



ADVIESRAPPORT

Organisatievorm uitvoering
woningbouwlocaties Woonwijk
Vliegbasis Soesterberg,
Sortie 16 en Kavels Westflank

30-10-2022

Programma Hart van de Heuvelrug / Vliegbasis Soesterberg



Inhoud

Inleiding	3
1. Door PS aangedragen aandachtspunten	4
2. Scope van de opgave	4
3. Werkzaamheden en procedures	6
4. Rol en positie GS en PS	8
5. Kaders	8
5.1. Samenwerkingsovereenkomsten Hart van de Heuvelrug en Vliegbasis Soesterberg	8
5.2. Nota Grondbeleid	9
5.3. Nota Samenwerkende partijen	9
5.4. Nota Investeren, Waarderen en Exploiteren	10
5.5. Convenant Duurzame Woningbouw	11
5.6. Inkoopbeleid Provincie Utrecht	11
5.7. Mandaatregeling Provincie Utrecht	12
6. Bevindingen en voorlopige conclusie	13
6.1. Bevindingen	13
6.2. Voorlopige conclusie	14
7. Juridisch en fiscaal advies	16
7.1. Wettelijke kaders	16
7.2. Ontwikkelovereenkomst en directiestatuut	17
7.3. Grondrouting en fiscaliteit	18
8. Expert Judgement APPM	19
8.1 Weging varianten	19
8.2 Analyse APPM	19
8.3 Conclusie APPM: Extern onder randvoorwaarden	19
8.4 Reactie op randvoorwaarden APPM	20
9. Eindconclusie en aanbevelingen	23

Inleiding

Voor u ligt het adviesrapport over de organisatievorm van de gebiedsontwikkeling in de opgave Hart van de Heuvelrug en Vliegbasis Soesterberg.

Met het geamendeerd besluit (PS 2021RGW05) van 17 november 2021 heeft PS de opdracht aan GS gegeven om de interne en externe uitvoeringsorganisatie voor Vliegbasis Soesterberg nader uit te werken. Hierbij zijn door PS een aantal aandachtspunten genoemd.

In onderliggende rapportage zijn deze aandachtspunten nader uitgewerkt en voor de interne en externe uitvoeringsorganisatie naast elkaar gezet. Een totaaloverzicht van de aandachtspunten vindt u in de tabel van BIJLAGE 1.

APPM is benaderd voor het uitvoeren van een Expert Judgement . De uitkomsten hiervan zijn verwerkt in dit rapport. Daarnaast zijn de belangrijkste bevindingen uit het juridisch advies van AKD ook opgenomen in dit rapport. In de bijlagen vindt u naast de Expert Judgement van APPM en het juridisch advies van AKD, een actualisatie advies van het Fakton uit 2020 over de verkoopstrategie voor de toekomstige woonlocaties Woonwijk Vliegbasis Soesterberg en Sortie 16, en een fiscaal advies van Mazars.

Naast de door PS aangedragen aandachtspunten gaat dit rapport in op de scope van de opdracht, de rol en positie van GS en PS en de kaders waar binnen de opdracht dient te worden uitgevoerd. Hierbij is gekeken in hoeverre de keuze van intern of extern organiseren past binnen het kader en of er sprake kan zijn voor een slagvaardige organisatie met voldoende mandaat. De organisatievorm zal immers recht moeten doen aan het zakelijk handelen dat gevraagd wordt in de marktomgeving waarin deze organisatie gaat werken en logisch doelgericht en efficiënt aan moeten sluiten op de rol/expertise van de provincie.

Deze analyse leidt tot een advies over welke wijze de uitvoering van de gebiedsontwikkeling voor Hart van de Heuvelrug en de Vliegbasis het beste vorm gegeven kan worden: een interne dan wel een externe uitvoeringsorganisatie.

1. Door PS aangedragen aandachtspunten

In BIJLAGE 1 zijn de door PS aangedragen aandachtspunten naast elkaar gezet. Wat opvalt, is dat voor het overgrote deel van de aandachtspunten het weinig verschil maakt of de uitvoeringsorganisatie intern of extern wordt ondergebracht. Zo zijn de vastgestelde kaders en de scope van de opdracht en het benodigde mandaat in beide varianten gelijk en kan de rol/positie van PS en GS in beide varianten goed geborgd worden. De door PS aangedragen aandachtspunten maken helder dat het vraagstuk zich toespitst op het vinden van de best passende organisatievorm, voor de provincie en voor de opgave.

2. Scope van de opgave

De Vliegbasis Soesterberg is een gebied met een rijke geschiedenis, unieke cultuurhistorische waarden en specifieke natuurwaarden gelegen in de gemeenten Soest en Zeist. Omdat de oorspronkelijke militaire functie sinds 2008 is komen te vervallen, zijn de provincie Utrecht en genoemde gemeenten gezamenlijk een gebiedsontwikkeling gestart om de voormalige vliegbasis te transformeren tot een natuur-, recreatie- en woongebied.

Voor de realisatie van dit doel heeft de provincie in 2009 het terrein van de vliegbasis van het Rijk gekocht. Op basis van het ruimtelijk plan (2009) is in 2011 een inrichtings- en beheerplan ontwikkeld. Voor het Zeister- en Soesterdeel van de vliegbasis is een bestemmingsplan opgesteld (vastgesteld in 2012, onherroepelijk in 2013). Vanaf 2012 is gestart met de inrichting van het gebied: gebouwen zijn gesloopt en verharding is weggehaald. Nieuwe structuren zijn aangelegd, waaronder een basisnetwerk voor wandel- en fietspaden. Eind 2014 is 'Park Vliegbasis Soesterberg' – na 100 jaar afgesloten te zijn geweest – opengesteld voor bezoekers, tegelijkertijd met de opening van het Nationaal Militair Museum (NMM). In juni 2015 zijn de afspraken over de samenwerking tussen de gemeenten Soest en Zeist en de provincie in samenwerkingsovereenkomsten voor het programma Hart van de Heuvelrug en de Vliegbasis Soesterberg opgenomen. In december 2017 is Park Vliegbasis Soesterberg verkocht aan het Utrechts Landschap.

De transformatie van de Vliegbasis Soesterberg onderscheidt een aantal projecten, te weten: het reeds gerealiseerde Park en de nog te realiseren Woonwijk, Sortie 16 en Kavels Westflank. De provincie is grondeigenaar en voert daarmee de regie op deze woningbouwontwikkelingen. Naast een bijdrage aan de woningbouwopgave in de provincie is een van de doelstellingen om met de opbrengsten van de grondverkoop van de woningbouwlocaties Woonwijk Vliegbasis Soesterberg, Sortie 16 en Kavels Westflank de reeds gedane investeringen in het Park zoveel als mogelijk terug te verdienen.



De scope van de opdracht van de uitvoeringsorganisatie (intern of extern georganiseerd) beperkt zich tot het tot uitvoering brengen van de grondexploitatie van de toekomstige woongebieden Vliegbasis Soesterberg, Sortie 16 en Kavels westflank. Hiermee worden de benodigde opbrengsten behaald door middel van de verkoop van provinciale gronden aan marktpartijen en particulieren ten behoeve van woningbouwontwikkeling zodat de grondexploitatie gesloten kan worden. Dit doet de uitvoeringsorganisatie in opdracht van GS. De ontwikkeling en realisatie van de woningen zelf (ook wel 'de opstalontwikkeling') valt niet binnen de scope van de opdracht. De opstalontwikkeling vindt plaats voor rekening en risico van marktpartijen en particulieren (eigen bouwers).

3. Werkzaamheden en procedures

In november 2021 is de verkoopstrategie vastgesteld door GS en PS. Hierbij is onder andere op basis van het advies van Fakton uit 2020 over de verkoopstrategie voor de toekomstige woonlocaties Woonwijk Vliegbasis Soesterberg en Sortie 16, gekozen voor een verkoop in delen nadat de gronden ontwikkelingsgereed zijn gemaakt. Ontwikkelingsgereed wil zeggen dat de grootste risico's zoals de bestemmingsplanprocedures, de PFOS-sanering, ontheffing natuurwetbescherming en het wegnemen van de hindercirkels geluid moeten zijn weggenomen, voordat de gronden op de markt worden gebracht. Fakton heeft deze verkoopstrategie geactualiseerd naar de huidige marktomstandigheden en concludeert dat verkoop in delen voor de Woonwijk VBS naar haar verwachting nog steeds tot het financieel en kwalitatief beste resultaat zal leiden. Zo kan steeds goed worden afgewogen welke delen wanneer op de markt worden gebracht. Voor Sortie 16 blijft de verkoop in zijn geheel naar verwachting de beste strategie, maar ook daar kan in geval van gewijzigde omstandigheden uiteindelijk gekozen worden voor een verkoop in delen, zie BIJLAGE 2.

