

Provinciale Staten van Overijssel

Deventer, februari 2017

Kenmerk: 201702/1

Betreft: XL Businesspark (RBT), de lessen

Geachte leden van Provinciale Staten,

Op 4 november 2016 kregen we het verzoek vanuit PS om onderzoek te doen naar de (project) organisatie van het Regionaal Bedrijventerrein Twente (RBT). Aanleiding voor dit verzoek zijn de plannen om van het RBT een slagvaardige projectorganisatie met acquisitiekracht te maken. Bij de bespreking met Statenleden bleek er vooral behoefte te zijn aan houvast om vanuit de kaderstellende rol van PS naar de toekomst van het RBT te kijken. De rekenkamer focust in dit onderzoek op de lessen die nog getrokken kunnen worden, aanvullend op de aanpassingen die recent zijn doorgevoerd. Dit doen we door een vergelijking te maken met bedrijventerreinen met een soortgelijk profiel en door aandacht te schenken aan de sturing en controle door PS binnen de structuur van een gemeenschappelijke regeling. De lessen zijn weergegeven in de vorm van verbeterpunten. De vragen zijn opgenomen in een [onderzoeksplan](#) en de resultaten van het onderzoek treft u hierbij aan.

Voor dit onderzoek heeft de rekenkamer, naast het materiaal dat we zelf hebben verzameld, gebruik gemaakt van de resultaten van de deel-onderzoeken van de bureaus BUITEN en PROOF. Bureau BUITEN heeft de vergelijking met andere bedrijventerreinen uitgevoerd. Bureau PROOF heeft zich gericht op de sturing door PS (en gemeenteraden) op het RBT. Beide rapportages zijn op onze [website](#) te vinden.

Leeswijzer

In deze rapportage is de hoofdboodschap uit dit onderzoek opgenomen; de lessen voor de toekomst zoals deze uit dit onderzoek naar voren komen. We maken daarbij een onderscheid in de lessen voor het bestuur van het XL Businesspark (hierna XL Park) (2.1) en de lessen voor de sturing en controle door PS (2.2). Om de lessen te kunnen plaatsen is het van belang om de historie van het XL Park en de recente besluitvorming te kennen. Voor degenen die de historie van het RBT en de recente besluitvorming niet op het netvlies hebben staan, is in de bijlage een schets hiervan opgenomen. Voordat we ingaan op de lessen volgt een korte introductie op het XL Park.

1. Introductie op het XL Park

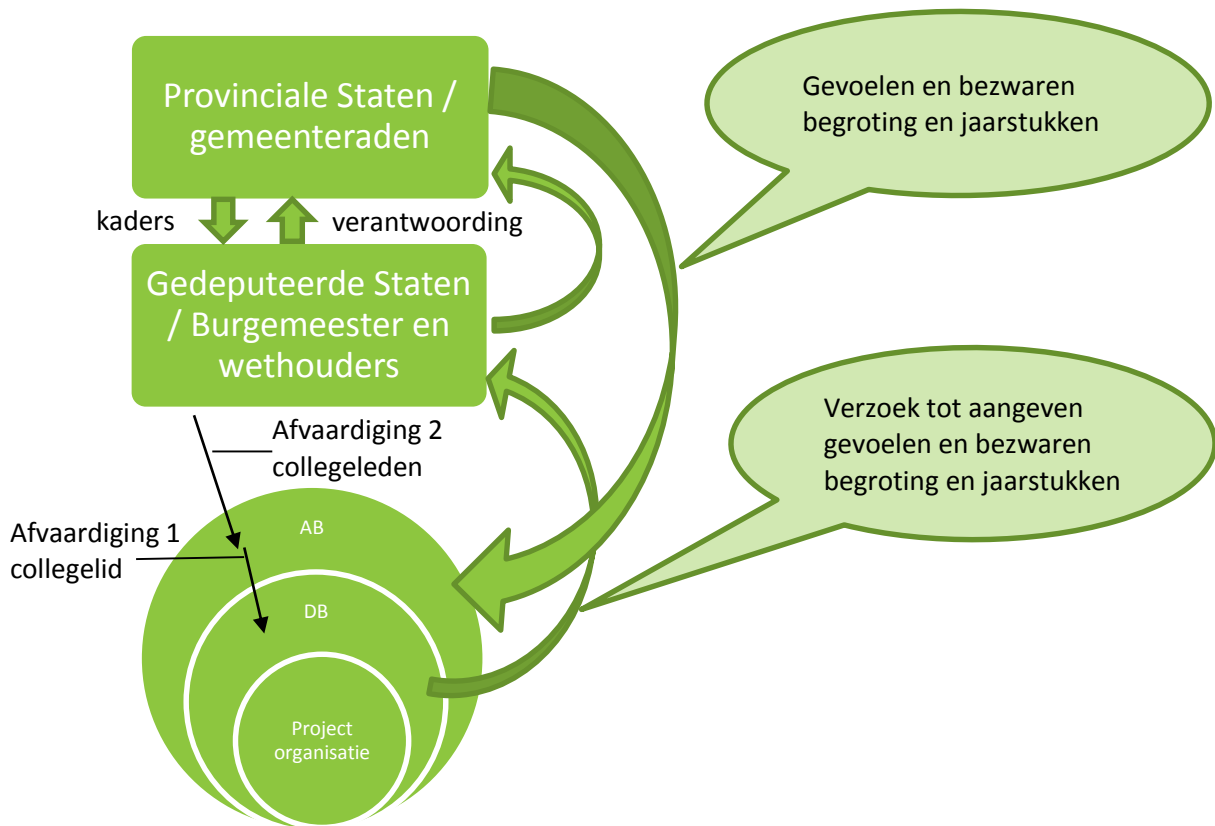
De provincie Overijssel heeft in 2005 met de gemeente Almelo, Borne, Enschede en Hengelo de *Gemeenschappelijk regeling Regionaal Bedrijventerrein Twente* vastgesteld. Het doel van de regeling is de realisatie van het bedrijventerrein en de samenwerking tussen partijen. De regeling bepaalt dat de gemeenschappelijke regeling de vorm van een openbaar lichaam heeft, namelijk de publiekrechtelijke rechtspersoon Regionaal Bedrijventerrein Twente. Ten aanzien van het belang in de gemeenschappelijke regeling is de verdeelsleutel als volgt: Borne 8%, Almelo, Enschede, Hengelo en de provincie Overijssel elk 23%.

Het RBT voert als bedrijventerrein de naam XL Businesspark (XL Park). XL Park richt zich op grote bedrijven en bedrijven met een grote ruimtebehoefte en daarmee op kavels van tenminste 2 hectare in de logistiek, transport, distributie en industrie. Sinds 2008 kunnen er kavels worden uitgegeven. De beoogde uitgifte van kavels (6 hectare per jaar) is de afgelopen jaren niet gerealiseerd. Dit heeft geleid tot een verslechtering van de financiële situatie.

