

Aan

Provinciale Staten

Kopie aan

Bijlagen

Technische vragen dhr. Heijnen

Technische vragen dhr. Hartog

Tekst uit Statenvoordracht

Uw contactpersoon

dhr K.W. Broersen

BEL/GND

Telefoonnummer +31235145397

broersenk@noord-holland.nl

Betreft: 2^e begrotingswijziging, toelichting activeren NNN-aankopen op de balans en beantwoording technische vragen

Memo

8 september 2020

1|12

Inleiding

Op 7 juli jl. hebben GS de 2^e begrotingswijziging vastgesteld. In de afgelopen statencommissie EFD zijn vragen gesteld over de aard en de hoogte van het voorgestelde krediet van 250 miljoen ten behoeve van de NNN-aankopen en de daaraan gekoppelde nieuwe reserve Waardevermindering grondaankopen Groen (zie in Bijlage 1 de voordrachttekst). De voordracht staat geagendeerd voor de PS-vergadering van 14 september a.s.

Na de vergadering zijn technische vragen gesteld door de statenleden statenlid dhr. Heijnen en dhr. Hartog. Met deze memo, inclusief de beantwoording van de technische vragen, wordt het systeem van grondaankopen NNN in relatie tot kredieten, balans en reserves toegelicht.

Het betreft de doorvertaling in de provinciale financiële administratie van het proces dat grosse mode bestaat uit de aankoop door de provincie van (meestal) agrarische gronden met eventuele opstallen, de (her)inrichting van de gronden naar natuur(waarden) en vervolgens de verkoop van de gerealiseerde natuurgrond aan de eindbeheerder. Met dit proces vindt er een waardedaling van de grond plaats, omdat de oorspronkelijke agrarische grond een hogere waarde heeft dan gerealiseerde natuurgrond.

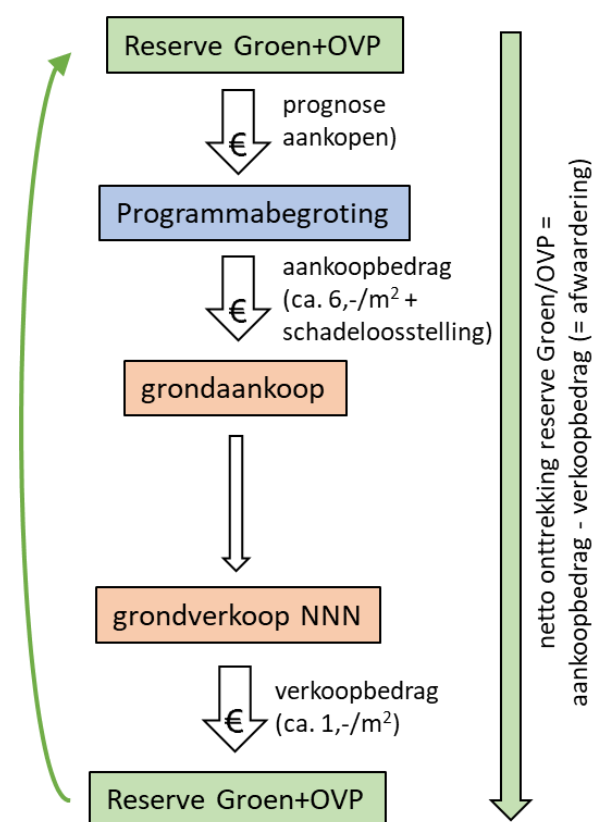
De vragen zijn in te delen naar twee onderwerpen: 1. De aard van het financiële systeem ('techniek') en 2. De hoogte van het krediet (250 miljoen).

Techniek

Situatie voor 2019

Vóór 2019 werden NNN-aankopen rechtstreeks vanuit de reserve Groen betaald. Hiervoor werden middelen vanuit de reserve Groen op de programmabegroting Groen gezet. De grondkopen werden rechtstreeks vanuit deze programmabegroting betaald. De besluitvorming hierover vond plaats bij de Begroting(en) en waren gebaseerd op het jaarlijks door PS vastgestelde Programma Natuurontwikkeling (PNO).