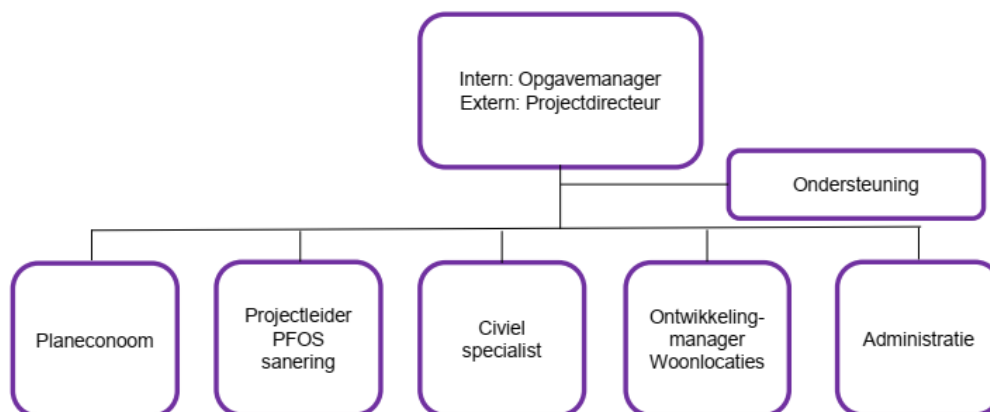
De werkzaamheden en te doorlopen procedures waar de uitvoeringsorganisatie voor aan de lat staat zijn onder te verdelen in een aantal hoofd onderdelen:

- Regiehouden op het de gebiedsontwikkeling gedurende het gehele proces
- Het voeren van de grondexploitatie
- Het wegnemen van de risico's (ontwikkelingsgereed maken)
- Het bouwrijp maken van de uit te geven gronden en het openbaar gebied
- Het selecteren van marktpartijen door middel van het uitschrijven van tenders
- Het verkopen van vrije kavels aan particulieren
- Het woonrijp maken van het openbaar gebied
- Het leveren van het openbaar gebied aan de gemeenten Zeist en Soest

Een uitgebreid overzicht van alle werkzaamheden en procedures is te vinden in BIJLAGE 3. Daar is tevens de demarcatie aangebracht voor welke werkzaamheden door de uitvoeringsorganisatie worden verricht, welke werkzaamheden door de gemeenten worden verricht en welke door de marktpartijen en particulieren worden verricht.

In het geval van een interne uitvoeringsorganisatie zal er sprake zijn van een nieuwe concernopgave binnen het domein Landelijke of Stedelijke Leefomgeving. In het geval van een externe uitvoeringsorganisatie zal er sprake zijn van een nieuwe deelneming waarbij GS de aandeelhoudersrol vervult.

De inrichting van de uitvoeringsorganisatie zal in hoofdlijnen als volgt zijn:



Bij een interne uitvoeringsorganisatie zal er sprake zijn van een Opgavemanager, bij een externe uitvoeringsorganisatie van een Project Directeur. Beide rollen zijn deels hetzelfde. De Projectdirecteur zal tevens de bestuurder van de externe entiteit zijn, wat betekent dat er sprake zal zijn van bestuurlijke aansprakelijkheid, daarnaast zal de directeur ook een deel van zijn tijd besteden aan meer bedrijfsmatige processen, organisatorische werkzaamheden, zoals bijvoorbeeld functioneringsgesprekken of bespreking facilitaire ondersteuning etc. Bij een interne uitvoeringsorganisatie zal naast de Opgavemanager inzet worden gevraagd van de Teammanagers als het gaat om het aantrekken en functioneren van personeel en wordt voor de bedrijfsmatige processen inzet gevraagd van de afdeling BDO.

Naast de bovengenoemden expertises (planeconoom, projectleider PFOS-sanering, civiel specialist, ontwikkelmanager woonlocaties, administratie en ondersteuning) zal er al naar gelang de opgave daarom vraagt aanvullende expertise nodig zijn voor het uitvoeren van de werkzaamheden. Hierbij kan gedacht worden aan een juridische kennis, milieukundige kennis, kostendeskundige, etc. Ook dit zal intern en extern niet anders zijn. Financieel-economisch advies en managementbureau Stadkwadraat onderschrijft dit. Aangezien dit advies marktgevoelige informatie bevat, is het niet opgenomen in dit openbare adviesrapport.

De uitvoeringsorganisatie is verantwoordelijk voor een doelmatige, rechtmatige en professionele uitvoering. Hij/zij legt verantwoording af over de uitvoering van de opdracht conform de rapportageafspraken met de opdrachtgever. De uitvoeringsorganisatie heeft voldoende mandaat nodig om haar taken uit te kunnen voeren en moet zakelijk kunnen handelen binnen een dynamische marktomgeving. Dit betekent echter niet dat er een 'carte blanche' gegeven wordt aan de uitvoeringsorganisatie. In hoofdstuk 4 wordt ingegaan op de rol en positie van GS en PS tijdens de uitvoering.

4. Rol en positie GS en PS

PS stelt het beleid en de bestuurlijke kaders vast en voert de controle uit op het bestuur. GS heeft de bestuurlijke bevoegdheden en de uitvoering in handen binnen de door PS vastgestelde kaders. Op het moment dat een te nemen besluit niet binnen de door PS gestelde kaders past, valt het buiten de bevoegdheid van GS en zal het te nemen besluit worden voorgelegd aan PS.

De uitvoeringsorganisatie krijgt van GS de opdracht om de grondexploitatie tot uitvoering te brengen en alle daarbij behorende taken en procedures uit te voeren. Natuurinclusief en duurzaam bouwen, zoals verwoord in het convenant Duurzame Woningbouw (ambitieniveau Zilver) is uitgangspunt bij de ontwikkeling en realisatie van het woningbouwprogramma. Dit vraagt om een goede sturing gedurende de planontwikkeling en realisatie van de plannen om te zorgen dat de ambities ook uitgevoerd worden. Een publiekrechtelijk kader alleen kan dit niet voldoende borgen. Afspraken hierover zullen worden vastgelegd tijdens de tenderprocedures en in de koopovereenkomsten al dan niet met een kettingbeding.

GS wil zeggenschap hebben in essentiële keuzes die gemaakt worden in het ontwikkelproces, waaronder de ruimtelijke en duurzame ambities. Door de besluitvorming omtrent een aantal majeure keuzes met een grote financiële en/of maatschappelijke impact bij GS te beleggen, blijft GS te allen tijde aan het stuur. Denk hierbij aan:

- Aanpak sanering PFOS
- Aanbestedingsstrategie bouw- en woonrijp maken
- Tenderstrategie woonvlekken
- Verkoopstrategie vrije kavels

Dit houdt in dat voordat de uitvoeringsorganisatie verder kan met haar werkzaamheden, zij op deze onderdelen goedkeuring nodig heeft van GS. In het GS-besluit worden in ieder geval de scope, de methode waarop, de procedures en de financiële consequenties inzichtelijk gemaakt. Op het moment dat de gevraagde besluitvorming niet binnen de door PS vastgestelde kaders valt, zal het voorstel ter besluitvorming worden voorgelegd aan PS. De afspraken hierover worden vastgelegd in de opdracht aan de uitvoeringsorganisatie.

5. Kaders

De organisatievorm zal recht moeten doen aan het zakelijk handelen dat gevraagd wordt in de marktomgeving waarin deze organisatie gaat werken en logisch doelgericht en efficiënt aan moeten sluiten op de rol/expertise van de provincie.

De uitvoeringsorganisatie voert haar opdracht uit binnen geldende wet- en regelgeving zoals de provinciewet, het BBV (beiden bij de interne variant), EU-staatssteunrecht, de wet markt en overheid en de Europees aanbestedingsregels. Daarnaast zijn door PS een aantal kaders vastgesteld waarbinnen de opdracht dient te worden uitgevoerd. De belangrijkste door PS vastgestelde kaders worden hieronder uiteengezet.