In 2016 zijn voorstellen gedaan die het (financieel) mogelijk zouden maken om het tij te keren. Een variant die de revue is gepasseerd, is om als provincie tijdelijk een meerderheidsbelang te nemen in het RBT. Voor deze variant was onvoldoende draagvlak. Eind 2016 is een voorstel gedaan om als provincie een eenmalige extra investering te doen (€ 6,2 mln.) en als deelnemers aan de Gemeenschappelijke regeling gezamenlijk te zorgen voor een investeringsbudget ad € 12 mln. Alvorens tot definitieve besluitvorming over te gaan, wensten PS van Overijssel inzicht in de stand van zaken van de knelpunten ten aanzien van de bestemmingsplannen, de gronden die nog niet volledig in bezit waren van het RBT, de projectorganisatie en de financiële situatie van het RBT. Met het voorstel PS/2016/985 wordt hierin voorzien en PS besluiten op 7 december 2016 conform het voorstel.

Om zicht te krijgen hoe de lijntjes vanuit PS en GS lopen richting projectorganisatie, DB en AB is de volgende figuur opgenomen.

Figuur 1: constellatie



3

Bron: Rekenkamer Oost-Nederland

In de figuur ziet u het RBT (projectorganisatie, Dagelijks Bestuur en Algemeen Bestuur) en daarnaast PS/gemeenteraden en de colleges van GS/B&W. Vanuit GS nemen twee gedeputeerden deel aan het AB waarvan één gedeputeerde ook deel uitmaakt van het DB¹. Deze besturen worden ondersteund door een projectorganisatie. Het RBT heeft geen personeel in dienst, werkzaamheden worden verricht door ambtenaren van de deelnemende gemeenten. Tot 2015 werd de projectorganisatie geleid door een externe directeur.

Het AB stelt de kaders (begroting) waarbinnen het DB functioneert, het DB legt verantwoording af aan het AB waarna het AB de jaarrekening vaststelt. Voor de P&C-stukken worden PS (en raden) in de gelegenheid gesteld hun gevoelens (ten aanzien van de begroting) en bezwaren (ten aanzien van de jaarrekening) kenbaar te maken alvorens het AB deze documenten vaststelt.

2. Lessen voor de toekomst van het XL Park

De knelpunten rondom de bestemmingsplannen, het nog niet volledig in bezit zijn van de gronden, de projectorganisatie en de financiële situatie zoals gesignaleerd door het Dagelijks Bestuur (DB) van het XL Park zijn inmiddels opgelost. Tegelijkertijd zijn de gesprekken met een

¹ Mevrouw van Haaf zit bij het AB en de heer van Hijum zit bij het AB en DB.

belangrijke kandidaat die overweegt zich te vestigen op het XL Park hoopvol en trekt de economie aan. Met andere woorden de vooruitzichten lijken er beter voor te staan dan de afgelopen jaren. Dat is voor alle partijen een prettige constatering, hoewel er ook nu uiteraard geen garanties gegeven kunnen worden. Er is een aantal aspecten dat naar onze mening beter moet. Daarnaast rijst vooral de vraag hoe het kan dat deze knelpunten niet (veel) eerder al zijn aangepakt. De verklaring daarvoor moet gezocht worden in het verleden. Een periode die wij -op verzoek van PS, want graag de blik vooruit- niet nader onderzocht hebben.

Gevoel van urgentie nu duidelijk aanwezig

Wij constateren dat er recent wel urgentie gevoeld werd om de knelpunten aan te pakken en het XL Park te herijken, waar dit eerder blijkbaar niet of onvoldoende gevoeld werd. Het gevoel van urgentie is ontstaan door meerdere elkaar versterkende factoren:

- Het niet instemmen van de provincie met de omvang van het verlies op de grondexploitatie zoals weergegeven in de jaarrekening van het XL Park over 2014, omdat het verlies groter zou zijn dan weergegeven;
- Een groeiend besef bij gemeenten dat niets (extra's) doen geen optie meer is;
- De komst van een nieuwe directeur bij het XL Park;
- De inzet van Port of Twente (PoT) die potentiële klanten heeft aangebracht en daarmee ook de planologische knelpunten inzichtelijk heeft gemaakt en die niet heeft geschroomd om de discussie met het Dagelijks Bestuur (DB) aan te gaan over grondprijzen, uitgiftetempo en voorwaarden voor acquisitie.

4

Mandaat en slagvaardige projectorganisatie zijn belangrijker dan structuur

Het is te makkelijk om de verklaring voor het ontbreken van een gevoel van urgentie te wijten aan de structuur. Met een Gemeenschappelijke Regeling (GR) is immers iedereen en daarmee niemand verantwoordelijk. Hoewel de GR structuur ongetwijfeld een factor is geweest in het ontbreken van een gevoel van urgentie, is het niet de enige laat staan de belangrijkste verklaring. De situatie bij andere bedrijventerreinen (Medel, Venlo) laat zien dat een GR goed kan werken. Van belang is dat er een goede mandatering, een slagvaardige projectorganisatie en korte lijnen met het DB en Algemeen Bestuur (AB) zijn. Bureau BUITEN, die de vergelijking met andere bedrijventerreinen maakte, formuleert het als volgt: 'Kortom, niet de structuur zelf is bepalend voor de slagvaardigheid, maar de wijze waarop de betrokkenen daarbinnen opereren.'

Het vasthouden van dit gevoel van urgentie is naar onze inschatting een hele belangrijke factor, een noodzakelijke voorwaarde om in het functioneren van projectorganisatie, DB, AB, Colleges, raden en Staten alle partijen scherp te houden. Met de lessen die uit dit onderzoek naar voren komen, hopen we een bijdrage te leveren aan het vasthouden van dit gevoel van urgentie. Daarbij maken we een onderscheid in de lessen voor de sturing op het XL Park en de lessen voor de sturing en controle door PS. Omdat wij dit onderzoek doen op verzoek van PS en zij ook de ontvangers van deze rapportage zijn, richten we alle lessen aan PS. Concreet betekent dit dat PS de provinciale leden van het AB moeten vragen de lessen in te brengen bij DB.

2.1 Lessen voor het bestuur van het XL Park

Een niet te veranderen maar zeer relevant aspect voor de locatiekeuze van grootschalige logistieke vestigingen is de ligging van Twente. Bureau BUITEN constateert dat veel grootschalige logistieke vestigingen zich in een brede band rondom de lijn Rotterdam-Venlo vestigt. Dat komt ook tot uitdrukking in onderstaande figuur.

Figuur 2: XXL DistributieCentra-kaart van Nederland 2011-2015



5

Bron: Buck Consultants International, opgenomen in notitie bureau BUITEN t.b.v. Rekenkamer Oost-Nederland

De toelichting op de vestiging in de eerder genoemde band is dat de markt minder kijkt naar Twente, omdat het in Nederland enigszins perifeer ligt en een iets minder gunstige ligging heeft ten opzichte van de grote bevolkingsconcentraties in Noordwest-Europa. Dit betekent dat het XL Park zich nog meer zal moeten inzetten dan andere bedrijventerreinen.