In financiële termen werden deze aankopen op deze wijze direct afgeschreven, betaald uit de reserve Groen. De opbrengsten van de verkoop van de naar natuur omgezette NNN-gronden aan de definitieve eindbeheerder vloeiden terug naar de reserve Groen. Het resultaat was dat, zoals bedoeld, de netto waardedaling als gevolg van de omzetting naar natuur werd bekostigd vanuit de reserve Groen (zie figuur 1).



figuur 1. situatie voor 2019

Situatie vanaf 2019

In het kader van de jaarrekening 2019 is bovengenoemde proces intensief met de accountant besproken en is geconcludeerd dat een andere werkwijze nodig is. De aankopen t.b.v. NNN moeten worden geactiveerd op de balans tegen de aankoopwaarde en blijven tegen deze aankoopwaarde op de balans staan. De aankoopwaarde betreft alle aankoopkosten, dus ook de eventuele schadeloosstellingen. In de statenvoordracht (bijlage 1) is dit uitgebreider verwoord.

Wat daarbij van belang is dat er met de nieuwe BBV-regels geen sprake meer is van afwaardering van de gronden op de balans. In het verleden mocht de balanswaarde van de provinciale grondeigendommen niet hoger zijn dan de actuele marktwaarde. Als de marktwaarde lager is, wat in het geval van NNN-realiserings altijd het geval is, moest in het verleden de balanswaarde worden afgewaardeerd. Tegenwoordig blijft het eigendom

dat *'een maatschappelijke functie betreft met de intentie om duurzaam te exploiteren'* tegen de aankoopwaarde op de balans staan.

De accountant heeft geoordeeld dat de NNN-aankopen hieronder vallen, omdat de provincie geen expliciete beleidslijn heeft dat de grondaankopen t.b.v. de realisatie NNN áltijd op een goed moment weer verkocht gaan worden. In het verleden is ervoor gekozen om vrijheid van handelen te houden. Denk hierbij bijvoorbeeld aan het in beheer geven van gronden aan PWN (geen verkoop).

De consequentie van de nieuwe werkwijze is dat er financieel-technisch geen sprake meer is van een uitgave bij de aankoop van gronden. Direct na de aankoop worden deze gronden op de balans gezet als vaste materiële activa, waarmee het balansresultaat neutraal blijft: Er wordt geld uitgegeven, maar daartegenover stijgt de totale waarde van de provinciale eigendommen met hetzelfde bedrag.

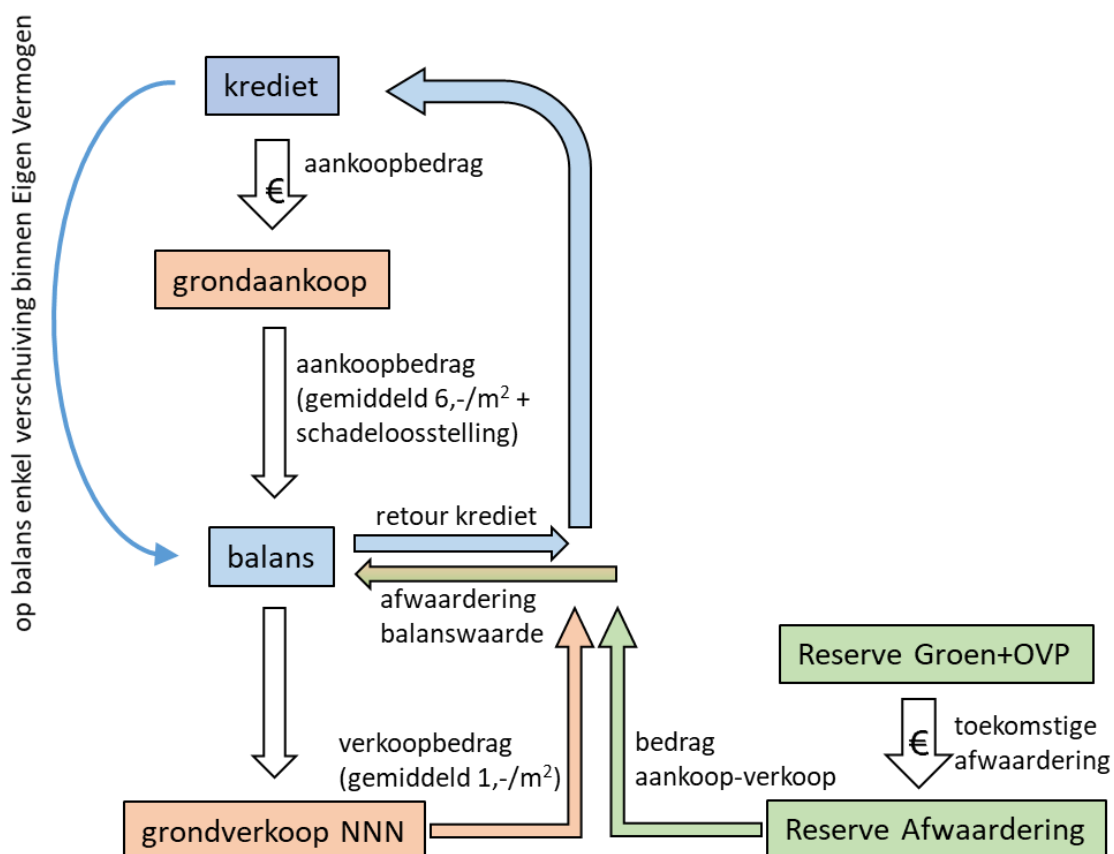
Uiteraard moeten de gronden wel worden betaald bij de notaris. Hiervoor wordt het genoemde krediet aangevraagd. Het is een eigenlijk beschotting binnen de aanwezige liquide middelen van de provincie. Aangezien de liquide middelen van de provincie aanzienlijk zijn én deze middelen geen rendement opleveren (staatskasbankieren), kost het instellen van dit krediet geen geld. Er hoeft bijvoorbeeld geen vreemd geld aangetrokken te worden, waarover rente moet worden betaald.