5.1. Samenwerkingsovereenkomsten Hart van de Heuvelrug en Vliegbasis Soesterberg

Met de gemeenten Soest en Zeist zijn in juni 2015 (hernieuwde) samenwerkingsovereenkomsten voor zowel de Vliegbasis Soesterberg als het programma Hart van de Heuvelrug gesloten. Deze overeenkomsten bevatten eenduidige afspraken over de wijze van samenwerking, gericht op succesvolle uitvoering van de resterende projecten in de komende jaren. De herinrichting Vliegbasis

Soesterberg is een apart programma met een aparte SOK, die naast het programma Hart van de Heuvelrug functioneert. De beide programma's zijn zowel financieel, organisatorisch als fysiek wel nauw met elkaar verbonden. In de Samenwerkingsovereenkomsten zijn onder andere de financiële kaders van de gebiedsontwikkeling Vliegbasis Soesterberg, Sortie 16 en kavels Westflank vastgesteld. Jaarlijks wordt de grondexploitatie herzien en ter vaststelling voorgelegd aan Provinciale Staten. De Provincie is als contractpartner van de gemeente Zeist en Soest verantwoordelijk van het nakomen van de gemaakte afspraken uit deze samenwerkingsovereenkomsten .

5.2. Nota Grondbeleid

In 2020 is de Nota Grondbeleid door PS vastgesteld. In deze nota is ook bepaald wat de rol van de provincie is ten aanzien van grondexploitaties. In de nota staat dat de provincie in principe zelf geen nieuwe grondexploitaties in de zin van de Wet Ruimtelijke Ordening (afdeling 6.4) uitvoert, die gericht zijn op het ontwikkelen en verkopen van bouwrijpe grond ten behoeve van woningen, bedrijven of kantoren. De provincie kan wel deelnemen in grondexploitaties via bijvoorbeeld een PPS-constructie (verbonden partij). Argument hiervoor is dat het uitvoeren van grondexploitaties geen primair onderdeel is van de provinciale taken en ook niet structureel is geborgd. De provincie kijkt alleen af van dit uitgangspunt wanneer de opgave dit vereist. In dat geval moet de noodzaak gemotiveerd worden en dient aan de grondexploitatie een realisatiestrategie en een besluit van Provinciale Staten ten grondslag te liggen. Op het moment van vaststellen van de nota, voert de provincie nog twee grondexploitaties uit, te weten Hart van de Heuvelrug en Vliegbasis Soesterberg en die zijn thans nog in uitvoering.

5.3. Nota Samenwerkende partijen

In het voorjaar van 2022 heeft PS de nota Samenwerkende partijen vastgesteld. Deze nota geeft handvatten aan de provincie om te kunnen sturen op samenwerkingsrelaties met als doel samenwerkingsrelaties te laten bijdragen aan de realisatie van opgaven en ambities.

Het bevat een afwegingskader om de governance, risicoprofiel en dergelijke van nieuwe en bestaande samenwerkingsrelaties te onderzoeken en te bepalen. Op basis van deze afwegingskaders blijkt dat een gestuurde samenwerkingsvorm, met de provincie in de rol van regisseur het best passend is voor deze opgave. Als juridische vorm wordt een deelneming in een privaatrechtelijke kapitaalvennootschap in de vorm van naamloze of een besloten vennootschap geadviseerd. Het risicoprofiel van deze opgave blijft gelijk. In BIJLAGE 4 zijn de ingevulde afwegingskaders opgenomen. Hieronder wordt de gestuurde samenwerking en de rol van regisseur, de juridische vorm nader toegelicht.

Gestuurde samenwerking:

In een gestuurde samenwerking wil een organisatie een uitgesproken ambitie realiseren, in afstemming met anderen. Daarbij zijn de eigen kaders en spelregels leidend en wordt duidelijk geschetst welke invloed anderen wanneer wel en niet hebben.

De organisatie die de ambitie neerlegt is de regisseur; de partijen wiens belangen hierdoor geraakt worden, zijn de stakeholders en de organisatie die op afstand de ambitie mede mogelijk wil maken, is de facilitator. In deze samenwerkingsvorm wordt het proces vooraf gestructureerd met duidelijke participatie- en besluitvormingsmomenten. Het eigenaarschap wordt niet gedeeld en het is de regisseur die de verschillende belangen weegt, de koers bepaalt en uiteindelijk de knoop doorhakt.

Regisseur

De provincie als leidende partij die aan de hand van een duidelijke planning en aanpak stuurt op transparante en gedragen besluitvorming of uitvoering rond de eigen ambitie:

- PS als regisseur: stelt kaders en ambities, volgt de voortgang en controleert. Brengt actief signalen van stakeholders in. Heeft diverse instrumenten zoals rekenkameronderzoek en actieve informatieplicht
- GS als regisseur: formuleert ambitie, legt verantwoording af, betreft stakeholders, stuurt op kaders van PS en maakt afwegingen transparant
- Medewerker als regisseur: definieert de resultaten, houdt de planning en het budget in de gaten, zorgt voor het maken en uitvoeren van een stakeholderstrategie en informeert GS en PS
- Competenties regisseur: Onderhandelen, verwachtingenmanagement, kaders stellen en respecteren, resultaatgericht.

Juridische vorm

De voordelen van een Naamloze of Besloten Vennootschap (NV of BV) zijn de uitstraling op “de markt”, toegang tot de kapitaalmarkt en het beleggen van kapitaalrisico bij derden.

Deelnemingen staan op afstand van de overheid en de politiek en zijn daarbij – mits met de juiste opdracht, kaders, verantwoordingsmomenten en de benodigde aandeelhoudersbesluiten goed te sturen.

5.4. Nota Investeren, Waarderen en Exploiteren

In maart 2022 heeft PS de nota Investeren, Waarderen en Exploiteren vastgesteld. Hierin is bepaald dat voor sommige investeringsprojecten het wenselijk kan worden geacht om deze intensief bestuurlijk te volgen. Voor dergelijke projecten is als onderdeel van de ‘regeling complexe investeringsprojecten’ vastgesteld. Een investeringsproject wordt als complex beschouwd als het voldoet aan tenminste drie van de hieronder genoemde factoren:

1. Grote impact op de provinciale bedrijfsvoering;
2. Grote impact op de samenleving;
3. Doorlooptijd > 5 jaar;
4. Grote mate van betrokkenheid van meerdere externe partijen;
5. Grote politieke en bestuurlijke gevoeligheid;
6. Toepassing nieuwe technologieën of financieringsconstructies;
7. Substantiële provinciale verantwoordelijkheid;
8. Organisatorisch complex besturings- en uitvoeringsproces;

Investeringsvoorstellen voor dit soort projecten zijn opgenomen in het Meerjaren Investeringsprogramma dat bij de Kadernota of Begroting wordt geactualiseerd en vastgesteld. Over complexe investeringsprojecten wordt ook gerapporteerd in de Paragraaf Projecten van de Begroting en jaarstukken en indien afgesproken met PS via aparte tussentijdse rapportages. In het Statenvoorstel zal dan expliciet aan Provinciale Staten worden gemeld, of op initiatief door PS worden besloten, dat een dergelijk project als ‘complex investeringsproject’ wordt geclassificeerd. Voor dit type projecten geldt dat aan Provinciale Staten het ‘principebesluit’, het ‘projectuitwerkingsbesluit’ en het ‘ontwerpbesluit’ ter vaststelling worden aangeboden.