Slagvaardige projectorganisatie is (nog) een aandachtspunt

Bureau BUITEN constateert dat de projectorganisaties van de in de vergelijking betrokken bedrijventerreinen zich kenmerken door een sterke marktgerichte houding, een hoge mate van flexibiliteit en snelheid en de ambitie om de klantverwachtingen te overtreffen. Uit het feit dat de knelpunten (de bestemmingsplannen, het uitkopen van grondeigenaren, de projectorganisatie en de financiële situatie) pas redelijke recent zijn opgepakt, moeten we constateren dat deze houding er bij het XL Park (AB, DB en projectorganisatie) de afgelopen jaren niet in voldoende mate is geweest. Inmiddels zijn bij het XL Park de nodige stappen gezet om de knelpunten op te lossen. Er is, met ondersteuning door provinciale ambtenaren, veel tijd en energie gaan zitten in het op orde krijgen van de huishouding. Voor de nabije toekomst is het van belang om de blik

(nog) meer op de buitenwereld te richten. Op dat punt zal de projectorganisatie zich de komende tijd nog moeten bewijzen. Bureau BUITEN geeft aan dat voor het XL Park in ieder geval een steviger presentatie richting de markt mogelijk is. Hierbij doelen ze naast een vernieuwingsslag ten aanzien van het marketingmateriaal op meer beursbezoek, campagnes in logistieke media (on- en offline) of het inzetten van Twente-ambassadeurs.

Uit de vergelijking van bureau BUITEN blijkt ook dat een verdubbeling van de omvang van de organisatie van het XL Park gerechtvaardigd is, zeker zolang er nog veel grond uit te geven is. Met name de marketing- en acquisitiefunctie is onderschat en daarmee tot nu toe onderbezet. Er zijn plannen in de maak om de projectorganisatie te verstevigen. Inmiddels zijn hiervoor concrete voorstellen door de directeur aan het DB gedaan. Met de eenmalige investering door de provincie is daarvoor financieel gezien de ruimte. Het is aan het DB om de verwachtingen richting projectdirecteur duidelijk te maken en deze vast te leggen in een jaarplan en halfjaarlijkse voortgangsgesprekken te voeren. Het ligt voor de hand het voeren van deze gesprekken te beleggen bij de voorzitter van het DB. Het directiestatuut waarin de taken, bevoegdheden en verplichtingen van de directeur worden geregeld dateert uit 2005 en zal hierop aangepast moeten worden.

1. Verzoek (via het AB) het DB om duidelijke afspraken te maken over de rol van de directeur;
 - A. Bepaal verwachtingen ten aanzien van een directeur (en de projectorganisatie) en leg deze vast in een jaarplan.
 - B. Verzoek (de voorzitter van) het DB halfjaarlijkse voortgangsgesprekken en jaarlijks functioneringsgesprekken met de directeur te voeren.
 - C. Verzoek het uit 2005 daterende directiestatuut aan te passen.

6

Met de uitbreiding kan de projectorganisatie naar verwachting nog een stap maken richting een slagvaardige frontoffice. Een aandachtspunt dat we hierbij nog willen meegeven betreft de contract/detacheringsduur van de medewerkers van de projectorganisatie. Tot nu toe werden medewerkers voor een deel van hun werktijd door hun werkgever (1 van de deelnemende gemeenten) steeds voor de duur van 6 maanden gedetacheerd bij de projectorganisatie. Niet alle functies lenen zich even goed voor een parttime invulling, daarom zoekt de directeur nu naar een combinatie van functies zodat medewerkers zich (zo goed als) fulltime kunnen bezig houden met het XL Park. De rekenkamer geeft hierbij als aandachtspunt mee dat het van belang is om de benodigde kwaliteiten binnen te halen voor een slagvaardige frontoffice. Detachering van medewerkers met die kwaliteiten vanuit de deelnemende gemeenten is prima, maar wellicht is het nodig om deze kwaliteiten elders vandaan te halen. Daarnaast zou het goed zou zijn om medewerkers voor een langere periode (dan 6 maanden) te binden aan het XL Park.

Een ander aandachtspunt betreft de rol van de secretaris. Onderdeel van de taak van de secretaris is de controlling van besluiten van de directeur (artikel 16 lid 1 van de GR). De parttime invulling van de secretaris-rol maakt het invullen van dit aspect van de functie lastig. Het is niet ongebruikelijk om de functie van directeur en secretaris te combineren, voor het RBT lijkt dit ook een passende combinatie. Mocht voor deze combinatie worden gekozen, dan is het van belang om de controlling op de besluiten elders te beleggen, het ligt dan voor de hand om (de voorzitter van) het DB daarin een rol te geven.

2. Verzoek (via het AB) het DB afspraken te maken over de inzet van personeel;
 - A. Kies voor kwaliteit (uit eigen organisaties of van buiten) en bindt medewerkers voor een langere periode (dan 6 maanden) aan het XL Park.
 - B. Overweeg de functie van directeur en secretaris te combineren in 1 persoon.
 - C. Borg de controlling op de besluiten van de directeur en pas de GR daarop aan.

Bestemmingsplannen marktconform, maximale kantooroppervlak mogelijk een aandachtspunt

Bij de start van het XL Park werd uitgegaan van een volgtijdelijkheid in de ontwikkeling van tranches. Dat er nog eigenaren uitgekocht moesten worden en bestemmingsplannen aangepast moesten worden was -gezien de beoogde volgtijdelijkheid- geen probleem. De veranderingen op de logistieke markt zijn echter sneller gegaan dan voorzien en de logistieke markt vraagt om grote, liefst vierkante of rechthoekige kavels. Inmiddels zijn/worden de bestemmingsplannen aangepast om beter op de marktvrage in te kunnen spelen. Bureau BUITEN constateert hierover dat het XL Park in vergelijking tot de concurrentie die aanpassingen laat heeft opgepakt. De aanpassingen in de bestemmingsplannen zijn volgens bureau BUITEN redelijk marktconform. Wel kan het maximale kantooroppervlak in het licht van de steeds belangrijker ICT-functie in Distributiecentra van de E-commerce nog wel een knelpunt vormen (in het bestemmingsplan voor Tranche 3 is dit gemaximeerd op 1.500 m²).

3. Verzoek (via het AB) het DB oog te houden voor de ontwikkelingen in de markt en te monitoren of het bestemmingsplan voldoet aan de wensen van toekomstige gebruikers. Dit aspect kan worden ondergebracht in de afspraken met de directeur.

