet veroorzaakt, maar mogelijk wel versterkt. Want al voor de crisis had onderkend kunnen worden dat de financiering van het project een probleem was. De financiering heeft gedurende de gehele periode echter te weinig aandacht gekregen. Het advies uit 2006 om de financiering snel te regelen, is door de provincie niet opgevolgd.

Toelichting

In 2006 hebben Simmons & Simmons geadviseerd dat de provincie snel zicht zou moeten hebben op de financierbaarheid van het totale project. Om dat zicht te krijgen, moest een zogeheten dynamische grondexploitatie worden opgesteld, waaruit duidelijk moest worden wanneer de Grondexploitatiemaatschappij (GEM) kosten zou maken en wanneer de GEM opbrengsten zou krijgen. Aangezien de kosten van de ontwikkelingen in het gebied voor een groot deel eerder gemaakt zouden worden dan de opbrengsten van de woningverkoop ontvangen zouden worden, zou de GEM een financieringsbehoefte hebben. Tijdens het onderzoek van de Randstedelijke Rekenkamer is het advies van Simmons & Simmons om financiering snel te regelen van meerdere kanten onderschreven. De financiering had al grotendeels geregeld moeten zijn voor de oprichting van de GEM.

De provincie en de andere betrokken partijen hebben het advies van Simmons & Simmons niet opgevolgd. De financiering van het project heeft gedurende de gehele periode niet de aandacht gekregen die het verdiende. Al uit de eerste versies van de dynamische grondexploitatie blijkt dat de financieringsbehoefte groter is dan het bedrag waarvoor de provincie garant wil staan. Bovendien zijn vanaf 2006 van verschillende kanten vraagtekens gezet bij de haalbaarheid van een lening aan de GEM zonder aanvullende garantstellingen van de provincie en/of Lago Wirense (de zogeheten non-recourse financiering). Simmons & Simmons stelt in 2006 in het advies over de Samenwerkingsovereenkomst (SOK) dat financiering van de business case op non-recourse basis geen realistische veronderstelling is. BNG geeft aan vanaf de eerste gesprekken in 2007 tegen de provincie gezegd te hebben dat het project Wieringerrandmeer te omvangrijk en te risicovol was voor financiering zonder garantstellingen. De provincie had dus kunnen weten dat de financiering een probleem was, ook toen er nog

geen sprake was van een economische crisis. Activiteiten om financiering te regelen zijn beperkt gebleven tot enkele verkennende gesprekken. Er is nooit een plan uitgewerkt hoe de benodigde financiering kon worden verkregen.

De economische crisis is dus niet aan te wijzen als oorzaak voor het probleem met de financiering. Het is wel mogelijk dat de crisis het probleem van de financiering heeft versterkt. De business case bleek na het ontstaan van de economische crisis niet meer sluitend te zijn. Om de business case meer sluitend te maken, zijn de plannen aangepast. Die aanpassingen hebben eraan bijgedragen dat de behoefte aan externe financiering groter is geworden.

Deelconclusie 2

De provincie heeft nauwelijks naar oplossingen gezocht nadat in juni 2010 duidelijk was geworden dat er een financieringsopgave van € 140 mln. lag. GS hebben de ambtelijke organisatie, de GEM en Lago Wirense nauwelijks gelegenheid meer gegeven om mogelijke oplossingen uit te werken.

Toelichting

Toen in de zomer van 2010 definitief duidelijk was dat banken geen lening wilden verstrekken zonder garantstelling, heeft de provincie (in casu GS) geen serieuze poging meer ondernomen om dit probleem op te lossen en door te gaan met het project. Door de lijn die GS in het vervolgtraject hebben gekozen, werd de kans op stopzetting van het project zeer reëel. GS hebben de deadline op 1 november 2010 gezet. Er restten daarmee nog geen twee maanden om tot een oplossing van het probleem van de financieringsopgave van € 140 mln. te komen. De GEM had echter graag meer tijd gekregen om een idee uit te werken waarmee de financieringsbehoefte kon worden verkleind. Voorstellen voor mogelijke oplossingen van de ambtelijke organisatie en Lago Wirense werden door de gedeputeerde afgewezen.

Deelconclusie 3

Afgezien van het financieringsprobleem hebben zich rond de besluitvorming om het project te beëindigen geen grote wijzigingen voorgedaan in de lasten en risico's voor de provincie. GS en PS zijn gedurende het project voldoende geïnformeerd over de *omvang* van de risico's en lasten voor de provincie, die in de periode 2006-2010 toeneemt van € 100,5 mln. naar € 115,5 mln. Het is wel denkbaar dat door de economische crisis in 2008 de risico's anders beleefd werden en dat dit het politieke draagvlak voor het project heeft beïnvloed. Dit geldt mogelijk ook voor inhoudelijke wijzigingen aan het project, zoals het schrappen van de staande mastroute in november 2009 om het project weer financieel sluitend te krijgen.

Hoewel GS en PS voldoende zijn geïnformeerd over de *omvang* van de risico's en lasten voor de provincie, had de informatie aan PS over de risico's en lasten op een meer transparante en begrijpelijke wijze gepresenteerd kunnen worden. Voor GS en PS is de *verdeling* van risico's, lasten en winst tussen de private en publieke partijen niet inzichtelijk gemaakt. Gaandeweg is de afspraak om de risico's 50/50 te delen met de private partijen, losgelaten. Uiteindelijk resulteerde een project waarbij voornamelijk de provincie risicodragend was en de private partijen nagenoeg geen risico's namen.

Toelichting

GS en PS zijn in de periode 2004-2010 bijna jaarlijks bij besluitvormingsmomenten geïnformeerd over het totale bedrag aan risico's en lasten dat voor rekening van de publieke partijen zou komen. In 2006 werd duidelijk dat hiervan € 100,5 mln. voor rekening van de provincie zou komen, in de vorm van garantstellingen en een bijdrage.

In de jaren daarna varieert het totaalbedrag tot maximaal € 124,5 mln. Op het moment van beëindiging (eind 2010) was het totaalbedrag aan lasten en risico's voor de provincie € 115,5 mln. Het totaalbedrag aan risico's is in de periode voorafgaand aan de stopzetting nauwelijks gewijzigd. Dit laat onverlet dat de context van het project wel veranderd is sinds 2008. De economische crisis heeft er wellicht toe geleid dat risico's anders werden beleefd. Daarnaast heeft het project sindsdien een grote inhoudelijke wijziging ondergaan toen eind 2009 de staande mastroute voorlopig geschrapt werd. In interviews is aangegeven dat dit wel invloed heeft gehad op het politiek draagvlak voor het project.

Zowel GS, als PS hebben over het algemeen veel en relevante informatie over de (omvang van de) risico's en lasten voor de provincie gekregen. GS en PS betrokken de informatie over risico's en lasten bij hun besluitvorming. De kwaliteit van de informatie aan GS en PS was over het algemeen voldoende. De Rekenkamer beoordeelt dat de informatievoorziening beter had gekund, want:

- a. Een enkele keer werd essentiële informatie zeer impliciet gepresenteerd aan GS en PS. Zo werd het tekort van € 5 mln. op de eerste business case (2004) alleen in een bijlage weergegeven, werd het vervallen van de extra gemeentelijke bijdrage van € 59 mln. (2005) niet benoemd in de GS-nota of de PS-voordracht en werd het tekort op de business case bij de SOK (2008) niet expliciet onder de aandacht gebracht;
- b. De begrijpelijkheid van de informatie aan GS en PS was niet altijd optimaal. Soms was de toelichting te beknopt en werden posten niet opgeteld. Ook varieerde regelmatig de wijze waarop een overzicht van provinciale bijdrage(n) en risico's werd gegeven;
- c. De informatievoorziening aan PS – en in mindere mate aan GS – was soms ontoereikend:
 - PS werden niet goed geïnformeerd over het schrappen van het risicobedrag van € 50 mln. in 2009/2010;
 - Een post 'onvoorzien' ontbrak op de business case;
 - PS ontvingen weinig informatie over de kans van optreden per risico, terwijl dit regelmatig veranderde;
 - Er bestonden meer risico's en lasten voor de GEM, dan opgenomen in de business case. Dit is niet duidelijk gecommuniceerd aan GS en PS;
- d. PS hebben inzage gehad in alle geheime documenten. PS ontvingen niet alle geheime documenten per post, sommige werden ter inzage gelegd bij de griffie. Dit beperkte de mogelijkheid voor Statenleden om de documenten goed te doorgronden.

GS en PS zijn geïnformeerd over het feit dat de risicoverdeling tussen publieke en private partijen onevenwichtig was. Voor GS en PS is echter niet inzichtelijk gemaakt hoe de risico's, lasten en winsten over de private en publieke partijen verdeeld zouden worden. GS en PS hebben een enkele keer naar de risicoverdeling gevraagd, maar dit leidde nooit tot een overzicht van de risico's voor publieke en private partijen. Toch gingen zowel GS, als PS akkoord wanneer besluiten over risico's voor de provincie voorlagen.

De uiteindelijke afspraken over de risicoverdeling passen niet bij het joint-venture model waarvoor was gekozen. Langzamerhand is het uitgangspunt uit de Intentieovereenkomst (IOK) om de risico's 50/50 te delen met de private partijen, losgelaten. Uiteindelijk resulteerde een vrij traditioneel project waarbij voornamelijk de provincie risicodragend was. De private partijen namen nagenoeg geen risico's op zich en zouden wel minimaal 8% winst op de verkoopprijs krijgen. Zoals in eerdere onderzoeken reeds is geconstateerd, had het project Europees moeten worden aanbesteed. Deze "weeffout" zou de onderhandelingen hebben bemoeilijkt en één van de oorzaken voor de scheve risicoverdeling zijn, aldus geïnterviewde betrokkenen.

Deelconclusie 4

Bij het stopzetten van het project Wieringerrandmeer hebben GS gekozen voor een snelle maar dure afwikkeling. Als GS hadden gekozen om te stoppen nadat er door partijen geen oplossing voor het gezamenlijke probleem was gevonden, was de provincie € 3,7 mln. minus procedurekosten goedkoper uit. De Rekenkamer heeft niet kunnen constateren dat GS een financiële afweging hebben gemaakt, waarbij de procedurekosten zijn afgewogen tegen de € 3,7 mln. die dit aan kosten voor de provincie had kunnen besparen. De interpretatie die de provincie heeft gegeven aan de Exitregeling was mogelijk niet de juiste; het werkelijke verschil tussen beide opties was mogelijk niet € 3,7 mln. maar € 10 mln.

Toelichting

GS hebben ervoor gekozen om de SOK snel en eenzijdig te beëindigen. Bij eenzijdige beëindiging hoorde een kosten- en schadevergoeding aan Lago Wirense. Een andere optie was het beëindigen van de SOK vanwege een bijzondere omstandigheid. Bij deze optie hebben partijen 24 maanden de tijd om tot een oplossing te komen. Na deze periode kan de SOK worden beëindigd. De interpretatie die de provincie destijds op dit punt heeft gegeven aan de Exitregeling was mogelijk niet de juiste. Volgens de Rekenkamer had de provincie in een dergelijk geval de kosten en het ingelegde eigen vermogen niet aan de private partijen hoeven te vergoeden. GS zijn uitgegaan van een verschil tussen beide opties van € 3,7 mln. terwijl de interpretatie van de Rekenkamer leidt tot een verschil van circa € 10 mln.

De juridisch adviseur van de provincie heeft geconcludeerd dat de provincie goede argumenten had om de SOK te beëindigen vanwege een bijzondere omstandigheid. Uit de verschillende vergaderverslagen van GS heeft de Rekenkamer niet kunnen concluderen dat er een gedegen financiële afweging is gemaakt. Duidelijk wordt dat GS geen zin hadden in "juridisch getouwtrek" en vòòr 1 november 2010 duidelijkheid wilden hebben. Daarmee reduceerden GS de opties tot doorgaan of eenzijdig beëindigen. Vanuit de provincie is aangegeven dat het financiële verschil tussen eenzijdig beëindigen en dooronderhandelen wel degelijk een onderwerp van gesprek is geweest. Volgens GS en de ambtelijke organisatie woog het financiële verschil van € 3,7 mln. niet op tegen de kosten die nog gemaakt zouden moeten worden. Hierbij zijn door de provincie ook de kosten van de GEM genoemd. De Rekenkamer wil benadrukken dat bij het in de GS-nota opgenomen verschil van € 3,7 mln de doorlopende kosten van de GEM (tot eind 2011) reeds waren meeberekend.

Aan PS is de alternatieve beëindigingsoptie niet voorgelegd. PS hebben twee opties gekregen: stoppen of doorgaan. Onder stoppen werd direct stoppen en eenzijdig beëindigen verstaan.

In juni 2011 is door het seniorenconvent gevraagd om het onderzoek uit te breiden met een analyse van de schadevergoedingen. Eén van de vragen was of de door GS verstrekte informatie over de afwikkelingskosten aansloot op de contractuele afspraken. In een memo van 18 mei 2011 heeft de gedeputeerde een overzicht verstrekt van de gemaakte kosten. De Rekenkamer heeft geconstateerd dat deze informatie aansluit op de contractuele afspraken die gelden bij een eenzijdige beëindiging van de SOK.

Aanbevelingen

Uit de hiervoor gepresenteerde deelconclusies en hun toelichting, volgen de volgende aanbevelingen:

A. Aanbevelingen aan PS naar aanleiding van de hiervoor gepresenteerde conclusies

- A1. Zorg er bij grote projecten voor dat financiering al vroeg in de planvorming dezelfde aandacht krijgt als andere onderdelen van het project. Hierdoor wordt snel duidelijk of en onder welke voorwaarden financiers bereid zijn het project (mee) te financieren.
- A2. Draag GS op om in een projectbegroting altijd een onzekerheidsmarge op te nemen, ter dekking van onvermijdbare, onbekende en onvoorzienbare gebeurtenissen. Een onzekerheidsmarge van 25% op de totale begroting aan het einde van de verkenningsfase is gangbaar bij projecten uit het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport van de rijksoverheid. Naarmate het project vordert, kan deze onzekerheidsmarge door risicobeheersing worden teruggebracht.
- A3. Stel vooraf vast welke informatie u bij de besluitvorming over het project wenst te ontvangen (zie aanbeveling B.1). Bewaak dat belangrijke onderwerpen in PS-voordrachten volledig, begrijpelijk en prominent worden gepresenteerd. Bewaak tevens dat de presentatie van deze onderwerpen vergelijkbaar is met de presentatie in eerdere PS-voordrachten en dat eventuele verschillen expliciet worden toegelicht.
- A4. Wees, in navolging van het gewijzigde reglement van orde van 11 juli 2011, terughoudend met het opleggen van geheimhouding omtrent de inhoud van vergaderstukken. Laat zo nodig gevoelige informatie in een aparte geheime bijlage opnemen en houd alle andere informatie wel openbaar.
- A5. Zorg dat u de informatie die u van GS ontvangt, goed kunt doorgronden. Laat u goed informeren door GS, de ambtelijke organisatie en eventueel door externe adviseurs. Wees alert op het beantwoord krijgen van vragen.
- A6. Laat u in samenwerkingsprojecten informeren over de verdeling van risico's en winst tussen de partijen die betrokken zijn bij het project. Weeg daarbij af welk provinciaal aandeel in deze verdeling acceptabel is voor het maatschappelijke doel dat wordt beoogd. Draag GS op om de risico's zo te verdelen dat elk risico gedragen wordt door de partij die het risico het best kan beheersen en dat partijen geprikkeld worden tot goede prestaties. Beoordeel bij de verdeling van de risico's eveneens of alle partijen zich nog in gelijke mate aan het project committeren.

B. Aanbevelingen aan PS uit het Rekenkameronderzoek 'Grip op grote projecten' die nog niet zijn uitgevoerd

De provincie Noord-Holland heeft geen algemene procesafspraken gemaakt voor grote projecten, ondanks een PS-besluit in 2008 hiertoe naar aanleiding van het onderzoek 'Grip op grote projecten' van de Randstedelijke Rekenkamer. Derhalve herhaalt de Rekenkamer de aanbevelingen die nog steeds actueel zijn:

- B1. Maak vooraf procesafspraken tussen PS en GS, zodat de besluitvorming en informatievoorziening systematisch verloopt. Het heeft hierbij de voorkeur algemene afspraken voor grote projecten te maken. Indien het project hierom vraagt, kunnen aanvullend specifieke projectafspraken gemaakt worden. Overweeg om de griffie de uitvoering van deze afspraken te laten bewaken.
Neem in deze afspraken de volgende punten op:
 - de momenten waarop PS betrokken moeten zijn bij de besluitvorming;
 - welke informatie PS voor de besluitvorming over het project moeten ontvangen.Neem daarnaast de volgende punten, die doorgaans goed gaan, ook mee in de afspraken:
 - hoe de informatie begrijpelijk en vergelijkbaar kan worden gepresenteerd;
 - op welke momenten PS voortgangsinformatie ontvangen.
- B2. Wacht met de toepassing van de afspraken (zoals bedoeld onder B1.) niet tot nieuwe projecten. De gemaakte afspraken kunnen ook op lopende projecten worden toegepast.

Bij de vaststelling van het rapport 'Grip op grote projecten' hebben PS besloten de statengriffie de opdracht te geven om een aantal actiepunten uit te werken.¹ Het gaat om de volgende punten:

- a. De Statengriffie gaat in overleg met GS na in hoeverre het beoordelingskader van de Rekenkamer als aanvulling kan worden opgenomen in de huidige werkwijze;
- b. De Statengriffie gaat na voor welke grote lopende projecten alsnog procesafspraken gemaakt moeten worden en beziet in hoeverre hierbij het beoordelingskader kan worden toegepast;
- c. Schriftelijk in kennis te stellen door GS van de commissie Wegen, Verkeer en Vervoer van het moment van indienen van het beslisdocument van het MIRT;
- d. Het invoeren van eenduidigheid bij voortgangsrapportages aan PS, verder uit te werken en een voorstel voor uitvoering uiterlijk drie maanden na vaststelling van deze voordracht voor te leggen aan het Presidium.

In 2010 heeft de Rekenkamer de provincie middels het rapport Doorwerking grip op grote projecten nogmaals opgeroepen om aan de slag te gaan met procesafspraken voor grote projecten. Het doorwerkingsrapport van 18 mei 2010 is echter op het moment van schrijven (januari 2012) nog niet geagendeerd in de provincie Noord-Holland.

C. Lessen uit provinciale evaluatie gebiedsontwikkeling Crailo (oktober 2011)

In 2011 heeft de sector Kennis en Beleidsevaluatie het gebiedsontwikkelingsproject Crailo geëvalueerd. De commissie Ruimte en Milieu heeft op 21 november 2011 kennis genomen van het rapport en de leerpunten die daarin zijn verwoord. Een aantal leerpunten acht de Rekenkamer ook in het kader van dit onderzoek relevant en brengt deze nogmaals onder de aandacht:²

- Wie meer risico loopt in gebiedsontwikkelingsprojecten, hoort meer de regierol zelf in te vullen en zich minder afhankelijk op te stellen ten opzichte van andere deelnemende partijen.
- Wanneer de provincie besluit een risicodragende regierol te vervullen in een gebiedsontwikkelingsproject, moet op basis van een actor- en belangenanalyse de risicoverdeling over de verschillende betrokken partijen worden bepaald. Vervolgens moet op basis daarvan de besluitvormende invloed van de verschillende partijen worden bepaald. Uitgangspunt daarbij moet zijn dat de mate van invloed in het besluitvormingsproces gekoppeld is aan de mate waarin partijen risicodragend betrokken zijn bij de gebiedsontwikkeling. Uiteindelijke inzet is te komen tot een realistisch en haalbaar plan dat gedragen wordt door de verschillende partijen.
- Zorg in gebiedsontwikkelingsprojecten voor een risicodragende betrokkenheid van andere partijen, zodat een gedeeld belang ontstaat voor het laten slagen van projecten en daarmee samenhangende aanbestedingsprocedures.

¹ Presidium, Memo rapport Randstedelijke Rekenkamer 'Grip op grote projecten', 10 maart 2008.

² Provincie Noord-Holland (2011), Evaluatie gebiedsontwikkeling Crailo, 13 oktober 2011, pp. 6-8.

Reactie Gedeputeerde Staten

Op de hierna volgende pagina's is de reactie van Gedeputeerde Staten van de provincie Noord-Holland op de conclusies en aanbevelingen opgenomen.



Provincie Noord-Holland

POSTBUS 3007 2001 DA HAARLEM

Randstedelijke Rekenkamer
dr. ir. A. Hoenderdos-Metselaar MBA en drs. A. Wiggers
Teleportboulevard 110
1043 EJ Amsterdam

Gedeputeerde Staten

Uw contactpersoon

A. W. Voordenhout

MID/AFD

Doorkiesnummer (023) 514 3137

voordenhouta@noord-holland.nl

VERZONDEN 12 JAN. 2012 1 | 5

Betreft: Bestuurlijke reactie onderzoek "Evaluatie van de procesgang omtrent de risico's van het Wieringerrandmeer"

Geachte mevrouw Hoenderdos en heer Wiggers,

Kenmerk

2011-70289

10 JAN, 2012

Graag gaan wij in op de uitnodiging om te reageren op de Bestuurlijke nota "Evaluatie van de procesgang omtrent de risico's van het Wieringerrandmeer".

Uw kenmerk

2011/AW/145

U heeft de afgelopen maanden met veel partijen en personen gesproken. Elke partij en persoon heeft een eigen visie op dit omvangrijke project, waarover de afgelopen 8 jaar veel is gesproken en onderhandeld.

Vanuit provinciaal perspectief willen wij een aantal kanttekeningen plaatsen bij uw bevindingen.

Onze kanttekeningen zijn in een zestal categorieën te vatten:

1. Rol provincie versus project

In 2003 is gekozen voor een PPS constructie voor uitvoering van het project. Vanuit provinciaal perspectief betekende dit dat alle kosten en opbrengsten van het project ondergebracht zouden worden in de PPS (later GEM genaamd). De diverse in 2004 en 2005 opgestelde financieringsprognoses gaven dan ook de geschatte kosten en opbrengsten voor het **project** aan en niet de provinciale verplichtingen. Ook de provinciale bijdrage van € 29 miljoen was op dat moment nog geen verplichting.

Waar op diverse plaatsen in uw nota sprake is van provinciale risicoprofielen in 2004 en 2005 van € 100 tot € 150 miljoen is dat feitelijk onjuist. Pas in 2008 is hiertoe besloten.

Postbus 3007
2001 DA Haarlem
Telefoon (023) 514 3143
Fax (023) 514 3030

Ceylonpoort 5-25
Haarlem [2037 AA]
www.noord-holland.nl

In alle provinciale besluitvorming tot en met voorjaar 2006 stond nadrukkelijk vermeld dat de provinciale risico's tot dat moment waren beperkt tot de risico's op de grondaankopen en de uitgaven vanwege plankosten.

Eerst bij het indienen van de voordracht van november 2006 is aan Provinciale Staten (PS) voorgelegd dat het provinciale risicoprofiel kon oplopen tot € 100,5 miljoen. PS hebben in december 2006 besloten hier **niet** mee in te stemmen en hebben besluitvorming over de beschikbaarstelling en fasering van de overeengekomen provinciale bijdragen afhankelijk gemaakt van het oordeel over de op te stellen Businesscase.

2. Presentatie Risico's

Enigszins verwant met het vorige punt is de discussie omtrent de presentatie van de risico's. Met name in 2004 en 2005 werden dermate majeure aanpassingen aan het project gedaan, denk aan de Niedorp-sessies en de discussie over de woningaantallen, dat de project-begroting regelmatig werd aangepast. PS werden hier steeds over geïnformeerd, maar dit leidde niet tot provinciale besluitvorming. Op de momenten dat besluitvorming zou plaatsvinden over provinciale bijdragen is steeds een second-opinion van een externe partij gevraagd en - in aanwezigheid van de externe opstellers - met PS besproken. Dit betrof Simmons & Simmons tweemaal in 2006 en Deloitte in 2008 respectievelijk 2009.

3. Toepassing Exit-regeling

U heeft juridische deskundigen laten kijken naar de toepasbaarheid van art. 1.6, sub f van de exit-regeling. Zij gaven aan niet bekend te zijn met de intentie achter de bepalingen. De vraag hoe in een schriftelijk contract de verhouding van partijen is geregeld kan niet worden beantwoord op grond van alleen maar een taalkundige uitleg van de bepalingen van dat contract. Voor de beantwoording van die vraag komt het immers aan op de zin die partijen in de gegeven omstandigheden over en weer redelijkerwijs aan deze bepalingen mochten toekennen en op hetgeen zij te dien aanzien redelijkerwijs van elkaar mochten verwachten (Haviltex-arrest).

Het is vanzelfsprekend relevant dat het besluit, dat is genomen in de zomer van 2006 op basis van de second-opinion van Simmons & Simmons, om een SOK op hoofdlijnen te sluiten en vervolgens gedurende een periode van negen maanden de nog openstaande punten uit te werken, op weerstand stuitte bij Iago Wirense. In haar ogen was het toen voorliggende pakket voldoende voor besluitvorming en werden nodeloos kosten gemaakt. In de onderhandelingen over de

exit-regeling, die plaatsvonden eind 2006, heeft dat geleid tot het opnemen van de bepalingen dat Lago Wirense in alle gevallen van beëindiging van de SOK zou worden gecompenseerd voor door haar (in overleg) gemaakte plankosten. Dat is ook opgenomen in de voordracht van december 2006.

Zoals eerder gesteld kunnen wij ons dan ook niet verenigen met de interpretatie die de Rekenkamer geeft aan de exit-regeling op pagina 62 van de Bestuurlijke nota, waarin staat dat de provincie in een geval van beëindiging wegens een "Langdurig Geval van Aanpassing" of overmacht de gemaakte kosten en het eigen vermogen niet aan de private partijen zou behoeven te vergoeden.

Kort gezegd zou het een onlogische gang van zaken zijn als Lago Wirense wel recht zou hebben op een vergoeding van de door haar gemaakte kosten bij wanprestatie aan haar zijde (art. 1.5 exit-regeling) en niet in een situatie van "Langdurig Geval van Aanpassing" waarbij zou worden besloten tot liquidatie van GEM. Uit het verslag blijkt voorts dat de opsteller van de Exit-regeling zich niet kon herinneren dat een dergelijk exit-scenario door partijen is bedoeld.

Nu over de Exit-regeling en de vergoeding van gemaakte kosten uitvoerig is onderhandeld, ligt het bovendien niet voor de hand dat Lago Wirense zich zou verplichten de medewerking te verlenen aan liquidatie van GEM (zoals volgt uit artikel 1.6 f) als zij daarmee vergoeding van de door haar gemaakte kosten zou prijsgeven.

In de Bestuurlijke Nota zien wij niet terug dat de Rekenkamer bij haar interpretatie van de exit-regeling de bedoelingen van partijen en de context in ogenschouw heeft genomen of de adviezen van Pels Rijcken op dit punt heeft meegewogen. Er lijkt door de Rekenkamer te zijn gekozen voor een (louter) tekstuele uitleg.

4. Regelen financiering

U geeft aan dat de financiering van het project eerder geregeld had moeten worden. In algemene zin kan een financiering pas bij een bank verkregen worden als er een sluitende projectbegroting (Businesscase) voorligt, inclusief de jaarlijkse kasmutaties.

Dat stadium was in de zomer van 2006 nog niet bereikt.

Daarom is de keuze gemaakt de 9 nog openstaande onderwerpen (waaronder het opstellen van de Businesscase) in 2007 nader uit te werken.

Eén van de onderwerpen was het regelen van de financiering van GEM gedurende de eerste fase. Op basis van de gegevens van dat moment is geconstateerd dat de lening van € 30 miljoen, met provinciale garantstelling, voldoende was voor financiering van de eerste fase. Dat is opgenomen in de voordracht van maart 2008.

5. Politiek-bestuurlijke druk

Een element dat in uw nota nauwelijks naar voren komt is de politieke druk die op diverse momenten boven het project heeft gehangen. Zo was begin 2006 de politieke wens dat er dat jaar een SOK moest komen. Een dergelijke tijdsdruk komt de kwaliteit van het proces meestal niet ten goede. Uiteindelijk is gekozen voor een SOK op hoofdlijnen, na het advies van Simmons & Simmons.

Ook het accepteren van het onderhandelingsresultaat eind 2007 kan beter verklaard worden vanuit de politieke wens om met het project door te gaan dan vanuit de inhoud van de stukken.

6. GS-Besluitvorming inzake beëindiging Samenwerkingsovereenkomst

In uw nota wordt gesuggereerd dat GS een onvoldoende afgewogen oordeel hebben gevormd omtrent de beëindiging van de Samenwerkingsovereenkomst. Dat beeld herkennen wij niet.

In juni 2010 hebben wij kennis genomen van de impasse rond de financiering van de GEM. Daarop hebben wij opdracht gegeven alle opties ten aanzien van het project in kaart te brengen. Dat is direct na het zomerreces op 23 augustus 2010 geagendeerd en vervolgens is elke week tot en met 24 november 2010 in de GS vergaderingen over de voortgang van het project gesproken, gebaseerd op een aantal nota's GS en diverse adviezen van Pels Rijcken.

Elementen die wij hebben afgewogen in de besluitvorming zijn onder meer geweest:

- De oproeping van de 24 maanden bepaling in 2009;
- De juridische onduidelijkheid over het recht van deze oproeping;
- De maandelijkse kosten van het in stand houden van GEM;
- De kosten van ambtelijke inzet;

- De door te zetten procedure van het Inpassingsplan;
- De eventuele kosten van een gerechtelijke procedure;
- De kans op het alsnog bereiken van overeenstemming met Lago Wirense;
- De noodzaak om duidelijkheid te verschaffen richting grondeigenaren.

GS hebben geoordeeld dat de nadelen van het doorlopen van de zogenaamde 24-maanden periode niet opwogen tegen het mogelijk te behalen financiële voordeel.

Een tekstuele opmerking willen wij maken bij punt d. op bladzijde 7 van uw nota. Hieruit zou gelezen kunnen worden dat PS niet alle geheime documenten hebben ontvangen. Dat is onjuist; PS hebben alle geheime stukken toegestuurd gekregen, waarbij deze in sommige gevallen ter inzage hebben gelegen bij de griffie.

De in de Bestuurlijke Nota opgenomen aanbevelingen zijn niet specifiek gericht op Gedeputeerde Staten. Overigens kunnen wij deze aanbevelingen in algemene zin onderschrijven en zullen wij na publicatie van uw Nota in overleg met PS een nadere uitwerking geven aan uw aanbevelingen.

Hoogachtend,
Gedeputeerde Staten
van Noord-Holland,



provinciesecretaris

T. Kampstra



voorzitter

J.W. Remkes

Nawoord Rekenkamer

De Rekenkamer dankt GS voor hun bestuurlijke reactie.

Bij het bestuurlijk wederhoor stellen wij GS in de gelegenheid te reageren op de conclusies en aanbevelingen van de Rekenkamer. Tevens vragen wij aan GS om aan te geven welke aanbevelingen worden opgevolgd of om aan te geven waarom van de aanbevelingen wordt afgeweken. De Rekenkamer constateert dat een expliciete reactie op de conclusies en deelconclusies ontbreekt en dat GS de aanbevelingen in algemene zin onderschrijft. Pas na overleg met PS willen GS aangeven op welke wijze zij de aanbevelingen gaan opvolgen.