#	Fase	Beschrijving fase	Type besluit
1	Initiatiefase	Verkrijgen van een gelijk beeld van (de omvang van) het op te lossen probleem.	Principebesluit
2	Definitiefase	Opstellen compleet en concreet eisenpakket. Verwachtingen van betrokkenen over het projectresultaat zijn aan het eind helder.	Projectuitwerkingsbesluit
3	Ontwerpfase	Het maken van ontwerpen waarmee het projectresultaat bereikt kan worden. Voorlopig ontwerp, keuze voorkeursalternatief.	Ontwerpbesluit
4	Vorbereidingsfase	Uitvoeren voorbereidende activiteiten voor aanvang van de realisatie van het project (o.a. ruimtelijke ordening, grondverwerving Samenwerkingsovereenkomsten, aanbestedingsstukken).	Publicatiebesluit (van aanbesteding)
5	Realisatiefase	Maken van het projectresultaat en overdragen aan beheerder. Dit is ook het moment van formele ingebruikname en de daaruit volgende start van de afschrijvingen.	Overdrachtsbesluit
6	Nazorgfase	Oplossen laatste respunten, formeel afsluiten project.	Dechargebesluit

Ondanks dat de ontwikkeling van de woningbouwlocaties Woonwijk Vliegbasis Soesterberg, Sortie 16 en kavels Westflank zich reeds in de voorbereidende fase bevindt, voldoet het project ruimschoots aan het in de regeling gestelde criterium van minimaal drie factoren. Het programma Hart van de Heuvelrug en Woonwijk Vliegbasis Soesterberg informeert PS momenteel op de wijze zoals voorgesteld in de regeling complexe investeringsprojecten.

5.5. Convenant Duurzame Woningbouw

Dit convenant brengt de belangrijkste duurzaamheidsthema's samen en biedt een kader voor opdrachtgevende en opdrachtnemende partijen om de duurzaamheidsambities in de woningbouwopgave te integreren. De thema's waar dit convenant zich op richt zijn: circulariteit, energie, klimaatadaptatie, duurzame mobiliteit, natuurinclusiviteit en gezondheid. Dit convenant zal ten grondslag liggen aan de duurzaamheidseisen die door de provincie worden gesteld aan de te realiseren gebiedsontwikkeling en de te bouwen woningen, waarbij het provinciale ambitieniveau zilver is. Uitdaging hierbij zal zijn om zowel recht te doen aan de afspraken binnen dit convenant als het gaat om duurzaamheidsambities en ook het financiële kader van de grondexploitatie behorende bij de Samenwerkingsovereenkomst Vliegbasis Soesterberg.

5.6. Inkoopbeleid Provincie Utrecht

De provincie en de externe uitvoeringsorganisatie kwalificeren beide als aanbestedende dienst, hetgeen betekent dat de Aanbestedingswet 2012 in volle omvang van toepassing is. Dit geldt zowel voor een interne uitvoeringsorganisatie als voor een externe uitvoeringsorganisatie. In hoofdstuk 7 wordt dit nader toegelicht.

Bij de provincie zijn er verschillende inkoop- en aanbestedingsprocedures voor leveringen en diensten. Welke van toepassing is hangt vooral af van de hoogte van het te besteden bedrag. Voor iedere inkoop of aanbesteding wordt een volledig inkoopdossier gemaakt, dat voldoet aan de in werkinstructies vastgestelde eisen. In BIJLAGE 5 zijn de binnen de provincie te doorlopen stappen van een onderhandse enkelvoudige en meervoudige aanbestedingsprocedure opgenomen. Dit zijn opdrachten onder de Europese aanbestedingsdrempel, en hoeven daarom niet volgens de regels en procedures als de grotere projecten aanbesteed te worden.

Het inhuurproces van personeel verloopt via Matchpoint/afdeling inkoop ongeacht de hoogte van de opdrachtwaarde en kan niet zelfstandig (zonder deze afdelingen) uitgevoerd worden. De inhuuropdracht wordt via een zogenaamde DAS-procedure op de markt gezet. Dat is een systeem met daarbij behorende regels en termijnen. Hierachter is een complexe set (veel stappen met veel actoren) met procedures van toepassing. Dit geldt ook voor de interne regels ten aanzien van onderhandse inkoop- en aanbesteding van leveringen en diensten. Dat staat op gespannen voet met het tempo van handelen dat nodig om deze opgave tot een goed einde te brengen.

5.7. Mandaatregeling Provincie Utrecht

In het Organisatiebesluit hebben Gedeputeerde Staten (GS) en de commissaris van de Koning geregeld welke bevoegdheden de provinciesecretaris namens hen heeft (mandaat).

In het Mandaatbesluit secretaris heeft de secretaris bevoegdheden die zij door dat Organisatiebesluit heeft gekregen, aan concernmanagers, teamleiders, opgavemanagers en anderen binnen de organisatie doorgegeven.

De opgavemanagers in de rol van ambtelijk opdrachtgever zijn, ieder voor zover het een door de algemeen directeur schriftelijk verstrekte concernopdracht betreft en met inachtneming van de daarbij naar inhoud, tijd en budget nader bepaalde scope, bevoegd om namens gedeputeerde staten onderscheidenlijk de commissaris van de Koning alle besluiten te nemen en alle rechtshandelingen en andere handelingen te verrichten waartoe de secretaris bevoegd is.

De Opgavemanager is niet bevoegd tot het aangaan van financiële verplichtingen en betaalbaar stellen voor de levering van diensten en de uitvoering van werken boven een bedrag van €1.000.000. In die gevallen is de algemeen directeur bevoegd. De opgavemanagers hebben ook geen personele bevoegdheden, ze mogen dus geen personeel aannemen of inhuren.

Het ligt in de lijn der verwachtingen dat de Opgavemanager voor deze uitvoeringsorganisatie niet in dienst zal zijn bij de provincie, maar een zogenaamde een externe functionaris zal zijn. Onder een externe functionaris wordt verstaan: een functionaris die werkzaamheden verricht binnen de organisatie van de provincie Utrecht, niet zijnde een ambtenaar als bedoeld in artikel 1, vierde lid, van de cao Provinciale Sector, in dienst van de provincie Utrecht voor bepaalde of onbepaalde tijd. Een externe functionaris die de rol van opgavemanager vervult, is slechts bevoegd tot het aangaan van financiële verplichtingen en betaalbaar stellen vanaf €125.000, als de algemeen directeur, of bij diens afwezigheid een andere opgavemanager of concernmanager daar middels medeparafering van bedoelde beslissingen mee instemt.

De hoogte van het mandaat dat de Opgavemanager nodig heeft voor de aanbesteding van de PFOS-sanering, het bouw- en woonrijp maken en de verkoop van de grond na het doorlopen van de tenderprocedures gaan de gebruikelijke mandaten ver te boven.

Een model waarbij doormiddel van een GS besluit steeds een mandaat opgehaald wordt is niet gebruikelijk binnen de provincie Utrecht. Voor een externe uitvoeringsorganisatie is het verkrijgen van mandaat via een aandeelhoudersbesluit wel gebruikelijk. Het mandaat van de Projectdirecteur van een externe uitvoeringsorganisatie kan, op maat en passend bij de opdracht, worden vastgelegd in het directiestatuut.

6. Bevindingen en voorlopige conclusie

De door PS aangedragen aandachtspunten maken helder dat het vraagstuk zich toespitst op het vinden van de best passende organisatievorm, voor de provincie en voor de opgave. De opdracht die de uitvoeringsorganisatie van GS krijgt, zal vastgelegd worden in een concernopdracht (intern) of een (ontwikkel)overeenkomst (extern). Hierin worden de tactische en operationele uitvoeringstaken ten behoeve van de aanleg/ontwikkeling van de woningbouwlocaties vastgelegd. De uitvoeringsorganisatie heeft voldoende mandaat en handelingstempo nodig om haar taken uit te kunnen voeren en moet zakelijk kunnen handelen binnen een dynamische marktomgeving. Dit mandaat wordt intern vastgelegd in een mandaatbesluit en extern in het directiestatuut.

6.1. Bevindingen

In de onderstaande tabel wordt het vergelijk tussen de twee varianten gepresenteerd aan de hand van de PS vastgestelde kaders. Hierbij is gekeken in hoeverre de keuze van intern of extern organiseren past binnen het kader en of er sprake kan zijn van een slagvaardige organisatie met voldoende mandaat.