7

Acquisitie te lang ondergeschoven kindje geweest, evalueren van acquisities aandachtspunt

Toen er plannen werden gemaakt voor het XL Park was er sprake van schaarste aan terreinen met grote kavels en verkochten de kavels zichzelf. Tegen de tijd dat er daadwerkelijk grond uitgegeven kon worden bij het XL Park (vanaf 2008) was de situatie gewijzigd en was er meer nodig om de kavels te verkopen. Hoewel in het directiestatuut (juni 2005) is opgenomen dat de projectdirecteur het acquisitiebeleid dient voor te bereiden en te verrichten op basis van een door het DB vast te stellen acquisitieplan, is er bij het XL Park acquisitiebeleid noch acquisitieplan opgesteld. Naast de verwachting dat het XL Park zichzelf wel zou verkopen speelt daarbij de omvang van de projectorganisatie een rol.

Bij het XL Park is zoals eerder aangegeven de bezetting van de projectorganisatie bescheiden. Met name de marketing- en acquisitiefunctie is onderschat en daarmee onderbezet geweest. Een partij die zich zowel voor Gelderland als Overijssel onder meer richt op acquisitie van bedrijven voor Oost-Nederland is [Oost NV](#). De afgelopen jaren is door Oost NV niet expliciet aandacht besteed aan de werving voor het XL Park. Dat wordt anders, want inmiddels is er door Oost NV geworven voor een acquireur Logistiek voor Twente die mede ingezet zal worden voor het XL Park. De middelen daarvoor zijn door de regio Twente en de provincie gezamenlijk (via Business in Twente (BiT)) ter beschikking gesteld. Het evalueren van (geslaagde) acquisities heeft tot nu toe niet expliciet plaats gevonden. Dat zal in de toekomst anders worden, voor Oost NV hoort -zo geeft Oost NV aan- het evalueren van acquisities tot de standaard werkwijze. Ook voor de volgende fase in de acquisitie waar het XL Park aan zet is, geldt het belang van evalueren. Daarbij gaat het naast het proces van acquireren, ook om gehanteerde uitgangspunten en randvoorwaarden (waaronder de eerder genoemde bestemmingsplannen) die ervoor hebben

gezorgd dat een ondernemer uiteindelijk wel of niet voor het XL Park koos. Uit dergelijke evaluaties kunnen eveneens lessen voor de toekomst worden getrokken.

4. Verzoek (via het AB) het DB om een acquisitieplan te maken en daarnaast (geslaagde en niet geslaagde) acquisities te evalueren om daar lessen uit te trekken en deze waar mogelijk te betrekken bij het acquisitieplan.

Onderling vertrouwen acquisitiepartijen aandachtspunt

De acquisitie is belegd bij diverse partijen. Naast het XL Park hebben ook Oost NV, Port of Twente en Business in Twente (BiT) een rol in de acquisitie. Oost NV richt zich op het vermarkten van Oost-Nederland, BiT richt zich op Twente en het XL Park richt zich op het eigen terrein, daarbij ondersteund door Port of Twente. Wanneer dat in goede onderlinge afstemming plaats vindt, kan dat zonder in elkaars vaarwater terecht te komen. Bureau BUITEN constateert daarover dat de lijnen met Oost NV, respectievelijk de NFIA (Netherlands Foreign Investment Agency²) bij XL Park niet zo nauw zijn als dat elders het geval is. Voor afstemming is onderling vertrouwen nodig. We constateren uit gesprekken met de diverse betrokken partijen dat 'ervaringen uit het verleden' nog doorwerken in de onderlinge relaties en adviseren om de verschillende acquirerende partijen aan tafel te vragen om oud zeer af te sluiten en afspraken te maken voor de toekomst. Overigens heeft Port of Twente aangegeven dat zij zich niet langer met acquisitie bezig zullen houden. Nu er via BiT acquireurs zijn/worden aangetrokken voor Twente waaronder één voor de logistieke sector, gaat Port of Twente zich op andere zaken richten, waaronder de belangenbehartiging van hun leden.

8

5. Verzoek (via het AB) het DB om te zorgen voor een constellatie waarin verschillende acquirerende partijen in goede samenwerking en onderling vertrouwen kunnen opereren.

Mandaat voor een grotere slagvaardigheid

Tot nu toe wordt het mandaat steeds op ad hoc basis geregeld, ook in het investeringsplan is opgenomen dat per casus vroegtijdig het mandaat wordt afgestemd. Voor de slagvaardigheid van de projectorganisatie is het van belang om als directeur over een mandaat te beschikken; de bevoegdheid om namens het DB te onderhandelen en te besluiten over de gronduitgifte. Een dergelijk mandaat is niet ongebruikelijk. Onderdeel van het mandaat kan zijn dat de directeur alvorens de onderhandeling in te gaan, te allen tijde afstemt met de voorzitter van het DB. Tot nu toe was er financieel gezien geen ruimte om te onderhandelen over de grondprijzen. Met het investeringsplan is die ruimte er nu, onder voorwaarden, wel. Omdat een algemeen mandaat bekend gemaakt moet worden (artikel 10:5 Awb) is het niet wenselijk om de bandbreedte waarbinnen de onderhandelingen kunnen plaatsvinden in het mandaat op te nemen. Wel is het van belang in het mandaat zo concreet mogelijk te bepalen wat de directeur wel (en zodoende dus ook niet) mag en hoe de directeur het DB dient te informeren.

6. Verzoek (via het AB) het DB om zorg te dragen voor een duidelijk mandaat voor de directeur.

² De NFIA is onderdeel van de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland en ondersteunt buitenlandse bedrijven die activiteiten in Nederland willen opzetten dan wel uitbreiden en promoot Nederland in het buitenland. Bron: <https://www.rijksoverheid.nl/contact/contacttijds/netherlands-foreign-investment-agency> Laatst geraadpleegd op 18 januari 2017

Grondprijs marktconform, maar gebaar richting potentiële klanten noodzakelijk

Bureau BUITEN constateert dat de grondprijs voor het XL Park in vergelijking tot die van de onderzochte locaties concurrerend te noemen is. De formele grondprijs van het XL Park ligt 5-10% onder die van Roosendaal, Venlo en Waalwijk en meer dan 20% onder die van Medel. Het Schiphol Logistics Park is van een andere orde, daar is de grondprijs meer dan 2,5 keer hoger dan bij het XL Park. Het verschil in marktdruk vertaalt zich echter niet in een groot prijsvoordeel. Bij het International Business Park Friesland in Heerenveen is dat wel het geval, daar is de prijs ongeveer 60% van de prijs van het XL Park. Bureau BUITEN tekent daarbij aan dat er een verschil is tussen de formele prijzen en wat er informeel uiteindelijk wordt betaald. Dit laatste laat zich niet eenvoudig onderzoeken. Naast de grondprijs spelen ook andere factoren een rol zoals de vraag of er wel of niet moet worden geheid en hoe er wordt omgegaan met de kosten voor aansluiting op de infrastructuur. Daarnaast wordt aan grote klanten kortingen verleend, maar formeel blijven die binnen een redelijke mate van veelal 10%. De concurrentie met lage grondprijzen in ons omringende landen (Duitsland en België) speelt niet alleen in Twente een rol, maar geldt ook voor Venlo en de bedrijventerreinen in het zuiden van het land. Bureau BUITEN geeft daarbij aan dat daar een gunstiger fiscaal regime in Nederland en een flexibele arbeidsmarkt tegenover staat. Bureau BUITEN geeft als suggestie mee om in plaats van een generieke verlaging te overwegen maatwerkoplossingen te bieden of op andere factoren de klantverwachtingen te overtreffen bijvoorbeeld in snelheid van reageren, in verzorgdheid van de aanbidding, het arrangeren van een gesprek met een wethouder of burgemeester voor een serieus geïnteresseerde of het introduceren van bedrijven in Twentse bedrijfsnetwerken.