In hun bestuurlijke reactie herhalen GS vooral de opmerkingen van feitelijke aard die met het oog op eventuele onvolkomenheden door de ambtelijke organisatie bij het feitelijk wederhoor zijn gemaakt. De Rekenkamer heeft, voorafgaand aan het bestuurlijk wederhoor, deze opmerkingen in het eindrapport betrokken. Tevens is reeds aan GS toegelicht hoe wij met de ontvangen opmerkingen zijn omgegaan. Onderstaand geven wij in het kort onze reactie op de zes punten van GS.

1. Rol provincie versus project en 2. Presentatie risico's

GS plaatsen allereerst kanttekeningen bij onze weergave van het provinciale risicoprofiel en de presentatie van de risico's. Deze discussie is reeds gedurende het feitelijk wederhoor gevoerd en heeft geresulteerd in de weergave van de bijdragen en risico's in Tabel 2 (zie p. 30). In deze tabel is inzichtelijk gemaakt hoe de verschillende bijdragen zich in de loop der tijd hebben ontwikkeld, zowel wat betreft de omvang van de bijdrage, als voor wiens rekening deze bijdrage zou komen. Voor de jaren 2004 en 2005 geldt dat verschillende bijdragen nog voor rekening van de publieke partijen gezamenlijk (zonder contractuele verplichting) waren toegeschreven. In 2006 namen PS kennis van de provinciale garantstelling voor deze verschillende bijdragen. De besluitvorming over de beschikbaarstelling stelden PS afhankelijk van de nog op te stellen business case. De Rekenkamer is van mening dat deze bijdragen vanaf het moment waarop PS kennisnamen van de garantstelling tot het provinciale risicoprofiel behoren, zoals is weergegeven in Tabel 2.

3. Toepassing Exit-regeling

GS stellen zich op het standpunt dat de interpretatie van de Rekenkamer niet juist is gelet op (a) de bedoeling die partijen hadden en (b) de logica van de bepaling. Dit punt is ook naar voren gekomen bij het feitelijk wederhoor.

(a) Wij zijn bekend met het Haviltex-arrest waarin de Hoge Raad heeft bepaald dat een overeenkomst niet enkel taalkundig kan worden uitgelegd, maar ook moet worden gekeken naar de bedoeling van partijen. Wat mogen partijen redelijkerwijs van elkaar verwachten? Ook moet bijvoorbeeld worden gekeken naar de kennis van het recht van de betreffende partijen.

De interpretatie van de Rekenkamer was gunstig geweest voor de provincie Noord-Holland. Wat de bedoeling van partijen is geweest bij het opstellen van de Exit-regeling, heeft de Rekenkamer niet kunnen vaststellen. Door GS wordt verwezen naar een voordracht uit december 2006. Uit deze voordracht blijkt echter niet dat het de bedoeling was dat Lago Wirense, na de uitwerkingsperiode van 9 maanden, in alle gevallen haar kosten vergoed zou krijgen.

(b) De Rekenkamer vindt het verdedigbaar dat indien het project door externe omstandigheden niet door zou gaan de kosten van Lago Wirense niet vergoed zouden moeten worden door de provincie, omdat het hier ging om een samenwerkingsverband. In alle andere gevallen wanneer de provincie zelf of met een andere partij wel met het project door zou gaan, lijkt het wel redelijk dat Lago Wirense (een deel van) de gemaakte kosten vergoed zou krijgen.

GS stellen dat de geraadpleegde juristen hebben aangegeven niet bekend te zijn met de intentie van de partijen. Deze juristen hebben echter ook aangegeven dat de interpretatie van de Rekenkamer juist lijkt te zijn.

4. Regelen financiering

GS geven aan dat in de zomer van 2006 nog geen sluitende business case inclusief jaarlijkse kasmutaties voorlag en dat daarom de financiering toen nog niet geregeld kon zijn.

Het onderzoek van de Rekenkamer laat zien dat in 2006 een concept business case was opgesteld waaruit bleek dat de behoefte aan externe financiering tot en met het einde van fase 2 van het project aanzienlijk hoger was dan de € 30 miljoen waarvoor de provincie bereid was garant te staan. Volgens deze concept business case was bijna € 43 miljoen meer nodig aan externe financiering. Hoewel het ging om een concept business case, was het een duidelijk signaal dat financiering een probleem was dat aandacht behoeft. In dat licht dient ook het van meerdere kanten onderschreven advies van Simmons & Simmons uit 2006 te worden gezien, om de financiering voor het gehele project zo snel mogelijk te regelen. Tevens waren er in diezelfde periode verschillende signalen dat leningen aan de GEM zonder aanvullende garantstellingen (de zogeheten non-recourse financiering) moeilijk haalbaar zouden zijn.

De provincie heeft zich echter beperkt tot het regelen van de financiering van fase 1 van het project. De provincie heeft niet globaal onderzocht hoeveel financiering voor het gehele project nodig was en onder welke voorwaarden een dergelijke financiering verkregen kon worden. Hoewel dat in lijn was met de afspraken uit de Samenwerkingsovereenkomst, werd hiermee feitelijk het probleem van het verkrijgen van financiering verderop in het project genegeerd.

5. Politiek-bestuurlijke druk

GS geven aan dat in ons rapport de politieke druk op het project nauwelijks naar voren komt. Het is echter niet aan de Rekenkamer om een oordeel te geven over het politieke deel van het besluitvormingsproces, in het bijzonder over eventuele politieke druk en politieke wensen. De Rekenkamer heeft – in lijn met haar rol – wel de kwaliteit van de informatievoorziening beoordeeld en de mate waarin de informatie is betrokken bij de besluitvorming. De kwaliteit van de informatie aan GS en PS bleek over het algemeen voldoende. Wel werd een enkele keer essentiële informatie zeer impliciet gepresenteerd aan GS en PS, was de begrijpelijkheid van de informatie aan GS en PS niet altijd optimaal, was de informatievoorziening aan PS – en in mindere mate aan GS – soms ontoereikend en werden sommige geheime documenten niet verstuurd aan PS, maar ter inzage bij de griffie gelegd³. Uit ons onderzoek blijkt dat GS en PS de informatie over risico's en lasten bij hun besluitvorming hebben betrokken. In hoeverre de besluitvorming beïnvloed werd door de politieke wens om door te gaan met het project is, zoals aangegeven, niet door de Rekenkamer beoordeeld.

6. GS-Besluitvorming inzake beëindiging Samenwerkingsovereenkomst

GS geven aan dat zij hebben geoordeeld dat de opgesomde nadelen van het doorlopen van de 24-maandsperiode niet opwogen tegen het mogelijk te behalen financiële voordeel. Uit de ontvangen GS-verslagen, blijkt niet dat een dergelijke financiële afweging is gemaakt. Wij hebben geconstateerd dat de ambtelijke organisatie in haar berekening van het verschil van € 3,7 mln. al rekening heeft gehouden met (een groot deel van) de door GS opgesomde elementen. Mochten er gedurende de GS behandeling andere kosten aan de orde zijn gekomen, waarmee de ambtelijke organisatie in haar berekening nog geen rekening had gehouden, dan was het wellicht beter geweest deze te laten ramen en de berekening van het verschil hierop te laten aanpassen.

³ Om misverstand te voorkomen is deze zin naar aanleiding van de reactie van GS in het rapport zo aangepast dat duidelijk is dat PS inzage hebben gehad in alle geheime documenten, maar dat PS niet alle geheime documenten per post ontvingen, sommige werden ter inzage bij de griffie gelegd.

HOOFDSTUK 1

Inleiding

1.1 Aanleiding

Op 15 november 2010 besloten Provinciale Staten (PS) het project Wieringerrandmeer stop te zetten. Gedeputeerde Staten (GS) meldden in de voordracht aan PS dat voortzetting van het project een onverantwoord financieel risico voor de provincie zou betekenen. GS gaven aan dat vanwege de economische crisis banken geen kredieten verstrekken zonder extra garantstellingen van de deelnemende partijen. Zowel de private als publieke partijen waren hiertoe niet bereid.⁴

Op 31 januari 2011 heeft het Presidium de Randstedelijke Rekenkamer verzocht om het besluitvormingsproces van het project Wieringerrandmeer te evalueren. PS willen graag lessen trekken uit het besluitvormingsproject, die kunnen worden meegenomen bij nieuwe planontwikkelingen. PS vragen zich met name af hoe het zover heeft kunnen komen, en of de informatievoorziening over de financiële risico's transparant was.

De Randstedelijke Rekenkamer heeft na bestudering van de documenten van GS en PS en het openbaar worden van geheime documenten op respectievelijk 23 maart 2011 en 18 april 2011 besloten onderzoek te verrichten naar het project Wieringerrandmeer. Hiermee hoopt de Rekenkamer voor PS en GS leerpunten te achterhalen die gebruikt kunnen worden bij de informatievoorziening en besluitvorming over toekomstige projecten, in het bijzonder projecten waarbij Publieke Private Samenwerking (PPS)⁵ aan de orde is.

In het onderzoek Grip op grote projecten (2007) heeft de Rekenkamer ook aandacht gegeven aan het project Wieringerrandmeer. Hieruit kwam naar voren dat PS en GS geen algemene procesafspraken hadden gemaakt over besluitvorming en informatievoorziening bij grote projecten. Het nieuwe onderzoek van de Rekenkamer richt zich meer op de kwaliteit van de beleidsinformatie. De Noordelijke Rekenkamer heeft een soortgelijk onderzoek uitgevoerd bij de Blauwestad.⁶

1.2 Beschrijving project Wieringerrandmeer

Het project Wieringerrandmeer was een initiatief van de provincie Noord-Holland om de ruimtelijke kwaliteit van de Kop van Noord-Holland te versterken. Door de aanleg van een randmeer aan de zuidkant van het voormalige eiland Wieringen (zie Figuur 1) beoogde de provincie drie hoofddoelen te realiseren:⁷

1. Een impuls geven aan de sociaal-economische ontwikkeling van de Kop van Noord-Holland. Het randmeer en het omliggende gebied zouden problemen zoals een gebrek aan werkgelegenheid en bedrijvigheid

⁴ Provincie Noord-Holland, GS-nota 2010-48074, 5 augustus 2010 & Provincie Noord-Holland, PS-Voordracht 76, 3 november 2010.

⁵ Publiek-private samenwerking (PPS) is een samenwerkingsverband waarin de publieke en de private sector, met behoud van hun eigen identiteit en verantwoordelijkheid, gezamenlijk een project realiseren op basis van een heldere taak- en risicoverdeling.

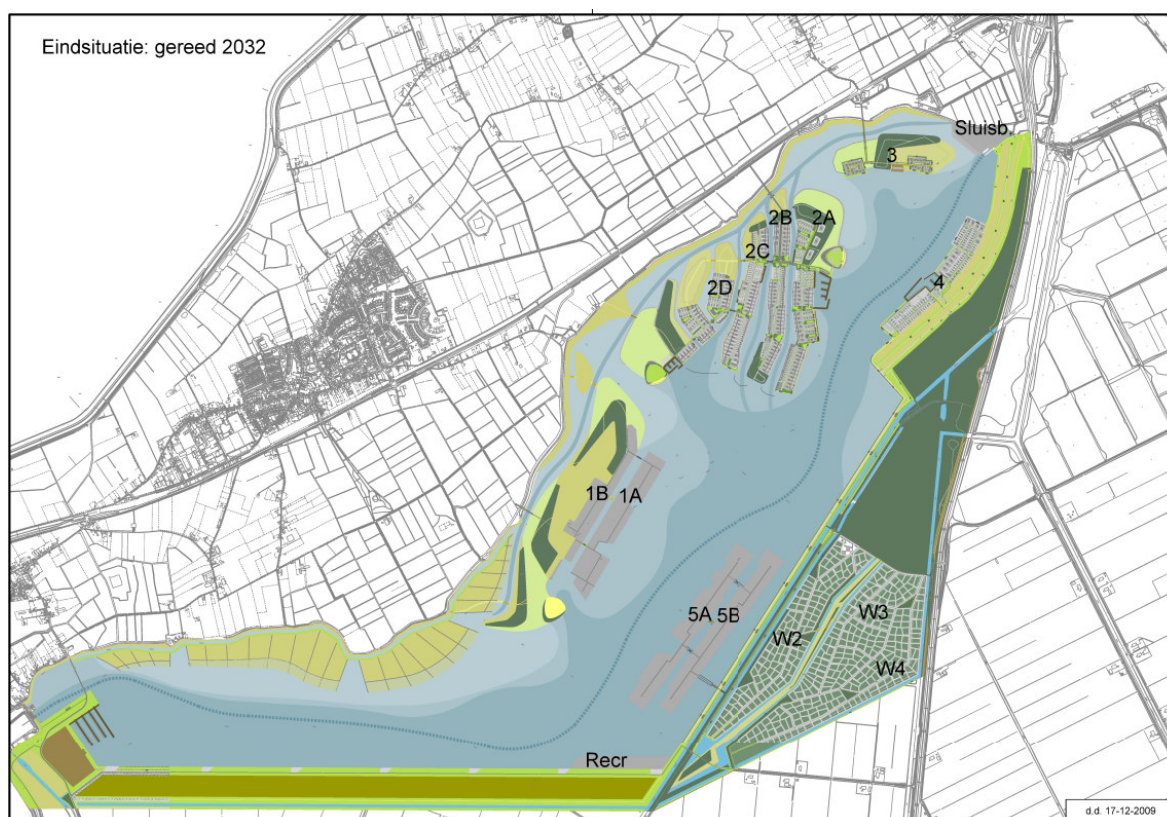
⁶ Noordelijke Rekenkamer (2010), Eindrapport Blauwestad en Rapport van Bevindingen Blauwestad, november 2010.

⁷ Provincie Noord-Holland, Presentatie bevindingen uitwerkingsmaand 2005, vergadering commissie ROV, 27 mei 2005.

kunnen oplossen en daarnaast de bereikbaarheid van het gebied verbeteren. In het gebied zou onder andere ruimte gemaakt worden voor de bollenteelt, de bouw van woningen en recreatiemogelijkheden.

2. Het realiseren van een robuuste ecologische verbinding van het IJsselmeer tot de Noordzee. Hierbij zou het randmeer dienen als vaarverbinding en de twee oevers als robuuste ecologische verbindingzone.
3. Het in stand houden van een goed waterbeheer in de Kop van Noord-Holland. Het randmeer zou een bijdrage leveren aan de bergingsmogelijkheden voor water in het gebied.

Het project Wieringerrandmeer is een samenwerkingsverband van de provincie Noord-Holland, de gemeenten Wieringen en Wieringermeer, en het private consortium Lago Wirense⁸. De daadwerkelijke uitvoering van het project zou oorspronkelijk in 2009 van start gaan, volgens bijgestelde planning zou het project gereed zijn in 2032.



Figuur 1 Wieringerrandmeer⁹

Bij de instemming met de Samenwerkingsovereenkomst (SOK) door PS in maart 2008 werden de totale kosten voor het project Wieringerrandmeer geraamd op ongeveer € 370 mln. De publieke partijen (provincie, gemeenten en het Rijk) zouden bijdragen, dan wel garant staan voor een totaalbedrag van ongeveer € 100 mln.

⁸ Het consortium Lago Wirense bestond oorspronkelijk uit Volker Wessels Vastgoed, Boskalis en Witteveen en Bos. Sinds 2004 maakt Witteveen en Bos geen onderdeel meer uit van het consortium.

⁹ Provincie Noord-Holland, Kaart Wieringerrandmeer, d.d. 17 november 2009.

1.3 Probleemstelling en onderzoeksvragen

De Randstedelijke Rekenkamer heeft voor dit onderzoek de volgende probleemstelling geformuleerd, bestaande uit een doel- en vraagstelling:

Doelstelling: Lessen trekken uit het stopzetten van het project Wieringerrandmeer, die PS en GS kunnen gebruiken in toekomstige (PPS) projecten.

Vraagstelling: In hoeverre heeft vanaf 2004 de ontwikkeling van de risico's en de financiering een rol gespeeld bij het stopzetten van het project Wieringerrandmeer?
--

De vraagstelling is beantwoord aan de hand van onderstaande onderzoeksvragen, die zijn ingedeeld naar vier onderwerpen: de omvang van de risico's en lasten, de risicoverdeling, de financiering en het stopzetten van het project Wieringerrandmeer. Deze vragen geven invulling aan de onderzoeksvragen, die zijn opgenomen in het verzoek van het Presidium.

Omvang van de risico's en lasten

1. Wat is de kwaliteit van de informatievoorziening aan PS en GS vanaf 2004 over de omvang van de risico's en de lasten voor de provincie?
2. In welke mate is de informatie over de risico's en de lasten van de provincie expliciet betrokken in de besluitvorming van PS en GS?

Risicoverdeling

3. Wat is de kwaliteit van de afspraken over de risicoverdeling, die de provincie vanaf 2004 heeft gemaakt?
4. Wat is de kwaliteit van de informatievoorziening aan PS en GS vanaf 2004 over de risicoverdeling tussen de private en publieke partijen?
5. In welke mate is de informatie over de risicoverdeling expliciet betrokken in de besluitvorming van PS en GS?

Financiering

6. Wat is de kwaliteit van de onderbouwing van de benodigde financiering?
7. Wat is de kwaliteit van de informatievoorziening aan PS en GS vanaf 2004 over de financieringsmogelijkheden?
8. In welke mate is de informatie over de financieringsmogelijkheden expliciet betrokken in de besluitvorming van PS en GS?

Stopzetten project Wieringerrandmeer

9. In welke mate heeft de ontwikkeling van de omvang van de risico's en lasten, de verdeling van de risico's en lasten en de financieringsmogelijkheden sinds 2004 een rol gespeeld bij het besluit om het project Wieringerrandmeer stop te zetten?
10. Wat is de kwaliteit van de contractuele afspraken over vergoedingen bij het stopzetten van het project Wieringerrandmeer?
11. Wat is de kwaliteit van de besluitvorming van PS en GS over de afwikkelingskosten bij stopzetten van het project Wieringerrandmeer?
12. Wat is de kwaliteit van de informatievoorziening aan PS over de afwikkelingskosten na stopzetten van het project Wieringerrandmeer?

De wijze waarop de vragen zijn beantwoord, komt aan bod in paragraaf 1.5.

1.4 Afbakening

Het onderzoek is gericht op:

- de periode vanaf de ondertekening van de Intentieovereenkomst 2004 tot en met het stopzetten van het project Wieringerrandmeer in november 2010 en de afwikkeling daarvan in 2011. Indien nodig zullen ook documenten in de periode voor 2004 worden bekeken;
- zowel de stukken van Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten, als de documenten die zijn gebruikt ter onderbouwing van deze stukken, zoals onderzoeksrapporten en ambtelijke notities;
- de financiële risico's van het project Wieringerrandmeer zoals die uit de documenten naar voren komen.

Om de doorlooptijd en de kosten van het onderzoek beperkt te houden, geeft de Rekenkamer geen oordeel over:

- de informatievoorziening en besluitvorming over publiekrechtelijke procedures zoals de streekplanherzieningen en het inpassingsplan;
- de informatievoorziening en besluitvorming over inhoudelijke onderwerpen van het Wieringerrandmeer, zoals het aantal te bouwen woningen;
- de totale voorbereidingskosten vanaf 1989 tot en met het stopzetten van het project Wieringerrandmeer;
- de kwaliteit van de onderzoeken en adviezen die de provincie tussen 2004 en 2010 heeft laten opstellen;
- de schade voor de gemeenten Wieringen en Wieringermeer als gevolg van het op een laag pitje zetten van andere ontwikkelingen en het uitkopen van agrarische bedrijven;
- de kwaliteit van de aanbestedingsprocedures, die zijn gevolgd bij het project Wieringerrandmeer.

1.5 Werkwijze

Deze paragraaf beschrijft de wijze waarop het onderzoek is uitgevoerd. Alle onderzoeksvragen uit paragraaf 1.3 zijn aan de hand van documentenonderzoek en interviewverslagen beantwoord. Hierbij hebben we ons gericht op de volgende onderwerpen:

- de omvang van de risico's en lasten voor de provincie;
- de verdeling van de risico's tussen de private en publieke partijen;
- de financiering van het project;
- de stopzetting en afwikkeling van het project.

De Rekenkamer heeft zich in eerste instantie gericht op de informatie, die in de periode 2004-2011 is verstrekt aan GS en PS. Tevens zijn bij het ambtelijk apparaat en de griffie alle openbare, interne en geheime documenten opgevraagd, die hieraan ten grondslag ligt en/of uit interviews naar voren zijn gekomen, zoals onderzoeksrapporten en ambtelijke notities.

Aanvullend op het documentenonderzoek, zijn interviews gehouden met beleidsmedewerkers van de provincie Noord-Holland. Binnen de onderzoeksperiode waren verschillende gedeputeerden verantwoordelijk voor het project Wieringerrandmeer, namelijk: dhr. Meijdam tot 2005, dhr. Hooijmaijers van 2005 tot 2009, mevr. Driessen van 2009 tot 2011 en vanaf 2011 dhr. Talsma. Aan het eind van het onderzoek heeft een bestuurlijk interview plaatsgevonden met de huidig verantwoordelijk gedeputeerde dhr. Talsma. Op eigen verzoek en in afstemming met het presidium is met de voormalig gedeputeerde mevr. Driessen gesproken over haar rol ten tijde van het stopzetten van het project. Tevens zijn interviews gehouden met een aantal Provinciale Statenleden uit de periode 2004-2010.

Aanvullend is gesproken met vertegenwoordigers van de stuurgroep Wieringerrandmeer, de Grondexploitatiemaatschappij (GEM) en het consortium Lago Wirense. Met betrekking tot de risicoverdeling en de beëindiging van het project zijn een PPS-deskundige en een juridisch adviseur geraadpleegd. Over de

financiering en redenen van het stopzetten van het project Wieringerrandmeer hebben wij gesproken met de BNG en is via e-mail gecorrespondeerd met de Rabobank.

Mede dankzij de coöperatieve houding van vele betrokkenen heeft de Rekenkamer over een zeer omvangrijk onderzoeksdossier kunnen beschikken.

1.6 Beoordelingskader

In Tabel 1 staat per onderzoeksvraag vermeld aan de hand van welke normen de beoordeling heeft plaatsgevonden. De normen voor de kwaliteit van de informatie zijn gebaseerd op de handleiding Onderzoek naar Doelmatigheid en doeltreffendheid (2005) van de Algemene Rekenkamer. Tevens bestaan er diverse handleidingen over Publiek Private Samenwerking (PPS). Voor de verdeling van de financiële risico's is het van belang dat elk risico wordt gedragen door de partij die het risico het beste kan beheersen en dat partijen geprikkeld worden tot goede prestaties. Om te zorgen dat private partijen maximaal geprikkeld worden om effectief en efficiënt te opereren zijn adequate uitgangspunten van belang die passen bij de risico's van het project en die ervoor zorgen dat de private partijen ook daadwerkelijk risico lopen.¹⁰

Tabel 1 Normen per onderzoeksvraag¹¹

Omvang van de risico's en lasten (H2)	Beoordeling
1. Wat is de kwaliteit van de informatievoorziening aan PS en GS vanaf 2004 over de omvang van de risico's en de lasten voor de provincie?	De informatie is volledig, begrijpelijk en vergelijkbaar.
2. In welke mate is de informatie over de risico's en de lasten van de provincie expliciet betrokken in de besluitvorming van PS en GS?	Risico's en lasten voor de provincie zijn expliciet bij de besluitvorming onder de aandacht gebracht.
Risicoverdeling (H3)	Beoordeling
3. Wat is de kwaliteit van de afspraken over de risicoverdeling, die de provincie vanaf 2004 heeft gemaakt?	Elk risico wordt gedragen door de partij die het risico het beste kan beheersen en partijen worden geprikkeld tot goede prestaties.
4. Wat is de kwaliteit van de informatievoorziening aan PS en GS vanaf 2004 over de risicoverdeling tussen de private en publieke partijen?	De informatie is volledig, begrijpelijk en vergelijkbaar.
5. In welke mate is de informatie over de risicoverdeling expliciet betrokken in de besluitvorming van PS en GS?	De risicoverdeling is expliciet bij de besluitvorming onder de aandacht gebracht.
Financiering (H4)	Beoordeling
6. Wat is de kwaliteit van de onderbouwing van de benodigde financiering?	De financiering van het project sluit aan op de fasering van het project en op dat moment te verwachten patroon van uitgaven en inkomsten.

¹⁰ Zie o.a. Noordelijke Rekenkamer (2010), Blauwestad, rapport van bevindingen, pp. 174-175 & Kenniscentrum PPS, Samenwerking tussen overheden ter voorbereiding op Publiek Private Samenwerking, januari 2005, p. 23 & Kenniscentrum PPS, Handleiding voor publiek private samenwerking & Integrale gebiedsontwikkeling voor provincies, juli 2005.

¹¹ De onderzoeksvragen uit de onderzoeksopzet die op 25 mei 2011 is aangeboden aan de commissie Ruimte en Milieu van de provincie Noord-Holland, zijn ten behoeve van de leesbaarheid van het rapport anders geordend.

Financiering (H4)	Beoordeling
7. Wat is de kwaliteit van de informatievoorziening aan PS en GS vanaf 2004 over de financieringsmogelijkheden?	De informatie is volledig, begrijpelijk en vergelijkbaar.
8. In welke mate is de informatie over de financieringsmogelijkheden expliciet betrokken in de besluitvorming van PS en GS?	De financieringsmogelijkheden zijn expliciet bij de besluitvorming onder de aandacht gebracht.
Stopzetten project Wieringerrandmeer (H5)	Beoordeling
9. In welke mate heeft de ontwikkeling van de omvang van de risico's en lasten, de verdeling van de risico's en lasten en de financieringsmogelijkheden sinds 2004 een rol gespeeld bij het besluit om het project Wieringerrandmeer stop te zetten?	De onderbouwing om het Wieringerrandmeer stop te zetten is volledig, begrijpelijk en vergelijkbaar.
10. Wat is de kwaliteit van de contractuele afspraken over vergoedingen bij het stopzetten van het project Wieringerrandmeer?	Er is een exitregeling. De exitregeling bevat geen losse eindjes waardoor de private partijen in een riante onderhandelings situatie komen of waardoor de publieke partijen bij onvoorziene omstandigheden zwaar in de problemen kunnen komen
11. Wat is de kwaliteit van de besluitvorming van PS en GS over de afwikkelingskosten bij stopzetten van het project Wieringerrandmeer?	De omvang van de afwikkelingskosten is expliciet bij de besluitvorming onder de aandacht gebracht.
12. Wat is de kwaliteit van de informatievoorziening aan PS over de afwikkelingskosten na stopzetten van het project Wieringerrandmeer?	De informatie is volledig en begrijpelijk.

HOOFDSTUK 2

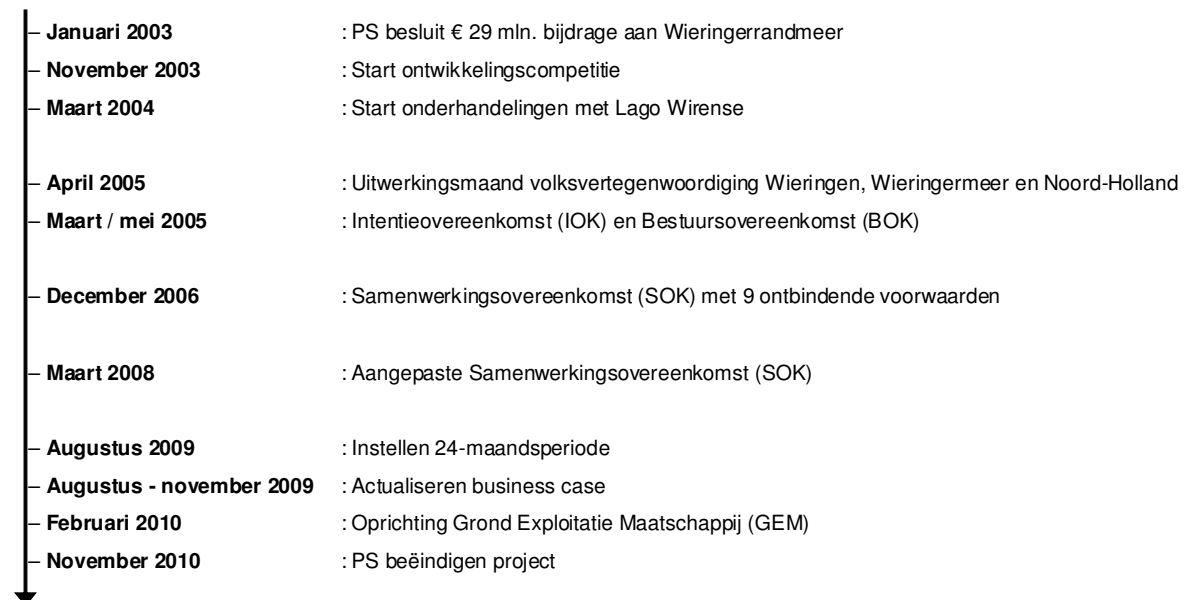
Omvang van de risico's en lasten

2.1 Ontwikkeling van omvang risico's en lasten

Het idee voor een Wieringerrandmeer ontstond begin jaren negentig. De gemeente Wieringen deed een haalbaarheidsonderzoek naar de aanleg van een nieuw randmeer zodat van Wieringen weer een eiland zou worden gemaakt. Het project Wieringerrandmeer werd vervolgens opgenomen in de gebiedsvisie van de gemeente Wieringen. In 2000 is een onderzoek gestart naar de mogelijkheden voor het project Wieringerrandmeer als onderdeel van het samenwerkingsverband 'Water Bindt'. Vervolgens heeft de gemeente Wieringen een haalbaarheidsonderzoek laten uitvoeren en deze gepresenteerd aan de provincie.¹²

In 2001 is de projectopdracht van GS voor het opstellen van een ruimtelijke visie ter kennisname aangeboden aan de commissie Ruimtelijke Ordening en Bestuur (ROB). PS machtigen GS eind 2001 om het Plan van Aanpak Wieringerrandmeer verder uit te werken. Hierbij wordt indicatief een provinciale bijdrage van € 29 mln. voor het project genoemd.¹³

In 2002 besluiten GS het project Wieringerrandmeer los te koppelen van 'Water Bindt'. Daarmee kwam het project volledig onder de supervisie van de provincie.¹⁴ Figuur 2 laat de ontwikkelingen vanaf 2003 zien.



Figuur 2 Tijdslijn beslismomenten Wieringerrandmeer 2003-2010

¹² Provincie Noord-Holland, PS-voordracht 76, 3 november 2010, p. 2 & Randstedelijke Rekenkamer (2007), Grip op grote projecten - Provincie Noord-Holland, p. 32.

¹³ Provincie Noord-Holland, Nota PS-commissie, 9 mei 2001 & Provincie Noord-Holland, PS-voordracht 89, 10 december 2001, p. 9 in: Randstedelijke Rekenkamer (2007), Grip op grote projecten - Provincie Noord-Holland, p. 32.

¹⁴ Provincie Noord-Holland, PS-voordracht 76, 3 november 2010, p. 3.

