



Organisatievorm Vliegbasis Soesterberg

Expert judgement- DEFINITIEF

31 oktober 2022

Inhoud



1. Inleiding
2. Vertrekpunt
3. Opdracht en taken
4. Varianten
5. Rechtsvorm
6. Uitwerking

Leeswijzer

Dit adviesrapport geeft een expert judgement op de keuze die de provincie Utrecht wil maken op de uitvoeringsorganisatie voor de ontwikkeling van woningbouw op de locaties Vliegbasis Soesterberg, Sortie 16 en Westflank. Het doel van deze expert judgement is om een evenwichtige en complete afweging tussen de varianten van de uitvoeringsorganisatie te presenteren. Om te komen tot een expert judgement is allereerst het vertrekpunt geformuleerd in hoofdstuk 2. Vervolgens zijn in hoofdstuk 3 de opdracht en taken gedefinieerd die de uitvoeringsorganisatie zal hebben. In hoofdstuk 4 zijn de twee varianten uitgewerkt en zijn deze afgewogen. Dit hoofdstuk wordt afgesloten met een conclusie op basis van die afweging. In hoofdstuk 5 geven we een korte beschouwing van de meest passende rechtsvorm van de geadviseerde projectorganisatie. Dit rapport wordt in hoofdstuk 6 afgesloten met wat er vervolgens moet worden uitgewerkt en waar dus aandachtspunten liggen.

Bronvermelding: de afbeeldingen in dit rapport zijn overgenomen uit het Stedenbouwkundig plan Woonwijk Vliegbasis Soesterberg, d.d. juni 2017

1. Inleiding

De provincie is sinds 2009 eigenaar van de Vliegbasis Soesterberg. De investeringen in de groene projecten zijn inmiddels grotendeels gedaan. De 'rode ontwikkelingen' dragen bij aan de kwaliteitsimpuls van Soesterberg, de woningbouwopgave in de regio en zullen de opbrengsten genereren. De provincie Utrecht is van plan om de realisatie van die rode ontwikkeling in de nieuwe woonwijken Vliegbasis Soesterberg, Sortie 16 en Westflank ter hand te nemen. Volgend op het amendement van PS van 17 november 2021 wil de provincie voor deze ontwikkeling een afweging maken tussen twee varianten, namelijk het opzetten van een interne of een externe uitvoeringsorganisatie. In dat zelfde PS-besluit is tevens aangegeven dat een onafhankelijke deskundige een expert judgement zal uitvoeren op de uitgewerkte varianten. Deze rapportage bevat deze expert judgement.

Dit rapport is gebaseerd op het eerdergenoemde PS-besluit (inclusief de bijlagen, waaronder de rapportage Fakton met de titel '*Hoe gaan de woonwijken Vliegbasis Soesterberg en Sortie 16 vliegen?*', d.d. 26-06-2020), de presentatie '*Organisatievorm Vliegbasis Soesterberg BBOT*' (d.d. 27-09-2022), het document '*Achtergrondinformatie bij Presentatie organisatievorm Vliegbasis Soesterberg BBOT*' (d.d. 27-09-2022) en de mails van 28 en 29 oktober met aanvullende informatie over de Westflank. Aangevuld met onze eigen expertise en ervaring en de gesprekken met de opdrachtgever was deze informatie naar ons oordeel volledig genoeg om deze rapportage op te kunnen stellen.