Kader	Variant Intern	Variant Extern
SOK HvdH/VBS	Positief	Neutraal
Nota Grondbeleid	Neutraal	Neutraal
Nota Samenwerkende partijen	Negatief	Positief
Nota Investeren, Waarderen, Exploiteren	Neutraal	Neutraal
Convenant duurzame woningbouw	Neutraal	Neutraal
Inkoopbeleid Provincie Utrecht	Negatief	Positief
Mandaatregeling Provincie Utrecht	Negatief	Positief

Voor oprichten van een externe uitvoeringsorganisatie die in opdracht van de provincie de ontwikkeling van de woningbouwlocaties op zich zal nemen is een instemmingsbesluit van de Stuurgroep Hart van de Heuvelrug nodig. Voor een positief besluit zal de provincie aan moeten tonen dat de positie van en het risico voor de partners Zeist en Soest niet verandert. De verwachting is dat deze zal worden verkregen, zeker omdat de op te richten entiteit een 100% dochter van de provincie betreft.

De Nota Grondbeleid geeft aan dat het voeren van grondexploitaties niet tot de primaire taken van de provincie behoort en ook niet structureel is geborgd. De in het voorjaar vastgestelde Nota Samenwerkende partijen bevat afwegingskaders om de governance, risicoprofiel en dergelijke van nieuwe en bestaande samenwerkingsrelaties te onderzoeken en te bepalen. Op basis van deze afwegingskaders wordt als juridische vorm een deelneming in een privaatrechtelijke kapitaalvennootschap in de vorm van naamloze of een besloten vennootschap geadviseerd.

Het programma Hart van de Heuvelrug en Woonwijk Vliegbasis Soesterberg informeert PS momenteel op de wijze zoals voorgesteld in de regeling complexe investeringsprojecten. Het continueren van deze manier van informeren kan zowel bij de interne variant als bij externe variant.

Het Convenant Duurzame Woningbouw zal ten grondslag liggen aan de duurzaamheidseisen die door de provincie worden gesteld aan de te realiseren gebiedsontwikkeling en de te bouwen woningen (ambitieniveau Zilver). De uitdaging om zowel recht te doen aan de afspraken binnen dit convenant als het gaat om duurzaamheidsambities en het financiële kader van de grondexploitatie behorende bij de Samenwerkingsovereenkomst Vliegbasis Soesterberg is in beide gevallen gelijk.

De uitvoeringsorganisatie heeft voldoende handelingstempo en mandaat nodig om haar taken uit te kunnen voeren en moet zakelijk kunnen handelen binnen een dynamische marktomgeving. Zowel een interne uitvoeringsorganisatie als voor een externe uitvoeringsorganisatie kwalificeert als aanbestedende dienst, hetgeen betekent dat de Aanbestedingswet 2012 in volle omvang van toepassing is. De provincie heeft in haar inkoopbeleid verschillende eisen, procedures en werkprocessen beschreven die van toepassing zijn op inkoop en aanbesteding van diensten en werken onder de openbare aanbestedingsgrenzen. Dit zijn zogenaamde onderhandse aanbestedingen, welke vormvrij zijn. De aanbesteding/inkoop via deze interne procedures staan op gespannen voet met de gewenste snelheid van handelen. Er kan door middel van een afwijkingsbesluit afgeweken worden van deze interne procedures.

De mandaatregeling van de provincie Utrecht sluit niet aan bij de voor deze opdracht benodigde mandaten. Een opgavemanager heeft binnen zijn of haar opdracht het mandaat tot een bedrag van €1.000.000,- en mag geen personeel inhuren of aannemen. In het geval van een externe functionaris (niet in dienst bij de provincie) beperkt het financiële mandaat zich tot €125.000,-. Een model waarbij doormiddel van een GS besluit steeds een mandaat opgehaald wordt is niet gebruikelijk binnen de provincie. De hoogte van het mandaat dat de Opgavemanager nodig heeft voor de aanbesteding van de PFOS-sanering, het bouw- en woonrijp maken en de verkoop van de grond na het doorlopen van de tenderprocedures gaan in de mandaatregeling gestelde bedragen ver te boven. Bij een externe uitvoeringsorganisatie kan het mandaat op maat en passend bij de opdracht voor de Projectdirecteur worden vastgelegd in het directiestatuut.

6.2. Voorlopige conclusie

De door PS aangedragen aandachtspunten hebben duidelijk gemaakt dat de varianten meer overeenkomst hebben dan verschillen. Een belangrijk knelpunt zijn de interne procedures ten aanzien van inkoop/aanbesteding van personeel, diensten en werken. Deze zijn niet ingericht voor uitvoeringsorganisatie die **handelingstempo** en **mandaat** nodig heeft om haar taken goed uit te kunnen voeren en zakelijk te kunnen handelen binnen een dynamische marktomgeving. De interne processen werken vertragend en sluiten niet aan bij de benodigde executiekracht en het benodigde handelingstempo. Daarnaast passen de benodigde mandaten niet in de huidige mandaatstructuur.

Intern:

Intern organiseren kan in theorie, maar het vraagt een aangepast mandaat en een afwijkingsbesluit waarin wordt bepaald dat de interne inkoopprocedures niet van toepassing zijn. Dit zou tot gevolg hebben dat er, om deze opgave intern goed uit te kunnen voeren, een 'status aparte' moeten worden georganiseerd die niet in lijn is met de organisatievisie en -werkwijzen.

Uit de analyse van de door PS vastgestelde kaders blijkt dat extern organiseren de voorkeur verdient boven intern organiseren. Op basis van de afwegingskaders uit de nota Samenwerkende partijen wordt als juridische vorm een deelneming in een privaatrechtelijke kapitaalvennootschap in de vorm van naamloze of een besloten vennootschap geadviseerd. Nota Grondbeleid geeft aan dat het voeren van grondexploitaties niet tot de primaire taken van de provincie behoort en ook niet structureel is geborgd.

Intern organiseren vraagt, naast een afwijkingsbesluit ten aanzien van de inkoopprocedures en een aangepast mandaat voor de Opgavemanager, een afwijkingsbesluit van PS op de recent vastgestelde Nota Samenwerkende partijen.

Extern:

De externe uitvoeringsorganisatie (100% dochter) kwalificeert, net als de provincie, als aanbestedende dienst. Dit betekent dat de Aanbestedingswet 2012 in volle omvang van toepassing

is. Voor het benodigde handelingstempo is geen afwijkingsbesluit nodig, de Aanbestedingswet 2012 stelt heldere regels waaraan moet worden voldaan in het kader van rechtmatig handelen. Het benodigde mandaat wordt vastgelegd in het directiestatuut.

Uit de analyse van de door PS vastgestelde kaders blijkt dat extern organiseren de voorkeur verdient boven intern organiseren. Op basis van de afwegingskaders uit de nota Samenwerkende partijen wordt als juridische vorm een deelneming in een privaatrechtelijke kapitaalvennootschap in de vorm van naamloze of een besloten vennootschap geadviseerd. Nota Grondbeleid geeft aan dat het voeren van grondexploitaties niet tot de primaire taken van de provincie behoort en ook niet structureel is geborgd.

Een extern uitvoeringsorganisatie betekent geen 'cart blanche'. Doordat GS als aandeelhouder de besluitvorming op essentiële onderdeel aan zichzelf houdt, blijft de provincie aan het stuur. Bovendien geeft de recent vastgestelde Nota Investeren, Waarderen, Exploiteren met haar regeling voor 'complexe investeringsprojecten' goede mogelijkheden om dit soort investeringsprojecten intensief bestuurlijk te volgen, ook als deze uitgevoerd worden door een externe uitvoeringsorganisatie.

Het oprichten van een externe entiteit door de provincie voor het uitvoeren van de werkzaamheden heeft een instemmingsbesluit nodig van de Stuurgroep Hart van de Heuvelrug. De verwachting is dat deze zal worden verkregen, zeker omdat de op te richten entiteit een 100% dochter van de provincie betreft. Op het moment dat de provincie aantoonbaar dat de positie van en het risico voor de partners Zeist en Soest niet verandert, zal de Stuurgroep een positief besluit nemen. Zij mag haar instemming immers niet onthouden als daar geen gegronde reden voor is.

Conclusie

De uitvoeringsorganisatie heeft voldoende **handelingstempo** en **mandaat** nodig om haar taken uit te kunnen voeren en moet zakelijk kunnen handelen binnen een dynamische marktomgeving. De organisatievorm zal recht moeten doen aan het zakelijk handelen dat gevraagd wordt en logisch aan moeten sluiten op de rol/expertise van de provincie. Het moet praktisch en werkbaar zijn.