Na overleg in de commissie Milieu, Water en Groen (MWG) stemmen PS op 13 januari 2003 in met het Plan van Aanpak van GS waarin nut, noodzaak en doelstellingen van het project zijn beschreven. PS besluiten tot het toekennen van een voorbereidingskrediet van € 2,5 mln. en een reservering van € 29 mln. voor het project.¹⁵

Om voor de planontwikkeling en realisatie een geschikte private partner te vinden, starten de provincie Noord-Holland, de gemeenten Wieringen en Wieringermeer en het Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier in november 2003 een ontwikkelingscompetitie. Dit is een wedstrijd waarbij vijf bedrijvenconsortia worden gevraagd, op basis van een aantal vastgestelde uitgangspunten, hun visie te geven op de ontwikkeling van het randmeer en omgeving.¹⁶ Na de uitspraak van de jury van de ontwikkelingscompetitie, eind januari 2004, vinden vanaf maart 2004 onderhandelingen plaats tussen de publieke partijen en de nummer één van de competitie. Dit is het bedrijvenconsortium Lago Wirense, dat bestaat uit Volker Wessels Vastgoed, Boskalis en Witteveen+Bos. De onderhandelingen moeten leiden tot een concept Intentieovereenkomst (IOK) waarin de afspraken zijn vastgelegd om te komen tot een Samenwerkingsovereenkomst (SOK).¹⁷ Tijdens de onderhandelingen stappen het Hoogheemraadschap aan publieke zijde, en Witteveen+Bos aan private zijde, uit het project.¹⁸

Eind 2004 liggen de concept IOK en concept Bestuursovereenkomst (BOK) voor ter besluitvorming. De IOK is een overeenkomst tussen de publieke en private partners, de Bestuursovereenkomst tussen de publieke partners. Op 16 december 2004 stemt de gemeenteraad van Wieringen echter in meerderheid tegen de concept IOK en -BOK. Er wordt een adempauze ingelast en in een uitwerkingsmaand in 2005 wordt de oorspronkelijk ingediende visie nader tegen het licht gehouden door de gemeenteraden van Wieringen en Wieringermeer en PS van Noord-Holland. Dit resulteert in een uitwerkingsparagraaf, wat als amendement dient bij de IOK, die in maart is ondertekend. In mei 2005 stemmen PS ook in met ondertekening van de aangepaste BOK.¹⁹

Vanaf augustus 2005 gaat een gezamenlijk projectbureau aan de slag met de verdere uitwerking van de onderhandelingsresultaten en het juridisch verankeren ervan. In december 2006 gaan PS akkoord met de SOK met negen ontbindende voorwaarden. Deze ontbindende voorwaarden moesten in de volgende maanden verder worden uitgewerkt, waaronder de uitwerking van de business case en een toets op staatssteun.²⁰ Als voorwaarde stellen PS dat zij en de gemeenteraden besluiten over de uitwerking van de negen voorwaarden.²¹ Na het ondertekenen van de SOK in maart 2007 eindigt de IOK.²² In maart 2008 stemmen PS in met de wijzigingen op de SOK en het opheffen van de ontbindende voorwaarden.²³

In de zomer van 2009 wordt de businesscase geactualiseerd. De geactualiseerde businesscase kent een tekort van circa € 65 mln. De provincie roept daarom de 24-maandsperiode in waarin de deelnemende partijen er onderling uit moeten komen om de businesscase weer sluitend te maken.²⁴

In februari 2010 wordt de Grond Exploitatiemaatschappij (GEM)²⁵ opgericht.²⁶ In november 2010 ligt het besluit

¹⁵ Provincie Noord-Holland, PS-voordracht 8, 7 januari 2003 & Randstedelijke Rekenkamer (2007), Grip op grote projecten - Provincie Noord-Holland, p. 33.

¹⁶ Randstedelijke Rekenkamer (2007), Grip op grote projecten - Provincie Noord-Holland, p. 35.

¹⁷ Randstedelijke Rekenkamer (2007), Grip op grote projecten - Provincie Noord-Holland, pp. 35-36 & Lago Wirense, interview 20 september 2011.

¹⁸ Lago Wirense, interview 20 september 2011.

¹⁹ Provincie Noord-Holland, PS-voordracht 35, 10 mei 2005, pp. 1-3, 10 & Provincie Noord-Holland, verslag PS-vergadering 30 mei 2005.

²⁰ Provincie Noord-Holland, PS-voordracht 76, 3 november 2010, p. 3.

²¹ Provincie Noord-Holland, herzien ontwerp-besluit bij PS-voordracht 113, 18 december 2006.

²² Provincie Noord-Holland, Samenwerkingsovereenkomst concept gewijzigde versie 11 maart 2008, p. 40.

²³ Provincie Noord-Holland, PS-voordracht 25, 18 februari 2008 & Provincie Noord-Holland, verslag PS-vergadering, 17 maart 2008.

²⁴ Provincie Noord-Holland, PS-voordracht 76, 3 november 2010, p. 3.

²⁵ In paragraaf 3.1 wordt nader toegelicht wat de positie van de GEM is.

voor om het project te beëindigen. PS worden in de voordracht geïnformeerd dat de kosten voor de provincie € 29 mln. zijn en daarnaast voor € 86,5 mln. risico zal worden gelopen indien het project voortgezet zou worden. Aanvullend zou de provincie voor € 110 mln. garant moeten staan.²⁷ PS stemmen in met het besluit van GS om het project Wieringerrandmeer te beëindigen.²⁸

In Tabel 2 wordt een overzicht gegeven van de ontwikkeling van de lasten en risico's voor de provincie en publieke partijen. De bedragen die genoemd worden, zijn op het betreffende moment aan GS en PS gepresenteerd. De optelling van de subtotaal is ingevoegd door de Rekenkamer.

Naast risico's die direct voor rekening van de provincie komen, lopen de publieke partijen vanwege hun participatie, ook risico in de GEM. Indien de samenwerking tussen private en publieke partijen zou eindigen, bijvoorbeeld vanwege wanprestatie van de private partijen, zouden de publieke partijen eigenaar worden van 100% van de aandelen. Dit zou betekenen dat de risico's die de GEM op dat moment loopt, volledig voor rekening komen van de provincie en de twee gemeenten. Juridisch gezien moet opgemerkt worden dat de aandeelhouders bij een theoretisch faillissement niet rechtstreeks aansprakelijk zouden zijn voor de risico's van de BV/CV. Desalniettemin zou ook dan verlies geleden kunnen worden, bijvoorbeeld door reeds ingebracht vermogen of maatschappelijk wenselijke tegemoetkomingen. De tot eind 2010 benoemde risico's voor de GEM, bedragen minimaal € 96,4 mln., zie Tabel 3.

²⁶ Provincie Noord-Holland, GS-nota 2010-9841, 15 februari 2010.

²⁷ Provinciale Staten van Noord-Holland, PS-voordracht 76, 3 november 2010, pp. 7-8.

²⁸ Provincie Noord-Holland, PS-voordracht 76, 3 november 2010, p. 10 & Provincie Noord-Holland, verslag PS-vergadering, 15 november 2010.

Tabel 2 Lasten en risico's voor de provincie en publieke partijen 2004-2010 (bedragen in mln. euro's)²⁹

	Concept IOK/BOK 2004	Uitwerkings maand 2005	SOK 2006	SOK 2008	Stand van zaken 2009	Stand van zaken november 2010
LASTEN PROVINCIE						
Provinciale bijdrage	29	29	29	29	29	29
Kapitaalbreng GEM				4	0,018	0,036****
SUBTOTAAL LASTEN	29	29	29	33	29,02	29,04
RISICO'S PROVINCIE						
Inspanningsverplichting op:						
- bijdrage gemeenten			5***	5	5	
- bijdrage derden			24,5	24,5	24,5	24,5
- publieke opbrengsten			12	12	12	12
Garantstelling bancaire lening aan GEM			30	30	30	30
Afkoopkosten beheer en onderhoud				20	20	20
SUBTOTAAL RISICO'S PROVINCIE			71,5	91,5	91,5	86,5
TOTAAL LASTEN EN RISICO'S PROVINCIE	29	29	100,5	124,5	120,72	115,54
RISICO GARANTSTELLING EXTERNE FINANCIERING						110
RISICO'S PUBLIEKE PARTIJEN GEZAMENLIJK (NOG GEEN CONTRACTUELE VERPLICHTING)						
Bijdrage Omgevingsfondsen	59	ontbreekt				
Bijdrage gemeenten*	5	5				
Inspanningsverplichting op:						
- bijdrage derden	30	ontbreekt				
- publieke opbrengsten	18	ontbreekt				
SUBTOTAAL RISICO'S PUBLIEKEN	112	> 5				
TOTAAL RISICO'S EN LASTEN	141	152**	100,5	124,5	120,72	115,54

* De post Bijdrage gemeenten is als risico van de publieke partijen gepresenteerd, omdat in de concept-BOK deze bijdrage wel als afspraak is opgenomen (en derhalve als last voor de gemeenten gezien kan worden), maar de ondertekening ervan lang op zich heeft laten wachten.

** Aan PS en GS wordt niet gepresenteerd hoe het totaalbedrag van € 152 mln. is opgebouwd. Uit een niet in de stukken opgenomen specificatie uit september 2005 blijkt dat dit bedrag bestaat uit: € 29 mln. bijdrage provincie, € 10 mln. publiek vermeden kosten en maatschappelijke opbrengsten, € 25 mln. publiek vermeden kosten (extra inspanningsverplichting), € 44 mln. grondwaarde omgevingsfondsen, € 24 mln. omgevingsfonds Noordkop, € 5 mln. gemeentefonds, € 15 mln. bijdrage derden. Bron: Lago Wirense, Notitie specificatie maatschappelijke opbrengsten d.d. 5 september 2005.

*** In december 2006 nemen PS kennis van deze posten (€ 5 mln., € 24,5 mln. en € 12 mln.) en laten de besluitvorming tot beschikbaarstelling afhangen van de nog op te stellen business case. Bron: Provincie Noord-Holland (2006), PS-Voordracht 113 herziene versie, 18 december 2006.

**** De uiteindelijke provinciale kapitaalbreng in de CV/BV-constructie GEM is niet expliciet aan PS gepresenteerd.

Toelichting lasten provincie

Provinciale bijdrage: In 2003 stellen PS vanuit het algemene voorbereidingskrediet UNA in totaal € 31,5 mln. beschikbaar voor het project Wieringerrandmeer. Hiervan is € 2,5 mln. bestemd als voorbereidingskrediet en de

²⁹ Provincie Noord-Holland, PS-voordracht 84, 12 oktober 2004 & Provincie Noord-Holland, Bijlagen 8 & C bij PS-voordracht 84, 12 oktober 2004 & Provincie Noord-Holland, PS-voordracht 35, 10 mei 2005 & Publieke leden Stuurgroep, Bestuursvereenkomst Wieringerrandmeer versie 11 mei 2005 & Provincie Noord-Holland, PS-voordracht 113, 17 oktober 2006, p. 8 & Provincie Noord-Holland, PS-voordracht 25, 18 februari 2008, p. 23 & Provincie Noord-Holland, Bijlage 3 bij PS-voordracht 25, 18 februari 2008 & Provincie Noord-Holland, Brief PS 'Informatie actualisatie businesscase Wieringerrandmeer', d.d. 8 december 2009 & Provincie Noord-Holland, PS-voordracht 76, 3 november 2010, pp. 7-8.

resterende € 29 mln. wordt à fonds perdu beschikbaar gesteld voor de realisatie van het Wieringerrandmeer, in gronden of in geld. PS hebben besloten de beschikbaarstelling van de bijdrage van € 29 mln. afhankelijk te stellen van:

- “nadere PS-besluiten over:
 - *het ruimtelijk mogelijk maken van de realisatie van het Wieringerrandmeer;*
 - *instemming met een definitief inrichtingsplan voor het Wieringerrandmeer;*
- en voorts van:
 - *een sluitende kostenbegroting alsmede harde financiële toezeggingen waarbij als uitgangspunt wordt gehanteerd dat derden minimaal 70% van de totale kosten (welke op dit moment worden geraamd op globaal € 116 miljoen, prijspeil 2005) voor hun rekening nemen;*
 - *nadere uitwerking van de mogelijkheden van Publiek Private Partnership.*”

En PS besluiten “Deze reservering te laten vervallen wanneer uiterlijk per 1 januari 2006 niet is voldaan aan het onder g. genoemde voorwaarden.”³⁰

In 2005 besluiten PS vanuit de bijdrage van € 29 mln. een ‘krediet grondaankopen Wieringerrandmeer’ van € 25 mln. in te stellen en de overige € 4 mln. voor proceskosten te bestemmen.³¹

Kapitaalbreng GEM: In de Financiële Randvoorwaarden, behorend bij de SOK, is afgesproken dat de GEM een eigen vermogen krijgt van € 8 mln. Publieke en private partijen dragen elk € 4 mln. bij.³² In 2009 is deze afspraak bijgesteld; de provincie en Lago Wirense hebben toen afgesproken elk € 18.000 (het wettelijk minimum) in te brengen. Deze afspraak was gemaakt als onderdeel van de aanpassingen die de business case meer sluitend moesten maken.³³ In februari 2010 is de GEM Wieringerrandmeer opgericht. Deze GEM bestond uit de CV Grondexploitatie maatschappij Wieringerrandmeer en de drie BV’s Wieringerrandmeer Beheer, Zeggenschap en Kapitaaldeelname. Deze laatste twee zijn publieke vennootschappen. De inbreng van eigen vermogen door de provincie in de CV en 3 BV’s bedroeg vier maal € 9.000. Lago Wirense deed de afgesproken storting van € 18.000 in de CV en € 9.000 in de BV Wieringerrandmeer Beheer.³⁴

Toelichting risico’s provincie en publieke partijen gezamenlijk

(Inspanningsverplichting op) bijdrage van gemeenten: In 2004 is in de concept-BOK opgenomen dat de gemeenten Wieringen en Wieringermeer elk € 2,5 mln. bijdragen aan het project.³⁵ In 2006 wordt in de SOK overeengekomen dat de provincie de gemeentelijke afdrachten zal voorfinancieren en dat later in de BOK afspraken gemaakt zullen worden over de betaling van de voorgeschoten bedragen. De provincie stelt zich garant voor deze € 5 mln., waarbij besluitvorming over de beschikbaarstelling afhankelijk is van de nog op te stellen business case.³⁶ In 2007 wordt de provincie erop gewezen dat deze garantstelling als staatssteun gezien kan worden. Aangezien de garantstelling een voordeel is voor de GEM, hebben ook de private partijen hier profijt van.³⁷ De partijen komen overeen de garantstelling om te zetten in een inspanningsverplichting.³⁸ Dit is vastgelegd in de SOK van 2008.

³⁰ Provincie Noord-Holland, PS-voordracht 8, 7 januari 2003 & Provincie Noord-Holland, PS-voordracht 84, 12 oktober 2004 & Provincie Noord-Holland, Verslag PS-vergadering 18 december 2006 & Provincie Noord-Holland, GS-nota 2006-16228, 4 april 2006.

³¹ Provincie Noord-Holland, PS-voordracht 113, 17 oktober 2006.

³² Art. 3.2 lid a Bijlage 5 Financiële Randvoorwaarden voor de op te stellen Business Case bij de Samenwerkingsovereenkomst Wieringerrandmeer, 2006.

³³ Provincie Noord-Holland, GS-nota 2009-68010 ‘Wieringerrandmeer: Herberekening business case’, 10 november 2009, p. 4.

³⁴ Provincie Noord-Holland, GS-nota 2010-9841, 15 februari 2010 & Provincie Noord-Holland, toelichting ambtelijke organisatie in het kader van feitelijk wederhoor, 22 november 2011 & Provincie Noord-Holland, e-mail 24 november 2011.

³⁵ Publieke leden Stuurgroep, Bestuursovereenkomst Wieringerrandmeer versie 3 mei 2005.

³⁶ Provincie Noord-Holland, PS-voordracht 113 herziene versie, 18 december 2006, pp. 9 en 12.

³⁷ Pels-Rijcken, Concept-brief d.d. 11 september 2007, p. 6 & Provincie Noord-Holland, Bijlage bij GS-nota 2007-54708, 20 september 2007.

³⁸ Provincie Noord-Holland, Bijlage bij GS-nota 2007-68916, 27 november 2007, pp. 6-7.

Inspanningsverplichting op bijdrage van derden: In eerste instantie is het verkrijgen van “subsidies of andere fondsen of bijdragen van andere overheidslichamen dan de publieken”, een publieke inspanningsverplichting.³⁹ Deze bijdrage bestaat uit subsidies van de rijksoverheid en Europese Unie. In de IOK was de bijdrage van derden ingeschat op € 30 mln.⁴⁰ In de SOK van 2006 is dit bijgesteld naar € 24,5 mln. en stelt de provincie zich hiervoor garant, waarbij besluitvorming over de beschikbaarstelling afhankelijk is van de nog op te stellen business case. Ook voor deze garantstelling geldt dat deze in de SOK 2008 omgezet wordt in een inspanningsverplichting. In 2009 laat het projectbureau een subsidiescan uitvoeren. Hieruit blijkt dat de kansen op subsidies niet zo zeer op de korte termijn, maar op de lange termijn liggen.⁴¹

Inspanningsverplichting op publieke opbrengsten: Ook het verkrijgen van deze bijdrage is in eerste instantie een gezamenlijk streven van de partijen.⁴² Net als de voorgaande posten, wordt ook deze post in december 2006 een garantstelling van de provincie, waarbij de beschikbaarstelling afhankelijk is van de nog op te stellen business case. Deze post van € 12 mln. bestaat uit:

- het verwerken van baggerspecie;
- het verwijderen van een ondiepte bij Den Oever, dit levert een rendementsverbetering op van de Stevinsluizen;
- Haukessluis, door aanleg randmeer wordt de sluis onderdeel van primaire waterkering en kan worden volstaan met een eenvoudiger uitgevoerde sluis tussen randmeer en Slootvaart.⁴³

Ook deze garantstelling is omgezet in een provinciale inspanningsverplichting.

Garantstelling bancaire lening aan GEM: In 2006 blijkt dat de onderhandelingen leiden tot een tekort op de business case van € 30 mln. De provincie zal dit bedrag als geldlening ter beschikking stellen en daarvoor een (preferente) vordering op de GEM verkrijgen. Deze vordering zal worden voldaan als de grondopbrengsten hoger worden dan gepland.⁴⁴ In november 2007 besluiten de partijen om de preferente provinciale lening om te zetten in een externe lening met provinciale garantstelling, omdat de provinciale lening als staatssteun aan de private partijen gezien kan worden.⁴⁵

Afkoopkosten beheer en onderhoud: Welke partij de kosten van het beheer en onderhoud van de ‘groene en blauwe’ hectares na realisatie van het project op zich zou moeten nemen, is in de periode 2006-2008 uitonderhandeld. In 2007 geeft het Hoogheemraadschap Noorderkwartier aan bereid te zijn om het beheer voor 1.100 ha. water op zich te nemen voor een afkoopvergoeding van € 20 mln. Met Staatsbosbeheer en Rijkswaterstaat zijn dan nog geen afspraken gemaakt over de afkoop van het beheer.⁴⁶ Na discussie met Lago Wirense is afgesproken dat de provincie de afkoopsom voor haar rekening zal nemen. Omdat het daarmee een post voor rekening van de provincie is en niet meer voor het project, wordt deze buiten de business case van de GEM gehouden.⁴⁷ Met alle publieke eindgebruikers moest nog worden onderhandeld over de uiteindelijke afkoopsom.

Bijdrage Omgevingsfondsen: In 2004 is in de concept Bestuursovereenkomst vastgelegd dat de gemeenten Wieringen en Wieringermeer een streefbedrag van € 59 mln. zullen bijdragen aan het project. Dit bedrag zou afkomstig moeten zijn uit de uitgifte van gronden voor bedrijventerrein en woningbouw (gekoppeld aan een extra

³⁹ art. 18.2 lid j. IOK.

⁴⁰ Provincie Noord-Holland, Bijlage bij Nota GS 2007-68916, 27 november 2007.

⁴¹ Hezelburcht Governance (2009), Subsidiescan Wieringerrandmeer, september 2009, p. 21.

⁴² art. 18.2 lid j. IOK.

⁴³ Provincie Noord-Holland, PS-voordracht 113, 17 oktober 2006, p. 9.

⁴⁴ Provincie Noord-Holland, GS-nota 2006-24415, 16 mei 2006, p. 2.

⁴⁵ Pels-Rijcken, Concept-brief d.d. 11 september 2007, p. 6 & Provincie Noord-Holland, Bijlage bij GS-nota 2007-54708, 20 september 2007 & Provincie Noord-Holland, Bijlage bij GS-nota 2007-68916, 27 november 2007, pp. 6-7.

⁴⁶ Provincie Noord-Holland, Bijlage bij GS-nota 2007-68916, 27 november 2007.

⁴⁷ Provincie Noord-Holland, Bijlage bij GS-nota 2007-74343, 13 december 2007 & Provincie Noord-Holland, brief van Lago Wirense, d.d. 7 december 2007.

woningaantal van 6000).⁴⁸ De commissie ROV maakt echter bezwaar tegen het hoge woningaantal. In 2005 is daarom het hieraan gekoppelde streefbedrag van € 59 mln. in de Bestuursvereenkomst (BOK) geschrapt.⁴⁹

Toelichting risico externe financiering

De aanpassingen in de plannen om de business case meer sluitend te maken in 2009, leidden tot een toenemende behoefte aan externe financiering tot en met het einde van fase 2. In november 2009 werd de financieringsbehoefte geschat op € 110 mln.⁵⁰, om op 31 maart 2010 een omvang van € 136,5 mln.⁵¹ te bereiken. Met aftrek van de lening met provinciale garantstelling, resteert een externe financieringsbehoefte van afgerond € 110 mln. In de commissievergadering van 11 november 2010 geeft de gedeputeerde aan dat in de huidige financiële situatie banken slechts het bedrag van € 110 mln. beschikbaar stellen wanneer daar een volledige garantstelling tegenover staat. De hoofdstukken 4 en 5 gaan hier nader op in.

Toelichting totale lasten en risico's

Het totaalbedrag aan lasten en risico's voor de provincies danwel de publieke partijen dat in de periode 2004-2010 aan GS en PS is gepresenteerd, varieert per besluitvormingsmoment en neemt soms toe en soms af. Uiteindelijk telt de geactualiseerde business case in november 2010 op tot € 115,5 mln. aan lasten en risico's voor de provincie. Zoals hiervoor gemeld op pagina 21, lopen de publieke partijen vanwege hun aandeelhouderschap, ook risico in de GEM. De tot eind 2010 benoemde risico's voor de GEM, bedragen minimaal € 96,4 mln., zie Tabel 3.

Tabel 3 Risico's voor GEM

Risico's	Bedragen (in mln. euro's)
Extra kosten grondverwerving	21
Planschade	9
Fiscale schade	4,9
Verwervingskosten	3,5
Bijkomende kosten verwerving	12
Afdracht GEM aan provincie	onbekend
Risico niet verkrijgen rente van 3,75% voor lening € 30 mln.	onbekend
Renterisico	13
Plankosten	12
Niet marktconforme grondprijnsindex	onbekend
Niet marktconform woningbouwprogramma	onbekend
Gehanteerde indexering op de publieke bijdragen	onbekend
Hogere kosten GWW-werken	21
TOTAAL	> 96,4

⁴⁸ Provincie Noord-Holland, Bijlage 8 bij Voordracht 84 'Wieringerrandmeer', 12 oktober 2004.

⁴⁹ Publieke leden Stuurgroep, Bestuursvereenkomst Wieringerrandmeer versie 3 mei 2005.

⁵⁰ Provincie Noord-Holland, Grondexploitatie 17 november 2009.

⁵¹ Provincie Noord-Holland, Grondexploitatie 31 maart 2010.

Toelichting risico's voor GEM⁵²

NB: Deze toelichting is overgenomen uit provinciale stukken:

Extra kosten grondverwerving, planschade en fiscale schade: In 2007 komen de partijen overeen om een post van € 50 mln. toe te voegen aan de business case, voor de volgende risico's: fiscale schade € 12 mln., verhoging van de post planschade met € 9 mln. en een noodzakelijk geachte verhoging van het grondverwervingsbudget met € 29 mln.⁵³ Na actualisatie van de business case in 2009 wordt de post van € 50 mln. geschrapt uit de business case. Deze risico's blijven echter wel grotendeels bestaan. De post planschade € 9 mln. was nog actueel. Het grondverwervingsbudget was verhoogd met bijna € 8 mln., waardoor een risico van € 21 mln. resteerde en de post fiscale schade is met € 7,1 mln. verlaagd naar € 4,9 mln.

Verwervingskosten: In de business case van 2009 is gerekend met een gemiddelde van de berekende bandbreedte van de verwervingskosten.

Bijkomende kosten bij verwervingen: Dit zijn bijvoorbeeld apparaats-, onteigenings-, rente- en tijdelijke beheerskosten.

Afdracht GEM aan provincie: De GEM moet een afdracht aan de provincie doen voor het verkrijgen van het rentevoordeel vanwege de provinciale garantstelling van € 30 mln.

Risico niet verkrijgen rente van 3,75% voor lening € 30 mln.: Dit betreft het risico van het niet verkrijgen van een rente van 3,75% op basis van het groenfonds voor de lening met provinciale garantstelling.

Renterisico: In de business case van 2009 is 3,75% rente opgenomen voor alle te lenen bedragen. Onduidelijk is of dit een realistisch percentage is.

Plankosten: De opgenomen plankosten van € 15 mln. zijn niet toereikend, aangezien medio 2010 al circa € 12 mln. aan plankosten zijn gemaakt.

Niet marktconforme grondprijsindex: Voor de jaren vanaf 2009 is gerekend met 3%, vanaf 2017 met 3,5%. Een grondprijsindex voor de periode tot 2012 van 0% en de langere termijn van 2% zou realistischer zijn.

Niet marktconform woningbouwprogramma: Het beoogde programma lijkt onvoldoende aan te sluiten bij de wensen van de consument. Daardoor bestaat het risico dat de verwachte grondopbrengsten (deels) niet worden gerealiseerd.

Gehanteerde indexering op de publieke bijdragen: In de geactualiseerde business case van 2009 is gerekend met een indexering van de bijdrage van gemeenten, derden en publieke opbrengsten van 3%. Over de stijging van deze opbrengsten zijn echter geen afspraken vastgelegd. Het risico bestaat dat een lagere index zal worden gehanteerd.

Hogere kosten GWW-werken: Er is een taakstellende bezuiniging op GWW-kosten afgesproken van circa € 21 mln. Het risico bestaat dat deze niet wordt behaald. Na het weglaten van de investeringen voor de staande mastroute moet deze taakstelling namelijk op een kleiner werkpakket worden gerealiseerd.

⁵² EFK Belastingadviseurs, e-mail aan Lago Wirense en provincie Noord-Holland, 19 september 2007 & Provincie Noord-Holland, Aanvullende notitie bij GS-nota 2010-48074, 5 augustus 2010 & Provincie Noord-Holland, e-mail, 1 juli 2011 & Provincie Noord-Holland, e-mail, 30 augustus 2011 & Provincie Noord-Holland (2010), Auditrapport Wieringerrandmeer, pp. 27-28 & Deloitte, Actualisatie globale risicoanalyse Wieringerrandmeer t.b.v. de provincie Noord-Holland, 19 november 2009, pp. 3-4, 8.

⁵³ Provincie Noord-Holland, Brief aan Lago Wirense, d.d. 5 december 2007.

In de hierna volgende paragrafen worden onderstaande onderzoeksvragen beantwoord.

Omvang van de risico's en lasten (H2)	Beoordeling
1. Wat is de kwaliteit van de informatievoorziening aan PS en GS vanaf 2004 over de omvang van de risico's en de lasten voor de provincie?	De informatie is volledig, begrijpelijk en vergelijkbaar.
2. In welke mate is de informatie over de risico's en de lasten van de provincie expliciet betrokken in de besluitvorming van PS en GS?	Risico's en lasten voor de provincie zijn expliciet bij de besluitvorming onder de aandacht gebracht.

2.2 Kwaliteit informatievoorziening over omvang risico's en lasten

Wat is de kwaliteit van de informatievoorziening aan PS en GS vanaf 2004 over de omvang van de risico's en de lasten voor de provincie?

Bevinding 1

Zowel GS, als PS hebben over het algemeen veel en relevante informatie gekregen over de (omvang van de) risico's en lasten voor de provincie, dan wel voor de publieke partijen. De kwaliteit van de informatie aan GS en PS was over het algemeen voldoende. De Rekenkamer beoordeelt de informatievoorziening niet als 'goed', omdat:

- een enkele keer essentiële informatie zeer impliciet gepresenteerd is aan GS en PS;
- de begrijpelijkheid van de informatie aan GS en PS niet altijd optimaal was;
- de informatievoorziening aan PS en GS soms ontoereikend was;
- PS soms onvoldoende de mogelijkheid kregen om de documenten te doorgronden, doordat GS de documenten een geheime status gaven.

Toelichting

In de periode tot beëindiging van het project ontvingen GS en PS veel relevante informatie over de risico's en lasten. Met 'relevante informatie' bedoelt de Rekenkamer informatie die GS en PS – in hun onderscheiden rol – nodig hebben voor een goed inzicht. GS en PS zijn over het algemeen geen relevante informatie onthouden over de risico's en lasten en hun omvang. Echter, de Rekenkamer beoordeelt de informatievoorziening niet als 'goed'. Dit oordeel komt voort uit de hiernavolgende (deel)bevindingen 1.a t/m 1.d.

NB: In deze context is het bestaan van een "negatief ambtelijke advies" van eind 2007 vaak besproken. Na analyse van onderliggende documenten, concludeert de Rekenkamer evenals IRS dat geen sprake is geweest van een expliciet negatief ambtelijk advies richting GS.⁵⁴

Bevinding 1.a

Een enkele keer werd essentiële informatie zeer impliciet gepresenteerd aan GS en PS. Zo werd het tekort van € 5 mln. op de eerste business case (2004) alleen in een bijlage weergegeven, werd het vervallen van de extra gemeentelijke bijdrage van € 59 mln. (2005) niet benoemd in de GS-nota of de PS-voordracht en werd het tekort op de business case bij de SOK (2008) niet expliciet onder de aandacht gebracht.

⁵⁴ IRS Forensic Investigations & Integrity Services BV (2011), Onderzoek projecten Wieringerrandmeer en Bloemendalerpolder, p. 3.