Het verschil met de situatie van vóór 2019 is, dat er bij de daadwerkelijke grondaankopen geen gebruik wordt gemaakt van de middelen in de reserve Groen. Theoretisch zou nu dus voor de grondaankopen t.b.v. de NNN-realisatie geen budget meer beschikbaar hoeven te zijn. Echter, omdat op voorhand duidelijk is dat de aangekochte gronden t.b.v. de NNN-realisatie in waarde gaan dalen, ontstaat op den duur een zeer scheve en onrealistische vermogenspositie van de provincie met grote risico's¹. Dit is onwenselijk. Vandaar dat het voorstel is om voor de waardedaling als gevolg van de omzetting naar natuur een aparte reserve 'Waardevermindering gronden Groen' in te stellen. De stand van deze reserve wordt bij de begroting (swijzigingen), en verantwoord in de jaarrekening, bijgesteld met het bedrag van de (toekomstige) waardedaling/afwaardering van de aangekochte gronden. De middelen hiervoor worden onttrokken uit de reserve Groen of Oostelijke Vechtplassen (OVP).

Als de (ingerichte) NNN-gronden op termijn (toch) worden verkocht, wordt met het (lagere) verkoopbedrag en een onttrekking uit de reserve Waardevermindering de volledige balanswaarde van de verkochte grond

¹ Dit onwenselijke gevolg van de aangepaste BBV-regels wordt nog in de vorm van een vraag aan de commissie BBV voorgelegd. Een eerste inventarisatie bij andere provincies leert bijvoorbeeld, dat het andere provincies wél direct bij de aankoop de gronden afwaarderen naar natuurwaarde en de gronden tegen deze natuurwaarde op de balans zetten.

afgewaardeerd en vloeien de 'liquide middelen' weer terug in het krediet. Het nettoresultaat is daarmee hetzelfde: de afwaardering van de grondaankopen wordt gefinancierd vanuit de reserve Groen (zie figuur 2).



figuur 2. situatie vanaf 2019

Hoogte van het krediet en de reserve Waardevermindering grondaankopen Groen

In het instellingsbesluit wordt een maximumhoogte van het krediet en de reserve voorgesteld van 250 miljoen. Belangrijk om te melden is dat dit een mogelijk maximumbedrag is. Jaarlijks wordt in de jaarrekening het gebruik van het krediet en de daaraan gekoppelde activering op de balans aan PS verantwoord. In de Begroting(swijzigingen) wordt steeds de storting in of onttrekking uit de reserve Waardevermindering aankopen Groen ter besluitvorming aan PS voorgelegd.