Zowel vanuit de analyse van de aandachtspunten, de analyse dat een verbijzonderde status van een interne uitvoeringsorganisatie niet wenselijk is, alsmede het moeten afwijken van door PS vastgestelde kaders blijkt dat het oprichten van externe uitvoeringsorganisatie de voorkeur verdient boven een interne uitvoeringsorganisatie.

7. Juridisch en fiscaal advies

Uit de afwegingskaders van de Nota Samenwerkende partijen komt als juridische een deelneming in een privaatrechtelijke kapitaalvennootschap in de vorm van naamloze of een besloten vennootschap als meest passend naar voren.

De NV en de BV vertonen grote gelijkenis. De grootste verschillen zijn gelegen in de flexibiliteit van de inrichting van de statuten en de regeling op welke wijze de aandeelhouders zich tot elkaar kunnen verhouden. De BV is daar erg flexibel in en dus geschikter voor maatwerk afspraken op dit moment en in de toekomst. Daarnaast kent de NV ook aandelen aan toonder en een regeling voor beursgenoteerde vennootschappen. Dat is hier niet aan de orde. Bij een BV is maatwerk voor overdracht van aandelen mogelijk. Bij de NV minder. Met het oog op de intentie van de samenwerking ligt het overdragen van aandelen aan derden niet voor de hand. Dit maakt de BV de meest geschikte en meest voor de hand liggende rechtsvorm voor toepassing bij de ontwikkeling van Vliegbasis Soesterberg en Sortie 16. Dit ligt in lijn met het eerdere advies van Fakton hierin.

Bij elke rechtsvorm zijn aandachtspunten te benoemen. Belangrijke aandachtspunten die in de nadere vormgeving van een BV geborgd dienen te worden zijn het werken vanuit en binnen democratisch gelegitimeerde kaderstelling, verankering van de gewenste zeggenschap van de provincie (mandatering, bevoegdheden) en waarborging van financiële transparantie, in het bijzonder richting de Provinciale Staten. In een Overeenkomst, een onderliggend Business Plan en de Statuten worden deze principes geborgd.

Voor het oprichten van een externe uitvoeringsorganisatie moeten een aantal stappen worden gezet, om helder te maken welke dat zijn, is er juridisch advies ingewonnen bij AKD die in eerste instantie heeft gekeken of er wettelijke kaders of andere beletselen bestaan voor de provincie die mogelijk in de weg staan voor de oprichting van een externe uitvoeringsorganisatie in de vorm van een BV.

7.1. Wettelijke kaders

Aanbestedingsrecht

Overeenkomsten tussen de provincie en de externe uitvoeringsorganisatie (in casu: de ontwikkelovereenkomst c.a.) hoeven naar mening van AKD niet Europees te worden aanbesteed omdat deze rechtsverhouding voldoet aan de voorwaarden van artikel 2.24a Aanbestedingswet 2012 ('quasi-inbesteding').

Overeenkomsten tussen de externe uitvoeringsorganisatie en derden

Voor het sluiten van overeenkomsten met derden geldt voor de externe uitvoeringsorganisatie net als voor de Provincie, dat de Aanbestedingswet 2012 in volle omvang van toepassing is op overeenkomsten tussen de externe uitvoeringsorganisatie en derden (de externe uitvoeringsorganisatie kwalificeert als aanbestedende dienst). Dit zal met name betrekking hebben op opdrachten voor bouw en woonrijp maken.

Ervan uitgaande dat de koopovereenkomsten tussen de externe uitvoeringsorganisatie en derden (in casu marktpartijen die vastgoed gaan ontwikkelen) niet ook een overheidsopdracht voor werken, leveringen en/of diensten omvatten, blijven deze koopovereenkomsten van de werking van de aanbestedingswet 2012 uitgezonderd.

Hoewel het arrest van de Hoge Raad zich hierover niet uitlaat, neemt AKD vooralsnog aan dat het gelijkheidsbeginsel zoals door de Hoge Raad uitgelegd in het kader van de Didam-uitspraak, niet alleen geldt voor de Provincie, maar ook voor de externe uitvoeringsorganisatie. Vanuit het voorzichtigheidsprincipe adviseert AKD derhalve óók de gronduitgifte door de externe uitvoeringsorganisatie, te laten plaatsvinden met inachtneming van het gelijkheidsbeginsel in voornoemde zin.

EU-staatssteunrecht

In dit kader stelt AKD vast dat indien de waarde van het geïnvesteerde kapitaal overeenkomst met de waarde van de aandelen er in beginsel geen sprake zal zijn van ongeoorloofde staatsteun. Bij een nieuw op te richten entiteit als de externe uitvoeringsorganisatie kan er in beginsel van worden uitgegaan, dat het gestorte kapitaal overeenkomst met de nominale waarde van de uitgegeven aandelen.

Voorts is het van belang dat externe uitvoeringsorganisatie voor de door haar geleverde diensten een marktconforme vergoeding ontvangt.

Indien anderzijds de Provincie prestaties in natura levert aan externe uitvoeringsorganisatie (bijvoorbeeld het (tijdelijk) ter beschikking stellen van personeel of huisvesting), geldt ook in dat geval de verplichting voor de externe uitvoeringsorganisatie om hier een marktconforme vergoeding voor te betalen aan de Provincie.

Wet markt en overheid

Deze wet verplicht overheden om in beginsel kosten integraal door te belasten ingeval commerciële transacties worden gesloten. Dit uitgangspunt werkt niet waar het de oprichting van overheidsdeelnemingen betreft. Daarvoor geldt dat in dat geval mag worden teruggevallen op de algemene norm dat de overheid het overheidsbedrijf niet mag bevoordelen boven private partijen. Als uitgangspunt geldt in dat geval het zogenoemde ‘market economy investor principle’, ofwel; zou een marktpartij dezelfde voorwaarden hanteren bij een gelijksoortige transactie. Ter voorkoming van problemen, adviseren wij om de initiële kapitalisering van externe uitvoeringsorganisatie zo beperkt mogelijk te houden (= niet meer kapitaliseren dan redelijkerwijs nodig is voor het uitvoeren van de doelstelling van de externe uitvoeringsorganisatie). Externe uitvoeringsorganisatie zal zich verder zelf moeten bedruipen met marktconforme vergoedingen voor door haar (ten behoeve van de Provincie) geleverde diensten.

Voorts nog een tweetal handreikingen:

1. Provincie zal voorzichtig moeten omgaan met informatiedeling, omdat informatie die zij uit hoofde van haar publiekrechtelijke bevoegdheden heeft verkregen in beginsel niet ten dienste van de extern uitvoeringsorganisatie mag stellen (artikel 25k Mw);
2. Medewerkers die binnen de Provincie betrokken zijn geweest bij publiekrechtelijke handelingen en besluiten omtrent de herontwikkeling van de voormalige Vliegbasis Soesterberg, niet zomaar kunnen worden ingezet voor economische activiteiten in het kader van de externe uitvoeringsorganisatie of kunnen worden gedetacheerd bij de externe uitvoeringsorganisatie (artikel 25l Mw).

Conclusie wettelijke kaders

Ervan uitgaande dat het voornemen om de externe uitvoeringsorganisatie op te richten valt binnen de uit artikel 158 Provinciewet voortvloeiende randvoorwaarde en er geen provinciaal deelnemingenbeleid van kracht is waaruit aanvullende randvoorwaarden voortvloeien, zijn er voor de Provincie geen (wettelijke) belemmeringen die in de weg staan aan de beoogde oprichting van de overheidsdeelneming. Een stappenplan voor het oprichten van een externe uitvoeringsorganisatie in de vorm van een BV is opgenomen in BIJLAGE 7.

7.2. Ontwikkelovereenkomst en directiestatuut

De opdracht van de provincie (GS) aan de externe uitvoeringsorganisatie zal worden vastgelegd in een ontwikkelovereenkomst. In de ontwikkelovereenkomst worden, naast de opdracht, de voorwaarden waaronder de overeenkomst wordt aangegaan vastgelegd. In een separaat directiestatuut dient o.a. te worden geborgd in welke gevallen voorafgaande goedkeuring van de aandeelhouder noodzakelijk is. Zoals de essentiële keuzes die benoemd zijn in Hoofdstuk 4 van dit rapport. De concept termsheet voor de ontwikkelovereenkomst is opgenomen in BIJLAGE 8.