Toelichting

De informatievoorziening omtrent de risico's en lasten aan GS en PS was over het algemeen compleet. Maar dit betekende niet dat belangrijke zaken, zoals een negatief eindsaldo of het vervallen van een bijdrage, altijd expliciet gepresenteerd werden. Voorbeelden van te impliciete presentatie van essentiële informatie zijn:

1. 2004: tekort van € 5 mln. op het eerste kosten- en opbrengstenoverzicht

In oktober – december 2004 liggen de concept BOK en de concept IOK voor ter besluitvorming. Zowel GS als PS ontvangen een bijlage waarin voor het eerst de opbrengsten en kosten van het project zijn weergegeven, inclusief een risico-inschatting en toelichting per post.⁵⁵ Hieruit blijkt dat het saldo van de opbrengsten verminderd met de kosten € 5 mln. negatief is. In de bijbehorende GS-nota en PS-voordracht wordt dit tekort niet genoemd.⁵⁶

2. 2005: extra gemeentelijke bijdrage van € 59 mln. komt te vervallen

In oktober 2004 wordt aan GS en PS gecommuniceerd dat aanvullende opbrengsten nodig zijn, onder andere om fase 4 te kunnen financieren. Eén daarvan is de bouw van 6.000 extra woningen, waarbij een extra gemeentelijke inbreng van € 59 mln. het streven is.⁵⁷ De commissie ROV heeft echter bezwaar tegen dit woningaantal en uiteindelijk verklaren GS dat met Lago Wirense toegewerkt wordt naar een sluitende begroting voor de vier fases, uitgaande van een ondergrens van 2.580 woningen.⁵⁸ In december 2004 vragen fracties hoe hard de gemeentelijke bijdrage van € 59 mln. is. De gedeputeerde geeft aan dat doordat het aantal woningen is verlaagd, met de gemeenten besproken moet worden welke bijdrage reëel is. Dit zal in de onderhandelingen om tot een SOK te komen, plaatsvinden.⁵⁹ In mei 2005 ligt onder andere de aangepaste concept BOK voor ter besluitvorming. Hierin is de gemeentelijke bijdrage van € 59 mln. verwijderd, wat alleen bij nauwkeurige lezing opvalt. In de GS-nota of de PS-voordracht wordt niet aangegeven dat deze bijdrage is komen te vervallen.

3. 2005: aangekochte gronden worden ten laste van het projectkrediet gebracht.

In 2005 wordt aan PS gevraagd om een projectkrediet van € 25 mln. in te stellen, vanuit de toegezegde provinciale bijdrage van € 29 mln. Dan kunnen de verworven gronden (op dat moment € 11,1 mln.) vanuit het krediet anticiperende grondaankopen worden overgeboekt naar het projectkrediet. In de bijbehorende voordracht wordt gesteld dat de € 29 mln. op dat moment nog volledig onaangeroerd is, wat feitelijk juist is tot het moment van besluit.⁶⁰ Uit de PS-notulen blijkt echter dat de Statenleden in de veronderstelling zijn dat de € 29 mln. nog volledig beschikbaar was.⁶¹

4. 2008: lening van € 30 mln. (met provinciale garantstelling) wordt als opbrengst gepresenteerd, waardoor business case positief lijkt te sluiten (+ € 12 mln.), terwijl na aflossing feitelijk € 18 mln. negatief resteert.

De provincie besloot in 2006 tot een provinciale lening van € 30 mln., zodat de business case zou sluiten. Dit wordt ook gecommuniceerd aan PS bij de besluitvorming omtrent de eerste SOK eind 2006.⁶² In november 2007 wordt besloten om deze provinciale lening om te zetten in een externe lening met provinciale garantstelling (zie ook paragraaf 2.1).⁶³ In maart 2008 wordt aan GS en PS de uitgewerkte SOK inclusief de business case voorgelegd, waarop de lening voor het eerst is opgenomen, namelijk als opbrengst. Hierdoor

⁵⁵ Provincie Noord-Holland, Bijlage bij GS-nota 2004-40848, 12 oktober 2004 & Provincie Noord-Holland, Bijlage 8 bij Voordracht 84, 12 oktober 2004.

⁵⁶ Provincie Noord-Holland, GS-nota 2004-40848, 12 oktober 2004 & Provincie Noord-Holland, Voordracht 84, 12 oktober 2004.

⁵⁷ Provincie Noord-Holland, Voordracht 84, 12 oktober 2004 & Provincie Noord-Holland, Bijlage G bij Voordracht 84, 12 oktober 2004.

⁵⁸ Provincie Noord-Holland, Advies commissie ROV aan PS, 4 november 2004 & Provincie Noord-Holland, Memo commissie ROV, 24 november 2004.

⁵⁹ Provincie Noord-Holland, verslag PS-vergadering 6 december 2004.

⁶⁰ Provincie Noord-Holland, PS-voordracht 35, 10 mei 2005.

⁶¹ Provincie Noord-Holland, verslag PS-vergadering 30 mei 2005.

⁶² Provincie Noord-Holland, GS-nota 2006-24415, 16 mei 2006, p. 2 & Provincie Noord-Holland, GS-nota 2006-32695, 19 juni 2006 & Provincie Noord-Holland, PS-Voordracht 113, 17 oktober 2006, p. 8.

⁶³ Provincie Noord-Holland, Bijlage bij GS-nota 2007-54708, 20 september 2007 & Provincie Noord-Holland, Bijlage bij GS-nota 2007-68916, 21 november 2007, pp. 6-7.

resteert een positief saldo van € 12 mln. voor aflossing en een negatief saldo van € 18 mln. na aflossing. In de bijbehorende PS-Voordracht wordt dit in één zin samengevat, PS worden er niet expliciet op gewezen dat de business case op dat moment negatief sloot.⁶⁴ Achteraf geven verschillende fracties aan dat zij in de veronderstelling waren dat de business case sloot op dat moment.⁶⁵

Daarnaast merkt de Rekenkamer op dat de lening ten onrechte aan de opbrengstenkant is opgenomen. Een lening is geen opbrengst, maar een financieringsmiddel; een lening is alleen een middel om een tijdelijk liquiditeitstekort op te lossen. De reden dat de provincie de lening als opbrengst in de businesscase opneemt is, dat de lening bij een tegenvallend resultaat niet afgelost zal worden en dan als een opbrengst voor de GEM gezien wordt. Maar daarmee krijgt de lening het karakter van een extra provinciale bijdrage. Wanneer zich geen extra risico's voordoen dan zou conform de businesscase € 12 mln. terugbetaald worden en zou de provincie de resterende € 18 mln. betalen. Alleen wanneer de praktijk gunstiger dan de businesscase uitpakt zal de provincie een groter deel van de € 30 mln. terug kunnen ontvangen. De private en publieke partijen hebben in de SOK de afspraak vastgelegd dat zij zich zullen inspannen om de lening in zijn geheel af te lossen.⁶⁶

Bevinding 1.b

De begrijpelijkheid van de informatie aan GS en PS was niet altijd optimaal. Soms was de toelichting te beknopt en werden posten niet opgeteld. Ook varieerde regelmatig de wijze waarop een overzicht van provinciale bijdrage(n) en risico's werd gegeven.

Toelichting

GS en PS ontvingen veel informatie. Juist dan is het belangrijk, dat de GS-nota of PS-voordracht volledig, begrijpelijk en vergelijkbaar is. In interviews met Statenleden wordt het belang van een eenduidige informatievoorziening bevestigd. Statenleden moesten zich een grote hoeveelheid ingewikkelde materie eigen maken en misten hiervoor soms de tijd en expertise.⁶⁷ Terugblikkend stellen Statenleden dat de impact van de besluiten vaak niet duidelijk was en informatie niet expliciet genoeg.⁶⁸

De Rekenkamer heeft geconstateerd dat het voorkwam dat de informatie die GS en PS ontvingen, moeilijk te doorgronden was. Soms lag dit aan de toelichting die te beknopt was, bijvoorbeeld:

1. 2005: geen toelichting op negatiever geworden saldo (van - € 5 mln. naar - € 27 mln.)
Een van de resultaten van de uitwerkingsmaand is dat het eindsaldo met € 22 mln. negatiever is geworden. Als GS en PS hierover worden geïnformeerd, wordt niet toegelicht hoe dit toegenomen tekort is ontstaan.⁶⁹
2. 2008: onderbouwing nieuwe kostenpost en verhoging resultaatverwachting van beide € 50 mln. ontoereikend
In 2008 wordt de business case uitgebreid met enerzijds een kostenpost 'mogelijke algemene risico's' van € 50 mln. en anderzijds een verhoging van de resultaatverwachting met € 50 mln. Aan PS wordt nauwelijks toegelicht hoe deze posten tot stand zijn gekomen. Met betrekking tot de kostenpost wordt gewezen op '*het grondverwervingsrisico, dat is meegewogen in de uitgevoerde (interne) risicoanalyse.*'⁷⁰ In feite is deze post van € 50 mln. samengesteld uit drie posten die de provincie op de business case opgenomen wilde hebben,

⁶⁴ Provincie Noord-Holland, PS-Voordracht 25, 18 februari 2008, p. 14.

⁶⁵ Provincie Noord-Holland, Verslag besloten deel commissievergadering ROV, 5 oktober 2009 & Provincie Noord-Holland, interviews Statenleden, 6 juli 2011 & 3 augustus 2011.

⁶⁶ Art. 2.8 SOK.

⁶⁷ Provincie Noord-Holland, interviews Statenleden, 6 juli 2011 (3) & 3 augustus 2011.

⁶⁸ Provincie Noord-Holland, interviews Statenleden, 6 juli 2011 & 7 juli 2011.

⁶⁹ Provincie Noord-Holland, PS-voordracht 35, 10 mei 2005 & Publieke leden Stuurgroep, Bestuursovereenkomst Wiengerrandmeer versie 11 mei 2005.

⁷⁰ Provincie Noord-Holland, Voordracht 25, 18 februari 2008, p. 14.

namelijk fiscale schade € 12 mln., verhoging van de post planschade met € 9 mln. en een noodzakelijk geachte verhoging van het grondverwervingsbudget met € 29 mln.⁷¹ Ter dekking van de risicopost, wordt aan de opbrengstenkant een verhoging van de resultaatverwachting opgenomen van € 50 mln.⁷² In de toelichting wordt aangegeven dat deze hogere resultaatverwachting naar huidig inzicht realistisch is. Uit GS-stukken van december 2007 blijkt echter dat de ambtelijke organisatie aangeeft dat het niet duidelijk is waar deze opbrengsten vandaan moeten komen en dat dit geen zekere basis is voor de businesscase.⁷³

3. 2009: Gevolgen van wijzigingen in geactualiseerde business case onduidelijk

In december 2009 worden de Statenleden per brief geïnformeerd over de geactualiseerde businesscase.⁷⁴ In deze brief wordt o.a. niet aangegeven wat de gevolgen voor de woningprijzen zijn indien de staande mastroute werkelijk niet gerealiseerd wordt en welke onzekerheid de bijgestelde index- en rentepercentages met zich meebrengen.

Het kwam voor dat verschillende posten wel werden genoemd, maar een optelling ontbrak. In 2006 wordt aan zowel GS, als PS 2006 aangegeven welke (risico)posten voor rekening van de provincie komen. Hierbij wordt echter niet het totaalbedrag van € 88 mln. (juni 2006) en € 100,5 mln. (december 2006) gepresenteerd.⁷⁵

De wijze waarop een overzicht van provinciale bijdrage(n) en risico's werd gepresenteerd, varieerde per besluitvormingsmoment. De figuren 3, 4 en 5 laten dit zien, waarbij de publieke, dan wel provinciale lasten en risico's als opbrengsten zijn weergegeven. De verschillende weergave bemoeilijkte het verkrijgen van inzicht in de ontwikkeling van de kosten. Vanaf de SOK maart 2007 werden wijzigingen wel gepresenteerd naast de vorige versie.

⁷¹ Provincie Noord-Holland, Brief aan Lago Wirense, d.d. 5 december 2007.

⁷² Provincie Noord-Holland, Voordracht 25, 18 februari 2008.

⁷³ Provincie Noord-Holland, Bijlage bij Nota GS 2007-74343, december 2007.

⁷⁴ Provincie Noord-Holland, Brief GS aan PS 'Informatie actualisatie businesscase Wieringerrandmeer', d.d. 8 december 2009.

⁷⁵ Provincie Noord-Holland, Bijlage bij GS-nota 2006-32695, 19 juni 2006, p. 3 & Provincie Noord-Holland, PS-voordracht 113, 17 oktober 2006, p. 8.

BIJLAGE 8 Financierings- en investeringsprognose Wieringerrandmeer					
opbrengsten			kosten		
publieke besparingen		18	grondverwerving		100
grondopbrengsten		236	gww werken		220
omgevingsfonds		24	plankosten		15
gemeentefonds		5	rente		12
bijdrage provincie		29			
overige publieke bijdragen		30			
	Totaal	342		Totaal	347
					342
				Saldo	-5

Figuur 3 Overzicht van opbrengsten en kosten 2004: Bijlage bij concept-IOK en -BOK

Nominale kosten & opbrengsten gedragen planconcept						
OPBRENGSTEN PUBLIEK/ PRIVAAT		Totaal	2004-2009	2010-2015	2016-2020	2021-2030
Opbrengsten publiek		152	44	24	43	41
Opbrengsten privaat		187	12	48	56	71
TOTAAL OPBRENGSTEN		339	56	72	99	111
TOTAAL KOSTEN		361	61	50	108	142
WONINGAANTALLEN		Totaal	2004-2009	2010-2015	2016-2020	2021-2030
Waard Nieuwland		840	80	280	240	240
Eilandenrijk		720	72	208	170	270
Robbenoord Park		175			157	18
Strand Amstelmeer (Sluisbuurt)		60			60	0
		50				50
TOTAAL WONINGEN privaat		1.845	152	488	627	578
cumulatief			152	640	1.267	1.845

Figuur 4 Overzicht van opbrengsten 2005: Presentatie resultaat uitwerkingsmaand

BUSINESSCASE - Gebiedsontwikkeling Wieringerrandmeer
Bijlage 1 - Kosten en opbrengsten publiek privaat

SCHORRENVARIANT - KOSTEN EN OPBRENGSTEN, PUBLIEK - PRIVAAT

	SOK 5 maart 2007	Uitwerking art 44 5 december 2007
opbrengsten	Totaal	Totaal
- bijdrage Provincie	29,0	29,0
- Externe lening met prov. garantstelling	30,0	30,0
- bijdrage gemeentefonds	5,0	5,0
- bijdrage derden	24,5	24,5
- publieke opbrengsten	12,0	12,0
opbrengsten - publiek	100,5	100,5
opbrengsten - residuele grondwaarde	219,5	219,5
- Opbrengsten: Verhoging resultaatsverwachting	0,0	50,0
TOTAAL OPBRENGSTEN	320,0	370,0
kosten		
- verwerving / inbreng	90,0	90,0
- GWW	200,0	200,0
- plankosten	15,0	15,0
- planschade en onvoorzien	3,0	3,0
- Kosten: Mogelijke algemene risico's	0,0	50,0
TOTAAL KOSTEN	308,0	358,0
SALDO NOMINAAL (voor aflossing)	12,0	12,0
- Aflossing externe lening		-30,0
SALDO NOMINAAL		-18,0

- alle bedragen in mio €, excl. BTW, prijspeil 1-1-2006.

- bedragen zijn niet geïndexeerd. Indexering conform SOK is verwerkt in Financieel Model.

- exclusief rentekosten en renteopbrengsten. Deze zijn verwerkt in Financieel Model.

¹⁾ Het betreft de externe financiering onder provinciale garantstelling conform SOK (ter vervanging van de in de SOK genoemde Lening Provincie en voor het overige conform SOK). Uit het door Ernst&Young opgestelde Financieel Model dat onderdeel uitmaakt van de Businesscase blijkt dat deze externe lening door GEM aan het einde van de looptijd van het project kan worden terugbetaald. **Partijen zullen zich gedurende de looptijd van het project inspannen, en hebben de verwachting, dat de Businesscase erin zal resulteren dat GEM bij de voltooiing van de gebiedsontwikkeling in staat zal zijn om deze verstrekte lening in zijn geheel af te lossen.**

²⁾ Dekking wordt verkregen uit verhoging van de resultaatsverwachting. Deze dekking is naar huidig inzicht realistisch.

³⁾ Risico-inschatting conform rapportage van het Nederlands Adviesbureau voor Risicomanagement. Deze kosten worden gedekt door 2) maar worden niet op voorhand "ingeboekt" in de Businesscase.

Figuur 5 Overzicht kosten en opbrengsten 2008: Business case bij SOK

Bevinding 1.c

De informatievoorziening aan PS – en in mindere mate aan GS – was soms ontoereikend:

- PS werden niet goed geïnformeerd over het schrappen van het risicobedrag van € 50 mln. in 2009/2010;
- Een post 'onvoorzien' ontbrak op de business case;
- PS ontvingen weinig informatie over de kans van optreden per risico, terwijl dit regelmatig veranderde;
- Er bestonden meer risico's en lasten voor de GEM, dan opgenomen op de business case. Dit is niet duidelijk gecommuniceerd aan GS en PS.

Toelichting

Terwijl in de business case van 2008 een extra kostenpost 'mogelijke algemene risico's' van € 50 mln. werd opgenomen, wordt deze in de geactualiseerde business case van november 2009 geschrapt.⁷⁶ In de stukken voor PS wordt hier geen reden voor gegeven. Tijdens de commissiebehandeling geeft de gedeputeerde desgevraagd aan dat *“de post onvoorzien van € 50 mln. niet in de berekeningen is opgenomen.”*⁷⁷ Dit onderbouwt niet waarom dit bedrag is geschrapt en daarnaast was dit bedrag niet bedoeld als post onvoorzien, maar een optelling van de posten fiscale schade € 12 mln., verhoging van de post planschade met € 9 mln. en een verhoging van het grondverwervingsbudget met € 29 mln.⁷⁸ In mei 2010 vraagt een fractie nogmaals of het weglaten van de post onvoorzien een extra risico voor de provincie betekent. Het antwoord luidt: *“Nee, de post onvoorzien betrof in 2008 vooral een hogere post voor grondverwerving. Deze kosten zijn nu naar juiste inschatting opgenomen.”*⁷⁹ Deze verklaring acht de Rekenkamer in zoverre juist dat het grondverwervingsbudget inderdaad met € 7,8 mln. is verhoogd.⁸⁰ Maar dit is ontoereikend, want feitelijk is € 42,2 mln. van de € 50 mln. op dat moment nog actueel en ontbreekt een post onvoorzien (zie ook hierna).

Op alle overzichten van risico's en lasten ontbrak een substantiële post onvoorzien kosten. Dit is opmerkelijk, omdat dit zeer gebruikelijk is bij het opstellen van een projectbegroting. Een post onvoorzien is een begrotingspost voor werkzaamheden die in rede niet kunnen worden voorzien, maar wel binnen de scope van het project vallen. Deze post wordt kleiner naarmate het project vordert.⁸¹

GS en PS zijn regelmatig geïnformeerd over de risicoposten die voor rekening van de provincie zouden komen. De ingeschatte kans dat deze risico's zich daadwerkelijk voor zouden kunnen doen, varieerde in de loop der tijd. Met name PS werden hierover weinig geïnformeerd. Een voorbeeld:

1. PS weinig geïnformeerd over kans dat bijdragen derden (€ 24,5 mln.) verkregen zou worden

In 2006 worden PS geïnformeerd dat de bijdragen van derden het grootste tekort vormen. Met name door Rijks- en Europese fondsen zou het gat gedicht moeten worden.⁸² In de business case van eind 2006 is een verwachte bijdrage van derden opgenomen van € 24,5 mln., waarvoor de provincie zich garant stelt.⁸³

Vervolgens worden PS niet meer geïnformeerd over de kans dat de bijdragen van derden daadwerkelijk verkregen zullen worden en hoe groot de kans is dat de provincie het ontbrekende bedrag zal moeten bijbetalen. GS worden hier wel over geïnformeerd en dit geeft een sterk wisselend beeld. Want in november 2007 wordt aan GS aangegeven dat de verwachting is dat een groot deel van de inspanningsverplichtingen,

⁷⁶ Provincie Noord-Holland, Brief aan PS 'Informatie actualisatie businesscase Wieringerrandmeer', d.d. 8 december 2009, p. 17.

⁷⁷ Provincie Noord-Holland, verslag commissie ROG, 25 januari 2010.

⁷⁸ Provincie Noord-Holland, Brief aan Lago Wirense, d.d. 5 december 2007.

⁷⁹ Provincie Noord-Holland, Beantwoording vragen D66 d.d. 3 mei 2010 inzake het project Wieringerrandmeer, p. 7.

⁸⁰ Provincie Noord-Holland, Bijlage 1 bij GS-nota 2009-68010, 10 november 2010, p. 2.

⁸¹ Platform Projectmanagement (2011), www.pmwiki.nl.

⁸² Provincie Noord-Holland, Brief gedeputeerde & provinciesecretaris aan PS, d.d. 17 januari 2006.

⁸³ Provincie Noord-Holland, PS-Voordracht 113, 17 oktober 2006, pp. 8-9.

waaronder de bijdragen derden binnen zal komen.⁸⁴ Maar drie maanden later worden GS geïnformeerd dat *“geconstateerd moet worden dat daar waar gerekend was op aanzienlijke subsidiebedragen uit Den Haag en Brussel, de conclusie op dit moment moet zijn dat er geen euro is toegezegd.”*⁸⁵ In 2009 laat het projectbureau nogmaals een subsidiescan uitvoeren. Hieruit blijkt dat er op korte termijn beperkte subsidiemogelijkheden zijn en de kansen op subsidies op de lange termijn liggen.⁸⁶

Naast de in de business case opgenomen risico's en lasten, bestonden er meer risico's en lasten voor de GEM (zie ook paragraaf 2.1). In 2009 en in 2010 zijn deze risico's gecommuniceerd aan GS, en later aan PS. Maar hier is nooit aangegeven dat deze risico's, gevolgen zouden kunnen hebben voor het eindsaldo van de business case. De Rekenkamer had het overzichtelijker gevonden als aan GS en PS niet alleen de risico's voor de provincie, maar ook de risico's voor de GEM waren gepresenteerd. In de volgende alinea's wordt uiteengezet welke risico's bedoeld worden.

In augustus 2010 worden GS o.a. geïnformeerd over kostenposten die nog ontbreken op de business case, waarbij de bedragen indicatief zijn opgenomen, namelijk:

- a. Verwervingskosten. In de business case is dan gerekend met een gemiddelde van de berekende bandbreedte van de verwervingskosten. NB: de kosten van de verwervingen zijn gebaseerd op de onteigeningswet, hierdoor is de onderhandelingsruimte klein. Risico is circa € 3,5 mln.
- b. De bijkomende kosten bij verwervingen, zoals apparaats-, onteigenings-, rente- en tijdelijke beheerskosten zijn dan nog niet bekend en nog niet opgenomen in de business case. Hier is een bedrag van ca. € 12 mln. mee gemeoid.
- c. De afdracht die de GEM aan de provincie moet doen voor het verkrijgen van het rentevoordeel vanwege de provinciale garantstelling van € 30 mln.
- d. Risico van het niet verkrijgen van een rente van 3,75% op basis van het groenfonds voor de lening met provinciale garantstelling.
- e. In de business case is 3,75% rente opgenomen voor alle te lenen bedragen en voor de totale looptijd. Bij gebrek aan een financiering van het project is onduidelijk of dat een realistisch percentage is. Bij een rente van 5% voor externe leningen (buiten de lening van € 50 mln.) zullen de rentekosten met circa € 13 mln. toenemen.
- f. Niet toereikend zijn de opgenomen plankosten van € 15 mln., met als reden dat inmiddels al ca. € 12 mln. aan plankosten zijn gemaakt. Dan is berekend dat bij de aanvang van de werkzaamheden nog ca. € 15 mln. aan plankosten gemaakt zal gaan worden. Risico van circa € 12 mln.
- g. De fasering van het plan is te optimistisch. Bijstelling van het aantal woningen per jaar is geadviseerd. Het woningbouwprogramma sluit niet aan bij de vraag.⁸⁷

In november 2010 ontvangen PS, en eerder GS, het provinciale auditrapport Wieringerrandmeer. Hierin worden alle op dat moment bekende, financiële risico's op een rij gezet. Dit zijn de risico's die in de risicoanalyse van november 2009 geconstateerd zijn. Zowel GS als PS hebben deze risicoanalyse ontvangen, dan wel kunnen inzien. Dit zijn in aanvulling op de hierboven geconstateerde risico's a t/m g, de volgende:

- h. Niet marktconforme grondprijsindex. Voor de jaren vanaf 2009 is gerekend met 3%, vanaf 2017 met 3,5%. De provincie wordt erop gewezen dat het gezien de kredietcrisis niet waarschijnlijk is dat de prijsindex voor grond zich op deze wijze zal gaan ontwikkelen, met name niet op de kortere termijn. Een grondprijsindex voor de periode tot 2012 van 0% en de langere termijn van 2% zou realistischer zijn.

⁸⁴ Provincie Noord-Holland, Memo voor GS Stand van zaken Wieringerrandmeer 6 november 2007, p. 2.

⁸⁵ Provincie Noord-Holland, Bijlage bij GS-nota 2008-7878, 13 februari 2008, p. 1.

⁸⁶ Hezelburcht Governance (2009), Subdiescan Wieringerrandmeer, september 2009, p. 21.

⁸⁷ Provincie Noord-Holland, Aanvullende notitie bij GS-nota 2010-48074, 5 augustus 2010 & Provincie Noord-Holland, e-mails 1 juli 2011 & 30 augustus 2011.

- i. Niet marktconform woningbouwprogramma. Het beoogde programma lijkt onvoldoende aan te sluiten bij de wensen van de consument. Het aandeel vrijstaande woningen is hoog (70%), veel woningen bevinden zich in het luxe segment (64%) en er lijkt weinig variatie te zijn in de kavelgrootte en situering van de landgoedwoningen. De afzet van deze woningcategorieën vormt een risico. Daarmee zouden verwachte grondopbrengsten (deels) niet worden gerealiseerd. Bij verlaging van het aandeel vrijstaande (luxe) woningen van 70% naar 50% zou het resultaat aanzienlijk dalen.
- j. Gehanteerde indexering op de publieke bijdragen. In de geactualiseerde business case van 2009 is gerekend met een indexering van de bijdrage van gemeenten, derden en publieke opbrengsten van 3%. Over de stijging van deze opbrengsten zijn echter geen afspraken vastgelegd. De provincie wordt erop gewezen dat het risico bestaat dat een stijging van 0% of 1,5% wordt gehanteerd.
- k. Hogere kosten GWW-werken. In het bijzonder het risico dat de opgenomen taakstelling van € 21 mln. niet wordt gehaald. Na het weglaten van de investeringen voor de staande mastroute moet deze taakstelling namelijk op een kleiner werkpakket worden gerealiseerd.
- l. hogere overige kosten (o.a. planvorming)
- m. de lage raming van het rentepercentage (van 3,75%)

Daarnaast werden risico's gerapporteerd die tijdens de audit zijn geconstateerd. Dit zijn 'bekende, maar minder expliciet benoemde' risico's:

- n. Gevolg van de verlaagde inbreng van het eigen vermogen is dat de financiële nadelen direct en geheel voor rekening van de provinciale garantstelling van € 30 mln. komen.
- o. Het is denkbaar dat de banken een hogere risicomarge op de kredieten vragen nu de privaten in de GEM vrijwel geen financieel risico dragen en geen serieus bedrag aan eigen vermogen in de GEM hebben ingebracht.
- p. De aangepaste business case van november 2009 is sluitend gemaakt door de investeringen voor de staande mastroute voorlopig te schrappen. De inkomsten uit (subsidie)bijdragen van € 24,5 mln. zijn in de raming echter geheel blijven staan, terwijl niet ondenkbaar is dat (een deel van) de subsidiebijdragen van het Rijk en Europa alleen beschikbaar worden gesteld voor de realisatie van de staande mastroute.
- q. De opbrengst uit de publiek vermeden kosten van € 12 mln. is voor € 7 mln. gedekt uit inkomsten uit een aan te leggen baggerspeciedepot. Door gewijzigde milieuregelgeving zou de marktpotentie voor baggerspecie afnemen. Dit leidt tot lagere inkomsten van de GEM, indien geen alternatieve invulling mogelijk blijkt.
- r. Becijferd is dat rekening gehouden moet worden met een BTW-nadeel van ongeveer € 12 mln., later bijgesteld naar ongeveer € 4 mln.⁸⁸

Bevinding 1.d

PS hebben inzage gehad in alle geheime documenten. PS ontvingen niet alle geheime documenten per post, sommige werden ter inzage gelegd bij de griffie. Dit beperkte de mogelijkheid voor Statenleden om de documenten goed te doorgronden.

Toelichting

Provinciale Staten hadden onvoldoende de mogelijkheid om alle geheime informatie tot zich te nemen. Desgevraagd geven Statenleden aan dat dit de standpuntbepaling voor de fracties en de discussie in PS bemoeilijkt.⁸⁹ Vanwege het geheime karakter van de informatie stuurden GS niet alle informatie naar PS, maar

⁸⁸ Provincie Noord-Holland (2010), Auditrapport Wieringerrandmeer, pp. 27-28 & Deloitte (2009), Actualisatie globale risicoanalyse Wieringerrandmeer t.b.v. de provincie Noord-Holland, 19 november 2009, pp. 3-4, 8.

⁸⁹ Provincie Noord-Holland, interviews Statenleden 12 juli 2011 & 3 augustus 2011.

werden documenten ook ter inzage gelegd bij de griffie.⁹⁰ Dit is bijvoorbeeld het geval bij de Risicoanalyse 2009 van Deloitte, die op aanvraag is in te zien bij de griffie. PS ontvangen in de GS-nota alleen een korte samenvatting van het rapport.⁹¹

2.3 Kwaliteit besluitvorming over omvang risico's en lasten

Vraag 2

In welke mate is de informatie over de risico's en de lasten van de provincie expliciet betrokken in de besluitvorming van PS en GS?

Bevinding 2

Op cruciale momenten zijn GS en PS geïnformeerd over de risico's en lasten, maar zij werden niet altijd expliciet gewezen op de aandachtspunten. GS en PS betrokken de informatie over risico's en lasten bij hun besluitvorming. Regelmatig hebben gedeputeerden en Statenleden toelichting gevraagd op de risicoposten en de provinciale bijdrage. In de GS-vergaderingen kwam ook het tekort op de business case en de financiële haalbaarheid aan de orde, dit geldt minder voor de PS- en commissievergaderingen.

PS hebben een paar keer kaders gesteld die afweken van het GS-voorstel en hebben geïntervenieerd toen het project bestuurlijk in zwaar weer kwam.

PS hebben een paar keer ingestemd met een post voor rekening van de provincie, terwijl de onderbouwing voor de hoogte van dit bedrag ontbrak.

In 2009 blijken inhoudelijke wijzigingen nodig te zijn om de business case te laten sluiten. Er wordt voor gekozen om de staande mastroute voorlopig te schrappen, zonder de provinciale bijdrage en inspanningsverplichtingen te wijzigen. Dit heeft het draagvlak voor het project geen goed gedaan.

Toelichting

Voor de beantwoording en beoordeling van onderzoeksvraag 2 is de Rekenkamer voor de – naar mening van de Rekenkamer – vijf cruciale momenten nagegaan of de risico's en lasten op dat moment expliciet onder de aandacht zijn gebracht van GS en PS en hoe GS en PS deze informatie betrokken hebben bij hun besluitvorming.

In paragraaf 2.2 is reeds geconstateerd dat zowel GS, als PS over het algemeen de relevante informatie over de (omvang van de) risico's en lasten voor de provincie, dan wel de publieke partijen hebben ontvangen, maar dat deze niet altijd expliciet, begrijpelijk en toereikend was. Daarom wordt hierna vooral de besluitvorming omtrent risico's en lasten beoordeeld op de volgende cruciale momenten:

1. 2004: IOK en BOK: In de GS-nota en de PS-voordracht worden wel de verschillende posten genoemd, maar niet het negatieve eindsaldo van € 5 mln. op het kosten- en opbrengstenoverzicht.⁹² Tijdens de GS-behandeling worden de kostenposten en het negatieve eindsaldo niet besproken.⁹³ PS uiten hun zorgen tijdens de vergadering over de financiële risico's, maar het tekort van € 5 mln. wordt niet benoemd.⁹⁴
2. 2005: Resultaat uitwerkingsmaand: In de GS-nota en in de PS-voordracht wordt niet aangegeven dat de bijdrage van € 59 mln. is komen te vervallen. Het negatieve eindsaldo van € 27 mln. wordt niet genoemd in

⁹⁰ Provincie Noord-Holland, interview Statenlid, 12 juli 2011.