Het maximumbedrag van 250 miljoen is gebaseerd op de restantaakstelling NNN zoals die jaarlijks wordt beschreven en vastgesteld door PS in het Programma Natuurontwikkeling (PNO). Vanaf begin 2019, de invoering van het nieuwe systeem van activeren van grondaankopen op de balans, bedroeg de restantaakstelling NNN 'nog te werven' 4200 ha (zie tabel 1). Een deel hiervan zal gerealiseerd worden door middel van

functiewijzigingen door de particuliere eigenaren via het subsidie-instrument SKNL (zelfrealisatie), een deel zal door middel van grondverwerving moeten plaatsvinden. Om op voorhand geen instrumenten uit te sluiten, is het voorgestelde maximum van het krediet en de reserve ruim genomen. 4200 ha maal een gemiddelde agrarische prijs van 60.000,-/ha is 250 miljoen euro.

Tabel 1. Realisatie NNN sinds 2014 (uit: PNO 2020-2024)

PNO	Begrensde NNN	(Beoogd) gerealiseerde NNN	Nog te realiseren NNN
2014-2018	55.200 ha	48.100 ha	7.107 ha (waarvan nog 4.301 ha te verwerven)
2015-2019	55.500 ha	48.350 ha	7.157 ha (waarvan nog 4.229 ha te verwerven)
2016-2020	55.850 ha	49.050 ha	6.822 ha (waarvan nog 4.919 ha te verwerven)
2017-2021	56.250 ha	50.150 ha	6.141 ha (waarvan nog 4.365 ha te verwerven)
2018-2022	56.300 ha	50.400 ha	5.900 ha (waarvan nog 4.300 ha te verwerven)
2019-2023	56.400 ha	50.600 ha	5.800 ha (waarvan nog 4.200 ha te verwerven)
2020 -2024	56.500 ha	50.900 ha	5.600 ha (waarvan nog 3.950 ha te verwerven)

Technische vragen statenlid Heijnen (CDA)

Daags na de bespreking in de statencommissie EFD zijn via de Statengriffie de volgende technische vragen gesteld door dhr. Heijnen:

1. Klopt het dat er bij instelling van de reserve 5,5 mln in deze reserve zit?

Antwoord: Ja, als de reserve wordt ingesteld, dan wordt er tegelijkertijd ook goedkeuring gegeven om het bedrag van afgerond € 5,5 miljoen uit de reserves Groen en Oostelijke Vechtplassen over te hevelen naar de reserve waardevermindering. Het betreft de toekomstige waardevermindering van ca. 83 ha aan grondaankopen in 2019 t.b.v. de realisatie NNN.

2. Klopt het dat de reserve nodig is om waardevermindering van bijvoorbeeld landbouw of bedrijventerreinen naar natuur op onze eigen balans te corrigeren?

Antwoord: Ja, dat klopt. Al is er in strikte zin geen sprake van een 'correctie op onze balans', maar het betreft een reservering voor de benodigde afwaardering op het moment dat de gronden in de toekomst weer verkocht worden.

3. Wanneer moet het 'verlies' genomen worden? Stel er wordt 1 ha bedrijventerrein gekocht voor 10 per m² en na bestemmingswijziging natuur is het nog 1 m² waard. Hoe staan de gronden bij ons op de balans? En wanneer wordt de waardevermindering van 10 naar 1 geboekt? Is dat bij de bestemmingswijziging van bedrijf naar natuur? Of pas bij evt. verkoop van de grond?

Antwoord: Op de balans wordt conform de interpretatie van de BBV-voorschriften door onze accountant de aankoopwaarde van de grond opgenomen. Gedurende de tijd dat deze gronden op de balans staan, wordt er niet op de balans afgewaardeerd. De afwaardering (het 'verlies') vindt pas plaats op het moment dat de gronden weer worden verkocht.

Als in uw voorbeeld deze gronden dan voor € 1,-/m² worden verkocht, moet er op dat moment budget beschikbaar zijn om de resterende € 9,-/m² te kunnen afwaarderen. Om hierin te voorzien, is daarom tevens voorgesteld om een reserve Waardevermindering grondaankopen Groen in te stellen. Hierin wordt de toekomstig benodigde afwaardering gereserveerd.

Terugkomend op uw vraag wordt dus in formele zin pas afgewaardeerd op het moment van verkoop. Maar door de overheveling vanuit de reserves Groen/OVP naar de reserve Waardevermindering grondaankopen Groen wordt het 'verlies' al genomen in het jaar van de aankoop.