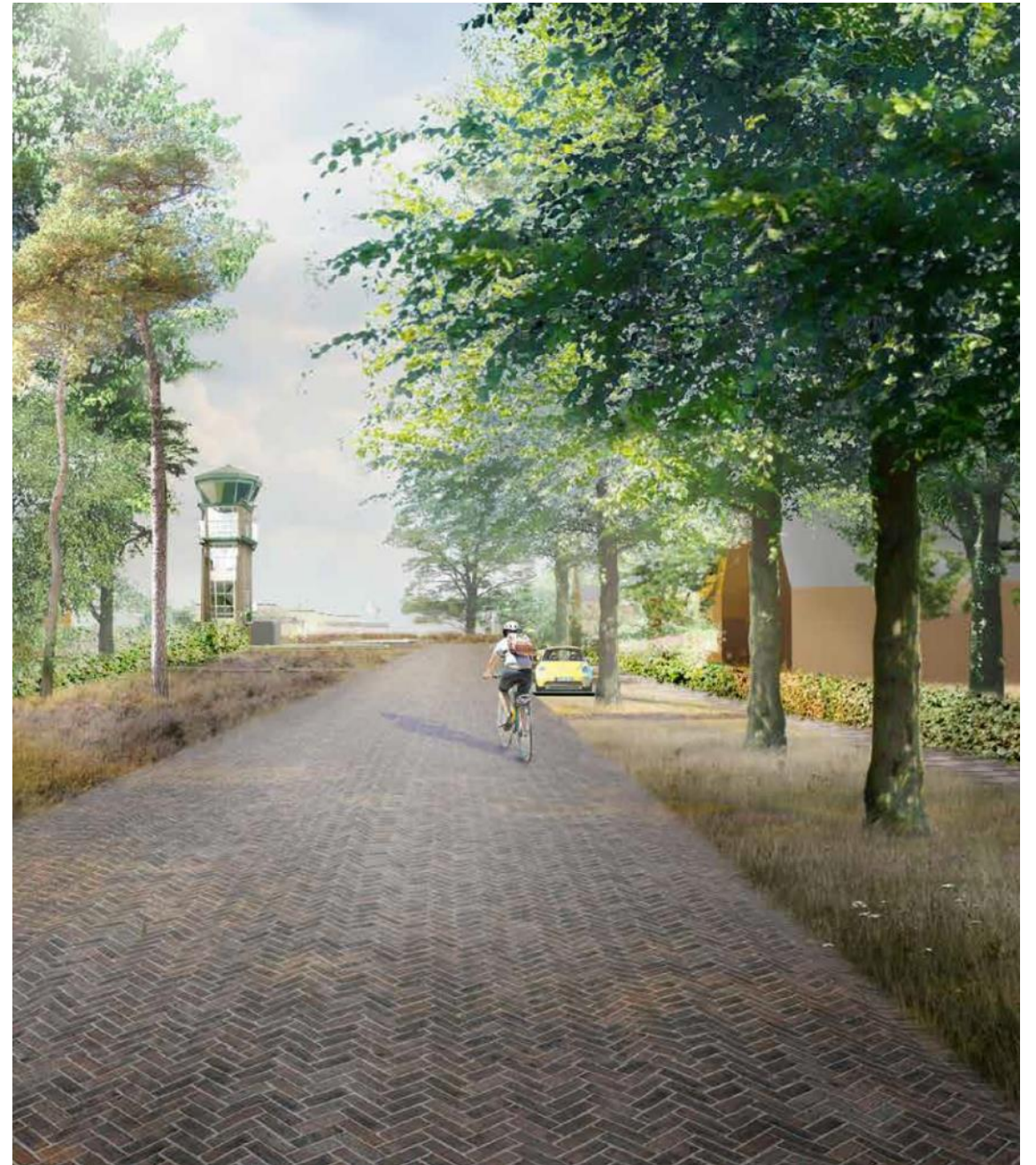


2. Vertrekpunt

De provincie Utrecht wil bij de ontwikkeling van de woningbouw op de locaties Vliegbasis Soesterberg, Sortie 16 en Westflank graag sturing hebben en houden. De uitvoeringsorganisatie moet in control zijn: onderhandelingen, contractering, publiekprivaat partnerschap, invulling van opdrachtgeverschap en risicomanagement raken stevige financiële belangen.

Bij de keuze voor de organisatievorm spelen recente ervaringen binnen de provincie met externe ontwikkel/projectorganisaties mee. In het bijzonder gaat het hierbij om ervaringen rond het verkoopproces van de kavels Dolderseweg en de externe projectorganisatie van de Uithoflijn. De zorg spitst zich voornamelijk toe op de verantwoordingslijn van de externe ontwikkelorganisatie naar de provincie, de control-rol van de provincie en het goed en eenduidig vastleggen van processen en werkafspraken.

Het huidige projectteam loopt daarentegen steeds meer aan tegen de regels en procedures binnen de provincie Utrecht, die niet zijn ingericht op het uitvoeren van een fysiek ruimtelijk project. De markt verwacht in de realisatiefase van het project een efficiënte en wendbare organisatie.