9

7. Verzoek (via het AB) het DB om in samenwerking met bijvoorbeeld PoT te inventariseren welke andere factoren ingezet kunnen worden om de klantverwachtingen te overtreffen.

2.2 Lessen voor sturing en controle door Provinciale Staten

De gemeenschappelijke regeling voor het RBT is te kenmerken als een gemengde regeling³ in het kader van interbestuurlijke samenwerking. Zie voor meer achtergrondinformatie de [handreiking Sturing en toezicht op Gemeenschappelijke regelingen](#) die de rekenkamer in 2014 aan uw Staten heeft opgeleverd.

Sturing door PS

Zowel PS als GS hebben de provinciale eigenaarsrol, doordat de regeling zowel door PS als GS is getroffen. Dat betekent dat PS een grotere rol hebben dan uitsluitend de toezichhoudende rol ten aanzien van GS. Het gaat daarbij onder meer om het benoemings- en ontslagrecht. Voor de gemeentelijke eigenaarsrol geldt ook dat die door gemeenteraden en colleges van B&W wordt uitgeoefend.

³ Wanneer zowel verordenende/kaderstellende als uitvoerende/bedrijfsvoeringstaken worden toegekend aan het samenwerkingsverband, dan ligt het voor de hand dat Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten gezamenlijk de gemeenschappelijke regeling treffen. In dat geval wordt gesproken van een gemengde regeling waaraan Provinciale Staten deelnemen. Bron: handreiking Sturing en toezicht op Gemeenschappelijke regelingen, Rekenkamer Oost-Nederland, november 2014.

Benoemingsrecht beperkt en daarmee in strijd met de Wgr

Omdat de GR een gemengde regeling is, zijn het PS (en de gemeenteraden) die de leden van het AB mogen aanwijzen. PS (en gemeenteraden) mogen daarbij kiezen uit hun eigen midden, inclusief de voorzitter (CdK/burgemeester) en de gedeputeerden/wethouders. Zo kunnen PS en gemeenteraden hun verantwoordelijkheid als eigenaar vormgeven.

Proof Adviseurs constateren dat dit benoemingsrecht beperkt is in artikel 5 lid 1 van de gemeenschappelijke regeling voor het RBT; zij mogen ieder slechts twee collegeleden aanwijzen. Daarmee is een belangrijke sturingsmogelijkheid van PS en gemeenteraden verregaand beperkt en de bepaling is daarnaast in strijd met de Wet gemeenschappelijke regelingen. Het is geen plicht om staten- of raadsleden aan te wijzen, maar PS en gemeenteraden moeten wel de mogelijkheid hebben om dat te kunnen doen. Er zijn redenen aan te voeren waarom PS-leden geen plaats zouden moeten willen nemen in het AB/DB, zoals dat het betreffende PS-lid in een moeilijke positie wordt gebracht ten opzichte van de overige PS-leden. In de nota verbonden partijen van de provincie Overijssel⁴ is daarover opgenomen dat het verstandiger is om Provinciale Staten geen zitting te laten nemen in het Dagelijks Bestuur van verbonden partijen, omdat dit een objectieve uitvoering van de controlerende rol van Provinciale Staten bemoeilijkt.

8. Verzoek (via het AB) het DB de Gemeenschappelijke Regeling RBT in overeenstemming te brengen met de Wet gemeenschappelijke regelingen opdat PS/gemeenteraden de mogelijkheid hebben om ook staten- of raadsleden aan te wijzen als lid van het AB.

Passage over verantwoording afleggen aan college is niet correct

10

Een lid van het algemeen bestuur is verantwoording verschuldigd over het door hem in het algemeen bestuur gevoerde beleid aan het bestuursorgaan dat hem heeft aangewezen. Met andere woorden; de provinciale leden van het Algemeen Bestuur leggen verantwoording af aan PS over hetgeen zij in het algemeen bestuur gedaan hebben. Zo is het ook opgenomen in artikel 7 lid 2 van de GR van het RBT. In artikel 7a lid 3 is dit uitgangspunt aangevuld met de passage dat een lid van het AB ook verantwoording verschuldigd is aan het college dat hem aangewezen heeft. Aangezien colleges geen leden van het AB aanwijzen is dit artikel niet volledig correct en het deel dat correct is, is al opgenomen in artikel 7 lid 2 van de GR van het RBT.

9. Verzoek (via het AB) het DB de Gemeenschappelijke Regeling RBT in overeenstemming te brengen met de Wet gemeenschappelijke regelingen door het deels niet correcte en deels overbodige artikel 7a lid 3 te schrappen.

De wetgever heeft het aan de deelnemers overgelaten om te besluiten of zij vinden dat leden van het Algemeen Bestuur ruggespraak dient te plegen met hun achterban. In de Overijsselse praktijk blijkt dat PS actief betrokken worden. Naast informatie krijgen PS ook de gelegenheid wensen en bedenkingen te uiten, deze worden vervolgens benut.

Directe lijn DB - PS is strijdig met Wgr, herijking rolverdeling AB – DB nodig

Proof Adviseurs constateren uit de communicatie rondom de herziening van de structuur van het RBT dat er een rechtstreekse lijn lijkt te bestaan tussen (de leden van) het Dagelijks Bestuur en Provinciale Staten. Zo werden de brieven van het DB inzake uitkomst verkenning overname

⁴ PS/2015/818 Nota verbonden partijen, provincie Overijssel

belangen (PS/2015/59) en de uitkomst verkenning toekomst XL Businesspark Twente (PS/2016/816) (via GS) aan PS aangeboden.

Dat is in strijd met de Wet gemeenschappelijke regelingen. Artikel 19a van de Wgr schrijft voor dat het DB een collegiaal bestuursorgaan is dat uitsluitend en alleen verantwoording schuldig is aan het Algemeen Bestuur. De leden van het DB vertegenwoordigen in het DB niet hun provincie of gemeente. In het AB moet juist in openbaarheid het politieke debat plaats vinden, waarbij de leden van het AB namens hun college van GS of PS belangen in kunnen brengen. Conform Wgr zou het DB het AB moeten informeren en vragen naar hun gevoelens bij de uitkomst van de verkenning. De leden van het AB hadden vervolgens hun achterban kunnen raadplegen dan wel kunnen besluiten om om zienswijzen te vragen. Daarmee had het AB het DB kunnen voorzien van gezamenlijke kaders voor het aanpassen van de voorstellen.