4. De reserve kent een maximum van 250 miljoen? Is er een plan om hoe deze reserve gevuld gaat worden? Aan welke termijnen moeten we dan denken? En waar komt het geld vandaan?

Antwoord: Op basis van de NNN-aankopen, wordt de reserve Waardevermindering bij de Begroting (swijzigingen) 'bijgevuld', door overheveling vanuit de reserves Groen dan wel de reserve Oostelijke Vechtplassen. Tot 2019 werden uit deze reserves de grondaankopen namelijk rechtstreeks betaald, zonder activering op de balans. De planning en termijnen zijn conform het Programma Natuurontwikkeling (PNO).

5. Waarom is het maximum op 250 miljoen gezet? Is dit naar verwachting ook echt nodig?

Antwoord: Het maximum is ruim gezet op 250 miljoen euro, gebaseerd van de restanttaakstelling van de NNN, zoals geschetst in het Programma Natuurontwikkeling (PNO). De verwachting is dat dit maximum niet gehaald zal worden, omdat het streven is om een deel van de NNN-realiseringskosten ook op andere wijze zal plaatsvinden, bijvoorbeeld door zelfrealisatie in het kader van de SKNL-subsidies. Ook als er tussentijds (naar natuur omgezette) NNN-gronden worden verkocht, dan zal er uit de reserve Waardevermindering onttrekkingen plaatsvinden. Maar om geen instrumenten en mogelijkheden uit te sluiten, is er bij het bepalen van het maximum vanuit gegaan dat de gehele restanttaakstelling via verwerving zal plaatsvinden.

Technische vragen statenlid Hartog (VVD)

In het coalitieakkoord staat de passage: "In deze collegeperiode wil de provincie 3.000 hectare nieuwe NNN realiseren."

In de begroting 2020 staat onder operationeel doel 6.1.1.

Restantopgave (per 01-01-2019 5.600 ha.)

2019	2020	2021	2022	2023
5350	4600	3850	3100	2350

In de begroting 2021 staat onder beleidsdoel 5.1:

Begroot

2019	2020	2021	2022	2023	2024
5450	4450	3550	2600	1700	800

1. Hoe vertaalt het college het aangehaalde streven volgens het coalitieakkoord naar een cijfermatige planning en hoe sluit die aan op de cijfers hierboven uit de begroting 2020 en 2021?

Antwoord: Doordat het coalitieakkoord pas vlak voor de zomer 2019 is gesloten, waren in de begroting 2020 de ambities van het coalitieakkoord nog niet volledig doorgevoerd. In de begroting 2021 is dat wel het geval geweest.

In de voordracht bij de tweede begrotingswijziging staan 14 besluitpunten. Besluitpunt 7 luidt: Een krediet NNN-gronden beschikbaar te stellen van € 250.000.000,- voor de aankoop van gronden voor de realisatie van het Natuur Netwerk Nederland (NNN). In de begroting 2021 staan op pag. 89 bij beleidsdoel 5.1 de volgende cijfers voor beschermen en ontwikkelen:

Begroot

2020	2021	2022	2023	2024
51.221 (30.686)	42.121 (40.262)	48.559 (39.780)	44.945 (26.884)	33.860 (nvt)

De bedragen tussen haakjes komen uit de begroting 2020.

Vraag:

2. Welke bedragen uit de begroting 2021 worden (volgens huidige plannen) besteedt aan het verwerven van NNN gronden?

Antwoord: In formele zin worden er in de nieuwe systematiek geen bedragen uit de begroting besteedt aan het verwerven van NNN-gronden. Omdat het krediet en de nieuwe reserve nog niet door PS is vastgesteld, is in de voorliggende begroting 2021 de nieuwe systematiek nog niet verwerkt. Als PS instemmen met de 2^e begrotingswijziging, zal in de toekomst onder de reserves de (geprognostiseerde) overheveling vanuit de reserve Groen/OVP naar de reserve waardevermindering grondaankopen Groen zichtbaar worden gemaakt. De programmering hiervan volgt het Programma Natuurontwikkeling (PNO). Het Programma Natuurontwikkeling

2021-2025 met daarin een uitsplitsing van projecten en middelen voor de NNN-realisatie, zal dit najaar aan PS worden voorgelegd.