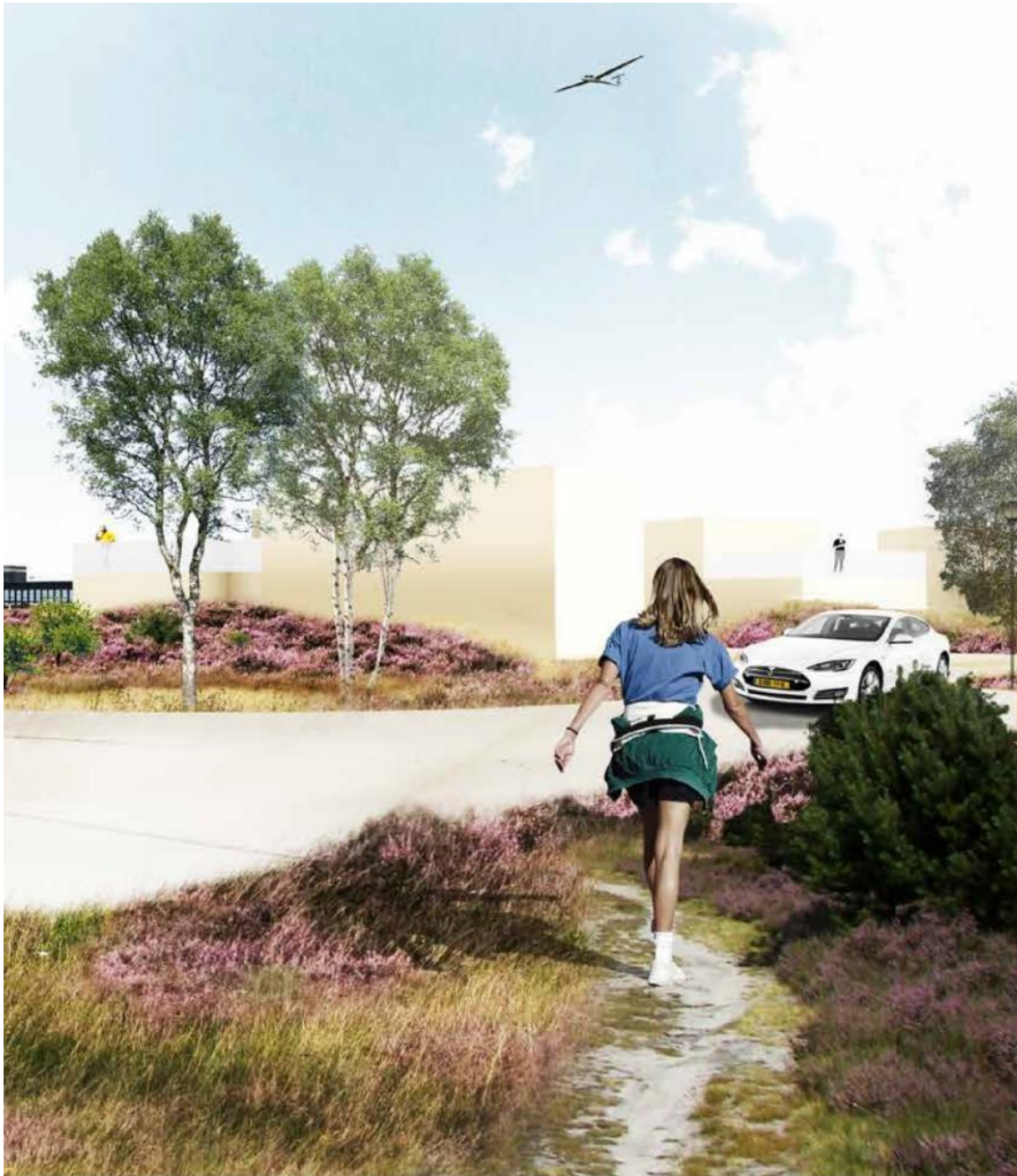




3. Opdracht en taken

De in te richten uitvoeringsorganisatie heeft als opdracht om de woningbouw op de Vliegbasis Soesterberg, Sortie 16 en Westflank succesvol tot ontwikkeling te brengen. Om een afweging te kunnen maken tussen de varianten voor een uitvoeringsorganisatie is het allereerst van belang duidelijkheid te creëren over welke taken de projectorganisatie moet uitvoeren om invulling te geven aan die projectopdracht, namelijk:

- Op basis van het stedenbouwkundig plan en het (ontwerp) bestemmingsplan creëren van het raamwerk waarbinnen de gebieden tot ontwikkeling kunnen worden gebracht. In het verlengde verstrekken van vergunningen en (onherroepelijk) laten vaststellen van bestemmings/omgevingsplannen/wijzigingsplannen.
- Uitvoeren gedegen risicomanagement en daarmee actief afdekken van alle risico's, bijvoorbeeld ten aanzien van sanering PFOS, niet gesprongen explosieven, ontheffing natuurbescherming en hindercirkels geluid.
- Uitwerken en implementeren van duurzaamheidsambities (Convenant Duurzame Woningbouw).
- Begeleiden planvorming en acquireren marktpartijen (inclusief planbeoordeling), uitgaande van de verkoop in tranches.
- Het verkopen van kavels aan particulieren.



3. Opdracht en taken

- Realiseren openbare ruimte in het plangebied. Ter voorbereiding op de realisatie betreft het ook het aanvragen van vergunningen, uitvoeren andere juridisch planologische procedures t.b.v. aanleg openbare ruimte en uitvoeren van aanbestedingsprocedure(s) voor het bouw- en woonrijp maken. Voor de locatie Sortie 16 zal deze taak overigens bij een marktpartij worden neergelegd.
- Voeren financiële regie op de businesscase van de ontwikkeling van het plangebied en zorgdragen voor het zoveel mogelijk afdekken van de eerder gemaakte kosten voor de groene projecten. De kosten van bouw- en woonrijp maken en van de reeds aangelegde natuur worden daarbij zoveel mogelijk verrekend in de uitgifteprijs van de woonvlekken en vrije kavels.
- Afstemmen met interne provinciale organisatie, zowel ambtelijk als bestuurlijk (GS en PS). Afstemmen ontwikkelingen met de gemeente Soest en Zeist en andere partijen, zoals vastgelegd in de samenwerkingsovereenkomst Hart van de Heuvelrug en de samenwerkingsovereenkomst Vliegbasis Soesterberg.
- Overdragen en in beheer en eigendom geven van de gerealiseerde openbare ruimte aan de gemeente Soest en Zeist.

4. Varianten

Twee varianten

Voor de uitvoeringsorganisatie gaan wij uit van de volgende twee varianten:

- Extern: een projectorganisatie die buiten de provinciale organisatie in een apart juridisch vehikel wordt ondergebracht.
- Intern: een projectorganisatie die in de bestaande organisatie van de provincie wordt ondergebracht.

Criteria

Om een onderbouwde keuze te kunnen maken worden de bovenstaande varianten aan de hand van een aantal relevante criteria beoordeeld:

- Een dergelijke gebiedsontwikkeling is complex en duurt meerdere jaren. Daarmee is het een uniek project dat om maatwerk vraagt. Dit project brengt bovendien allerlei risico's met zich mee. Het is van belang om deze risico's gedurende de looptijd zo goed mogelijk te beheersen. Dat vraagt strakke en integrale risicobeheersing, continuïteit en de juiste expertise van een dedicated team.



4. Varianten

- Er is sprake van verschillende partijen met (deels) verschillende belangen en straks ook meerdere marktpartijen die met de woningbouw aan de slag gaan. Dit vraagt om een stevige, dedicated organisatie die in staat is om eenduidig en met duidelijke verantwoordelijkheden integraal en langjarig te sturen op de ruimtelijke, programmatische en financiële samenhang van het project. Daarbij kunnen fiscale en financiële aspecten een rol spelen.
- In het verlengde is het vanuit de provincie van groot belang om te sturen op de samenhang, in zowel de kwaliteit van het gebied als de samenwerking in met de interne en externe stakeholders. De positie van het bestuur (GS en PS) moet daarbij tevens goed zijn geborgd.
- In het verlengde van het voorgaande is het zaak om richting marktpartijen professioneel, marktgericht en slagvaardig te opereren. Dat vraagt eenduidige sturing en besluitvaardigheid om flexibel en snel te kunnen handelen. Bovendien dient voldoende expertise aanwezig te zijn om het juiste, stevige tegenspel te kunnen bieden aan marktpartijen.