Ook in het licht van een slagvaardiger organisatie en het mandaat voor directeur en voorzitter vanuit het DB is het van belang om tot een duidelijkere rolverdeling te komen tussen DB en AB, met daarbij ook aandacht voor de relaties met GS en PS respectievelijk B&W en raden. Politieke besluiten lijken in het DB te worden afgestemd terwijl het AB hiervoor het gremium is. De openbare vergaderingen van het AB en de verantwoordingsplichten tussen leden van het AB en hun eigen college van GS of PS (respectievelijke B&W en raden) maakt dat de handelingen van het RBT-bestuur controleerbaar worden.

Vanuit good governance ligt het daarnaast voor de hand om periodiek het eigen functioneren te evalueren. Zeker gezien de wijzigende samenstelling die er elke 2 jaar⁵ als gevolg van de wisseling van de politieke wacht plaats vinden, is het goed om periodiek de rolverdeling en het eigen functioneren te herijken.

10. A. Verzoek AB en (via het AB het) DB hun rolverdeling te herijken en ervoor te zorgen dat in het AB het politieke debat plaats vindt, waarbij de leden de belangen van hun achterban inbrengen.
- B. Verzoek AB en DB hun eigen functioneren periodiek te evalueren en daarbij expliciet hun slagvaardigheid te betrekken.

Adviesrol 'markt' nuttige aanvulling voor het DB

De afgelopen periode heeft PoT de (markt)blik van buiten ingebracht in het DB. Zoals eerder aangegeven heeft de inzet van PoT, naast potentiële vestigingskandidaten, bijgedragen aan het creëren van een gevoel van urgentie. Om dat gevoel vast te houden en om de blik van de markt te betrekken achten wij het van belang om 'de markt' binnenboord te halen. Een optie daarvoor is om een adviseur uit de markt te betrekken bij het DB. Het is overigens ook mogelijk om een externe volwaardig lid van het dagelijks bestuur te maken.

11. Verzoek (via het AB) het DB om de markt een grotere rol te laten spelen in het ontwikkelen van het XL Park, bijvoorbeeld door een adviseur uit de markt periodiek aan te laten sluiten bij het DB.

⁵ Naast de gemeenteraadsverkiezingen vinden ook Statenverkiezingen plaats waardoor er in principe elke 2 jaar sprake is van wisselingen.

Controlerende rol PS

Elk jaar worden PS in de gelegenheid gesteld eventuele bezwaren ten aanzien van de jaarstukken kenbaar te maken bij het AB. PS ontvangen daarvoor de jaarstukken van het RBT, voorzien van de bevindingen van GS.

Historische gegevens ontbreken in de verantwoording

Voor de controlerende rol kunnen PS beter ondersteund worden vanuit de verantwoording door het RBT dan de afgelopen jaren het geval is geweest. In de jaarstukken van het RBT is weliswaar aangegeven wat de omvang van de uitgifte is van het afgelopen jaar, maar een overzicht van de historische uitgifte is niet opgenomen. Dit geldt ook voor de omvang van de grond die in het bezit is van het RBT. Het opnemen van dergelijke overzichten maakt het PS (en de raden) mogelijk om een overzicht te krijgen van de stand van zaken zonder daarvoor meerdere jaarstukken naast elkaar te moeten leggen. Dit is nog eens extra van belang omdat de tegenvallende uitgiften in de afgelopen jaren in 2014 en 2015 (dus over 2013 en 2014) vergezeld gaan van verwachtingsvolle schetsen ten aanzien van de uitgifte in het lopende jaar. Bedoeld of onbedoeld hebben die verwachtingsvolle schetsen ook effect op de gevoelde urgentie.

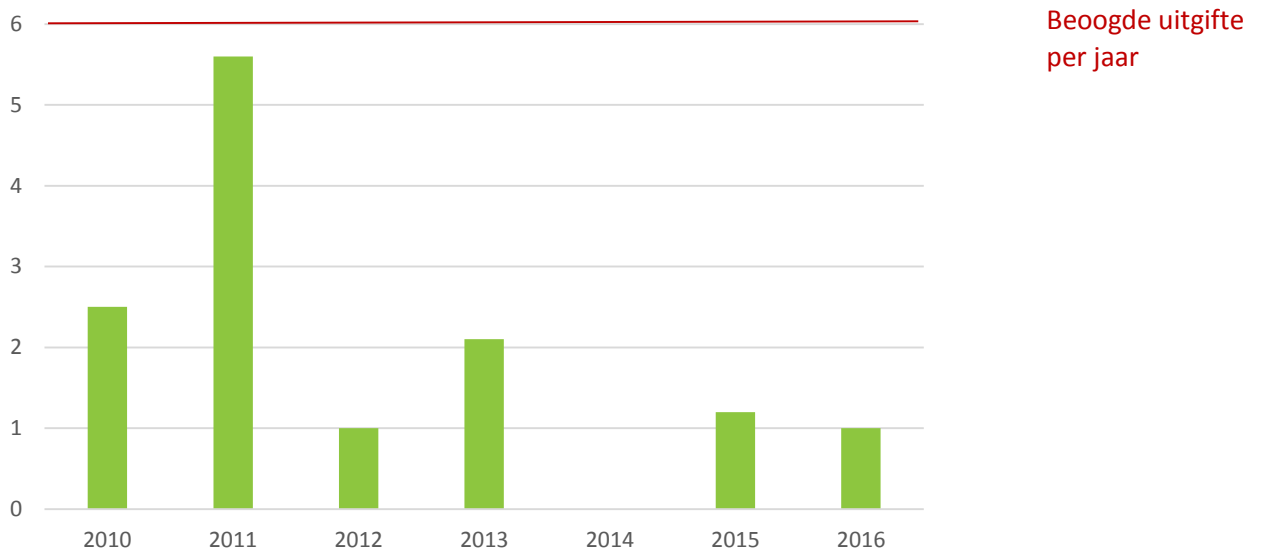
12. Verzoek (via het AB) het DB om een historisch overzicht van de uitgifte en de omvang van de grond die in het bezit is van het RBT op nemen in de jaarstukken.

Historische gegevens uitgifte

In onderstaand figuur zijn de uitgiftecijfers opgenomen voor de periode 2009-2016.

12

Figuur 2: Gronduitgifte XL Park (in hectare)



Bron: XL Park, bewerking Rekenkamer Oost-Nederland

De totale netto oppervlakte van het XL Park is 125 hectare. De hectare die in 2016 is uitgegeven betreft een uitbreiding voor het bedrijf dat in 2010 al 2,5 hectare had afgenomen. De hectare die in 2012 is uitgegeven betreft een 'restkavel', deze kavel is in 2015 overgenomen door het bedrijf

dat daarnaast ook nog 1,2 hectare afnam. Dit verklaart waarom er ook kavels kleiner dan twee hectare zijn uitgegeven.