7.3. Grondrouting en fiscaliteit

De externe uitvoeringsorganisatie zal ingericht worden als een extern projectbureau die in opdracht van de provincie de taken uitvoert. Dit heeft als voordeel dat de grond en daarmee een belangrijk sturingsinstrument bij de provincie blijft. De grond welke in opdracht van de provincie door de externe uitvoeringsorganisatie bouwrijp wordt gemaakt, zal, na de te doorlopen tenderprocedures, in tranches worden geleverd aan de externe uitvoeringsorganisatie. De externe uitvoeringsorganisatie levert vervolgens op haar beurt de bouwrijpe grond (via een zogenaamde AB - BC levering) aan een marktpartij of consument. Voordeel hiervan is dat er geen sprake is van overdrachtsbelasting, de grond is bouwrijp en wordt derhalve in de BTW-sfeer geleverd. De VPB druk zal laag zijn, namelijk alleen over de dienstverlening die de externe uitvoeringsorganisatie levert en niet over de winst die wordt gemaakt als gevolg van de grondtransacties. Deze winst valt bij de provincie, zij levert de bouwrijpe grond voor een marktconforme prijs aan de BV en kan derhalve gebruik maken van de afspraak met de belastingdienst over de verevening tussen 'rood en groen'. De externe uitvoeringsorganisatie is de contractant van de marktpartij of consument en dus in eerste lijn verantwoordelijk voor het nakomen van de verplichtingen. Er ontstaat op deze manier een duidelijk aanspreekpunt voor de marktpartijen en de regie over de totale gebiedsontwikkeling blijft in handen van de externe uitvoeringsorganisatie. Voor de kopers van de vrije kavels is de externe uitvoeringsorganisatie het aanspreekpunt, op die manier ontstaat er een eenduidig loket. In het kader van horizontaal toezicht zal er overleg plaats vinden met de belastingdienst. Volgens de fiscalisten van AKD en Mazars geeft de gekozen inrichting van de BV en grondrouting slechts een beperkte VPB-druk, maar uiteindelijk zal de belastingdienst hier een oordeel over moeten vellen, zie BIJLAGE 9 advies Mazars.

8. Expert Judgement APPM

Op de voorlopige conclusie is door APPM een expert judgement uitgevoerd.

8.1 Weging varianten

Door APPM zijn in het door haar uitgevoerde Expert Judgement (BIJLAGE 10) een aantal criteria genoemd waar de uitvoeringsorganisatie aan moet voldoen. Hieronder zijn de twee varianten aan de hand van de genoemde criteria vergeleken. Uit de onderstaande matrix blijkt dat elke variant haar voor- en nadelen heeft.

Criterium	Variant extern	Variant intern
a. Realisatie vraagt maatwerk	Positief	Negatief
b. Integrale risicobeheersing	Positief	Neutraal
c. Eenduidige sturing en verantwoordelijkheid	Positief	Negatief
d. Fiscale/financiële aspecten	Neutraal	Neutraal
e. Samenhang met omgeving, provinciaal beleid en staande organisatie	Neutraal	Positief
f. Positie van GS en PS	Neutraal	Positief
g. Marktgerichtheid	Positief	Negatief

In het Expert Judgment wordt door APPM de score per criterium toegelicht.

8.2 Analyse APPM

Uit de analyse van APPM aan de hand van verschillende criteria komt naar voren dat gezien de aard en omvang van de opgave, sturing op de gebiedsontwikkeling Vliegbasis Soesterberg, Sortie 16 en Kavels Westflank niet voldoende mogelijk is wanneer dit gebeurt vanuit de reguliere provinciale organisatie. In de kern heeft dat te maken met:

- a.) het gebrek aan mogelijkheden om maatwerk te leveren,
- b.) het gebrek aan dedicated en integrale sturing op de opgave
- c.) het onvoldoende kunnen beheersen van de daarmee gepaard gaande risico's.

Een deel van deze nadelen kan volgens APPM worden gemitigeerd wanneer wordt gekozen voor een interne provinciale uitvoeringsorganisatie, mits daarbij de juiste randvoorwaarden (zeggenschap, bemensing, financiën, risicobeheersing, mandaat) worden georganiseerd. Het is onzeker of dit lukt, zeker gezien het feit dat dergelijke ontwikkeling geen kerntaak is voor de provincie Utrecht. Bovendien heeft de provincie niet de ambitie om hier in de toekomst meer mee te doen. Dan ligt het ook voor de hand om dit in een tijdelijke organisatie extern te doen, stelt APPM.

8.3 Conclusie APPM: Extern onder randvoorwaarden

Op basis van de afweging aan de hand van de 6.1 genoemde criteria komt APPM tot de conclusie dat een externe uitvoeringsorganisatie het beste past bij het doel om deze locaties succesvol en beheerst tot ontwikkeling te brengen. De verdere ontwikkeling en realisatie van de gebiedsontwikkeling in de vorm van een gebiedsentiteit buiten de provinciale organisatie sluit het beste aan bij de eisen die dit project stelt in de komende fase. APPM stelt dat daarbij wel nadrukkelijk geldt dat er goed invulling wordt gegeven aan een aantal belangrijke randvoorwaarden.

- a. Expliciet vastleggen (inhoudelijke) kaders externe entiteit
- b. Uitwerking governance (incl. bestuurlijke aanhaking)
- c. Uitwerken externe projectorganisatie

- d. Relatie tussen gebiedsentiteit en provinciale organisatie
- e. Informatievoorziening GS en PS
- f. Integrale businesscase
- g. Uitwerking fiscale aspecten
- h. Verankeren projectopdracht

8.4 Reactie op randvoorwaarden APPM

De door APPM genoemde randvoorwaarden komen overeen met de door de Staten genoemde aandachtspunten en de daarnaast in dit rapport behandelde uitgangspunten zoals de scope van de opdracht, de kaders en sturing GS - PS. Hieronder wordt nader ingegaan op de door APPM gestelde randvoorwaarden.

a. *Expliciet vastleggen (inhoudelijke) kaders gebiedsentiteit*

De scope en de kaders worden vastgelegd in de opdracht aan de uitvoeringsorganisatie. Bij een interne uitvoeringsorganisatie gebeurt dat door middel van een nieuwe concernopdracht en bij een externe uitvoeringsorganisatie wordt de opdracht vastgelegd in de (ontwikkel)overeenkomst tussen de provincie en de op te richten entiteit. In BIJLAGE 8 is de door AKD opgestelde concept termsheet voor deze opdracht opgenomen.

b. *Uitwerking governance (incl. bestuurlijke aanhaking)*

De interne uitvoeringsorganisatie zal binnen de staande organisatie worden geplaatst als concernopdracht binnen het domein Landelijke Leefomgeving. In de concernopdracht en bijbehorend mandaatbesluit worden de verhoudingen tussen de opdrachtgever en opdrachtnemer vastgelegd. In het mandaatbesluit wordt bepaald welk mandaat de opdrachtnemer heeft en voor welke besluiten zij terug moet naar haar opdrachtgever. Gezien de (financiële) omvang van de opgave zal dit een mandaatbesluit vragen dat niet past binnen de bestaande mandaatstructuur van directie-CMT.