⁹¹ Provincie Noord-Holland, Brief GS aan PS, d.d. 8 december 2009, p. 17.

⁹² Provincie Noord-Holland, GS-nota 2004-40848, 12 oktober 2004 & Provincie Noord-Holland, PS-voordracht 84, 12 oktober 2004.

⁹³ Provincie Noord-Holland, Geheime GS-besluitenlijst 12 oktober 2004.

⁹⁴ Provincie Noord-Holland, Verslag PS-vergadering 6 december 2004.

de GS-nota, maar wel in de PS-voordracht die GS ook ontvingen.⁹⁵ Tijdens hun behandeling merken GS op dat de presentatie van de financiën beter kan.⁹⁶ PS betrekken de informatie omtrent risico's, kostenposten en het tekort van € 27 mln. bij hun beraadslaging.

3. 2006: SOK: GS worden voor drie vergaderingen van informatie voorzien. Hierin worden de ontwikkeling van bestaande posten geschetst en nieuwe posten toegelicht. In de PS-voordracht worden ook alle posten toegelicht. Zowel GS als PS ontvangen op dat moment geen informatie over het eindsaldo van de business case.⁹⁷ GS betrekken verschillende (financiële) risico's bij hun besluit.⁹⁸ Zowel de Rekeningencommissie, als de commissie ROV formuleren een standpunt en advies voorafgaand aan de PS-behandeling. De Rekeningencommissie concludeert dat in dit stadium de risico's nog niet te overzien zijn en dat ondertekening op dat moment niet wenselijk is.⁹⁹ Vervolgens leidt de discussie in commissie ROV ertoe dat het ontwerp-besluit zo wordt aangepast dat gemeenteraden en PS zullen besluiten over de uitwerking van de 9 ontbindende voorwaarden.¹⁰⁰ Vervolgens bespreken PS de kostenposten en de risico's uitgebreid en bevragen de gedeputeerde hierover. Uiteindelijk stemmen PS in met het voorliggende besluit.¹⁰¹
4. 2008: Uitgewerkte SOK: GS worden voor vier vergaderingen van informatie voorzien. Hierin worden de financiële risico's zeer expliciet benoemd.¹⁰² De gedeputeerden stellen kritische vragen over financiële en projectinhoudelijk risico's.¹⁰³ Ook PS ontvangen uitgebreide informatie omtrent de kostenposten, de risico's en de analyse. In de Voordracht worden deze minder expliciet benoemd.¹⁰⁴ Toch worden ook in de commissie ROG kritische vragen gesteld over de financiële risico's. Daarentegen wordt tijdens de PS-behandeling minder gesproken over de financiële risico's. Het tekort van € 18 mln. op de business case wordt door een deel van PS niet opgemerkt (zie ook bevinding 1.a voorbeeld 4).¹⁰⁵
5. 2009/2010: Actualisatie business case: GS worden voor diverse vergaderingen van informatie voorzien. In de verschillende stukken worden de actualisatie van de business case en de onderhandelingen daarvoor beschreven. Hierbij wordt onder andere ingegaan op de verschillende risicoposten en het eindsaldo.¹⁰⁶ PS ontvangen op een later moment en minder gedetailleerd informatie over de bijgestelde posten en het resulterende eindsaldo.¹⁰⁷ GS zijn tijdens de besprekingen kritisch over de benodigde bijstellingen en de oorzaken ervan. Tijdens de GS-vergaderingen wordt erop aangedrongen de commissie en PS erbij te betrekken.¹⁰⁸ PS ontvangen informatie die veel vragen openlaat over de risico's en gevolgen van de bijstellingen. Ook de behandeling in de commissie ROV en PS levert niet alle antwoorden. Daarnaast uitten

⁹⁵ Provincie Noord-Holland, GS-nota 2005-20662, 4 mei 2005 & Provincie Noord-Holland, PS-voordracht 35, 10 mei 2005.

⁹⁶ Provincie Noord-Holland, Geheime GS-besluitenlijst 10 mei 2005 & Provincie Noord-Holland, Verslag PS-vergadering, 30 mei 2005.

⁹⁷ Provincie Noord-Holland, GS-nota 2006-20813, 13 april 2006 & Provincie Noord-Holland, GS-nota 2006-24415, 11 mei 2006 & Provincie Noord-Holland, GS-nota 2006-32695, 19 juni 2006 & Provincie Noord-Holland, PS-Voordracht 113, 17 oktober 2006.

⁹⁸ Provincie Noord-Holland, (geheime) GS-besluitenlijsten 13 april 2006, 16 mei 2006 & 27 juni 2006.

⁹⁹ Provincie Noord-Holland, Brief Rekeningencommissie aan PS, d.d. 20 november 2006.

¹⁰⁰ Provincie Noord-Holland, Advies aan PS van commissie ROV, d.d. 9 november 2006.

¹⁰¹ Provincie Noord-Holland, Verslag PS-vergadering, 18 december 2006.

¹⁰² Provincie Noord-Holland, Memo stand van zaken Wieringerrandmeer, 6 november 2007 & Provincie Noord-Holland, GS-nota 2007-68916, 21 november 2007 & Provincie Noord-Holland, GS-nota 2007-74343, 13 december 2007 & Provincie Noord-Holland, GS-nota 2008-7878, 19 februari 2008.

¹⁰³ Provincie Noord-Holland, (geheime) GS-besluitenlijsten 27 november 2007 & 18 december 2007 & 19 februari 2008.

¹⁰⁴ Provincie Noord-Holland, PS-Voordracht 25, 18 februari 2008.

¹⁰⁵ Provincie Noord-Holland, Verslag commissievergadering ROG, 3 maart 2008 & Provincie Noord-Holland, Verslag PS-vergadering 17 maart 2008.

¹⁰⁶ Provincie Noord-Holland, GS-nota 2009-48238, 13 augustus 2009 & Provincie Noord-Holland, GS-nota, 2009-68010, 10 november 2009 & Provincie Noord-Holland, Brief aan PS 'Informatie geactualiseerde businesscase Wieringerrandmeer', d.d. 8 december 2009.

¹⁰⁷ Provincie Noord-Holland, Brief aan PS 'Informatie geactualiseerde businesscase Wieringerrandmeer', d.d. 8 december 2009.

¹⁰⁸ Provincie Noord-Holland, (geheime) GS-besluitenlijsten, 25 augustus 2009 & 24 november 2009 & 8 december 2009.

fracties tijdens een interpellatie in een PS-vergadering begin 2010, hun zorgen over de oprichting van de GEM.¹⁰⁹

PS zijn verschillende malen om besluitvorming gevraagd omtrent bijdragen en risicoposten voor de provincie (zie ook hierboven). Een paar keer ontbrak de onderbouwing voor de hoogte van de bedragen, toch PS stemden er mee in. Voorbeelden hiervan zijn:

1. 2003: Provinciale bijdrage van € 29 mln.

In januari 2003 worden PS gevraagd € 29 mln. beschikbaar te stellen voor de realisatie van het Wieringerrandmeer. In de PS-voordracht wordt de hoogte van het bedrag niet onderbouwd. In de herinnering van de ambtelijke organisatie was het bedrag van € 29 mln. gebaseerd op een globale berekening. De kosten van het totale project zouden zo'n € 100 mln. bedragen. Gecombineerd met een reguliere subsidieberekening van 30%, kwam de provincie op een bedrag van € 29 mln. Maar "*het had ook € 10 mln. of € 100 mln. kunnen zijn.*"¹¹⁰ Tijdens de PS-vergadering merkt een fractie op dat er nog veel onduidelijkheden zijn en het project slecht is onderbouwd. PS stemmen wel in met de provinciale bijdrage.¹¹¹

2. 2004: Ingeschatte bijdrage van derden van € 30 mln.

Eind 2004 ontvangen GS en PS voor de besluitvorming omtrent de concept-IOK en -BOK een overzicht van opbrengsten en kosten (zie ook Figuur 4). De bijdrage van derden is daarbij ingeschat op € 30 mln. Tegelijkertijd stelt de gedeputeerde in zijn nota aan GS dat er contact zal worden gezocht met de rijksoverheid, om de mogelijke bijdrage van de rijksoverheid te verkennen.¹¹² Dit betekent dat op dat moment nog niet bekend was of het rijk wilde bijdragen en dus ook niet voor welk bedrag. Ook PS ontvangen een overzicht van opbrengsten en kosten, maar stellen geen vragen over de geraamde € 30 mln. bijdrage van derden.¹¹³

Een onderdeel van het project is het realiseren van een open vaarverbinding met het IJsselmeer, de staande mastroute. Al in december 2002 beoordeelt de VVD de kosten van de aanpassing van de bruggen als 'erg hoog'.¹¹⁴ Als in 2004 besloten wordt af te zien van de 6.000 woningen rond de bestaande kernen, wordt aan de commissie ROV ook aangegeven dat dit gevolgen heeft voor de financiering van fase 4 (o.a. realisatie staande mastroute), "*nu zal op een andere wijze de financiering van de laatste fase sluitend gemaakt moeten worden*".¹¹⁵ In 2009 bij het actualiseren van de business case (zie ook hoofdstuk 4) blijken inhoudelijke wijzigingen nodig te zijn om de business case te laten sluiten. GS concluderen dat de staande mastroute voor dat moment te duur is en schrappen deze voorlopig. Deze kostenpost wordt uit de business case gehaald, met de kanttekening dat eventuele meevallers ertoe kunnen leiden dat de route alsnog gerealiseerd zal worden.¹¹⁶ De provinciale inbreng aan bijdrage en inspanningsverplichtingen blijft ongewijzigd. Als PS hierover geïnformeerd worden, geven verschillende fracties tijdens de commissiebehandeling aan de staande mastroute als een cruciaal onderdeel voor het slagen van het project te zien.¹¹⁷ Achteraf constateren betrokkenen dat dit het draagvlak voor het project geen goed heeft gedaan.¹¹⁸

¹⁰⁹ Provincie Noord-Holland, Verslag commissievergadering ROV, 5 oktober 2009 & 25 januari 2010 & Provincie Noord-Holland, Verslag & Impressie PS-vergadering, 8 februari 2010.

¹¹⁰ Provincie Noord-Holland, interviews ambtelijke organisatie 9 juni 2011 & 8 augustus 2011.

¹¹¹ Provincie Noord-Holland, PS-voordracht 8, 7 januari 2003.

¹¹² Provincie Noord-Holland, GS-nota 2004-40848, 12 oktober 2004, p. 2.

¹¹³ Provincie Noord-Holland, Verslag PS-vergadering 6 december 2004.

¹¹⁴ Provincie Noord-Holland, Voordracht 8, 7 januari 2003.

¹¹⁵ Provincie Noord-Holland, Memo Antwoorden van dhr. Meijdam op vragen en opmerkingen vanuit de commissie ROV m.b.t. de IOK Wieringerrandmeer, 24 november 2004.

¹¹⁶ Provincie Noord-Holland, Brief aan PS 'Informatie geactualiseerde businesscase Wieringerrandmeer', d.d. 8 december 2009.

¹¹⁷ Provincie Noord-Holland, Verslag vergadering commissie ROV, 25 januari 2010.

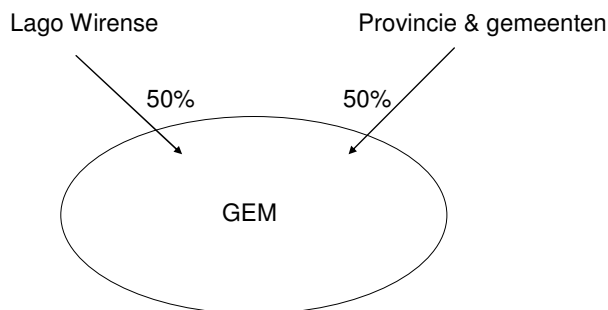
¹¹⁸ Provincie Noord-Holland, interviews Statenleden 6 juli 2011c & 12 juli 2011.

HOOFDSTUK 3

Risicoverdeling

3.1 Ontwikkeling van de risicoverdeling

Zoals in de SOK besloten, hebben publieke en private partijen samen een grondexploitatie maatschappij (verder GEM) opgericht, zie Figuur 6. Indien de samenwerking tussen de publieke en private partijen zou eindigen, zouden de publieke partijen de aandelen van de private partijen overnemen.¹¹⁹



Figuur 6 Samenstelling GEM¹²⁰

In principe was het uitgangspunt van de samenwerking dat private en publieke partijen de risico's gelijk zouden verdelen. Gedurende de onderhandelingen zijn echter steeds meer risico's bij de provincie komen te liggen (zie hoofdstuk 2 en paragraaf 3.2). Ook het "financiële resultaat" zou gelijkelijk worden verdeeld.¹²¹ Dit gold echter alleen voor de winst die de GEM zou maken. De opbrengsten uit de woningverkoop zouden niet direct toekomen aan de GEM. Eerst zou een deel toekomen aan "de realisatoren" van de woningen. Omdat deze realisatoren mochten worden aangewezen door Lago Wirensse, is het reëel om aan te nemen dat dit zou gaan om de private partijen of dochterondernemingen. Voor het overzicht wordt hieronder gesproken over Lago Wirensse.

Voordat de opbrengsten van de woningen naar de GEM zouden gaan, kreeg Lago Wirensse:

- 21% van de bouwkosten ter vergoeding van bijkomende kosten;
- 5% van de bouwkosten ter vergoeding van algemene kosten;
- 8% van de vrij op naam waarde van de opstal ten behoeve van winst en risico.¹²²

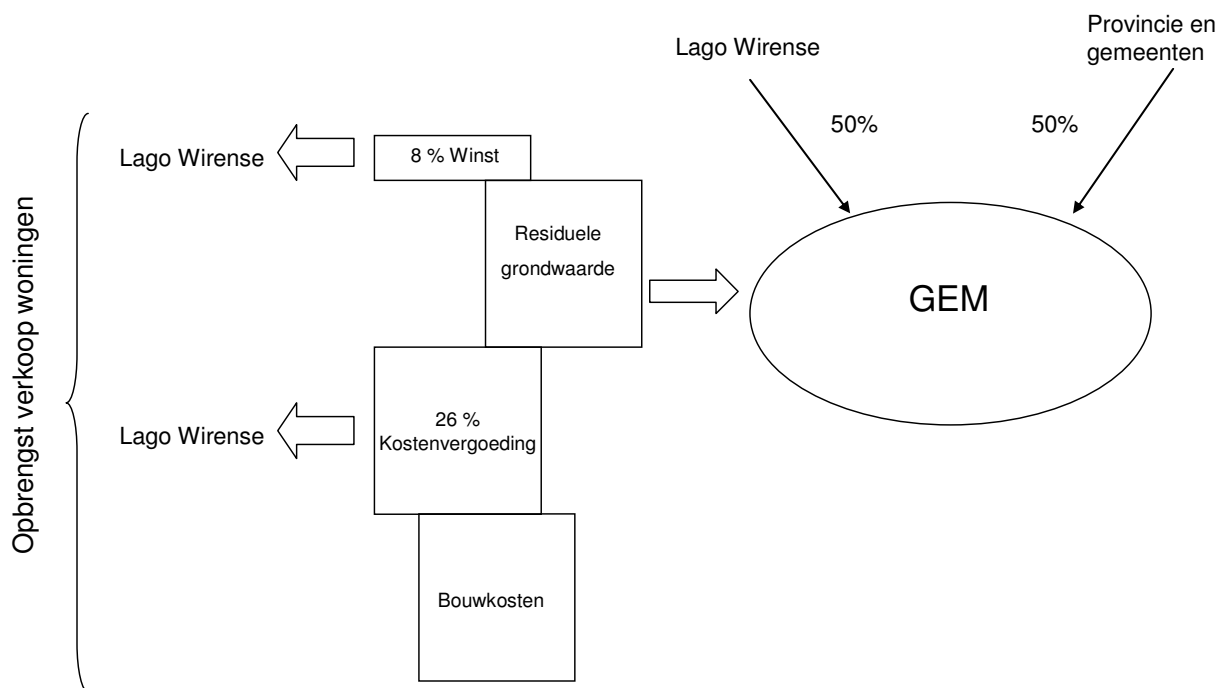
Omdat het winstpercentage al bij voorbaat was vastgelegd, zou het mogelijk zijn geweest dat (indien de verkoop van de woningen lager was dan verwacht) Lago Wirensse wel winst maakte maar de GEM niet. In het onderstaande figuur is weergegeven hoe de opbrengst van de huizenverkoop verdeeld zou worden.

¹¹⁹ Dit was bepaald in de Exitregeling bij de SOK.

¹²⁰ Juridisch gezien bestond de GEM (CV) uit drie B.V.'s.

¹²¹ Provincie Noord-Holland, PS-voordracht 84, 22 november 2004, p. 4.

¹²² Artikel 3.5 Bijlage 5 Financiële randvoorwaarden voor de op te stellen Business Case bij de Samenwerkingsovereenkomst Wieringerrandmeer.



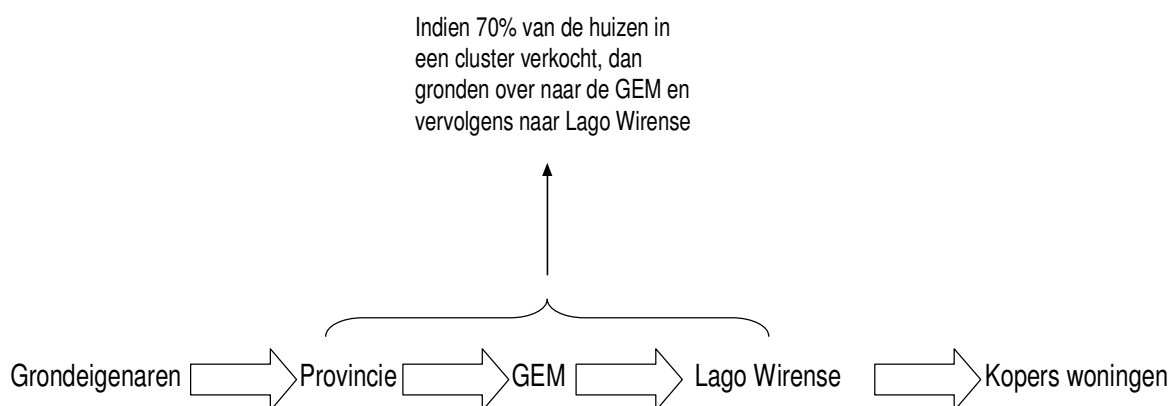
Figuur 7 Verdeling opbrengsten woningen Wieringerrandmeer

De verdeling van de winst was als volgt opgebouwd:

- Lago Wirese krijgt 8% winst van de verkoopprijs als het totaal aan grondopbrengsten voor de GEM nog onder de € 219,5 mln. ligt. Daarboven krijgt Lago Wirese 5% winst van de verkoopprijs;
- Als de grondopbrengsten op enig moment boven de € 219,5 mln. liggen, dan worden de opbrengsten in eerste instantie aangewend om de lening onder garantstelling van de provincie van € 30 mln. af te lossen;
- Een eventueel resterend positief resultaat van de GEM wordt daarna gebruikt om het ingebrachte eigen vermogen uit te keren;
- Wanneer daarna nog een positief resultaat resteert, dan wordt dit gelijk verdeeld over de publieke en private partijen.

Het grootste deel van de gronden zou in bezit blijven van de provincie. De kosten voor de gronden werden door de GEM vergoed aan de provincie. Pas als 70% van de woningen (in het betreffende cluster) zou worden verkocht, dan ging de grond over naar de GEM, vervolgens naar Lago Wirese en uiteindelijk naar de koper.¹²³ Zie Figuur 8.

¹²³ Zie Bijlage 6 Producten en Planproces t.b.v. Gebieds- en Opstalontwikkeling Wieringerrandmeer, 8.14, p. 29.



Figuur 8 Verkoop gronden woningbouw

Als er per cluster (lange tijd) minder dan 70% van de woningen verkocht zouden worden, bleef de provincie Noord-Holland dus in bezit van de gronden. De kosten voor de gronden werden gedragen door de GEM. De provincie zou het risico lopen om met de grond te blijven zitten, indien de samenwerking met de private partijen zou worden beëindigd en de publieke partijen 100% aandeelhouder zouden worden van de GEM. Daarbij hoort ook het risico van afwaardering van de grond. Daartegenover stond dat Lago Wirense het risico op zich nam om de laatste 30% van de woningen te verkopen.

In de hierna volgende paragrafen worden onderstaande onderzoeksvragen beantwoord.

Risicoverdeling	Beoordeling
3. Wat is de kwaliteit van de afspraken over de risicoverdeling, die de provincie vanaf 2004 heeft gemaakt?	Elk risico wordt gedragen door de partij die het risico het beste kan beheersen en partijen worden geprikkeld tot goede prestaties.
4. Wat is de kwaliteit van de informatievoorziening aan PS en GS vanaf 2004 over de risicoverdeling tussen de private en publieke partijen?	De informatie is volledig, begrijpelijk en vergelijkbaar.
5. In welke mate is de informatie over de risicoverdeling expliciet betrokken in de besluitvorming van PS en GS?	De risicoverdeling is expliciet bij de besluitvorming onder de aandacht gebracht.

3.2 Kwaliteit afspraken over de risicoverdeling

Vraag 3

Wat is de kwaliteit van de afspraken over de risicoverdeling, die de provincie vanaf 2004 heeft gemaakt?

Bevinding 3

De uiteindelijke afspraken over de risicoverdeling passen niet bij het joint-venture model waarvoor is gekozen. Langzamerhand is het uitgangspunt om binnen de PPS-constructie de risico's 50/50 te delen met de private partijen, losgelaten. Uiteindelijk resulteerde een vrij traditioneel project waarbij voornamelijk de provincie risicodragend was en de private partijen nagenoeg geen risico's namen. Er was dan ook geen sprake van een risicoverdeling waarbij de risico's werden gedragen door de partij die ze het beste kon beheersen.

Zoals de provincie zelf heeft geconstateerd, had het project Europees moeten worden aanbesteed. Volgens verschillende geïnterviewden heeft deze "weeffout" de onderhandelingen bemoeilijkt en was dit één van de oorzaken voor de scheve risicoverdeling.

Toelichting:

In het geval van het project Wieringerrandmeer is gekozen voor een joint-venture model. In een joint venture model werken publieke en private partijen samen en richten een grondexploitatie maatschappij (GEM) op. Deze GEM verwerft alle gronden binnen het plangebied en werkt de plannen verder uit. De GEM is ook verantwoordelijk voor het bouw- en woonrijp maken en zorgt voor de gronduitgifte aan de private partijen. De kosten, opbrengsten, risico's en zeggenschap worden gedeeld. Als binnen het gebied sprake is van openbare werken worden deze openbaar aanbesteed. De GEM draagt het openbaar gebied en de openbare werken over aan de gemeente / provincie. Het joint venture model is vooral geschikt voor relatief complexe projecten met een lange doorlooptijd. Essentieel in het joint venture model is het delen van risico en zeggenschap. De provincie levert invloed in op het grondbedrijfsproces, maar heeft ook een verminderd risico. Voor de marktpartij geldt het omgekeerde, zij dragen risico in de grondexploitatie maar krijgen daar invloed voor terug. Deze keuze voor het joint venture model leidt tot een gezamenlijke verantwoordelijkheid om tijdens de uitvoering te zorgen voor een sluitende begroting.¹²⁴

De keuze voor een joint venture model lijkt dan ook een goede en logische keuze te zijn geweest.¹²⁵ In eerste instantie was het uitgangspunt dat de risico's 50/50 zouden worden verdeeld tussen de publieke en private partijen. Dit is opgenomen in de IOK (artikel 14.1 onder a), die in mei 2005 door alle partijen is getekend.

In de periode die daarop volgde, is de 50/50 verdeling van de risico's losgelaten; de provincie heeft steeds meer risico's voor haar rekening genomen (zie paragraaf 2.1).¹²⁶

In de uiteindelijk ondertekende SOK liggen vrijwel alle risico's bij de provincie. Een dergelijke afspraak is niet gebruikelijk bij een joint-venture model en sluit ook niet aan bij de gedachte achter PPS.¹²⁷

¹²⁴ Price Waterhouse Coopers (2006), Wieringerrandmeer, Onderzoek naar risicoanalyse en beheersing, 11 april 2006, p. 10. Ook: PPS-bureau Landelijk Gebied en Kenniscentrum PPS (2004), Handleiding Risicomanagement bij PPS-gebiedsontwikkelingsprojecten, pp. 8-9.

¹²⁵ Price Waterhouse Coopers (2006), Wieringerrandmeer, Onderzoek naar risicoanalyse en beheersing, 11 april 2006, p.10 & interview extern adviseur provincie Noord-Holland 10 augustus 2011.

¹²⁶ Zie ook Simmons&Simmons, Second Opinion Wieringerrandmeer, oktober 2006, p. 4.

¹²⁷ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2011), Reiswijzer Gebiedsontwikkeling 2011, o.a. pp. 7 en 91 & Kenniscentrum PPS (2005), Samenwerking tussen overheden ter voorbereiding op Publiek Private Samenwerking, p. 24 & interview extern adviseur provincie Noord-Holland 10 augustus 2011.

De afspraak dat de private partijen de grond pas hoeven af te nemen als 70% van de huizen zijn verkocht is gebruikelijk.¹²⁸ In 2006 onderhandelden Lago Wirense en de provincie over welk winstpercentage de ontwikkelaar zou ontvangen over de te verkopen huizen.¹²⁹ Uiteindelijk wordt tijdens het zogenaamde “Kreeftenoverleg” op 6 juli 2006 een winstpercentage van 8% overeengekomen.¹³⁰ Verschillende geïnterviewden hebben aangegeven dat een gangbaar winstpercentage tussen de 4 en 6% ligt; de 8% winstopslag (zie paragraaf 3.1) wordt aangemerkt als hoog.¹³¹

NB: Hierbij merkt de Rekenkamer op dat tijdens het “Kreeftenoverleg” geen andere afspraken zijn gemaakt die de risicoverdeling drastisch beïnvloed hebben.¹³²

Bij gebiedsontwikkeling horen risico's. Deze risico's zouden gedragen moeten worden door de partij die ze het beste kan beheersen.¹³³ De Rekenkamer kan niet beoordelen hoe de risico's precies hadden moeten worden verdeeld. Wel is in het geval van het project Wieringerrandmeer duidelijk dat bijna alle risico's bij de provincie lagen, zowel als het ging om opbrengsten uit subsidies, als om opbrengsten uit woningverkoop en de bijdragen van de gemeenten. De private partijen daarentegen liepen naast hun inbreng van het eigen vermogen (€ 27.000) en de verkoop van de laatste 30% van de woningen (per cluster), eigenlijk geen risico. De provincie zou er flink bij inschieten als, in het slechtste scenario, zij op moest draaien voor de garanties op de publieke bijdragen en de externe lening. Daarmee contrasteerde dat ten gunste van de private partijen een winst was vastgelegd van 8% van de residuele grondwaarde van € 219,5 mln.¹³⁴

Dat de risicoverdeling onevenwichtig was, is diverse malen door verschillende partijen geconstateerd (zie paragraaf 3.3). Verschillende bronnen geven verschillende oorzaken aan voor de scheve risicoverdeling:

- De “weeffout” aan het begin van het project heeft de onderhandelingen bemoeilijkt.¹³⁵ Het project is gestart met een ontwikkelcompetitie. Lago Wirense en meer specifiek Boskalis, dacht met het winnen van de ontwikkelcompetitie een opdracht van ongeveer € 200 miljoen GWW-werken binnengehaald te hebben. Dit bleek echter niet juist; er had Europees aanbesteed moeten worden¹³⁶. Indien het project tot uitvoering was gekomen, kon Boskalis bij de aanbesteding van de GWW-werken alsnog meedingen als één van de inschrijvende partijen. De vraag welk deel Boskalis mocht uitvoeren bleef steeds onderdeel van de discussie en de onderhandelingen;
- Een onevenwichtige risicoverdeling bij een dergelijk project (woningbouw in een krimpgebied, waar veel publieke waarden worden gerealiseerd) is niet ongewoon. Een PPS is dan echter niet de goede constructie;¹³⁷
- De provincie koos er eind 2006 voor om de Samenwerkingsovereenkomst te ondertekenen, terwijl negen belangrijke punten nog niet waren uitonderhandeld. Hiervoor is in de SOK een onderhandelingsperiode van

¹²⁸ Interview extern adviseur provincie Noord-Holland 10 augustus 2011.

¹²⁹ Lago Wirense, Brief aan provincie Noord-Holland ‘Samenwerking mbt het Wieringerrandmeer, d.d. 31 mei 2006 & Provincie Noord-Holland, Bijlage bij brief aan Lago Wirense ‘uw brief van 31 mei 2006’, d.d. 7 juni 2006.

¹³⁰ Lago Wirense, e-mail aan stuurgroepvoorzitter 13 juli 2006.

¹³¹ Provincie Noord-Holland, interviews ambtelijke organisatie 9 juni 2011 en 7 juli 2011 & Interview extern adviseur provincie Noord-Holland 10 augustus 2011 & Simmons&Simmons (2006), Second Opinion Wieringerrandmeer, oktober 2006, p. 27.

¹³² Provincie Noord-Holland, e-mail 10 juli 2006 & Zie ook: IRS Forensic Investigations & Integrity Services BV (2011), Onderzoek projecten Wieringerrandmeer en Bloemendalerpolder, p. 25.

¹³³ O.a. PPS-bureau Landelijk Gebied en Kenniscentrum PPS (2004), Handleiding Risicomanagement bij PPS-gebiedsontwikkelingsprojecten, p. 6.

¹³⁴ Pels Rijcken, Advies Project Wieringerrandmeer-staatssteunaspecten, 11 september 2007.

¹³⁵ Provincie Noord-Holland, interview ambtelijke organisatie, 8 augustus 2011 & Interview extern adviseur provincie Noord-Holland 10 augustus 2011.

¹³⁶ Provincie Noord-Holland, GS-nota 2007-54708, 25 september 2007.

¹³⁷ Provincie Noord-Holland, interview ambtelijke organisatie, 13 juli 2011.

negen maanden opgenomen. Als gevolg hiervan is de onderhandelingsvrijheid van de provincie beperkt ten opzichte van de situatie van een verlengde IOK;¹³⁸

- Een betere onderhandelingsstrategie/tactiek van de private partijen en het te makkelijk toegeven door de gedeputeerde.¹³⁹

De Rekenkamer merkt op dat Lago Wirense van mening is dat het beeld dat de risico's meer en meer bij de provincie kwamen te liggen, niet juist is. De opbrengstverwachting van Lago Wirense werd gaandeweg lager, onder andere door omzetverlies vanwege verplichte Europese aanbesteding van GWW-werken, onverwachte fiscale kosten, extra kosten door vertraging aan publieke zijde en doordat publieke grondruil met gesloten beurzen niet realiseerbaar leek.¹⁴⁰

3.3 Kwaliteit informatievoorziening over de risicoverdeling

Vraag 4

Wat is de kwaliteit van de informatievoorziening aan PS en GS vanaf 2004 over de risicoverdeling tussen de private en publieke partijen?