4. Varianten

Afweging

Elke variant heeft voor- en nadelen. Hieronder zijn de twee varianten aan de hand van de genoemde criteria vergeleken. In de volgende paragrafen is de score per criterium toegelicht.

criterium	variant extern	variant intern
a. Realisatie vraagt maatwerk	+	-
b. Integrale risicobeheersing	+	0
c. Eenduidige sturing en verantwoordelijkheid	+	-
d. Fiscale/financiële aspecten	0	0
e. Samenhang met omgeving, provinciaal beleid en staande organisatie	0	+
f. Positie van GS en PS	0	+
g. Marktgerichtheid	+	-

Toelichting per criterium

Ad a. Realisatie vraagt maatwerk

Het uitvoeren van rode gebiedsontwikkelingsprojecten is voor de provincie Utrecht geen kerntaak. De provincie Utrecht heeft aangegeven ook niet de ambitie te hebben om hierover in de komende jaren kennis op te bouwen. Dat wordt onderstreept door de insteek in de Nota grondbeleid waarin is aangegeven dat *geen grondexploitaties worden gevoerd, tenzij...* De dynamiek (ambtelijk en politiek/bestuurlijk) die deze projecten met zich meebrengen is daarmee niet bekend binnen de provincie Utrecht. Vanwege het unieke karakter van het programma en de grondposities van de provincie ligt het niet in lijn der verwachting dat de provincie dergelijke ontwikkelingen nogmaals zal uitvoeren. Alleen om die redenen is dit voor de provincie Utrecht een uniek project. Daarnaast kent deze gebiedsontwikkeling specifieke, unieke risico's, kenmerken en dynamiek, die maken dat maatwerk nodig is. Dat maatwerk kan beter en makkelijker georganiseerd worden binnen een externe uitvoeringsorganisatie. Dit wordt onderstreept door de Nota Samenwerkende Partijen van de provincie Utrecht, die in deze casus van gestuurde samenwerking een externe organisatie adviseert.

4. Varianten

Ad b. Integrale risicobeheersing

Een complex en langlopend project kent afhankelijkheden met de omgeving en tussen partijen binnen het gebied. Die afhankelijkheden kunnen leiden tot majeure risico's. Daarnaast zijn al specifieke risico's onderkend bij deze ontwikkeling, zoals sanering PFOS, niet gesprongen explosieven, ontheffing natuurbescherming, hindercirkels geluid en een onherroepelijk bestemmingsplan. Dat vraagt om integrale risicobeheersing. Een compact, dedicated team biedt daarvoor belangrijke voorwaarden. In een gebiedsentiteit is dit goed te organiseren. Of een apart projectbureau binnen de provinciale organisatie dat ook op die manier kan, is afhankelijk van de vraag of bijvoorbeeld control en financieel beheer ook in zo'n intern projectbureau ondergebracht kunnen worden. De langjarige consistentie kan in theorie via beide vormen, maar is via een aparte entiteit naast de reguliere organisatie meer 'hard' geborgd.

Ad c. Eenduidige sturing en verantwoordelijkheid

In verband met de gewenste marktgerichtheid en de daarmee samenhangende slagkracht is eenduidige sturing en verantwoordelijkheid gewenst. In een separate gebiedsentiteit is de structuur heel eenduidig vorm te geven en vast te leggen. In een provinciale organisatie zijn de verantwoordelijkheidslijnen minder eenduidig en langer, respectievelijk meer getrapt. Of dat in een apart op te richten intern projectbureau (deels) te ondervangen is, hangt af in hoeverre een afgesproken werkwijze afwijkt van het reguliere proces binnen de provincie en of deze werkwijze in de praktijk ook (langjarig) wordt nageleefd. Daarmee scoort de externe uitvoeringsorganisatie in de vorm van een gebiedsentiteit ook op dit punt beter. Daarbij dienen de processen en werkafspraken eenduidig te worden vastgelegd. Dat kan op een relatief eenvoudige manier voor een externe organisatie met als voordeel dat die afspraken ook op maat kunnen worden gemaakt voor deze ontwikkelingen.

4. Varianten

Ad d. Fiscale/financiële aspecten

Dit punt is gerelateerd aan risicobeheersing. 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.

Indien gekozen wordt voor een gebiedsentiteit is het van belang om de fiscale consequenties goed in beeld te brengen. Het verdient aanbeveling om dit – voor oprichting van de gebiedsentiteit – in afstemming met de provinciale accountant en de belastingdienst te doen.

Ad e. Samenhang met de omgeving, provinciaal beleid en staande organisatie

Gezien het belang van de beide gebieden is blijvende aandacht voor de samenhang en samenwerking met de gemeente Zeist en Soest en voor het provinciaal beleid noodzakelijk. Bij de ontwikkeling van het project binnen de provincie is dit in principe een gegeven en scoort dan ook op dit vlak beter dan de gebiedsentiteit. Bij ontwikkeling in een gebiedsentiteit vergt dit duidelijke afspraken. Daarnaast suggereert Fakton in haar rapport terecht dat ook kan worden gekozen om enkele provinciale medewerkers (bijvoorbeeld een controller en een accountmanager) op te nemen in of aan te haken bij de externe projectorganisatie, die de ondersteuning van de projectorganisatie vanuit de provinciale organisatie verzorgen. Naast het verzorgen van voldoende aanhaking van de provinciale organisatie op de externe projectorganisatie vormen zij op de langere termijn het 'collectief geheugen'. Dit is verder uitgewerkt in hoofdstuk 6.