3. Wat betekent het nieuwe krediet voor deze plannen. Is het nieuwe krediet bestemd voor extra aankopen bovenop hetgeen al in de begroting is opgenomen of worden reeds begrote bedragen (deels) uit het krediet van €250 miljoen betaald en zo ja, voor welk bedrag/jaar?

Antwoord: Nee, het krediet is niet bedoeld voor extra aankopen. Zoals in de memo beschreven is het krediet enkel een financieel-technisch vehicle om de activering van de NNN-aankopen op de balans mogelijk te maken.

4. Is de volgens de accountant voorgeschreven waarderingsystematiek van invloed op het verzoek om dit kredietbesluit aan PS voor te leggen? Zo ja kunt u aangeven waar dat op gebaseerd is en als dat blijkt uit een rapportage of schriftelijk advies kunt dan de vindplaats geven?

Antwoord: Ja, de accountant heeft de BBV-regels geïnterpreteerd en geconcludeerd dat de aankopen t.b.v. de NNN tegen aankoop prijs geactiveerd moeten worden op de balans. Dit is gebaseerd op de tekst in de notitie Materiële Vaste Activa van de commissie BBV. Zie:
<https://www.commissiebbv.nl/file/download/57983170/notitie%20materiele%20vaste%20activa%20jan2020.pdf>

Besluitpunt 8 luidt: De reserve waardevermindering grondaankopen Groen in te stellen conform het in de voordracht opgenomen instellingsbesluit.

Vraag:

5. De maximale hoogte bedraagt €250 miljoen. Doordat dit bedrag overeenkomt met het bedrag waarvoor krediet is gevraagd voor de verwerving van gronden, ligt het voor de hand om aan te nemen dat nog te verwerven gronden geheel dan wel nagenoeg geheel worden afgewaardeerd tot nihil. Is deze aanname juist? Als het antwoord nee luidt, waarop is de maximale hoogte van de reserve dan gebaseerd?

Antwoord: Nee, de maximale hoogte van de reserve is op 250 miljoen gezet om de directe koppeling met het krediet NNN-aankopen duidelijk te maken. Het maximum van het krediet en de reserve is ruim genomen om bij de realisatie van de NNN geen instrumenten (i.c. verwerving van gronden) uit te sluiten.

6. Is het volgens de accountant noodzakelijk dat op het moment dat voor NNN bestemde gronden aangekocht worden, op datzelfde moment een bedrag X in de Reserve waardevermindering grondaankopen Groen aanwezig is? Zo ja, kunt u aangeven of en zo

ja welke cijfermatige samenhang er bestaat tussen aankoop en benodigde reservering?

Antwoord: Nee, de accountant heeft in gesprekken wel aangegeven dat het verstandig is om rekening te houden met de toekomstige afschrijvingen van de NNN-aankopen. Maar om dat vorm te geven via stortingen in een aparte reserve is de eigen keuze van de provincie.

Bijlage 1. Tekst uit Voordracht**5. Toelichting aanvraag krediet NNN-gronden en reservewaardevermindering grondaankopen Groen**

In deze voordracht wordt voorgesteld een krediet NNN-gronden beschikbaar te stellen van € 250 miljoen. Het krediet NNN-gronden is nodig voor de aankoop van gronden voor de realisatie van het Natuur Netwerk Nederland (NNN). Het natuurnetwerk Nederland is een samenhangend netwerk van bestaande en nog te ontwikkelen belangrijke natuurgebieden. Het natuurnetwerk bestaat uit kerngebieden: grote aan elkaar verbonden natuurgebieden met een hoge kwaliteit. De gebieden die deel uitmaken van het natuurnetwerk Nederland worden door de provincie vastgesteld.

In de loop van 2019 is in gesprek met de accountant, en inmiddels ook vastgelegd in de notitie Materiele Vaste Activa van de commissie BBV uit 2020, geconcludeerd dat de aankopen NNN en aankopen voor Groen een maatschappelijke functie betreft met de intentie om duurzaam te exploiteren. Deze aankopen dienen daarmee geactiveerd te worden op de balans tegen de aankoopwaarde (incl. eventuele schadeloosstellingen). Hiervoor is een krediet benodigd. Het krediet wordt gebruikt voor aankoop van grond. Zodra die grond is aangekocht, wordt deze grond tegen de aanschafprijs op de balans geplaatst en telt op die manier weer mee in het eigen vermogen van de provincie. Daarom hoeft er op dit krediet niet te worden afgeschreven.