In geval van een externe uitvoeringsorganisatie zal een entiteit worden opgericht in de vorm van een besloten vennootschap (BV) De provincie is 100% aandeelhouder. In de (ontwikkel)overeenkomst en statuten worden de verhoudingen tussen de provincie als opdrachtgever – de provincie als aandeelhouder – en de BV vastgelegd. Ook wordt daarin bepaald welk mandaat de bestuurder van de BV heeft en voor welke besluiten zij terug moet naar haar aandeelhouder. Binnen de provincie wordt een accountmanager voor de BV benoemd en er zal een adviescommissie worden ingesteld die de BV en de provincie van advies kan voorzien bij besluitvorming wanneer dit benodigd is zoals gesteld in de op te stellen (ontwikkel)overeenkomst en statuten Het is aan de provincie of en wanneer dit een bindend advies moet zijn.

c. *Uitwerken externe projectorganisatie*

In Hoofdstuk 3 van dit rapport is een organogram van de uitvoeringsorganisatie opgenomen, met de benodigde FTE's en de bijbehorende financiële middelen. Wij verwachten in dit opzicht geen grote verschillen tussen de interne en externe uitvoeringsorganisatie. Kosten zoals huisvesting, salariering, externe advisering etc. worden gedekt uit de post plankosten in de grondexploitatie. Financieel-economisch advies en managementbureau Stadkwadraat onderschrijft dit. Aangezien dit advies marktgevoelige informatie bevat, is het niet opgenomen in dit openbare adviesrapport.

d. *Relatie tussen gebiedsentiteit en provinciale organisatie*

De uitvoeringsorganisatie heeft een ruim mandaat nodig om zakelijk te kunnen handelen en snel te kunnen schakelen binnen een dynamische marktomgeving. Om dat voor een interne uitvoeringsorganisatie mogelijk te maken, is een soort 'status aparte' nodig die toestemming heeft om af te mogen wijken van bestaande processen, processen die niet ingericht zijn voor dit soort

opgaven. Dat maakt de relatie tussen de interne uitvoeringsorganisatie en provinciale organisatie ingewikkeld en moeilijk in te passen. Het zal veel maatwerk vragen om dit werkbaar te maken. . Voor een externe uitvoeringsorganisatie is dat eenvoudiger te realiseren. Binnen de provincie wordt dan een accountmanager voor de BV benoemd en er kan een (externe) Adviescommissie worden ingesteld die de BV en de provincie van advies voorziet bij besluitvorming. Het is aan de provincie of en wanneer dit een bindend advies moet zijn. In de praktijk is het de accounthouder die vanuit de inhoud ambtelijk integraal verantwoordelijk is voor de rapportages en het opdrachtgeverschap, ook voor de reguliere contacten met de samenwerkingspartner(s). Voor de reguliere P&C-cyclus wordt de accounthouder ondersteund door de financieel adviseur van het domein waaronder deze samenwerkingsrelatie valt.

De inhoudelijke toetsing zal gebeuren door het team Hart van de Heuvelrug al dan niet aangevuld met externe expertise. De financiële stukken van de BV worden door de accountant van de BV gecontroleerd en de definitieve jaarrekening wordt daarna aan de Provincie als aandeelhouder toegestuurd. Hierna zal de Provincie de juiste informatie in het kader van de P&C-cyclus in haar rapportages opnemen.

e. Informatievoorziening GS en PS

GS is de opdrachtgever van de uitvoeringsorganisatie. Bij een externe uitvoeringsorganisatie is zij tevens aandeelhouder in de BV. Het vaststellen van de begroting en jaarrekening vereist de goedkeuring van de aandeelhouder en dus van GS. Daarnaast houdt GS als opdrachtgever/aandeelhouder een aantal majeure besluiten aan zichzelf, zie Hoofdstuk 4 van dit rapport. Door deze gebiedsontwikkeling te classificeren als 'complex investeringsproject', worden er afzonderlijke voortgangsrapportages opgesteld die drie keer per jaar aan Provinciale Staten worden toegestuurd, deze voortgangsrapportages krijgt GS ook.

f. Integrale businesscase

Bij de oprichting van de externe uitvoeringsorganisatie zal er een integrale businesscase worden gemaakt die als kader en uitgangspunt geldt in de opdracht tussen de Provincie en de entiteit, de zgn. ontwikkelovereenkomst. Deze integrale business case wordt samengesteld uit delen van de bestaande grondexploitatie Woonwijk Vliegbasis Soesterberg waarin onder andere de projecten Woonwijk Vliegbasis Soesterberg en kavels Westflank zijn opgenomen en uit delen van de Mastergrex Hart van de Heuvelrug waarin onder andere het project Sortie 16 is opgenomen. Deze worden gecombineerd met de kosten die de bestaande organisatie maakt voor het programma en projecten. De kosten en opbrengsten gezamenlijk zullen de integrale business case vormen. Deze zal, behoudens gewijzigde marktomstandigheden, gewijzigde binnen de kaders van de door van PS vastgestelde grondexploitaties HvdH en VBS blijven.

g. Uitwerken fiscale aspecten

Bij een interne uitvoeringsorganisatie is het de provincie zelf die de uitvoering ter hand neemt en spelen zaken als BTW, overdrachtsbelasting en vennootschapsbelasting geen noemenswaardige rol. Op het moment dat gekozen wordt voor een externe uitvoeringsorganisatie wordt fiscaliteit wel een item om rekening mee te houden. De externe uitvoeringsorganisatie zal ingericht worden als een extern projectbureau die in opdracht van de provincie de taken uitvoert Dit heeft als voordeel dat de grond en daarmee een belangrijk sturingsinstrument bij de provincie blijft. De bouwrijpe grond zal, na de te doorlopen tenderprocedures, in tranches worden geleverd aan de BV. De BV levert vervolgens op haar beurt de bouwrijpe grond door (via een zogenaamde AB - BC levering) aan een marktpartij of consument.

Voordeel hiervan is dat er geen sprake is van overdrachtsbelasting, de grond is bouwrijp en wordt derhalve in de BTW-sfeer geleverd. De VPB druk zal laag zijn, namelijk alleen over de dienstverlening die de BV levert en niet over de winst die wordt gemaakt als gevolg van de grondtransacties. Deze winst valt bij de provincie, zij levert de bouwrijpe grond voor een marktconforme prijs aan de BV en

kan derhalve gebruik maken van de afspraak met de belastingdienst over de verevening tussen 'rood en groen'. De BV is de contractant van de marktpartij of consument en dus verantwoordelijk voor het nakomen van de verplichtingen. Er ontstaat op deze manier een duidelijk aanspreekpunt voor de marktpartijen en de regie over de totale gebiedsontwikkeling blijft in handen van de BV. Voor de kopers van de vrije kavels is de BV het aanspreekpunt, op die manier ontstaat er een eenduidig loket.

In het kader van horizontaal toezicht zal er overleg plaats vinden met de belastingdienst. Volgens de fiscalisten van AKD en Mazars geeft de gekozen inrichting van de BV en grondrouting slechts een beperkte VPB-druk, maar uiteindelijk zal de belastingdienst hier een oordeel over moeten vellen, zie BIJLAGE 9 advies Mazars.

h. Verankeren in projectopdracht

Zoals hierboven aangegeven wordt de opdracht vastgelegd in een nieuwe concernopdracht dan wel in een (ontwikkel)overeenkomst. In deze opdracht wordt tevens vastgelegd hoe om te gaan met afwijkingen van het kader in de vorm van wijzigingsprocedures. Bovendien worden de afspraken vastgelegd rond aanbesteding, staatssteun etc. en worden de gemaakte afspraken met de gemeente Zeist en Soest geborgd en waar nodig doorgelegd aan de uitvoeringsorganisatie. In BIJLAGE 8 is de door AKD opgestelde concept termsheet (conditielijst) voor deze overeenkomst opgenomen.

9. Eindconclusie en aanbevelingen

Alles overziende wordt geconcludeerd dat een externe uitvoeringsorganisatie het beste past bij het doel om opgave succesvol en beheerst tot ontwikkeling te brengen en daarmee de voorkeur verdient boven een interne uitvoeringsorganisatie. Deze conclusie wordt – na eerdere bevestiging door Fakton in 2020 – nu ook onderschreven door APPM.

Bij de uitwerking van de externe uitvoeringsorganisatie worden de door APPM, Fakton, AKD en Mazars genoemde aandachtspunten meegenomen. Deze komen overeen met de aandachtspunten van PS aangevuld met de uitgangspunten ten aanzien van de scope van de opdracht, de kaders en rol van PS en GS. In hoofdstuk 8.4 van dit rapport is aangegeven hoe met deze randvoorwaarden wordt omgaan bij de oprichting van de externe uitvoeringsorganisatie. In haar oplegnotitie stelt APPM dat de door haar gestelde randvoorwaarden in voldoende mate zijn of worden uitgewerkt, zie BIJLAGE 11.

Wel vraagt de uitwerking hiervan, gezien de complexiteit, tijd en aandacht om alle relevante afspraken zorgvuldig uit te werken en vast te leggen in de benodigde overeenkomsten en statuten. Uiteraard zal er voor het nemen van een definitief besluit van GS tot het oprichten van een entiteit, een wensen en bedenkingen procedure met PS worden doorlopen.

Provincie Utrecht

Postbus 80300, 3508 TH Utrecht

T 030 25 89 111