De beoogde uitgifte van 6 hectare per jaar is de afgelopen jaren niet gerealiseerd. Evident is dat dit gevolgen heeft voor de grondexploitatie en de verliezen die daarop genomen moeten worden.

Resultaat grondexploitatie en verwerking in provinciale jaarrekening

In de volgende tabel is inzichtelijk gemaakt wat de inzichten waren ten aanzien van de economische waarde van de investeringen. Deze zijn afgeleid uit de vereenvoudigde weergave van de grondexploitatie zoals opgenomen in de diverse begrotingen.

Tabel 1: Resultaat van de grondexploitatie in € mln.

	1/1/2014	1/1/2015	1/1/2016
Geïnvesteed vermogen	80,9	88,4	97
Nog te maken kosten	56,5	52	52
Nog te realiseren opbrengsten	122,4	121	125,4
Resultaat (Netto Contante Waarde (NCW))	- 15,0	- 19,3	- 23,6

Bron: Herziene Begroting 2014, 2015 en 2016 XL Park

Het resultaat; het verschil tussen de nog te realiseren opbrengsten enerzijds en het geïnvesteed vermogen plus nog te maken kosten anderzijds laat de afgelopen jaren een stijging zien. Dat wil zeggen dat de te nemen verliezen oplopen. Voor het resultaat is een verdeelsleutel vastgesteld, Borne 8%, de overige deelnemers (de gemeenten Almelo, Hengelo en Enschede en de provincie Overijssel) elk 23%. Het resultaat wordt genomen als het project (het realiseren van het bedrijventerrein) is afgewikkeld, de deelnemers staan garant voor het eindresultaat en hebben daarvoor een voorziening getroffen⁶.

Bij de jaarstukken 2014 en de herziene begroting 2015 van het XL Park is door de provinciale afvaardiging in het AB aangegeven dat zij niet instemmen omdat volgens GS uitgegaan moet worden van € 32 mln. negatief in plaats van € 19,3. Gevolg is dat de herziene begroting niet kon worden vastgesteld, omdat er unanimititeit nodig is wanneer het vastgestelde tekort uitstijgt boven het eerder vastgestelde tekort.

In de volgende tabel wordt aangegeven op welke wijze de provincie Overijssel in haar eigen jaarstukken over 2014 en 2015 is omgegaan met de te verwachten verliezen. De laatste kolom betreft de situatie eind 2016. Voor de vergelijking is in de bovenste rij het resultaat weergegeven zoals het XL Park dat heeft opgenomen in de herziene begrotingen van 2015 en 2016. Na de tabel volgt een toelichting.

⁶ In dit onderzoek is niet nagegaan of en in welke mate gemeenten een voorziening hebben getroffen.

Tabel 2: Verwerking resultaat van de grondexploitatie door de provincie Overijssel in € mln.

	Jaarrekening 2014	Jaarrekening 2015	Eind 2016
Resultaat volgens XL Park (NCW)	-19,3	-23,6	-23,6
Resultaat volgens provincie (NCW)	(-32) -25,6	-39	-23,6
Voorziening	5,9	9	5,4
Reserve risicoreservering	5,7	2,6	0
Totale reservering (voorziening + reserve)	11,6	11,6	5,4

Bron: Herziene begroting 2015 en 2016 XL Park, Jaarrekening 2014 en 2015 provincie Overijssel en PS/2016/985 Dekking investeringen RBT

In de jaarrekening 2014 stellen GS na nader onderzoek het te verwachten resultaat bij van € 32 mln. tot € 25,6 mln. negatief en in de jaarrekening 2014 wordt de voorziening daar op aangepast (23% van €25,6= €5,9 mln.). Daarnaast stellen GS PS bij de jaarrekening 2014 van de provincie Overijssel voor een reserve risicoreservering RBT in te stellen ad € 5,7 mln., omdat zij verwachten dat de verliezen mogelijk nog verder zullen oplopen. De totale reservering komt daarmee uit op € 11,6 mln.

In de jaarrekening 2015 van de provincie Overijssel wordt uitgegaan van een negatief resultaat van € 39 mln. per 1 januari 2016 (en niet van €23,6 zoals opgenomen in de begroting van het XL Park). Daarvan komt weer 23% voor rekening van de provincie. Het verschil tussen de benodigde en reeds getroffen voorziening (€ 9 mln. versus € 5,9 mln.= € 3,1 mln.) wordt aangevuld vanuit de reserve risicoreservering. De reserve risicoreservering wordt daarmee teruggebracht naar € 2,6 mln. (€5,7 mln.- €3,1 mln.= € 2,6 mln.) De totale reservering blijft daarmee (€ 9 mln. + € 2,6 mln. =) € 11,6 mln.

Extra investering eind 2016

Eind 2016 besloten PS tot een eenmalige investering van € 6,2 mln. in het XL Park. Deze investering kon zonder budgettaire gevolgen worden gedaan vanuit de totale reservering ad € 11,6 mln. die beschikbaar was. Het restant (€ 5,4 mln.) blijft gereserveerd ter afdekking van het provinciale deel van de grondexploitatie, daarbij wordt uitgegaan van € 23,6 mln. negatief.

Daarnaast hebben PS besloten om middelen beschikbaar te stellen voor een investeringsfonds (totaal € 12 mln., waarvan € 4,5 mln. voor rekening van de provincie). Dit investeringsfonds is bedoeld voor marketing & acquisitie, duurzaamheidsaspecten en om maatwerk te kunnen leveren. Voor deze laatste categorie zijn criteria opgesteld ten behoeve van de onderbouwing waarom er wel of niet middelen beschikbaar worden gesteld om maatwerk te leveren. De rekenkamer constateert dat de onderbouwing van de benodigde omvang van het investeringsfonds niet meer is dan een grove inschatting, die niet is uitgesplitst over de eerder genoemde categorieën. Hoewel we ons realiseren dat het onderbouwen van met name de categorie maatwerk lastig is en hoewel aangegeven is dat de middelen alleen dan ingezet zullen worden als er aanleiding voor is, lijkt het ons raadzaam dat PS ook scherp blijven op de inzet van de middelen uit het investeringsfonds.

13. Blijf alert op de financiële ontwikkeling bij XL Park. Besteed daarbij extra aandacht aan de verantwoording over de inzet uit het investeringsfonds aangezien deze ook worden ingezet om provinciale doelen te realiseren op bijvoorbeeld het gebied van werkgelegenheid en duurzaamheid.

Tot slot

Dit onderzoek is uitgevoerd op uw verzoek⁷. Het RBT is ook van de gemeenten Almelo, Borne, Enschede en Hengelo. Wij raden u dan ook aan om de uitkomsten actief te delen met uw collega volksvertegenwoordigers en zoveel mogelijk gezamenlijk op te treden. Het RBT is immers van u allen.