4. Varianten

Ad f. Positie van GS en PS

Het spreekt vanzelf dat dit bij een vormgeving als project binnen de provinciale organisatie per definitie is geregeld. Bij een ontwikkeling buiten de provincie moeten duidelijke afspraken worden gemaakt over governance en control. Deze kunnen evenwel op maat gemaakt worden. De wijze van het afleggen van verantwoording is zeker bij een externe organisatie ook van wezenlijk belang. In hoofdstuk 6 is dit nader uitgewerkt.

Ad g. Marktgerichtheid

Om in te kunnen spelen op de wensen en eisen uit een (volatiele) markt, zal de projectorganisatie snel in moeten kunnen spelen op kansen en ontwikkelingen die zich voordoen. Dit geldt zowel bij ontwikkelaars en particulieren waaraan grond wordt verkocht, als bij de partijen die de uitvoering van het bouw- en woonrijp op zich nemen. Daarvoor is een grote marktgerichtheid noodzakelijk. Dat vraagt om een flexibele, wendbare en slagvaardige organisatie. Een dedicated team in een gebiedsentiteit scoort op dit punt het beste. De lijnen zijn korter, er zijn minder betrokkenen. Bij een provinciaal op te richten projectbureau zijn de lijnen langer, al kan dit voor een deel worden opgelost door meer vrijheid en specifieke mandaten/bevoegdheden te organiseren. Eerder is echter ook al geconstateerd dat de (administratieve) procedures en systemen binnen de provincie niet ingericht zijn op een dergelijk project. Deze marktgerichtheid is tevens gewenst om met meer zekerheid de gewenste kwaliteit, woningbouwprogramma en opbrengsten uit de rode ontwikkelingen te borgen. Deze opbrengsten dienen de reeds gedane investeringen in de groene projecten zoveel mogelijk af te dekken.

4. Varianten

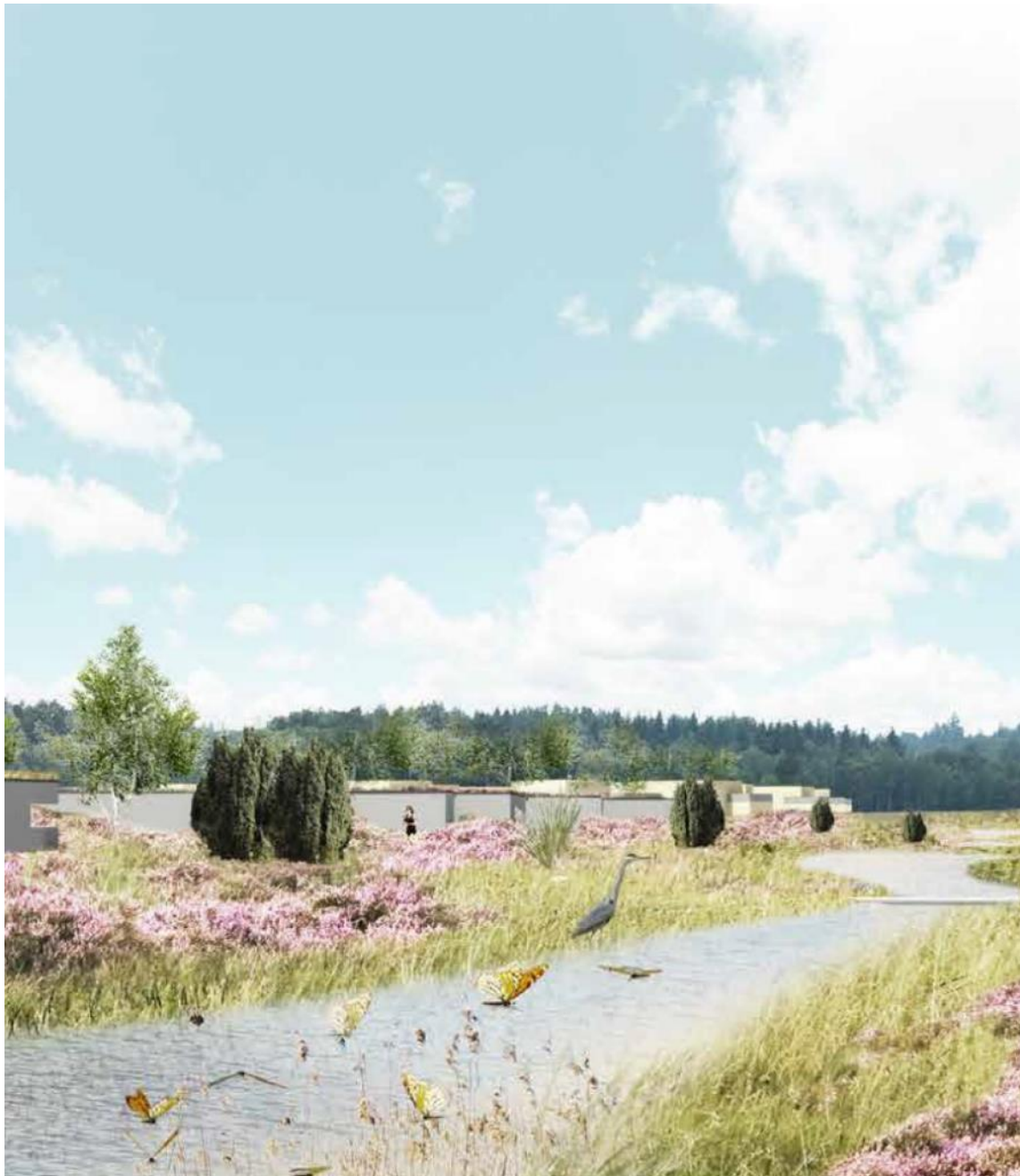
Weging varianten

Uit de analyse 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 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 en c.) het onvoldoende kunnen beheersen van de daarmee gepaard gaande risico's.