Er wordt een krediet aangevraagd van € 250 miljoen. Dit is het geraamde bedrag voor de grondverwerving van de totaal nog te realiseren NNN.

Toelichting Kredietbesluit:

Een krediet NNN-gronden beschikbaar te stellen van € 250 miljoen voor de aankoop van gronden voor de realisatie van het Natuur Netwerk Nederland (NNN). Bij de aangekochte gronden t.b.v. het beleidsdoel Groen speelt het vraagstuk van de waardering op de balans. De NNN-gronden hebben in het economisch verkeer een veel lagere waarde (natuurwaarde is circa € 1/m²) dan waarvoor de provincie ze aankoopt, los van het schadeloosstellingsbedrag dat ook moet worden geactiveerd. Hierdoor ontstaat een toekomstig risico (= zekerheid) op afwaarderen als de grond op een goed moment wordt verkocht en overgedragen aan andere partijen. Voor deze (toekomstige) afwaardering wordt voorgesteld een reserve Waardevermindering grondaankopen Groen in te stellen.

De reserve waardevermindering grondaankopen Groen wordt jaarlijks (bij)gevuld vanuit de reserves waaruit, vóór de aangepaste BBV-regels, de betreffende aankopen betaald werden: de reserve Oostelijke Vechtplassen (voor de aankopen Groen in dit gebied) en de reserve Groen (overige gebieden). Voordat sprake was van activering op de balans van de grondaankopen Groen, werden de aankopen betaald vanuit deze twee reserves. Bij een (toekomstige) verkoop werden de (lagere) opbrengsten (dan het aankoopbedrag) weer terug gestort in deze reserves. Vanaf heden wordt dus niet meer geredeneerd vanuit een aankoopbudget uit deze reserves. De aankopen vinden plaats vanuit een krediet en worden geactiveerd op de balans. Enkel de waardevermindering en de schadeloosstelling worden vanuit de genoemde reserves in de reserve waardevermindering grondaankopen Groen gestort. Hierbij wordt uitgegaan van een standaard/gemiddelde restwaarde van grondaankopen Groen van € 1,-/m².

Als op een later moment de aangekochte 'Groene'-grond daadwerkelijk wordt verkocht, zal met de verkoopprijs de boekwaarde op de balans worden gecorrigeerd. Het dan nog resulterende verschil op de balans zal worden gedekt uit de reserve waardevermindering grondaankopen Groen. Mee- en tegenvallers daarbij (dus een andere verkoopprijs dan € 1,- per m²) worden teruggestort respectievelijk onttrokken uit de reserve waaruit oorspronkelijk de waardevermindering was betaald.

*Instellingsbesluit reserve***Reserve waardevermindering grondaankopen Groen**

Functie: Doelgerichte bestemmingsreserve

Doel: Het reserveren van middelen voor de verwachte toekomstige afwaardering van aangekochte gronden voor het beleidsdoel Groen, die ontstaat doordat de gronden een hogere economische waarde hebben wanneer de provincie deze aankoopt dan wanneer de provincie deze verkoopt tegen de natuurwaarde. Door de instelling van deze reserve wordt dit soort verliezen gedekt, zodat de provincie geen onverwachte financiële tegenvallers krijgt in de toekomst.

Voeding: De stand van de reserve waardevermindering grondaankopen Groen zou per 1-1-2020 € 5.454.934 zijn. In 2019 is dit bedrag voorlopig in de reserve Groen (€ 5.026.534) en in de reserve Oostelijke vechtplassen (€ 428.400) gestort. Na instelling van de reserve waardevermindering grondaankopen Groen, zullen deze twee bedragen uit de betreffende reserves worden onttrokken en in deze reserve worden gestort. Aan het eind van het jaar zal het bedrag voor de waardevermindering van de in 2020 aangekochte 'Groene'-grond vanuit de reserves Groen en/of Oostelijke Vechtplassen in de reserve waardevermindering grondaankopen Groen worden gestort.

Looptijd: Onbepaald

Maximale hoogte: € 250.000.000