Bevinding 4

PS en GS zijn geïnformeerd over het feit dat de risicoverdeling tussen publieke en private partijen onevenwichtig was. GS en PS zijn echter niet expliciet geïnformeerd over hoe de risico's, lasten en winsten over de private en publieke partijen verdeeld zouden worden.

Toelichting

Zoals hiervoor reeds aangegeven, is diverse malen geconstateerd dat de risicoverdeling onevenwichtig was. Zowel GS, als PS zijn hierover geïnformeerd. Zo ontvangen GS en PS in 2006 een extern advies waarin wordt aangegeven: *“De vraag is of in voldoende mate gevolg is gegeven aan het in de intentieovereenkomst opgenomen uitgangspunt dat partijen in gelijke mate in het risico delen van het project. Dit lijkt niet zo te zijn gelet op de grote investeringen die van de zijde van de overheden worden gedaan ten opzichte van het risico profiel van de marktpartijen.”*¹⁴¹ Ook wordt in dit advies opgemerkt dat het winstpercentage voor de private partijen als hoog wordt aangemerkt.¹⁴² De gedeputeerde geeft in de betreffende PS-vergadering aan dat de winsten voor de privaten wel mee vallen en dat de private partijen een behoorlijk risico lopen.¹⁴³ In september 2007 ontvangen GS een extern advies waaruit duidelijk blijkt dat de verhouding tussen risico's en opbrengsten scheef ligt, ten nadele van de provincie.¹⁴⁴ PS zijn hier in de PS-voordracht van februari 2008 ook op gewezen.¹⁴⁵ In dit externe advies wordt tevens opgemerkt dat de opbrengst voor de private partijen naar verwachting een veelvoud zal zijn van wat zij afdragen aan de GEM.¹⁴⁶ Daarnaast wordt in 2010 in het provinciale auditrapport Wieringerrandmeer

¹³⁸ Simmons&Simmons (2006), Second opinion inzake de Publiek Private Samenwerking met het ook op ontwikkeling en realisatie van het project Wieringerrandmeer, oktober 2006, p. 4.

¹³⁹ Provincie Noord-Holland, interview ambtelijke organisatie 9 juni 2011.

¹⁴⁰ Lago Wirense, interview 20 september 2011 & Lago Wirense, e-mail, 13 oktober 2011.

¹⁴¹ Simmons&Simmons (2006), Second opinion inzake de Publiek Private Samenwerking met het ook op ontwikkeling en realisatie van het project Wieringerrandmeer, oktober 2006, p. 14 & Provincie Noord-Holland, PS-voordracht 113, 17 oktober 2006, p. 7.

¹⁴² Simmons&Simmons (2006), Second opinion inzake de Publiek Private Samenwerking met het ook op ontwikkeling en realisatie van het project Wieringerrandmeer, oktober 2006, p. 27.

¹⁴³ Provincie Noord-Holland, Verslag PS-vergadering 18 december 2006, p. 18.

¹⁴⁴ Pels Rijcken (2007), Advies Project Wieringerrandmeer-staatssteunaspreken, 11 september 2007, p. 7.

¹⁴⁵ Provincie Noord-Holland, PS-voordracht 25, 18 februari 2008, p. 16.

¹⁴⁶ Pels Rijcken (2007), Advies Project Wieringerrandmeer-staatssteunaspreken, 11 september 2007, p. 9.

geconstateerd dat de provincie de financiële risico's nauwelijks heeft gedeeld met andere partijen, maar heeft geaccepteerd dat aanzienlijke financiële risico's voor rekening van de provincie zijn.¹⁴⁷

De onevenwichtige risicoverdeling hield in dat de private partijen nauwelijks risico liepen, maar wel altijd winst zouden maken bij realisatie (zie paragraaf 3.1). Gedurende de looptijd van het project is dit is echter nooit expliciet gepresenteerd doordat niet duidelijk was hoeveel risico de private partijen liepen en hoe de winst verdeeld zou worden tussen privaten en publieken. Kortom een overzicht van de risico- en winstverdeling tussen publieke en private partijen ontbrak.

3.4 Kwaliteit besluitvorming over de risicoverdeling

Vraag 5

In welke mate is de informatie over de risicoverdeling expliciet betrokken in de besluitvorming van PS en GS?

Bevinding 5

GS en PS zijn ook op besluitvormingsmomenten geïnformeerd over de onevenwichtige risicoverdeling. Ze zijn echter niet expliciet geïnformeerd over de winst- en risicoverdeling tussen publieke en private partijen. GS en PS hebben een enkele keer naar de risicoverdeling gevraagd, maar dit leidt nooit tot een overzicht van de risico's voor publieke en private partijen. Toch gaan zowel GS als PS wel akkoord wanneer besluiten over risico's voor de provincie voorliggen.

Toelichting:

Zoals aangegeven in paragraaf 3.3 zijn GS en PS nooit expliciet geïnformeerd over hoe risico's (en winsten) verdeeld waren tussen de publieke partijen enerzijds en Lago Wirense anderzijds. Tijdens de GS-vergaderingen eind 2007¹⁴⁸ is uitgebreid gesproken over de risicoverdeling tussen publieke en private partijen. Diverse gedeputeerden vinden dat de risico's vrijwel uitsluitend bij de provincie zijn komen te liggen. Toch wordt besloten om door te onderhandelen in plaats van de samenwerking te beëindigen.¹⁴⁹

Statenleden hebben een enkele keer naar de verdeling van risico's gevraagd, maar dit resulteert nooit in een overzicht ervan.¹⁵⁰ De Rekenkamer merkt op dat inzicht in de risicoverdeling van belang is, om te kunnen beoordelen of de risico's in termen van beheersbaarheid nog op de juiste plek zijn belegd en of alle partijen zich nog in gelijke mate aan het project committeren.

GS en PS nemen wel beslissingen over het provinciale aandeel in de risico's. PS stellen in maart 2008 bijvoorbeeld dat het project de provincie het maximale risicobedrag van € 100,5 mln. waard is. Daarbij is niet afgewogen a) hoe het risicobedrag voor de provincie zich verhield tot de risico's en winst voor Lago Wirense en b) hoe groot de kans was dat de risico's zich daadwerkelijk zouden voordoen en hoe de provincie deze kosten zou moeten betalen.¹⁵¹ Desgevraagd geven Statenleden ook achteraf aan niet op de hoogte te zijn van wat het project de private partijen zou opleveren.¹⁵²

¹⁴⁷ Provincie Noord-Holland (2010), Auditrapport Wieringerrandmeer, oktober 2010, p. 5.

¹⁴⁸ Provincie Noord-Holland (2007), Geheime GS-besluitenlijsten 25 september 2007 en 27 november 2007.

¹⁴⁹ Beëindiging was op dat moment relatief eenvoudig, aangezien de definitieve SOK nog niet getekend was.

¹⁵⁰ Provincie Noord-Holland, Verslag PS-vergadering 6 december 2004 & Provincie Noord-Holland, concept-verslag vergadering commissie ROV 9 november 2006 & Provincie Noord-Holland, Verslag vergadering commissie ROV 25 januari 2010 & Provincie Noord-Holland, beantwoording vragen gesteld tijdens commissievergadering ROG 25 januari 2010.

¹⁵¹ Provincie Noord-Holland, Verslag PS-vergadering 17 maart 2008.

¹⁵² Provincie Noord-Holland, Interviews Statenleden 6 juli 2011 (3) en 12 juli 2011.



HOOFDSTUK 4

Financiering

4.1 Ontwikkeling van de financieringsbehoefte

Bij een groot gebiedsontwikkelingsproject als het Wieringerrandmeer gaan de kosten voor de baten uit. De activiteiten van de GEM in het kader van de gebieds- en opstalontwikkeling (zoals de aanleg van het meer, de omliggende dijk, het opspuiten van schorren, het bouw- en woonrijp maken van de woonlocaties etcetera) zouden geheel of gedeeltelijk plaatsvinden voordat er opbrengsten uit woningverkoop zouden komen. Ook toen aan het einde van het project een positief saldo was voorzien, anders gezegd met een positief sluitende business case, dan nog waren er gedurende het project financiële middelen nodig om de bovenstaande activiteiten uit te kunnen voeren. De financieringsbehoefte is te definiëren als het verschil dat op een bepaald moment bestaat tussen de benodigde middelen en de beschikbare middelen. In de financieringsbehoefte kan worden voorzien door krediet te vragen van een bank of een andere financiële instelling, kortom door externe financiering aan te trekken.

Om te bepalen of een business case in de tijd sluitend is, moet rekening worden gehouden met inflatie. Er van uitgaande dat een euro elk jaar iets minder waard wordt, zal een euro die in 2012 wordt uitgegeven meer waard zijn dan een euro die in 2020 wordt ontvangen. Daarom is het gebruikelijk in kaart te brengen wanneer kosten en opbrengsten in een project optreden. Daarmee ontstaat inzicht in de kasstroom, en wordt ook zichtbaar wanneer behoefte is aan externe financiering. De rentekosten die zijn gemoeid met het aantrekken van externe financiering, moeten eveneens in de kasstroom worden verwerkt. Het opnemen van de factor tijd in een project wordt het dynamisch maken van de (grond)exploitatie genoemd. Hoe dit werkt, is toegelicht in bijlage A.

In de periode 2006-2010 is een aantal keer een grondexploitatie opgesteld waarin de financieringsbehoefte van het project is voorzien. Tabel 4 laat zien hoe de financieringsbehoefte zich in de tijd heeft ontwikkeld.¹⁵³ Weergegeven is de financieringsbehoefte tot en met het einde van fase 2. De omvang van die financieringsbehoefte, gecombineerd met de weigering van banken om daarvoor zonder garantstelling financiering te verstrekken, was de aanleiding voor GS en PS om te stoppen met het project.

¹⁵³ Provincie Noord-Holland (2009), GS-Nota 2009-48238, bijlage Update grondexploitatie 5 augustus 2009.

Tabel 4 Ontwikkeling financieringsbehoefte tot en met einde fase 2 (bedragen in mln. euro's)

Versie grondexploitatie	Totale financieringsbehoefte	Waarvan via lening met garantstelling provincie	Benodigd via externe financiering
Versie 2006 (nominale bedragen)	72,9	30	42,9
Versie 2008 (case 2 SOK, geïndexeerde bedragen)	46,1	30	16,1
Versie 5 augustus 2009 (geïndexeerde bedragen)	69,8	30	39,8
Versie 17 november 2009 (werkversie met geïndexeerde bedragen; niet geaccordeerd door provincie en Lago Wirense)	126,8	30	96,8
Versie 31 maart 2010 (geïndexeerde bedragen)	135,6	30	105,6

Uit Tabel 4 blijkt dat de financieringsbehoefte tot en met fase 2 van het project al in 2006 zichtbaar was. Toen de business case in augustus 2009 een tekort van € 65 mln. vertoonde, zijn in de periode daarna de plannen aangepast om de business case meer sluitend te krijgen. Een neveneffect van de pogingen voor een sluitende business case is dat de financieringsbehoefte groeide naar € 135,6 mln. (in de communicatie tussen GS en PS werd dit bedrag afgerond op € 140 mln.). Afgesproken was dat de provincie voor maximaal € 30 mln. garant zou staan voor een bancaire lening. Aanvullende leningen zouden zonder garantstelling (non-recourse) van provincie en Lago Wirense verkregen moeten worden.¹⁵⁴

In de hierna volgende paragrafen worden onderstaande onderzoeksvragen beantwoord.

Financiering	Beoordeling
6. Wat is de kwaliteit van de onderbouwing van de benodigde financiering?	De financiering van het project sluit aan op de fasering van het project en op dat moment te verwachten patroon van uitgaven en inkomsten.
7. Wat is de kwaliteit van de informatievoorziening aan PS en GS vanaf 2004 over de financieringsmogelijkheden?	De informatie is volledig, begrijpelijk en vergelijkbaar.
8. In welke mate is de informatie over de financieringsmogelijkheden expliciet betrokken in de besluitvorming van PS en GS?	De financieringsmogelijkheden zijn expliciet bij de besluitvorming onder de aandacht gebracht.

¹⁵⁴ Bijlage 5 Financiële Randvoorwaarden voor de op te stellen Business Case bij de Samenwerkingsovereenkomst Wieringerrandmeer (2006), 11 oktober 2006, paragraaf 3.4.

4.2 Kwaliteit onderbouwing benodigde financiering

Vraag 6

Wat is de kwaliteit van de onderbouwing van de benodigde financiering?

Bevinding 6

Er is nooit een plan uitgewerkt hoe de benodigde financiering kon worden verkregen. De financiering heeft gedurende de gehele periode te weinig aandacht gekregen. Er zijn alleen enkele verkennende gesprekken geweest met een aantal potentiële financiers.

Toelichting

De financiering van de GEM voor het project Wieringerrandmeer komt voor het eerst aan de orde bij het opstellen van de SOK en de onderliggende Financiële Randvoorwaarden (FRW, bijlage 5 bij de SOK). Voor het onderdeel financiering waren de SOK en de FRW in december 2006 gereed. De SOK is daarna nog aangepast, maar alleen op andere onderdelen.

De hoofdtekst van de SOK verwijst voor de financiering van de GEM naar de FRW en de op te stellen business case.¹⁵⁵ In de FRW staat het volgende:

De activiteiten van de GEM aangaande de gebieds- en opstalontwikkeling zullen worden gefinancierd uit de volgende kasstromen c.q. door de volgende financieringsbronnen¹⁵⁶:

- a) Inbreng van de provincie van € 29 mln., onder meer via de inbreng van reeds verworven gronden.
- b) Aantrekken van een externe lening van maximaal € 30 mln. onder provinciale garantstelling aan de externe financier.
- c) Inbreng van de gemeenten Wieringen en Wieringermeer van € 5 mln. De provincie heeft een inspanningsverplichting de gemeenten te bewegen tot vrijwillige betaling.
- d) Inbreng door derden van € 24,5 mln. De provincie heeft een inspanningsverplichting voor de (tijdige) betaling van dit bedrag.
- e) Inbreng van zogenaamde 'maatschappelijke opbrengsten' van € 12 mln. De provincie heeft een inspanningsverplichting voor de (tijdige) betaling van dit bedrag.
- f) Opbrengsten van € 219,5 mln. van de uitgifte van bouwpercelen door de GEM.
- g) Het aantrekken van kredietfaciliteiten door de GEM bij bancaire instellingen. Deze kredietfaciliteiten moeten worden verkregen op non-recourse basis, dat wil zeggen dat de financiers alleen op de GEM verhaal kunnen nemen.¹⁵⁷ Anders gezegd, de provincie en de private partijen zullen niet garant staan voor deze kredieten.

In de FRW is verder afgesproken dat de GEM een eigen vermogen krijgt van € 8 mln. Publieke en private partijen dragen elk € 4 mln. bij. In 2009 is deze afspraak bijgesteld; de provincie en Lago Wirense hebben toen afgesproken elk € 18.000 (het wettelijk minimum) in te brengen, zodat het eigen vermogen van de GEM bij oprichting € 36.000 bedroeg. Deze afspraak was gemaakt als onderdeel van de aanpassingen die de business case meer sluitend moesten maken.¹⁵⁸

¹⁵⁵ Samenwerkingsovereenkomst Wieringerrandmeer (2008), 11 maart 2008, paragraaf 8.1, p. 16.

¹⁵⁶ Bijlage 5 Financiële Randvoorwaarden voor de op te stellen Business Case bij de Samenwerkingsovereenkomst Wieringerrandmeer (2006), 11 oktober 2006, paragraaf 3.1.

¹⁵⁷ Bijlage 5 Financiële Randvoorwaarden voor de op te stellen Business Case bij de Samenwerkingsovereenkomst Wieringerrandmeer (2006), 11 oktober 2006, paragraaf 3.4.

¹⁵⁸ Provincie Noord-Holland, GS-nota 2009-68010, 10 november 2009, p. 4.

Op verzoek van het projectbureau van de provincie heeft Simmons & Simmons in oktober 2006 de SOK beoordeeld. Volgens Simmons & Simmons zijn de business case en de daarmee verbandhoudende externe financiering, inclusief te stellen zekerheden en garanties nog niet uitgewerkt.¹⁵⁹ Verder zet Simmons & Simmons vraagtekens bij de afspraak dat in eerste instantie alleen de financiering van de eerste fase van het project geregeld moet worden. De provincie zou zicht moeten hebben op de financierbaarheid van het gehele project. Daarvoor zou eerst een dynamische grondexploitatie gemaakt moeten worden.¹⁶⁰

Ondanks het advies van Simmons & Simmons heeft de provincie weinig actie ondernomen om externe financiering voor het gehele project rond te krijgen. Bij de bespreking van de SOK in december 2006 wordt aan PS meegedeeld dat in het voorjaar van 2007 de totale financiering van de GEM wordt gezien, inclusief de eventueel benodigde externe financiering. In november 2007 wordt over de financiering alleen geconstateerd dat voor fase 1 van het project geen externe financiering nodig is, afgezien van de bancaire lening van € 30 mln. met provinciale garantie.¹⁶¹ Verder heeft de provincie in 2007 enkele verkennende gesprekken gevoerd met het toenmalige OPP (het huidige BNG gebiedsontwikkeling). In die gesprekken werd de mogelijkheid besproken van participatie van OPP in het project. Daaraan gekoppeld was het idee van aanvullende externe financiering door BNG. Dat heeft geleid tot een notitie van OPP in juni 2007 waarin OPP voorstelt een haalbaarheidsonderzoek te doen, waaruit moet blijken onder welke voorwaarden OPP in het project kan participeren en BNG externe financiering kan verstrekken.¹⁶² De provincie heeft hier niet op gereageerd. Tot september 2009 is hierover ook geen contact meer geweest tussen de provincie en OPP/BNG.¹⁶³ Uit de dynamische grondexploitatie die hoort bij de SOK die in maart 2008 is vastgesteld, blijkt dat de financieringsbehoefte tot en met het einde van fase 2 groter is dan de € 30 mln. waarvoor de provincie garant wil staan. De totale financieringsbehoefte is ruim € 46 mln.¹⁶⁴

Uit de dynamische grondexploitatie van augustus 2009 blijkt dat de business case niet sluitend is. Het negatief saldo bedraagt € 65 mln.¹⁶⁵ In de periode september 2009 – februari 2010 heeft de prioriteit vervolgens gelegen bij het meer sluitend maken van de business case. Dat de dynamische grondexploitatie ook een aanzienlijke financieringsbehoefte laat zien tot het einde van fase 2 van het project (bijna € 70 mln.), lijkt volgens de Rekenkamer niet beseft te worden. Volgens de provincie is de behoefte aan voorfinanciering in fase 1 en fase 2 van het project in die periode minder in de aandacht geweest, daar een project met een dusdanig negatief resultaat überhaupt niet uitgevoerd zou worden.¹⁶⁶

Zoals al in paragraaf 4.1 is te zien, hebben de aanpassingen in de plannen om de business case meer sluitend te maken de behoefte aan externe financiering tot en met het einde van fase 2 groter gemaakt. Was die behoefte in augustus 2009 nog circa € 80 mln., in november 2009 werd de financieringsbehoefte geschat op € 110 mln.¹⁶⁷, om op 31 maart 2010 een omvang van € 136,5 mln.¹⁶⁸ te bereiken. De besluiten om het eigen vermogen van de GEM tot het wettelijk minimum te verlagen en de betaling van een deel van de subsidies naar een later tijdstip te verschuiven, hebben bijgedragen aan de groei van de financieringsbehoefte.

¹⁵⁹ Simmons & Simmons (2006), Second Opinion inzake de Publiek Private Samenwerking met het oog op ontwikkeling en realisatie van het project Wieringerrandmeer, december 2006, paragraaf 2.5.

¹⁶⁰ Kenniscentrum PPS (2004), Handleiding financiële modellen bij PPS bij gebiedsontwikkeling, p. 27.

¹⁶¹ Provincie Noord-Holland (2007), GS-Nota 2009-68916, november 2007, pp. 4-6.

¹⁶² OPP (2007), Inventarisatie haalbaarheid Wieringerrandmeer t.b.v. verkrijgen externe financiering en participatie OPP, p. 11.

¹⁶³ BNG, interview 2 augustus 2011.

¹⁶⁴ Provincie Noord-Holland, e-mail 10 oktober 2011.

¹⁶⁵ Provincie Noord-Holland, GS-Nota 2009-48238, Bijlage 1: Toelichting, augustus 2009, p. 1.

¹⁶⁶ Provincie Noord-Holland, interview ambtelijke organisatie, 25 juli 2011.

¹⁶⁷ Provincie Noord-Holland (2009), Grondexploitatie 17 november 2009.

¹⁶⁸ Provincie Noord-Holland (2010), Grondexploitatie 31 maart 2010.

Vanaf september 2009 heeft de provincie opnieuw enkele gesprekken met de BNG gevoerd. In 2010 zijn deze gesprekken overgenomen door de GEM. Alle gesprekken hadden wederom alleen een verkennend karakter.

De provincie c.q. de GEM heeft ook nog enkele verkennende gesprekken gevoerd met de Rabobank Schagen – Wieringerland. De GEM heeft aangegeven dat met de Rabobank gesproken is over financiering van de opstartkosten van de GEM. Ook is gesproken over de financieringsbehoefte van € 140 mln., maar dat bleek een te hoog bedrag te zijn.¹⁶⁹ Volgens de Rabobank zijn de gesprekken hoofdzakelijk gegaan over voorfinanciering van de exploitatiekosten (salarissen e.d.) van de GEM. Het bedrag van € 140 mln. aan financieringsbehoefte is wel genoemd, maar of en onder welke condities de Rabobank deze zou willen financieren, is niet besproken.¹⁷⁰

De toenmalig gedeputeerde en de ambtelijke organisatie hebben aangegeven dat was afgesproken dat de GEM zelf de externe financiering zou gaan regelen. Formele gesprekken over de financiering zou de GEM moeten doen. Daarom moest de GEM eerst opgericht worden. Om verschillende redenen, zoals de voortdurende politieke discussie, de moeite die het telkens kostte om problemen op te lossen en de opstelling van de gemeente Wieringen, heeft de oprichting van de GEM zeer lang op zich laten wachten.¹⁷¹

Formeel gezien heeft de provincie gelijk dat de GEM zelf en niet de provincie kredietfaciliteiten bij bancaire instellingen zou moeten gaan aantrekken. Dat is vastgelegd in de FRW van de SOK. Meerdere adviseurs van de provincie zetten echter vraagtekens bij deze opstelling. Simmons & Simmons geven in hun advies bij de SOK aan dat de provincie zicht zou moeten hebben op de financierbaarheid van het totale project. De GEM en een adviseur, die tot eind 2006 door de provincie was ingehuurd, hebben een vergelijkbare mening. De financiering had bij het aangaan van de SOK, en dus vóór de oprichting van de GEM, al grotendeels moeten zijn geregeld. Met banken hadden al afspraken gemaakt kunnen worden die geformaliseerd zouden worden na oprichting van de GEM.¹⁷² Volgens BNG is het aan te raden om banken zo snel mogelijk bij gebiedsontwikkelingsprojecten te betrekken, want dan wordt snel duidelijk onder welke voorwaarden een project financierbaar is.¹⁷³

4.3 Kwaliteit informatievoorziening benodigde financiering

Vraag 7

Wat is de kwaliteit van de informatievoorziening aan PS en GS vanaf 2004 over de financieringsmogelijkheden?

Bevinding 7

GS en PS zijn summier en oppervlakkig geïnformeerd over de financieringsmogelijkheden. De informatie die GS en PS bereikt, gaat er lange tijd vooral over dat de financiering geregeld moet worden, niet hoe de financiering geregeld gaat worden. GS en PS hebben ook niet gevraagd om de financiering verder uit te werken. Vanaf augustus 2009 zijn er signalen dat er een aanzienlijke behoefte is aan externe financiering en dat verkrijging daarvan problematisch kan zijn. Deze signalen zijn niet als een urgent probleem gepresenteerd. GS en PS hebben de signalen niet opgepikt.

¹⁶⁹ GEM, interview, 12 oktober 2011.

¹⁷⁰ Rabobank Schagen – Wieringerland, e-mail, 3 augustus 2011.

¹⁷¹ Provincie Noord-Holland, interview ambtelijke organisatie, 26 september 2011 & interview oud-gedeputeerde, 5 juli 2011..

¹⁷² GEM, interview, 12 oktober 2011 & Interview extern adviseur provincie, 10 augustus 2011.

¹⁷³ BNG, interview, 2 augustus 2011.

Toelichting

De Rekenkamer beoordeelt bij deze vraag de informatievoorziening tot de beëindiging van het project Wieringerrandmeer. De beëindiging en de informatievoorziening daaromheen is onderwerp van hoofdstuk 5. Tot aan het voorstel om het project Wieringerrandmeer mede wegens financieringsproblemen te beëindigen, zijn GS en PS zeer summier geïnformeerd over de financieringsmogelijkheden. Voor een deel wordt dat veroorzaakt doordat in het algemeen te weinig aandacht was voor de financiering van het project (zie bevinding 6). Dat gold collectief binnen de provincie, dus zowel voor PS, GS als voor de ambtelijke organisatie. Uit verslagen van de vergaderingen van PS, Statencommissies en GS blijkt de financiering van het project tot augustus 2010 op geen enkel moment besproken te zijn. Het enige moment waar een relatie gelegd kan worden met de financieringsproblematiek, is als een fractie in de commissie ROG van 31 mei 2010 aangeeft ondanks herhaaldelijk vragen nog geen overzicht te hebben van de kosten en risico's per fase. Door uitsplitsing per fase zou ook de financieringsbehoefte zichtbaar worden. Dit overzicht is niet gegeven, en er wordt niet opnieuw naar gevraagd.¹⁷⁴

Informatie over de financiering is beperkt tot enkele momenten, en gaat er vooral over dat de financiering geregeld moet worden, niet hoe de financiering geregeld gaat worden. Bij de behandeling van de SOK in december 2006 delen GS aan PS mee dat in het voorjaar van 2007 de totale financiering van de GEM wordt bezien, inclusief eventueel benodigde externe financiering.¹⁷⁵ Het advies van Simmons & Simmons met de opmerking dat de financiering nog geregeld moet worden, is ter kennisname gebracht aan PS.¹⁷⁶ In het voorjaar van 2007 (GS in april, de commissie ROG in juni) wordt nogmaals medegedeeld dat het verkrijgen van externe financiering nog moet worden uitgevoerd.¹⁷⁷ In het najaar van 2007 worden GS op de hoogte gebracht dat voor fase 1 van het project geen externe financiering nodig is, afgezien van de bancaire lening van € 30 mln. met provinciale garantie.¹⁷⁸ Deze informatie wordt door GS doorgegeven aan PS.¹⁷⁹

Daarna blijft informatie over externe financiering naar GS uit tot augustus 2009. Dan worden GS op de hoogte gebracht van de actuele ontwikkelingen in het project en ontvangen zij de dynamische grondexploitatie, waaruit blijkt dat de business case een tekort van € 65 mln. vertoont. In de nota staat dat het verkrijgen van financiering door de GEM problematisch is. Uit de grondexploitatie is te herleiden dat de financieringsbehoefte tot en met het einde van fase 2 bijna € 70 mln. bedraagt. Deze informatie is echter niet prominent gepresenteerd.¹⁸⁰ GS vragen op dat moment ook niet verder naar het probleem van de financiering.¹⁸¹

In november 2009 geeft Deloitte in een risicoanalyse aan dat er een reëel risico is dat externe financiering in fase 1 van het project nodig is.¹⁸² Het is echter niet duidelijk of Deloitte hiermee bedoelt dat de behoefte aan externe financiering de garantiestelling van € 30 mln. van de provincie overstijgt. GS brengen PS begin 2010 op de hoogte. Daarbij wordt dezelfde informatie gebruikt die GS in november 2009 hebben besproken. Ook in deze notitie staat dat fase 1 hoge kosten en lage opbrengsten heeft. Het rapport van Deloitte, dat waarschuwt dat de

¹⁷⁴ Provincie Noord-Holland (2010), Verslag commissie ROG, 31 mei 2010, p. 4.

¹⁷⁵ Provincie Noord-Holland (2006), PS-Voordracht 113, 17 oktober 2006, p. 9.

¹⁷⁶ Provincie Noord-Holland (2006), Verslag PS-vergadering 18 december 2006, p. 6.

¹⁷⁷ Projectbureau Wieringerrandmeer (2007), Van samenwerking naar partnership. Plan van aanpak. Uitwerking artikel 44 SOK, p. 6 bij GS Nota Wieringerrandmeer: stand van zaken april 2007.

¹⁷⁸ Provincie Noord-Holland (2007), GS-Notitie stand van zaken Wieringerrandmeer, Planuitwerking en SOK in 2007, 27 november 2007.

¹⁷⁹ Provincie Noord-Holland (2008), PS-voordracht 25, 18 februari 2008, p. 13.

¹⁸⁰ Provincie Noord-Holland (2009), GS-Nota 2009-48238, Bijlage 1: Toelichting, augustus 2009, pp. 1 en 8 & Bijlage Update grondexploitatie, 5 augustus 2009 (bijlage 3 BC 2009 nominaal).

¹⁸¹ Provincie Noord-Holland (2009), Geheime GS-besluitenlijst 25 augustus 2009.

¹⁸² Deloitte (2009), Actualisatie globale risicoanalyse Wieringerrandmeer ten behoeve van de provincie Noord-Holland, p. 1.

kans dat externe financiering geregeld zou moeten worden reëel is, ligt ter inzage bij de griffie.¹⁸³ Deze waarschuwing van Deloitte is niet opgenomen in de notitie van GS aan PS, en daarmee niet erg expliciet gemaakt.

4.4 Kwaliteit besluitvorming benodigde financiering

Vraag 8

In welke mate is de informatie over de financieringsmogelijkheden expliciet betrokken in de besluitvorming van PS en GS?

Bevinding 8

Informatie over de financieringsmogelijkheden is alleen gebruikt bij het besluit om het project Wieringerrandmeer te beëindigen. De financieringsmogelijkheden zijn namelijk nooit serieus onderzocht. Bij het voorstel tot beëindiging hebben GS echter niet expliciet gemaakt dat niet meer is gezocht naar een oplossing van de financieringsproblemen. PS hebben ook niet om een uitgebreidere onderbouwing van het voorstel tot beëindiging gevraagd.

Toelichting

Het enige moment waarop financiering expliciet betrokken wordt in de besluitvorming, is bij de beëindiging van het project. In het beëindigingsvoorstel staat dat uit gesprekken met banken is gebleken dat deze geen financiering op basis van non-recourse wilden verstrekken.¹⁸⁴ In het voorstel aan PS is nauwelijks onderbouwd hoe GS tot deze conclusie zijn gekomen. Zo blijkt niet dat slechts enkele verkennende gesprekken zijn gevoerd, en dat bijvoorbeeld ook niet is gekeken naar mogelijkheden om de omvang van de benodigde externe financiering – en daarmee ook de omvang van de gevraagde garantstelling – te verminderen.¹⁸⁵ PS nemen deze conclusie zonder vragen over. Uit verschillende moties blijkt dat het voorstel om het project te beëindigen zonder meer wordt overgenomen.¹⁸⁶

¹⁸³ Provincie Noord-Holland (2009), GS-Nota 2009-73128, 8 december 2009, pp. 14 en 17.