⁷ Ook in Borne en Enschede zijn moties aangenomen waarin het AB wordt opgeroepen onderzoek te doen naar de doelmatigheid

Bijlage: historie en recente besluitvorming

Historie⁸

In de jaren 90 werd met name in de regio Twente een tekort aan bedrijventerreinen geconstateerd. In 1999 bleek dat vooral grootschalige bedrijven in de regio Twente nauwelijks vestigingsmogelijkheden hadden. Dit leidde er toe dat het Programmeringsoverleg Bedrijventerreinen Twente met het voorstel kwam om een regionaal bedrijventerrein te ontwikkelen voor met name die grootschalige bedrijvigheid. Een dergelijk terrein werd gezien als belangrijke aanvulling op het regionale aanbod en zou het daarnaast mogelijk maken om de overige bedrijventerreinen in de stedenband doelmatiger en gedurende een langere periode te benutten.

Eind 2000 hebben de raden van de gemeenten Almelo, Hengelo, Enschede en Borne en PS van Overijssel ingestemd met de Intentieovereenkomst. In deze overeenkomst is opgenomen dat partijen de intentie hebben te komen tot gezamenlijke ontwikkeling, realisatie, exploitatie en beheer van het RBT en nader onderzoek zullen doen naar de haalbaarheid en de inrichting van het terrein.

Maart 2003 stelde de stuurgroep RBT voor om de gezamenlijke ontwikkeling van een RBT op de locatie Almelo-Zuid ter hand te nemen. Doordat de Raad van State eind april 2003 het streekplanbesluit voor de locatie Almelo-Zuid vernietigde en er aanvullend locatieonderzoek gedaan moest worden, kon er (pas) eind 2004 een voorstel aan raden en Staten worden voorgelegd. Het voorstel luidde als volgt:

Wij stellen u voor

- In te stemmen met het gezamenlijk (provincie en de gemeenten Almelo, Borne, Hengelo en Enschede) ter hand nemen van de ontwikkeling, exploitatie en beheer van het RBT en met als doel het realiseren ervan met een minstens sluitende exploitatie;
- In te stemmen met het aandeel in het tekort en eventuele risico's van de basisgrondexploitatie RBT (provincie en steden elk 23% en Borne 8%);
- (mede) vast te stellen de Gemeenteschappelijke regeling Regionaal Bedrijventerrein Twente overeenkomstig het bijgevoegde ontwerp en daarmee (mede) op te richten et Openbaar Lichaam Regionaal Bedrijventerrein Twente;
- In het Algemeen Bestuur van dit Openbaar Lichaam één (Borne) of twee (provincie en steden) leden van het College van Burgemeester en Wethouders respectievelijk Gedeputeerde Staten te benoemen en tot hun respectievelijke plaatsvervangers de leden in het college die hen op de betrokken beleidsvelden vervangen.

Op 2 februari 2005 besloten PS conform het voorstel met als aanvulling dat voor het provinciale aandeel in het tekort €299.000 beschikbaar werd gesteld vanuit de reeds eerder voor het RBT gereserveerde gelden uit de Resultaatbestemming 2002.

⁸ Gebaseerd op PS/2005/222 en PS/2004/1306

Vanaf 2008 kon er daadwerkelijk grond uitgegeven worden. De projectorganisatie stond en met de naam XL Businesspark Twente (hierna XL Park) werd een naam gekozen die aansluit bij het profiel van het bedrijventerrein. Uit onderzoek kwam naar voren dat naar verwachting uitgegaan kon worden van een uitgifte van 6 hectare per jaar.

Recente besluitvorming over het XL Park⁹

In oktober 2016 bespraken PS de brief van het Dagelijks Bestuur (DB) waarin zij een voorstel aan raden en Staten voorlegden. Het vergroten van het provinciaal belang was niet langer de insteek, maar er werd ingezet op een extra investering door de provincie ad € 6,2 mln. en een investeringsbudget ad € 12 mln. dat deels uit de grondexploitatie (€ 3 mln.) en deels door de partners werd gedekt (provincie € 4,5 mln., de steden € 1,34 mln. en Borne € 0,47 mln.) Alvorens tot definitieve besluitvorming over te gaan wilden PS inzicht hebben in de stand van zaken ten aanzien van het oplossen van de knelpunten, de versterking van de projectorganisatie en de criteria voor de besteding van het extra investeringsbudget. In het hierna volgende kader geven we een samenvatting van de informatie die hierover in het Statenvoorstel is opgenomen.

Oplossen van knelpunten

- Op 5 oktober heeft de gemeente Almelo het ontwerpbestemmingsplan XL Park Tranche 3 ter inzage gelegd [NB eind januari 2017 is het bestemmingsplan vastgesteld]
- Met de eigenaren van de grond die nog niet in bezit was zijn overeenkomsten getekend en de eigenaren hebben de lopende bezwaren ingetrokken

Versterken projectorganisatie

- Financiële slagkracht voor de organisatie; wordt in voorzien met het investeringsbudget
- Snelle besluitvorming door de organisatie; voorzitter DB en directeur handelen namens XL Park en stemmen per casus vroegtijdig met het DB af welk mandaat zij hebben
- Een capabel en goed toegerust projectbureau; voor de komende 5 jaar wordt uitgegaan van een organisatie van ongeveer 6 fte
- De samenwerking met (markt)partijen; samen met de Twentse gemeenten en Oost NV wordt een impuls gegeven aan de regionale acquisitie en investeringsbevordering in Twente. De stuurgroep Business in Twente stuurt deze samenwerking op het gebied van acquisitie aan en werft in samenwerking met Oost NV, in samenspraak met Port of Twente

-vervolg op volgende pagina-

⁹ Het gaat hierbij om de voorstellen PS/2016/816 en PS/2016/985

Criteria voor het investeringsbudget

De middelen zullen worden besteed aan de volgende zaken:

- Marketing en acquisitie; extra actieve acquisitie binnen de logistieke sector en het begeleiden van de bedrijven die zich oriënteren op een vestiging op XL Park
- Versterken duurzame karakter; deze middelen worden benut voor investeringen in duurzame energie en begeleiding van bedrijven hierbij
- Maatwerk; als bedrijven een dusdanige meerwaarde hebben voor de Twentse economie, kan het wenselijk zijn om de ondernemer tegemoet te komen om vestiging op XL Park mogelijk te maken. Voor de inzet van dit budget maakt het DB steeds een afweging, o.a. op basis van de volgende punten:
 - Het aantal hectares
 - Bedrijven die zich van buiten de Regio Twente vestigen of bedrijven uit de regio die een nieuw bedrijf starten op XL Park
 - Minimaal 20 werknemers per hectare
 - Bedrijven die het logistieke profiel versterken
 - Bedrijven die vergaande investeringen in energiebesparingen verduurzaming van processen doen

Eenmalige impuls

De middelen worden gebruikt voor het wegwerken van knelpunten:

- Uitkoop van de laatste grondeigenaren
- Het wegwerken van fysieke knelpunten, na wijziging van het bestemmingsplan
- Versterken van de projectorganisatie (personeelskosten)