Een deel van deze nadelen kan worden gemitigeerd wanneer wordt gekozen voor een intern 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.

Conclusie

Op basis van deze afweging komen wij 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. Hierbij geldt nadrukkelijk wel dat goed invulling wordt gegeven aan een aantal belangrijke randvoorwaarden. Deze zijn aangegeven en uitgewerkt in hoofdstuk 6.



5. Rechtsvorm

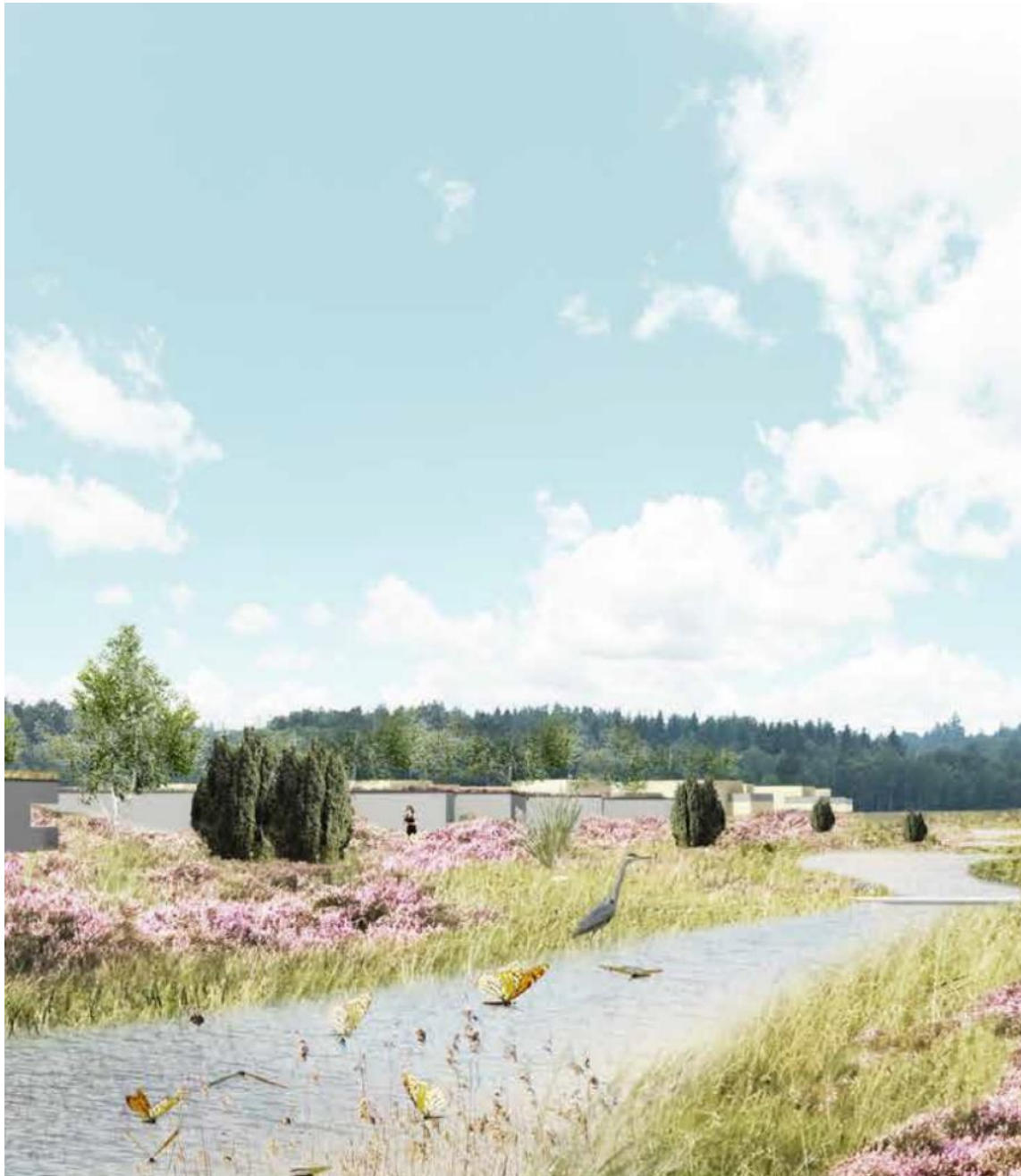
Dedicated gebiedsentiteit

In het vorige hoofdstuk is de conclusie getrokken dat een *dedicated* gebiedsentiteit het beste past bij de ontwikkeling van Vliegbasis Soesterberg, Sortie16 en Westflank. Het is vervolgens van belang dat een samenwerkingsvorm wordt gekozen, waarin heldere en transparante sturing op de doelen, contractering, financiën en risico's voorop staat.