¹⁸⁴ Provincie Noord-Holland (2010), PS-Voordracht 76, 3 november 2010, p. 5.

¹⁸⁵ Stuurgroep Wieringerrandmeer, interview voorzitter, 14 september 2011 & GEM, interview, 12 oktober 2011.

¹⁸⁶ Provincie Noord-Holland (2010), Verslag PS-vergadering, 15 november 2010, pp. 9-18.

HOOFDSTUK 5

Stopzetten project Wieringerrandmeer

5.1 Ontwikkelingen rondom beëindiging

Eind 2010 hebben GS besloten te willen stoppen met het project Wieringerrandmeer. In het persbericht is aangegeven wat de belangrijkste redenen voor GS zijn om het besluit te nemen:

Gedeputeerde Staten van Noord-Holland willen stoppen met het project Wieringerrandmeer.¹⁸⁷

Aanleiding vormen problemen om de financiering van het project bij de banken rond te krijgen.

Daarbij zagen zowel Gedeputeerde Staten (GS) als de private partijen geen mogelijkheid om de extra risico's op zich nemen. (...)

Economische omstandigheden

Vanwege de verslechterde economische omstandigheden houden de partijen in 2009 de financiële haalbaarheid van het project tegen het licht. Ondanks de aanpassingen die dan worden gedaan, blijkt in de loop van 2010 dat banken een volledige garantstelling vragen voor de financiering van het project. Daarmee worden de financiële risico's voor de provincie onaanvaardbaar. Ook de private partijen zien geen mogelijkheid om deze risico's te dragen. Verder verwachten GS binnen afzienbare tijd geen verbetering in de economische situatie. Daarom beschouwt het college het project niet langer meer als levensvatbaar.

GS hebben in november 2010 aan PS de keuze voorgelegd: stoppen of doorgaan. GS adviseren PS om te stoppen met de samenwerking met Lago Wirense en met het project.¹⁸⁸ In de commissievergadering van 11 november 2010 licht de gedeputeerde het ontwerpbesluit van GS toe. Ze geeft aan dat in de huidige financiële situatie banken slechts het bedrag van € 110 mln beschikbaar stellen wanneer daar een volledige garantstelling tegenover staat. Ook geeft zij aan dat GS alle mogelijke opties en consequenties hebben besproken en dat zij daarover hebben overlegd met de private partijen. Die zagen geen kans om het risico te dragen, aldus de gedeputeerde.

¹⁸⁷ Provincie Noord-Holland, Artikel 'GS stoppen met Wieringerrandmeer', d.d. 3 november 2010, www.noord-holland.nl.

¹⁸⁸ Provincie Noord-Holland, PS-voordracht 76, 3 november 2010.

In de hierna volgende paragrafen worden onderstaande onderzoeksvragen beantwoord.

Stopzetten project Wieringerrandmeer	Beoordeling
9. In welke mate heeft de ontwikkeling van de omvang van de risico's en lasten, de verdeling van de risico's en lasten en de financieringsmogelijkheden sinds 2004 een rol gespeeld bij het besluit om het project Wieringerrandmeer stop te zetten?	De onderbouwing om het Wieringerrandmeer stop te zetten is volledig, begrijpelijk en vergelijkbaar.
10. Wat is de kwaliteit van de contractuele afspraken over vergoedingen bij het stopzetten van het project Wieringerrandmeer?	Er is een exitregeling. De exitregeling bevat geen losse eindjes waardoor de private partijen in een riante onderhandelingsituatie komen of waardoor de publieke partijen bij onvoorziene omstandigheden zwaar in de problemen kunnen komen
11. Wat is de kwaliteit van de besluitvorming van PS en GS over de ontwikkelingskosten bij stopzetten van het project Wieringerrandmeer?	De omvang van de ontwikkelingskosten is expliciet bij de besluitvorming onder de aandacht gebracht.
12. Wat is de kwaliteit van de informatievoorziening aan PS over de ontwikkelingskosten na stopzetten van het project Wieringerrandmeer?	De informatie volledig en begrijpelijk.

5.2 Kwaliteit besluitvorming stoppen/doorgaan

Vraag 9

In welke mate heeft de ontwikkeling van de omvang van de risico's en lasten, de verdeling van de risico's en lasten en de financieringsmogelijkheden sinds 2004 een rol gespeeld bij het besluit om het project Wieringerrandmeer stop te zetten?

Bevinding 9

Een belangrijke reden voor het stopzetten van het project in 2010 is de vraag van banken aan de provincie geweest om garant te staan voor de lening van € 140 mln. De economische crisis van 2008 is echter ten onrechte opgevoerd als oorzaak voor de gevraagde garantstelling. Al ruim voor de economische crisis waren er van verschillende kanten duidelijke signalen dat financiering zonder garantstelling geen optie is, gezien de omvang van het project, de omvang van de risico's en de risicoverdeling. Toen in de zomer van 2010 definitief duidelijk was dat banken geen lening wilden verstrekken zonder garantstelling, heeft de provincie (in casu GS) geen serieuze poging meer ondernomen om dit probleem op te lossen en door te gaan met het project. PS hebben, toen het besluit tot beëindiging voorlag, ook niet om een uitgebreidere onderbouwing gevraagd (zie bevinding 8).

Toelichting

In de SOK hebben de partijen laten opnemen dat de provincie garant wil staan tot maximaal € 30 mln. voor door de GEM aan te trekken externe financiering. Als er een hoger bedrag aan externe financiering nodig is, dient de GEM dit op non-recourse basis, ofwel zonder garantstelling door de samenwerkende publieke en private partijen, te verkrijgen.

De gedeputeerde is in juni 2010 ervan op de hoogte gesteld dat de behoefte aan externe financiering tot en met het einde van fase 2 ca. € 140 mln. zou bedragen.¹⁸⁹ Op 24 augustus 2010 zijn GS op de hoogte gesteld dat BNG alleen bereid was een lening voor dit bedrag aan de GEM te verstrekken op basis van volledige garantstelling van de achterliggende partijen. De gevraagde garantie is daarmee € 110 mln. meer dan wat de provincie in de SOK had toegezegd. Voor GS was dit een brug te ver.¹⁹⁰

In de loop van 2010 is de eventuele beëindiging van de SOK en het project Wieringerrandmeer steeds prominenter op de agenda van GS verschenen. In augustus 2010 leidt dit tot een nota in GS¹⁹¹, waarin verschillende opties worden geschetst, namelijk:

1. doorgaan met het project;
2. verbeteren contractuele positie provincie;
3. beëindigen SOK en doorgaan met het project;
4. beëindigen SOK en beëindigen project.

De ambtelijke organisatie adviseert GS door te gaan met het project (optie 1) aangezien er “geen nieuwe feiten of risico’s zijn die een fundamentele heroverweging van het project rechtvaardigen”. In het onderliggende advies wordt als voordeel van heronderhandelingen (optie 2) genoemd dat het economische klimaat daarvoor als reden kan worden gebruikt. De kans wordt echter klein geacht dat de heronderhandelingen succesvol zijn, met als gevolg de beëindiging van de samenwerking met Lago Wirense en eventueel beëindiging van het project. Het advies van de gedeputeerde is optie 2 met als uiteindelijk doel optie 3 realiseren.¹⁹² Zij wil de onderhandelingen gebruiken met het doel de samenwerking met Lago Wirense te beëindigen en zelf door te gaan met het project. GS hebben in lijn met het standpunt van de gedeputeerde besloten om een ultieme poging te doen om via heronderhandelingen tot overeenstemming te komen met Lago Wirense.¹⁹³

Door in de brief aan Lago Wirense voornamelijk problemen en twijfels te benoemen en voor te stellen de deadline voor een gezamenlijke oplossing van het probleem van de financierbaarheid op 1 november 2010 te zetten, werd de kans op stopzetting van het project zeer reëel.¹⁹⁴ GS hadden er ook voor kunnen kiezen het restant van de 24-maandsperiode, die op 24 augustus 2009 was ingegaan, te gebruiken voor de onderhandelingen. Dan was er nog bijna een jaar geweest om tot overeenstemming te komen, in plaats van de kleine twee maanden tot 1 november 2010. Vanuit verschillende kanten is echter aangegeven dat het politieke draagvlak voor het project was verdwenen.¹⁹⁵ De GEM had graag meer tijd gekregen om een idee uit te werken waarmee de financieringsbehoefte kon worden verkleind. Het idee was de voorbereidingen voor de woningbouw naar voren te halen en aanleg van natuur naar achteren te verschuiven. De tijd om dit idee uit te werken, werd echter niet gegeven.¹⁹⁶

Tot 1 november 2010 zijn vervolgens de laatste onderhandelingen gevoerd met Lago Wirense. Tijdens deze onderhandelingen heeft Lago Wirense nog een aantal voorstellen gedaan om kosten naar achteren en opbrengsten naar voren te halen. Een vergelijkbaar voorstel van de ambtelijke organisatie, dat ook met Lago Wirense is besproken, was om te onderzoeken om de werkzaamheden in fase 2 opgesplitst konden worden, zodat nooit een hoger bedrag nodig was dan de bijdrage van € 29 mln. en de garantstelling € 30 mln. van de

¹⁸⁹ Interview oud-gedeputeerde Noord-Holland, 5 juli 2011.

¹⁹⁰ Provincie Noord-Holland (2010), GS-Nota 2010-48074, Aanvullende Notitie, 5 augustus 2010, pp. 1 en 8.

¹⁹¹ Provincie Noord-Holland, Bijlage bij GS-nota 2010-48074, 5 augustus 2010.

¹⁹² Provincie Noord-Holland, Bijlage bij GS-nota 2010-48074, 5 augustus 2010, p. 21.

¹⁹³ Provincie Noord-Holland (2010), Geheime GS-besluitenlijst, 7 september 2010.

¹⁹⁴ Provincie Noord-Holland (2010), Brief GS aan Lago Wirense, kenmerk 2010-48074, 9 september 2010.

¹⁹⁵ Stuurgroep Wieringerrandmeer, interview voorzitter, 14 september 2011 & GEM, interview, 12 oktober 2011 & Provincie Noord-Holland, interviews ambtelijke organisatie 13 juli 2011 en 26 september 2011.

¹⁹⁶ GEM, interview, 12 oktober 2011.

provincie. Verder heeft Lago Wirense nog aangeboden om een pauze in te lassen. Al deze voorstellen zijn door de gedeputeerde afgewezen.¹⁹⁷

GS besluiten op 2 november 2010 de samenwerking met Lago Wirense te beëindigen. Op 15 november wordt dit besluit voorgelegd aan PS. De reacties van de fracties variëren van “gemengde gevoelens” tot “complimenten met dit verstandige besluit”. PS hebben tijdens de behandeling van dit voorstel niet om een uitgebreidere onderbouwing gevraagd.¹⁹⁸

De economische crisis is vervolgens door GS aangewezen als oorzaak voor de door de banken gevraagde garantstelling. Deze garantstelling is een belangrijke reden voor de provincie om het project te beëindigen.¹⁹⁹ De Rekenkamer is echter van mening dat deze onderbouwing niet volledig is, aangezien het probleem niet nieuw was. Vanaf het begin zijn er namelijk vraagtekens gezet bij de haalbaarheid van de afspraak voor financiering op non-recourse basis. Simmons & Simmons stelt in 2006 in het advies over de SOK dat financiering van de business case op non-recourse basis geen realistische veronderstelling is. Dat kan pas worden vastgesteld als de dynamische grondexploitatie is opgesteld, en daarmee de verwachte kasstroom en de financieringsbehoefte in beeld is.²⁰⁰ Een adviseur, die tot eind 2006 door de provincie was ingehuurd, geeft aan dat externe financiering op non-recourse basis theoretisch wel mogelijk is, maar dat banken voor dit soort risicovolle projecten dan geen geld zouden uitleenen.²⁰¹

Vanuit de ambtelijke organisatie is aangegeven dat banken vóór de kredietcrisis gretig waren om in het project te participeren. Onder meer OPP (het huidige BNG gebiedsontwikkeling) was in 2007 sterk geïnteresseerd. Over een eventuele garantstelling door de provincie is nooit gesproken.²⁰² Uit een notitie van 2007 van OPP aan de provincie blijkt echter alleen dat OPP bereid is te onderzoeken onder welke voorwaarden zij wil participeren in het project. OPP zou de resultaten van het onderzoek voorleggen aan BNG. Op basis daarvan zou BNG zelf besluiten of zij (in aanvulling op de participatie door OPP) externe financiering voor het project zou willen verstrekken.²⁰³

BNG geeft zelf aan vanaf de eerste gesprekken in 2007 tegen de provincie gezegd te hebben dat het project Wieringerrandmeer te omvangrijk en te risicovol was voor financiering zonder garantstellingen. Toen de provincie in 2009 met enkele kleine projectaanpassingen kwam en opnieuw de vraag stelde of non-recourse financiering mogelijk was, heeft BNG deze opstelling gehandhaafd. Belangrijke overwegingen hiervoor, die BNG heeft opgetekend:²⁰⁴

- Er dienen eerst enorme investeringen in ‘groen’ en ‘blauw’ plaats te vinden, terwijl de opbrengsten uit de verkoop van gronden en woningen pas veel later zullen komen. In vergelijking met andere gebiedsontwikkelingsprojecten lopen de kosten ver voor de baten uit en is de financieringsbehoefte zeer groot.
- Om een haalbaarheidsstudie te kunnen doen, had BNG een goede marktanalyse ter onderbouwing van de prognose van de woningbouwopbrengsten en een globale risicoanalyse nodig. Het marktrisico was één van de grotere problemen die nog onvoldoende in beeld waren gebracht.
- BNG had twijfels of de risico's waren neergelegd bij de partij die deze het beste kon beheersen.

¹⁹⁷ Provincie Noord-Holland (2010), GS Overwegingen bij nota Vervolgtraject Wieringerrandmeer november 2010 (2010-63356) & Provincie Noord-Holland, interview ambtelijke organisatie 26 september 2011.

¹⁹⁸ Provincie Noord-Holland, Verslag PS-vergadering 15 november 2010.

¹⁹⁹ Provincie Noord-Holland, PS-Voordracht 76, 3 november 2010, pp. 5-6.

²⁰⁰ Simmons & Simmons (2006), Second Opinion inzake de Publiek Private Samenwerking met het oog op ontwikkeling en realisatie van het project Wieringerrandmeer, december 2006, paragraaf 7.3 onder H en paragraaf 7.7 onder (6).

²⁰¹ Interview extern adviseur provincie Noord-Holland, 10 augustus 2011.

²⁰² Provincie Noord-Holland, interview ambtelijke organisatie, 26 september 2011.

²⁰³ OPP (2007), Inventarisatie haalbaarheid Wieringerrandmeer t.b.v. verkrijgen externe financiering en participatie OPP, p. 11.

²⁰⁴ BNG, interview, 2 augustus 2011.

In algemene zin is non-recourse financiering volgens BNG alleen mogelijk bij een heel stevig project, met een positief resultaat en minimaal marktrisico. Bijvoorbeeld als woningcorporaties garant zouden staan voor de afname van woningen, en als het eigen vermogen ten minste 1/3 van het totale vermogen zou bedragen. Bij het Wieringerrandmeer is hier geen sprake van.²⁰⁵

5.3 Kwaliteit (contractuele) afspraken beëindiging

Vraag 10

Wat is de kwaliteit van de (contractuele) afspraken over vergoedingen bij het stopzetten van het project Wieringerrandmeer?

Bevinding 10

De kwaliteit van de contractuele afspraken over schadevergoedingen bij beëindigen van de samenwerking met de private partijen en het stopzetten van het WRM waren grotendeels in orde. Wel was de Exitregeling voor private partijen beduidend gunstiger dan voor de publieke partijen. Zo hadden de publieke partijen bij het plegen van wanprestatie hun kosten niet vergoed gekregen en hadden ze een schadevergoeding van € 6 mln. moeten betalen, terwijl de private partijen bij het plegen van wanprestatie hun gemaakte kosten vergoed hadden gekregen en een schadevergoeding van € 4 mln. hadden moeten betalen. Een mogelijk belangrijke bepaling in de Exitregeling, over het wegens overmacht beëindigen van het project, was niet expliciet genoeg geformuleerd.

Toelichting

In de Samenwerkingsovereenkomst (verder de SOK) is in beginsel vastgelegd dat ontbinding van de SOK is uitgesloten. Partijen hebben daarbij met elkaar vastgelegd in welke gevallen de SOK wel ontbonden kan worden en welke gevolgen dit met zich meebrengt. Bij een langdurige overeenkomst als deze is dit een goede methode.²⁰⁶ Wat wel opvalt bij deze regeling is dat de publieke partijen de zwaarste lasten dragen. Zo is afgesproken dat als de private partijen wanprestatie plegen, zij alsnog de kosten van de publieke partijen vergoed krijgen.²⁰⁷ Indien de publieke partijen wanprestatie plegen krijgen zij niets vergoed. Ook is er een verschil in de te betalen schadevergoedingen (in eerste instantie 6 mln. aan de private partijen en 4 mln. aan de publieke partijen).²⁰⁸

De afspraken over de wijze van beëindiging zijn opgenomen in de SOK en de Exitregeling. In de SOK zijn een aantal opties opgesomd om de SOK, en dus de samenwerking tussen publieke en private partijen te kunnen beëindigen, namelijk:²⁰⁹

- a. gezamenlijke beëindiging;
- b. beëindiging door publieke partijen;
- c. beëindiging wegens wanprestatie van een van de partijen;
- d. beëindiging wegens een langdurig geval van overmacht of een langdurig geval van aanpassing; en
- e. beëindiging wegens niet-ondertekening van de bestuursovereenkomst tussen provincies en gemeenten (BOK) of wegens uitblijven van publieke medewerking voor participatie in GEM.²¹⁰

²⁰⁵ BNG, interview, 2 augustus 2011.

²⁰⁶ Zie ook het rapport van de Noordelijke Rekenkamer "Eindrapport Blauwestad" (2010); bij dit project had men de exit niet geregeld.

²⁰⁷ Artikel 1.5 sub b, (i) onder B Exitregeling.

²⁰⁸ Art. 1.4 jo 1.3 sub b iii en 1.5 sub b (i) onder C. Zie ook Pels Rijcken (2007), Advies Project Wieringerrandmeer – Staatssteunaspecten, september 2007, p. 11. In dit advies is opgemerkt dat er geen rechtvaardiging voor dit verschil wordt gezien.

²⁰⁹ Artikel 37.1 SOK.

In de Exitregeling is vervolgens geregeld wat de gevolgen zijn van de verschillende manieren van beëindigen. De Exitregeling ziet op het beëindigen van de samenwerking en niet per definitie op het beëindigen van het project. Er wordt in de Exitregeling in principe vanuit gegaan dat de publieken doorgaan met het project. Een uitzondering hierop is optie d. Bij deze beëindiging van de samenwerking kunnen partijen er voor kiezen om ook de GEM te liquideren.

Van een geval van aanpassing (optie d) is sprake als een bijzondere omstandigheid zich voordoet. Dan zijn partijen op grond van artikel 2.17 SOK verplicht om met elkaar te overleggen en proberen eruit te komen. Lukt het niet om binnen 24 maanden de grondexploitatie alsnog sluitend te krijgen, dan mag de SOK worden beëindigd. De bijzondere omstandigheden zijn benoemd in de SOK. Een voorbeeld hiervan is het geconfronteerd worden met hogere kosten voor grondverwerving. Indien er sprake is van een langdurig geval van aanpassing of overmacht, kunnen partijen er voor kiezen om de GEM te liquideren. Dit is geregeld in artikel 1.6, sub f van de Exitregeling. Zowel de samenwerking als het project worden dan beëindigd. In deze bepaling wordt in algemene zin een uitzondering gemaakt op het bepaalde in desbetreffend artikel, waaronder de vergoeding van de kosten en het eigen vermogen aan de private partijen, maar hier wordt inhoudelijk niet expliciet naar verwezen (zie ook paragraaf 5.4). De provincie is van mening dat de Exitregeling niet met deze intentie is opgesteld en dat in artikel 1.6, sub f mogelijk een expliciete verwijzing naar één van de andere bepalingen is weggevalen.²¹¹ Ook de huisadvocaat van de provincie ziet inhoudelijk geen reden dat alle bepalingen in artikel 1.6 zijn uitgezonderd.²¹²

5.4 Kwaliteit besluitvorming afwikkeling

Vraag 11

Wat is de kwaliteit van de besluitvorming van PS en GS over de afwikkeling van het project Wieringerrandmeer?

Bevinding 11

GS hebben bij het stopzetten van het project voor de meest eenvoudige maar duurste beëindigingsoptie gekozen. Door de eenzijdige beëindiging is het project Wieringerrandmeer weliswaar sneller en eenvoudiger stopgezet, maar deze manier van beëindiging kostte volgens de GS-stukken € 3,7 mln. (minus procedurekosten) meer dan de optie beëindiging vanwege een bijzondere omstandigheid. De Rekenkamer heeft niet kunnen constateren dat GS een financiële afweging hebben gemaakt, waarbij de procedurekosten zijn afgewogen tegen de € 3,7 mln. die dit aan kosten voor de provincie had kunnen besparen. GS hebben bij de besluitvorming over het stopzetten van het project Wieringerrandmeer besloten PS niet te informeren over de optie “beëindiging vanwege een bijzondere omstandigheid”.

De Rekenkamer wijst erop dat de interpretatie die de provincie heeft gegeven aan de Exitregeling, waarbij de SOK *en* het project zouden worden beëindigd wegens een langdurig geval van aanpassing of overmacht, mogelijk niet de juiste was en dat het werkelijke verschil tussen beide opties mogelijk niet € 3,7 mln. maar € 10 mln. was.

²¹⁰ Met publieke medewerking wordt bedoeld, de toestemming die nodig is (van BZK respectievelijk de provincie) voor het oprichten van een verbonden partij, art. 160 Gemeentewet en art. 158 Provinciewet.

²¹¹ Provincie Noord-Holland, telefonisch overleg n.a.v. reactie feitelijk wederhoor, 29 november 2011.

²¹² PelsRijcken, e-mail aan ambtelijke organisatie provincie Noord-Holland, 15 november 2011.

Toelichting

Financiën

Nadat in eerste instantie vier opties aan GS zijn voorgelegd (zie paragraaf 5.2), worden uiteindelijk aan GS de volgende drie opties voorgelegd, namelijk:²¹³

1. doorgaan met PPS;
2. gedurende 24 maanden dooronderhandelen en dan beëindigen wegens bijzondere omstandigheid, kosten € 7,99 mln. + procedurekosten;
3. PPS samenwerking op korte termijn beëindigen, kosten € 11,69 mln.

De samenstelling van de gepresenteerde kosten, indien naast de samenwerking ook het project zou worden stopgezet, ziet er als volgt uit:

Tabel 5 Financiële consequenties beëindiging SOK en project volgens GS nota november 2010 (x € 1.000)

	Bijzondere omstandigheid	Eenzijdig
1. Schadevergoeding	0	5.400
2. Historische kosten Lago Wirense	5.463	5.463
3. EV Lago Wirense	27	27
4. Kosten GEM	2.500	800
5. Procedurekosten	?	0
Totaal	7.990 + ?	11.690

Toelichting Tabel 5

Ad 1. Dit is de schadevergoeding die aan Lago Wirense betaald moest worden vanwege het eenzijdig beëindigen van de overeenkomst.

Ad 2. De historische kosten bestaan uit de voorbereidingskosten die de publieken en de privaten hebben gemaakt. In juni 2010 is afgesproken de kosten voor beide partijen vast te stellen op een bedrag van € 5.463.000.²¹⁴ Het idee was dat publieken en privaten deze kosten konden terugvorderen bij de GEM, zodra deze over voldoende vermogen beschikte.

Ad 3. Zowel de publieken als de privaten hebben € 27.000 bijgedragen aan het Eigen Vermogen van de GEM.²¹⁵

Ad 4. De kosten voor de GEM bestaan uit de kosten die de GEM op dat moment had gemaakt en nog zou gaan maken. De provincie had diverse malen geld gestort in de GEM. Uiteindelijk zijn de kosten van GEM bij eenzijdige beëindiging opgelopen tot € 2,1 mln. Omdat de provincie alle kosten van Lago Wirense moest vergoeden, kan dit bedrag niet op Lago Wirense worden verhaald. De GEM had nog € 250.000 over. Dit is het enige dat de provincie terug kan vorderen.²¹⁶

In het geval van beëindiging wegens een bijzondere omstandigheid, hangt de hoogte van de kosten ook af van het moment waarop de GEM uiteindelijk geliquideerd zou worden. Dit bedrag zou dus zowel hoger als lager kunnen uitvallen. In de GS-nota is het bedrag geschat op € 2,5 mln tot eind 2011²¹⁷ In dezelfde nota van november 2010 is aangegeven dat de verwachting is dat de kosten van GEM omlaag kunnen gaan na de vaststelling van het inpassingsplan (maart 2011). Daarnaast kan eventueel gekozen worden voor forse bezuinigingen op GEM uitgaven.²¹⁸

²¹³ Provincie Noord-Holland, GS-Nota 2010-63356, 2 november 2010.

²¹⁴ Wieringerrandmeer Beheer BV, Agenda Algemene Vergadering van Aandeelhouders, 30 juni 2010.

²¹⁵ Uiteindelijk is een publiek-private CV en een publiek-private BV opgericht, hierin hebben Lago Wirense en de provincie elk respectievelijk € 9.000 en € 18.000 ingebracht, zodat de bijdrage van ieder op een bedrag van € 27.000 uitkwam.

²¹⁶ Provincie Noord-Holland, Memo Gedeputeerde Talsma aan PS, 18 mei 2011.

²¹⁷ Provincie Noord-Holland, Bijlage 1 bij GS-Nota 2010-58567, 5 oktober 2010.

²¹⁸ Provincie Noord-Holland, GS-Nota 2010-63356, 2 november 2010, p. 3.

Ad 5. Lago Wirense heeft aangegeven zich te zullen verzetten tegen een beëindiging vanwege een bijzondere omstandigheid. Er zouden dus kosten voor juridische procedures gemaakt moeten worden. Ook indien de provincie eerder had willen beëindigen vanwege een bijzondere omstandigheid, was de kans groot geweest dat er procedures gevoerd hadden moeten gaan worden. Het is moeilijk in te schatten hoe hoog de kosten hiervoor waren geweest.

Keuze GS

GS hebben uiteindelijk gekozen om de SOK eenzijdig te beëindigen (optie 3). De provincie had echter ook kunnen kiezen voor optie 2: door onderhandelen en uiteindelijk beëindigen van het project en de samenwerking wegens een bijzondere omstandigheid.²¹⁹ Dit is van belang omdat de € 5,4 mln. schadevergoeding (en volgens de Rekenkamer ook de historische kosten en het eigen vermogen van Lago Wirense) dan niet door de provincie betaald had hoeven worden. In de betreffende GS-nota komt de provincie uit op een verschil van € 3,7 mln. minus procedurekosten. Dit bedrag bevatte dus al de doorlopende kosten van de GEM tot eind 2011. Uit de door de provincie gevraagde juridische adviezen blijkt, dat de provincie goede argumenten had om te stellen dat er sprake was van een bijzondere omstandigheid en dus om voor deze beëindigingsoptie te kiezen.

Indien sprake is van een bijzondere omstandigheid, zijn partijen op grond van de SOK²²⁰ verplicht om 24 maanden met elkaar te overleggen en eruit te komen. Lukt dat niet, dan mag de SOK worden beëindigd. Hét punt van discussie zou dan zijn: wanneer is de 24-maandsperiode begonnen?

Op 9 september 2010 heeft de provincie, op aanraden van de juridisch adviseur een brief naar Lago Wirense gestuurd, waarin zij aangeeft dat er vanaf 26 augustus 2009 een bijzondere omstandigheid is ontstaan als bedoeld in artikel 2.16 van de SOK. De provincie stelt dat er gerede twijfel is dat de financiering niet rond komt, aangezien de provincie niet garant gaat staan. Lago Wirense heeft hierop gereageerd door te stellen dat de businesscase wel sloot op 25 november 2009. Dit is ook gecommuniceerd door GS aan PS.²²¹ Volgens Lago Wirense is er dus geen sprake van een onderhandelingstraject.

Wie er hier gelijk had, zou uiteindelijk moeten worden uitgemaakt door de rechter. Wel van belang is om op te merken dat ook het uitblijven van externe financiering als een bijzondere omstandigheid kan worden aangemerkt, aldus de adviseur.²²² Daarnaast stelt de juridisch adviseur in een advies van augustus 2010 dat in redelijkheid niet van de provincie kan worden gevergd dat zij zich 24 maanden lang inspant, indien reeds geruime tijd voordien, het bereiken van een sluitende grondexploitatie zinloos is gebleken.²²³ Ten slotte is ook een bijzondere omstandigheid het geconfronteerd worden met hogere kosten van grondverwerving, waardoor de daartoe in de financiële randvoorwaarden, businesscase en grondexploitatie opgenomen budgetten worden overschreden.²²⁴

De juridisch adviseur van de provincie heeft geconcludeerd²²⁵ dat de provincie goede argumenten had om de SOK te beëindigen vanwege een bijzondere omstandigheid. Uitgaande van de GS-nota had dit de provincie € 3,7 mln. minus de procedurekosten gescheeld.²²⁶

²¹⁹ Pels Rijcken & Drooglever Fortuijn (2010), Advies beëindigingsmogelijkheden SOK, 27 augustus 2010.

²²⁰ Artikel 2.17 SOK.

²²¹ Provincie Noord-Holland, Brief GS aan PS, Informatie actualisatie businesscase Wieringerandmeer 2009-73128, 8 december 2009.

²²² Pels Rijcken & Drooglever Fortuijn (2010), Advies beëindigingsmogelijkheden SOK, 27 augustus 2010.

²²³ Pels Rijcken & Drooglever Fortuijn (2010), Advies beëindigingsmogelijkheden SOK, 27 augustus 2010.

²²⁴ Artikel 2.16 sub d SOK.

²²⁵ Pels Rijcken & Drooglever Fortuijn, Adviezen 18 augustus 2010, 27 augustus 2010 en 13 januari 2011.

²²⁶ Berekening is van de Randstedelijke Rekenkamer.

Overwegingen GS

Uit de verschillende vergaderverslagen van GS blijkt dat GS ergens in september de beslissing hebben genomen dat er voor 1 november 2010 duidelijkheid moet komen rond het project. Uit de verslagen blijkt niet waarom voor deze datum is gekozen. Door voor deze datum te kiezen reduceerde GS de opties tot: of doorgaan met het project of eenzijdig beëindigen. De Rekenkamer heeft op basis van de verslagen niet kunnen constateren dat GS een financiële afweging hebben gemaakt, waarbij de procedurekosten zijn afgewogen tegen de € 3,7 mln. die dit aan kosten voor de provincie had kunnen besparen.