In deze paragraaf gaan we in op de wijze waarop een dergelijke samenwerking juridisch gezien vorm kan krijgen. Onderstaand zijn de verschillende rechtsvormen kort toegelicht.

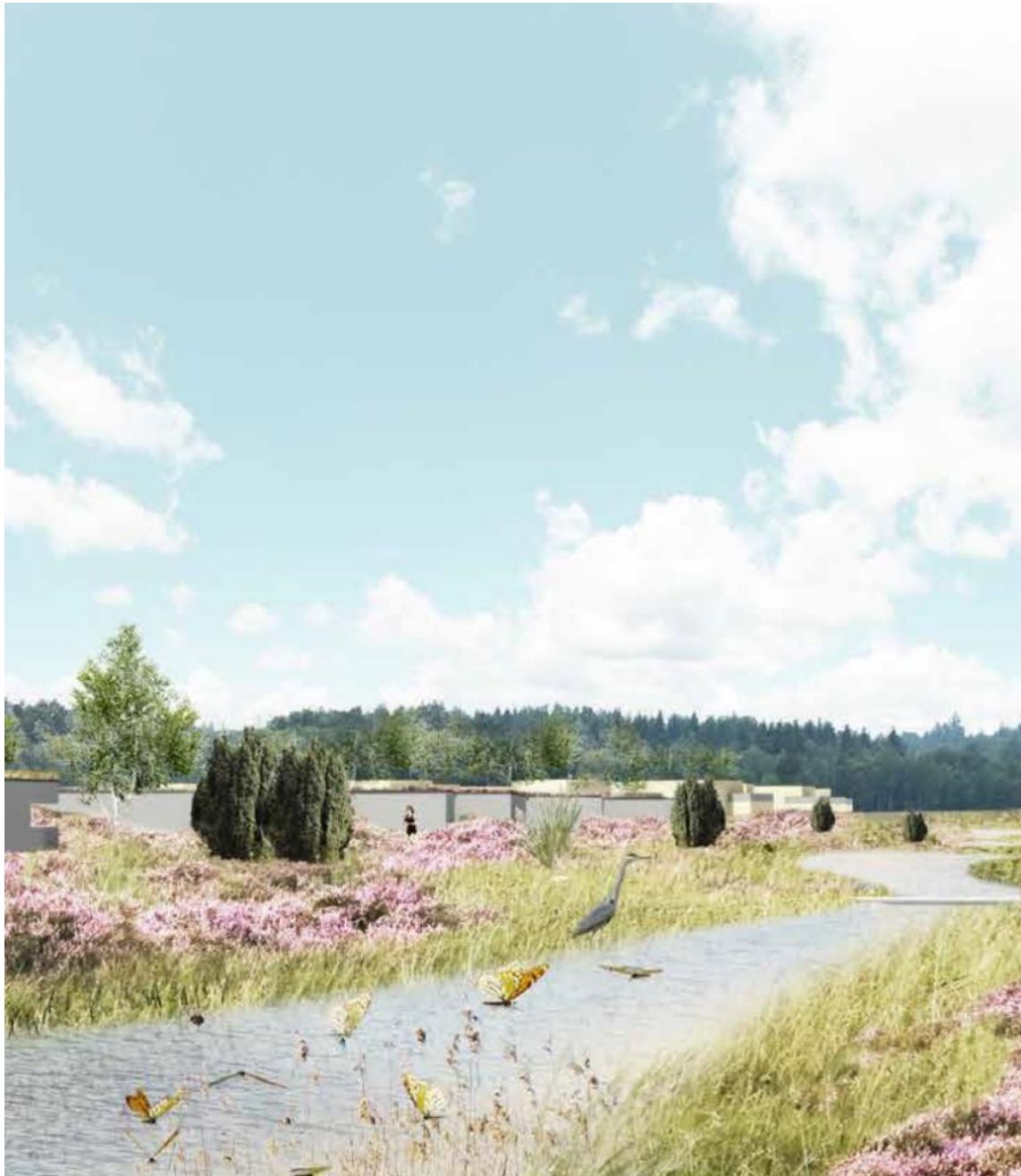
Verschillende rechtsvormen

- Coöperatie UA is een speciale vereniging met leden. Wordt met name toegepast om gezamenlijk activiteiten te organiseren die leden afzonderlijk niet renderend of goedkoop genoeg zelf kunnen doen (afvalinzameling, communicatie, placemaking etc.). Voorbeelden zijn coöperaties voor de ontwikkeling van sociaal maatschappelijke initiatieven in Rotterdam en Den Haag.



5. Rechtsvorm

- BV/NV is een gangbare vorm die in tal van gebiedsontwikkelingen wordt toegepast, zowel publiek-publiek als publiek-privaat. Voorbeelden zijn gebiedsontwikkelingsmaatschappijen met Meerstad of Spoorzone Delft met respectievelijk de gemeente Groningen en de gemeente Delft als aandeelhouder, of Zeestad in Den Helder met de gemeente Den Helder en de provincie Noord-Holland als aandeelhouder.
- VOF/CV wordt met name gehanteerd wanneer een private partij participeert in het kader van een gebiedsontwikkeling. Voorbeelden zijn Gemeenschappelijke Exploitatie Maatschappijen in Kanaleneiland en Vleuterweide, waarin naast een gemeente ook een private partij participeert.
- Gemeenschappelijke regeling is publiekrechtelijke samenwerkingsverband tussen overheden, met name gericht om te komen tot verhoging van de kwaliteit en efficiency van dienstverlening aan burgers en bedrijven (afvalinzameling, bedrijfsvoering etc.). In ruimtelijk domein vooral toegepast bij gezamenlijke ontwikkeling bedrijventerrein. Voorbeelden zijn Cure Afvalbeheer in regio Eindhoven en ontwikkeling bedrijventerreinen Nieuw Rijerwaard, Bleizo en Moerdijk.