Lago Wirense heeft eind 2010 aangekondigd zich te verzetten tegen de beëindiging wegens een bijzondere omstandigheid.²²⁷ Uit de verslagen van GS blijkt dat het voorkomen van “juridisch getrouwtrek”, het belangrijke argument van GS is geweest om te besluiten om eenzijdig te beëindigen.²²⁸

Uit de GS-verslagen blijkt verder dat GS wilden proberen de schadevergoeding van € 5,4 mln. te minderen. De, de SOK en Exitregeling waren echter zeer duidelijk zijn over dit bedrag. De juridisch adviseur merkt hierover in een advies van januari 2011 op.²²⁹

“Rechters zijn in het algemeen zeer terughoudend bij het matigen van een boete, zeker in de omstandigheden van het onderhavige geval, waar partijen bewust een vast bedrag aan geliquideerde schadevergoeding zijn overeengekomen bij eenzijdige beëindiging door Publieke partijen en de SOK ook op andere wijze kon worden beëindigd (Zie onze adviezen van 18 en 27 augustus 2010)”.

Vanuit de provincie is aangegeven dat het financiële verschil tussen de twee opties wel degelijk een onderwerp gesprek binnen GS is geweest.²³⁰ Volgens GS en de ambtelijke organisatie woog het financiële verschil van € 3,7 mln. niet op tegen de kosten die nog gemaakt zouden moeten worden. Hierbij zijn door de provincie ook de kosten van de GEM genoemd. De Rekenkamer wil benadrukken dat in het in de GS-nota opgenomen verschil van € 3,7 mln de doorlopende kosten van de GEM waren meeberekend.

Communicatie

GS hebben bewust gekozen om de optie beëindiging wegens een bijzondere omstandigheid niet naar buiten toe te communiceren.²³¹ De optie om te beëindigen zonder de € 5,4 mln schadevergoeding te hoeven betalen, is dan ook niet meegedeeld aan PS en PS hebben hierover ook geen beslissing genomen. In de voordracht bij de beëindiging²³² wordt aan PS meegedeeld dat er twee opties zijn: doorgaan of stoppen. Er wordt niet aangegeven dat er meerdere manieren zijn om te stoppen. Er wordt alleen gesteld: “Stoppen betekent dat wij eenzijdig de samenwerking met de private partijen opzeggen”.²³³

Interpretatie van de Exitregeling

De Rekenkamer wijst erop dat de interpretatie die de provincie heeft gegeven aan de Exitregeling, waarbij de SOK en het project zouden worden beëindigd wegens een langdurig geval van aanpassing of overmacht, mogelijk niet juist is. Volgens de Rekenkamer had de provincie in een dergelijk geval de kosten en het eigen vermogen niet aan de private partijen hoeven te vergoeden, terwijl de provincie van mening was dat de private partijen in alle gevallen hun kosten vergoed zouden krijgen. De Rekenkamer heeft de interpretatie van haar eigen

²²⁷ Lago Wirense, Brief aan GS Noord-Holland, d.d. 11 november 2010.

²²⁸ Provincie Noord-Holland, Geheime GS-besluitenlijst 2 november 2010.

²²⁹ Pels Rijcken & Drooglever Fortuijn, Nader advies gevolgen eenzijdige beëindiging, 13 januari 2011.

²³⁰ Provincie Noord-Holland, bestuurlijk interview, 27 oktober 2011 & Provincie Noord-Holland, Reactie feitelijk wederhoor, d.d. 8 november 2011.

²³¹ Provincie Noord-Holland, Geheime GS-besluitenlijst, 2 november 2010.

²³² Provincie Noord-Holland, PS-voordracht 76, 3 november 2010.

²³³ Provincie Noord-Holland, PS-voordracht 76, 3 november 2010, p. 8.

jurist laten toetsen door twee externe juristen, waaronder een jurist die destijds geadviseerd heeft bij het opstellen van de Exitregeling. Beide juristen waren na lezing van de Exitregeling het erover eens dat het erop lijkt dat de interpretatie van de Rekenkamer juist is. Wel moet gemeld worden dat de bij de Exitregeling betrokken adviseur niet goed kan herinneren of de Exitregeling ook met deze intentie is opgesteld.

Het overzicht van de kosten, inclusief de bedragen die na de beslissing van GS nog aan de GEM zijn overgemaakt, zou er volgens de Rekenkamer als volgt uitzien:

Tabel 6 Berekening Rekenkamer kosten beëindiging SOK en project (x € 1.000)

	Bijzondere omstandigheid ²³⁴	Eenzijdig
1. Schadevergoeding	0	5.400
2. Historische kosten Lago Wirense	0	5.463
3. EV Lago Wirense	0	27
4. Kosten GEM	2.500	1.850
5. Procedurekosten	?	0
Totaal	2.500+?	12.740

Het verschil bedraagt bij deze berekening circa € 10 mln., in plaats van de € 3,7 mln. waar de provincie vanuit is gegaan. De Rekenkamer benadrukt dat in de GS-nota die ten grondslag lag aan de GS-beslissing om te stoppen, is uitgegaan van het verschil van € 3,7 mln.

Het grote verschil tussen de berekening van de Rekenkamer en de ambtelijke organisatie is gelegen in het wel of niet terugbetalen van de historische kosten van € 5.463.000 aan Lago Wirense. Daarnaast spelen ook het wel of niet terugbetalen van het eigen vermogen van Lago Wirense en de kosten van de GEM een rol.

Voor wat betreft de kosten van de GEM is in de berekening uit de GS nota van november 2010, uitgegaan van € 800.000 bij eenzijdige beëindiging. Gelet op de verschillende stortingen kan geconcludeerd worden dat de kosten voor GEM (bij eenzijdige beëindiging) tot en met februari 2011 € 1.850.000 bedragen.²³⁵

Voor wat betreft de kosten van de GEM bij beëindiging wegens een bijzondere omstandigheid heeft de Rekenkamer de schatting in de GS-nota van € 2,5 mln. aangehouden. Die berekening liep tot eind 2011. De 24-maandsperiode had enerzijds langer kunnen duren dan tot eind 2011. Ook heeft de ambtelijke organisatie de Rekenkamer er op gewezen dat de GEM ongeveer € 2 tot 2,5 mln. per jaar kostte. Anderzijds konden na vaststelling van het inpassingsplan (maart 2011), naar verwachting de kosten van de GEM omlaag, zoals ook in de GS-nota is opgemerkt. Ook had gekozen kunnen worden voor forse bezuinigingen op GEM uitgaven.²³⁶ Ten slotte merkt de Rekenkamer, op basis van haar interpretatie van de Exitregeling, op dat de kosten voor de GEM in het geval van beëindiging van de samenwerking en het project wegens een bijzondere omstandigheid niet volledig voor rekening van de provincie zouden gekomen, maar dat deze voor de helft voor rekening van de private partijen zouden komen.

²³⁴ Hierbij wordt uitgegaan van de situatie waarin, naast de samenwerking met Lago Wirense, ook het project wordt beëindigd.

²³⁵ Zie ook Provincie Noord-Holland, PS Voordracht 45, 3 mei 2011, p. 5.

²³⁶ Provincie Noord-Holland, GS-Nota 2010-63356, 2 november 2010, p. 3.

5.5 Kwaliteit informatievoorziening ontwikkelingskosten

Vraag 12

Wat is de kwaliteit van de informatievoorziening aan PS en GS over de te betalen ontwikkelingskosten na stopzetten van het project Wieringerrandmeer?

Bevinding 12

De in mei 2011 aan PS en GS verstrekte informatie over de betaalde ontwikkelingskosten sluit aan op de contractuele afspraken. De gedeputeerde antwoordt daarnaast desgevraagd in mei 2011 dat GS tot de conclusie zijn gekomen dat de voorliggende beëindigingsvariant de meest gunstige was. In financieel opzicht was de gekozen variant echter niet het gunstigst voor de provincie (zie bevinding 11).

Toelichting

Op 18 mei 2011 is op verzoek van de commissie Ruimte en Milieu een overzicht verstrekt aan PS van de bedragen die beschikbaar zijn gesteld voor het project Wieringerrandmeer. Uit dit overzicht (zie Tabel 7) blijkt dat het project de provincie € 27,9 mln. heeft gekost.

Tabel 7 Overzicht totale provinciale kosten project²³⁷

Jaar	Uitgaven	Euro
2002	Algemene voorbereidingskrediet UNA	117.351
2003	Vorbereidingskrediet Wieringerrandmeer	2.500.000
2003	Grondaankopen Wieringerrandmeer	25.000.000
	Vorbereidingskrediet Wieringerrandmeer	4.000.000
2006	Algemene voorbereidingskrediet UNA	500.000
2009	Anticiperende grondaankopen	1.918.622
2010	Anticiperende grondaankopen	3.945.285
2010	Budget gebiedsontwikkeling	1.500.000
2011	Bestemmingsreserve UNA (betaling Lago Wirense)	10.890.000
	Directie ambtelijke kosten	4.000.000
	Totaal	54.371.258
	Af:	
	Restwaarde vordering GEM	250.000
	Taxatiewaarde gronden	26.137.000
	Saldo	27.984.258

In dit overzicht staat dat € 10,89 mln aan Lago Wirense moet worden betaald. Dit bedrag bestaat uit € 5,4 mln. vergoeding gemaakte kosten (artikel 1.3 b ii Exitregeling), € 5,4 mln schadevergoeding (artikel 1.3 b iii Exitregeling) en € 27.000 EV (artikel 1.3 b i Exitregeling).

Zoals blijkt uit paragraaf 5.4, sluit de informatie van GS over de betaalde vergoeding aan Lago Wirense aan op de contractuele afspraken.

²³⁷ Provincie Noord-Holland, Memo GS 18 mei 2011.

In de commissievergadering van 16 mei 2011 heeft een fractie aangegeven dat de variant van het eenzijdig besluiten tot beëindiging van de overeenkomst volgens hen de meest dure variant is.²³⁸ De gedeputeerde wijst erop dat in het voorliggende voorstel (de vaststellingsovereenkomst) sprake is van de meest minimale kosten om het contract te beëindigen. De andere mogelijkheden voor opzegging zijn gewogen, waarbij GS tot de conclusie zijn gekomen dat de voorliggende variant de meest gunstige is, aldus de gedeputeerde.²³⁹

²³⁸ Provincie Noord-Holland, Verslag commissie Ruimte en Milieu, 16 mei 2011, p. 4.

²³⁹ Provincie Noord-Holland, Verslag commissie Ruimte en Milieu, 16 mei 2011, p. 6.

BIJLAGE A

Toelichting dynamische grondexploitatie

Deze bijlage bevat een toelichting op de wijze waarop een dynamische grondexploitatie wordt opgesteld. Hiervoor maakt de Rekenkamer gebruik van een fictief voorbeeld. Dit voorbeeld en de cijfers die daarin zijn gebruikt, zijn overgenomen uit een brief van GS aan PS van 8 december 2009, waarin PS worden geïnformeerd over de actualisatie van de business case van het Wieringerrandmeer.

INVOER (gegevens waarmee gerekend wordt)	
Kosten:	- € 300
Opbrengsten:	+ € 350
Index inflatie:	2%
Rente:	5%

Tabel 8 Rekenvoorbeeld grondexploitatie (nominaal)

Jaar	0	1	2	3	4	Totaal
Kosten (nominaal)	- € 50	- € 50	- € 100	- € 100		- € 300
Opbrengsten (nominaal)				+ € 175	+ € 175	+ € 350
Saldo kosten en opbrengsten in betreffende periode	- € 50	- € 50	- € 100	+ € 75	+ € 175	
Totaal saldo (cumulatief)	- € 50	- € 100	- € 200	- € 125	+ € 50	+ € 50

Kosten en opbrengsten zijn uitgedrukt in constante prijzen, ofwel onder de aanname dat geen inflatie optreedt.

Tabel 8 laat zien wat het eindsaldo van het project is als wordt gerekend in constante prijzen. Volgens deze zogeheten nominale berekening heeft het project een positief saldo:

Opbrengsten (€ 350) – kosten (€ 300) = € 50.

Tabel 9 Rekenvoorbeeld grondexploitatie (dynamisch)

Jaar	0	1	2	3	4	Totaal
Kosten (geïndexeerd)	- € 50	- € 51	- € 104	- € 106		- € 311
Opbrengsten (geïndexeerd)				+ € 186	+ € 189	+ € 375
Saldo kosten en opbrengsten in betreffende periode	- € 50	- € 51	- € 104	+ € 80	+ € 189	+ € 64
Rente op totaal saldo (cumulatief) voorgaande periode		- € 3	- € 5	- € 11	- € 7	- € 26
Totaal saldo (cumulatief)	- € 50	- € 104	- € 213	- € 144	+ € 38	+ € 38
Netto contante waarde eindsaldo	€ 32					

Het project wordt echter niet van de ene op de andere dag gerealiseerd. Tabel 9 laat zien wat er gebeurt als het project in de tijd wordt uitgezet. De kosten gaan voor de opbrengsten uit. In jaar 0 en jaar 1 vindt bijvoorbeeld verwerving en sanering van gronden plaats. Vervolgens worden in jaar 2 en jaar 3 de gronden bouw- en woonrijp gemaakt. De woningen worden pas verkocht in jaar 3 en jaar 4.

Door het uitzetten in de tijd moet inflatie worden verrekend. Uitgaande van een jaarlijkse inflatie van 2% ontstaan de geïndexeerde kosten en opbrengsten: € 50 kosten in jaar 0 is evenveel waard als € 51 in jaar 1. Evenzo is € 186 opbrengsten in jaar 3 evenveel waard als € 175 euro in jaar 0.

Omdat er eerst kosten moeten worden gemaakt, moet er externe financiering in de vorm van een lening komen. Er is verondersteld dat er 5% rente over de lening moet worden betaald. 5% rente op € 50 is (naar boven afgerond) € 3. De te betalen rente loopt op tot en met jaar 3, want pas in dat jaar worden de opbrengsten hoger dan de kosten.

De eindwaarde van het project in jaar 4 na het meenemen van inflatie en rente bedraagt € 38. Het is gebruikelijk deze eindwaarde terug te rekenen naar een beginwaarde, ook wel netto contante waarde genoemd. Aan het begin wordt namelijk de beslissing genomen over het project. Als het project niet doorgaat, hoeft het geld niet te worden uitgegeven en kan het op een spaarrekening worden gezet. Uitgaande van 5% rente per jaar kan de eindwaarde van € 38 worden teruggerekend naar een netto contante waarde van € 32.



BIJLAGE B

Lijst van geraadpleegde bronnen

Documenten algemeen

- Deloitte (2009), Actualisatie globale risicoanalyse Wieringerrandmeer ten behoeve van de provincie Noord-Holland, 19 november 2009
- EFK Belastingadviseurs, E-mail aan Lago Wirense en provincie Noord-Holland, 19 september 2007
- Hezelburcht Governance (2009), Subsidiescan Wieringerrandmeer, september 2009
- IRS Forensic Investigations & Integrity Services BV (2011), Onderzoek projecten Wieringerrandmeer en Bloemendalerpolder.
- Kenniscentrum PPS (2004), Handleiding financiële modellen bij PPS bij gebiedsontwikkeling
- Kenniscentrum PPS (2005), Samenwerking tussen overheden ter voorbereiding op Publiek Private Samenwerking, januari 2005
- Kenniscentrum PPS (2005), Handleiding voor publiek private samenwerking & Integrale gebiedsontwikkeling voor provincies, juli 2005
- Lago Wirense (2005), Notitie specificatie maatschappelijke opbrengsten d.d. 5 september 2005
- Lago Wirense (2006), Brief aan provincie Noord-Holland 'Samenwerking mbt het Wieringerrandmeer, d.d. 31 mei 2006
- Lago Wirense (2006), E-mail aan stuurgroepvoorzitter 13 juli 2006
- Lago Wirense (2007), Brief aan provincie Noord-Holland, 'Samenwerking Wieringerrandmeer', 7 december 2007
- Lago Wirense (2010), Brief aan GS Noord-Holland, 11 november 2010
- Lago Wirense (2011), E-mail, 13 oktober 2011
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2011), Reiswijzer Gebiedsontwikkeling 2011, februari 2011
- Noordelijke Rekenkamer (2010), Eindrapport Blauwestad en Rapport van Bevindingen Blauwestad, november 2010
- OPP (2007), Inventarisatie haalbaarheid Wieringerrandmeer t.b.v. verkrijgen externe financiering en participatie OPP
- Pels Rijcken (2007), Advies Project Wieringerrandmeer – Staatssteunaspecten, 11 september 2007
- Pels Rijcken & Drooglever Fortuijn (2010), Advies, 18 augustus 2010
- Pels Rijcken & Drooglever Fortuijn (2010), Advies beëindigingsmogelijkheden SOK, 27 augustus 2010
- Pels Rijcken & Drooglever Fortuijn (2011), Nader advies gevolgen eenzijdige beëindiging, 13 januari 2011
- PelsRijcken (2011), E-mail aan ambtelijke organisatie provincie Noord-Holland, 15 november 2011
- PPS-bureau Landelijk Gebied en Kenniscentrum PPS (2004), Handleiding Risicomanagement bij PPS-gebiedsontwikkelingsprojecten, januari 2004
- Price Waterhouse Coopers (2006), Wieringerrandmeer, Onderzoek naar risicoanalyse en beheersing, 11 april 2006
- Projectbureau Wieringerrandmeer (2007), Van samenwerking naar partnership. Plan van aanpak.
- Rabobank Schagen – Wieringerland (2011), E-mail 3 augustus 2011
- Randstedelijke Rekenkamer (2007), Grip op grote projecten – Provincie Noord-Holland, maart 2007
- Simmons&Simmons (2006), Second Opinion Wieringerrandmeer, oktober 2006

- Simmons & Simmons (2006), Second Opinion inzake de Publiek Private Samenwerking met het oog op ontwikkeling en realisatie van het project Wieringerrandmeer, december 2006
- Wieringerrandmeer Beheer BV (2010), Agenda Algemene Vergadering van Aandeelhouders, 30 juni 2010

Overeenkomsten

- Intentieovereenkomst Wieringerrandmeer, 15 maart 2005
- Bestuursovereenkomst Wieringerrandmeer, 3 mei 2005
- Bestuursovereenkomst Wieringerrandmeer, 11 mei 2005
- Samenwerkingsovereenkomst Wieringerrandmeer, 5 maart 2007
- Samenwerkingsovereenkomst Wieringerrandmeer, 11 maart 2008

Documenten provincie Noord-Holland

- Provincie Noord-Holland (2001), Nota PS-commissie, 9 mei 2001
- Provincie Noord-Holland (2001), PS-voordracht 89, 10 december 2001
- Provincie Noord-Holland (2003), PS-voordracht 8 'Stand van zaken UNA-projecten 2002', 7 januari 2003
- Provincie Noord-Holland (2004), PS-voordracht 84 'Wieringerrandmeer', 12 oktober 2004
- Provincie Noord-Holland (2004), GS-nota 2004-40848, inclusief bijlagen, 12 oktober 2004
- Provincie Noord-Holland (2004), Geheime GS-besluitenlijst, 12 oktober 2004
- Provincie Noord-Holland (2004), Advies commissie ROV aan PS, 4 november 2004
- Provincie Noord-Holland (2004), PS-voordracht 84, inclusief bijlagen, 12 oktober 2004
- Provincie Noord-Holland (2004), Memo Antwoorden van dhr Meijdam op vragen en opmerkingen vanuit de commissie ROV m.b.t. de IOK Wieringerrandmeer, 24 november 2004
- Provincie Noord-Holland (2004), Memo commissie ROV, 24 november 2004
- Provincie Noord-Holland (2004), Verslag PS-vergadering, 6 december 2004
- Provincie Noord-Holland (2005), GS-nota 2005-20662, 4 mei 2005
- Provincie Noord-Holland (2005), Geheime GS-besluitenlijst van 10 mei 2005
- Provincie Noord-Holland (2005), PS-voordracht 35, 10 mei 2005
- Provincie Noord-Holland, Presentatie bevindingen uitwerkingsmaand 2005, vergadering commissie ROV, 27 mei 2005
- Provincie Noord-Holland (2005), Verslag PS-vergadering, 30 mei 2005
- Provincie Noord-Holland (2006), Brief Gedeputeerde & provinciesecretaris aan PS 'Wieringerrandmeer', 17 januari 2006
- Provincie Noord-Holland (2006), GS-nota 2006-16228, 4 april 2006
- Provincie Noord-Holland (2006), GS-nota 2006-20813, 13 april 2006
- Provincie Noord-Holland (2006), Geheime GS-besluitenlijst, 13 april 2006
- Provincie Noord-Holland (2006), Bijlage bij GS-nota 2006-32695, 19 juni 2006
- Provincie Noord-Holland (2006), GS-nota 2006-24415, 11 mei 2006
- Provincie Noord-Holland (2006), GS-nota 2006-24415, 16 mei 2006
- Provincie Noord-Holland (2006), Geheime GS-besluitenlijst, 16 mei 2006
- Provincie Noord-Holland, Bijlage bij brief aan Lago Wirense 'uw brief van 31 mei 2006', d.d. 7 juni 2006
- Provincie Noord-Holland (2006), GS-nota 2006-32695, inclusief bijlagen, 19 juni 2006
- Provincie Noord-Holland (2006), Geheime GS-besluitenlijst, 27 juni 2006
- Provincie Noord-Holland (2006), E-mail, 10 juli 2006

- Provincie Noord-Holland (2006), PS-Voordracht 113, Wieringerrandmeer samenwerkingsovereenkomst, 17 oktober 2006
- Provincie Noord-Holland (2006), Advies commissie ROV aan PS, 9 november 2006
- Provincie Noord-Holland (2006), Verslag commissievergadering ROV (concept), 9 november 2006
- Provincie Noord-Holland (2006), Brief Rekeningencommissie aan PS, 20 november 2006
- Provincie Noord-Holland (2006), PS-Voordracht 113 herziene versie, Wieringerrandmeer samenwerkingsovereenkomst, 18 december 2006
- Provincie Noord-Holland (2006), Verslag PS-vergadering, 18 december 2006
- Provincie Noord-Holland (2007), GS-Nota2007-54708, inclusief bijlagen, 20 september 2007
- Provincie Noord-Holland, Geheime GS-besluitenlijst 25 september 2007
- Provincie Noord-Holland (2007), Memo voor GS Stand van zaken Wieringerrandmeer 6 november 2007
- Provincie Noord-Holland (2007), GS-nota 2007-68916 Samenwerkingsovereenkomst Wieringerrandmeer, 21 november 2007
- Provincie Noord-Holland (2007), GS Notitie stand van zaken Wieringerrandmeer, Planuitwerking en SOK in 2007, 27 november 2007
- Provincie Noord-Holland (2007), Geheime GS-besluitenlijst, 27 november 2007
- Provincie Noord-Holland (2007), Brief aan Lago Wirense, 5 december 2007
- Provincie Noord-Holland (2007), GS-nota 2007-74343, inclusief bijlagen, 13 december 2007
- Provincie Noord-Holland (2007), Geheime GS-besluitenlijst, 18 december 2007
- Provincie Noord-Holland (2008), PS-voordracht 25 'Wieringerrandmeer, Samenwerkingsovereenkomst uitwerking ontbindende voorwaarden', inclusief bijlagen, 18 februari 2008
- Provincie Noord-Holland (2008), GS-nota 2008-7878, inclusief bijlagen, 13 februari 2008.
- Provincie Noord-Holland (2008), Geheime GS-besluitenlijst, 19 februari 2008
- Provincie Noord-Holland (2008), Verslag commissievergadering ROG, 3 maart 2008
- Presidium, Memo rapport Randstedelijke Rekenkamer 'Grip op grote projecten', 10 maart 2008
- Provincie Noord-Holland (2008), Verslag PS-vergadering, 17 maart 2008
- Provincie Noord-Holland (2009), Verslag commissievergadering ROG, 25 januari 2009
- Provincie Noord-Holland (2009), GS-nota 2009-48238 Actuele ontwikkelingen en Stuurgroep Wieringerrandmeer, inclusief bijlagen, 13 augustus 2009
- Provincie Noord-Holland (2009), Geheime GS-besluitenlijst, 25 augustus 2009
- Provincie Noord-Holland (2009), Verslag commissievergadering ROG, 5 oktober 2009
- Provincie Noord-Holland (2009), Verslag besloten deel commissievergadering ROG, 5 oktober 2009
- Provincie Noord-Holland (2009), GS-nota '2009-68010 Wieringerrandmeer: Herberekening business case', 10 november 2009
- Provincie Noord-Holland (2009), Grondexploitatie, 17 november 2009
- Provincie Noord-Holland, Kaart Wieringerrandmeer, d.d. 17 november 2009
- Provincie Noord-Holland (2009), Geheime GS-besluitenlijst, 24 november 2009
- Provincie Noord-Holland (2009), Brief aan PS 'Informatie geactualiseerde businesscase Wieringerrandmeer', 8 december 2009
- Provincie Noord-Holland (2009), Brief GS aan PS Informatie geactualiseerde businesscase Wieringerrandmeer 2009-73128, 8 december 2009
- Provincie Noord-Holland (2009), GS-nota 2009-73128 'Informatie actualisatie business case Wieringerrandmeer', 8 december 2009
- Provincie Noord-Holland (2009), Geheime GS-besluitenlijst, 8 december 2009
- Provincie Noord-Holland (2010), Verslag commissievergadering ROG, 25 januari 2010
- Provincie Noord-Holland (2010), Beantwoording vragen gesteld tijdens commissievergadering ROV 25 januari 2010
- Provincie Noord-Holland (2010), Verslag PS-vergadering, 8 februari 2010

- Provincie Noord-Holland (2010), Impressie PS-vergadering, 8 februari 2010
- Provincie Noord-Holland (2010), GS-nota 2010-9841, 15 februari 2010
- Provincie Noord-Holland (2010), Grondexploitatie, 31 maart 2010
- Provincie Noord-Holland (2010), Beantwoording vragen D66 d.d. 3 mei 2010 inzake het project Wieringerrandmeer
- Provincie Noord-Holland (2010), Verslag commissievergadering ROG, 31 mei 2010
- Provincie Noord-Holland (2010), GS-Nota 2010-48074, Stand van zaken Wieringerrandmeer, inclusief bijlagen, 5 augustus 2010
- Provincie Noord-Holland (2010), Aanvullende notitie bij GS-nota 2010-48074, 5 augustus 2010
- Provincie Noord-Holland (2010), Geheime GS-besluitenlijst, 7 september 2010
- Provincie Noord-Holland (2010), Brief GS aan Lago Wirense CV, kenmerk 2010-48074, 9 september 2010
- Provincie Noord-Holland (2010), Bijlage 1 bij GS-Nota 2010-58567, 5 oktober 2010
- Provincie Noord-Holland (2010), Auditrapport Project Wieringerrandmeer, 7 oktober 2010
- Provincie Noord-Holland (2010), Geheime GS-besluitenlijst, 2 november 2010
- Provincie Noord-Holland (2010), GS-Nota 2010-63356, 2 november 2010
- Provincie Noord-Holland (2010), GS Overwegingen bij nota Vervolgtraject Wieringerrandmeer november 2010 (2010-63356)
- Provincie Noord-Holland (2010), Nieuwsbericht 3 november 2010
- Provincie Noord-Holland (2010), PS-Voordracht 76 Beëindiging project Wieringerrandmeer, 3 november 2010
- Provincie Noord-Holland (2010), Bijlage 1 bij GS-nota 2009-68010, 10 november 2010
- Provincie Noord-Holland (2010), Verslag PS-vergadering 15 november 2010
- Provincie Noord-Holland (2011), PS-Voordracht 45, 3 mei 2011
- Provincie Noord-Holland (2011), Verslag commissievergadering Ruimte en Milieu, 16 mei 2011
- Provincie Noord-Holland (2011), Memo Gedeputeerde Talsma aan PS, 18 mei 2011
- Provincie Noord-Holland (2011), E-mail 1 juli 2011
- Provincie Noord-Holland (2011), E-mail 30 augustus 2011
- Provincie Noord-Holland (2011), E-mail 10 oktober 2011
- Provincie Noord-Holland (2011), Evaluatie gebiedsontwikkeling Crailo, 13 oktober 2011
- Provincie Noord-Holland (2011), E-mail 24 november 2011
- Provincie Noord-Holland, telefonisch overleg n.a.v. reactie feitelijk wederhoor, 29 november 2011

Websites

- Platform Projectmanagement (2011), www.pmwiki.nl
- Provincie Noord-Holland (2010), www.noord-holland.nl



BIJLAGE C

Lijst van geïnterviewde en geraadpleegde personen

Geraadpleegde personen

- Mevrouw P. Bieringa, directeur Public Finance, BNG
- De heer F. Hildebrand, senior adviseur, BNG Advies
- De heer M. van Middelkoop, directeur GEM Wieringerrandmeer
- De heer P. Schrijvers, juridisch adviseur, Schrijvers BV
- De heer J. in 't Veld, RebelGroup
- De heer T. Vergeer, Boskalis namens Lago Wirense
- Mevrouw L. de Waal, senior manager Public Finance, BNG
- De heer B. Wolting, Wolting gebiedsmanagement en advies
- De heer J. van Zijl, voorzitter MBO-raad, stuurgroepvoorzitter Wieringerrandmeer 2006-2010

Geraadpleegde personen provincie Noord-Holland

- Mevrouw L. Driessen-Jansen, voormalig gedeputeerde Wieringerrandmeer
- De heer G.H. Helming, sectormanager Gebiedsontwikkeling en Grond
- De heer T. Kampstra, directeur Beleid
- De heer A. Kandelaar, strategisch projectleider, voormalig projectleider Wieringerrandmeer
- De heer F. Leurink, voormalig projectleider Wieringerrandmeer
- Mevrouw E. Post, gedeputeerde Financiën
- Mevrouw I. Soldaat, planeconoom
- De heer T. Talsma, gedeputeerde Wieringerrandmeer
- De heer W. Voordenhout, strategisch adviseur middelen

Geraadpleegde personen provincie Noord-Holland, Provinciale Staten

- De heer H. Binnema, oud-statenlid GL
- Mevrouw L. Driessen-Jansen, statenlid VVD
- Mevrouw N. Eelman-van't Veer, statenlid CDA
- De heer R. de Graaf, oud-statenlid SP
- De heer J. Kardol, statenlid CU
- De heer E. Wagemaker, statenlid PvdA



BIJLAGE D

Afkortingen

BNG	Bank Nederlandse Gemeenten
BOK	Bestuursovereenkomst (tussen gemeenten en de provincie)
BC	Businesscase
EV	Eigen Vermogen
FRW	Financiële Randvoorwaarden bij de SOK
GEM	Grond Exploitatie Maatschappij
GS	Gedeputeerde Staten
GWW	Grond, Weg- en Waterbouw
IOK	Intentieovereenkomst
MWG	Provinciale Statencommissie Milieu, Water en Groen
PPS	Publiek Private Samenwerking
PS	Provinciale Staten
ROB	Provinciale Statencommissie Ruimtelijke Ordening en Bestuur
ROG	Provinciale Statencommissie Ruimtelijke Ordening en Grondbeleid
ROV	Provinciale Statencommissie Ruimtelijke Ordening en Volkshuisvesting
SOK	Samenwerkingsovereenkomst



Teleportboulevard 110
1043 EJ Amsterdam

Telefoon 020 - 58 18 585
Fax 020 - 58 18 586

info@randstedelijke-rekenkamer.nl
www.randstedelijke-rekenkamer.nl