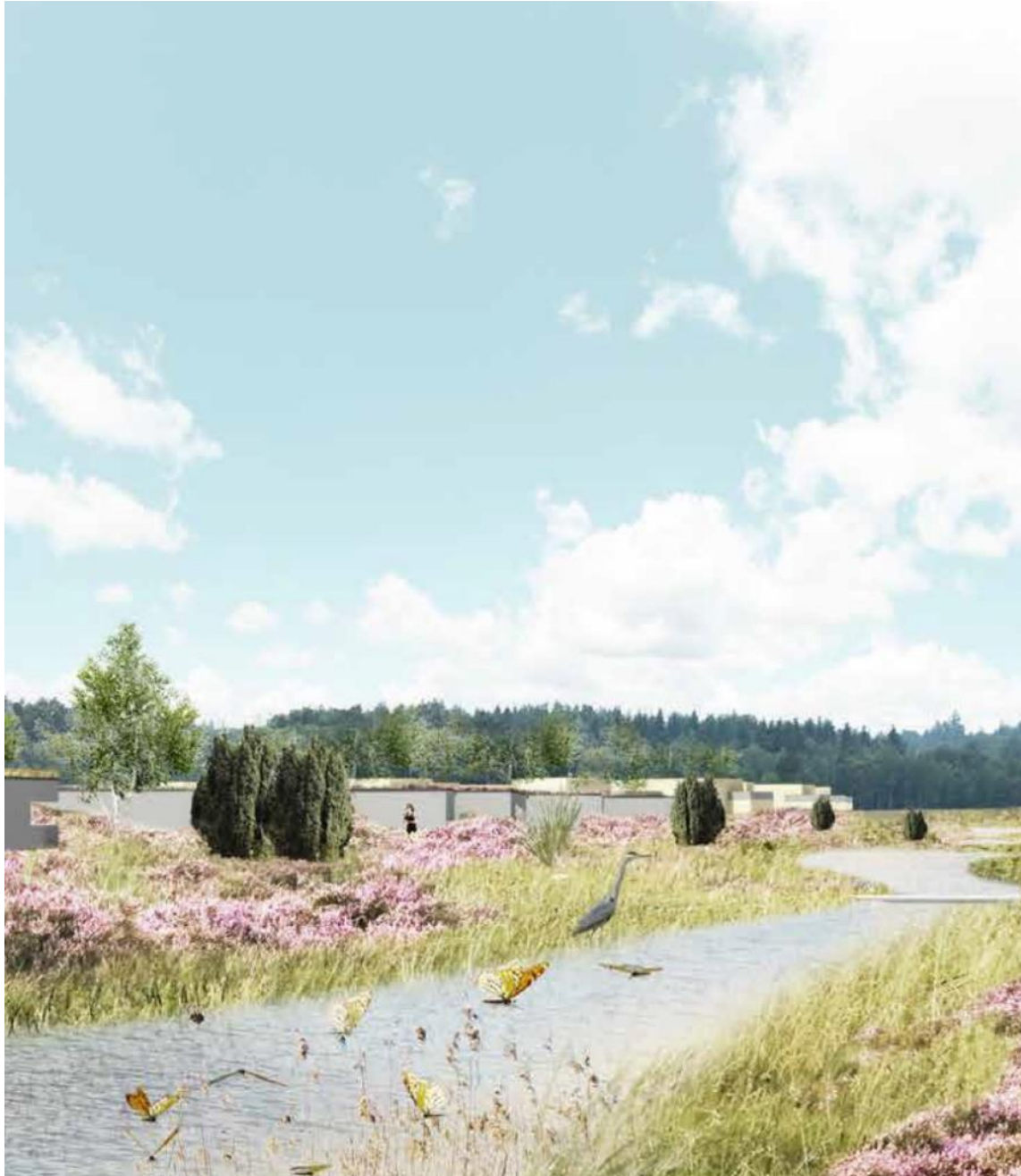


5. Rechtsvorm

- Stichting heeft geen winstoogmerk en wordt met name toegepast om bepaald maatschappelijk, sociaal of ideëel doel te realiseren. Bij gebiedsontwikkeling wordt een stichting aangetroffen bij projecten die exploitatie of beheer van voorzieningen betreffen waarbij continue financiële ondersteuning noodzakelijk is. Voorbeelden zijn verbinden van partijen rond marketing op BIC in Eindhoven en de NDSM-werf in Amsterdam.

Overwegingen bij de keuze voor een rechtsvorm

- Een belangrijke taak van de gebiedsentiteit is om tot afspraken te komen met marktpartijen over de ontwikkeling van het gebied. De gebiedsentiteit is hierbij vanuit haar grondeigendom privaatrechtelijk partner, naast haar rol als publiekrechtelijke bewaker van het algemeen belang en uitvoerder van de daarbij behorende taken en bevoegdheden (bv. rond RO-kaders). De rechtsvorm dient dan ook geschikt te zijn voor (grond)transacties in het zakelijk verkeer.
- Zoals eerder gesteld gaat het om een complexe en langjarige ontwikkeling. Het is van belang om gedurende de looptijd focus op de opgave te houden. De gekozen rechtsvorm dient de continuïteit en het langjarig commitment te waarborgen.



5. Rechtsvorm

- Bij een complexe gebiedsontwikkeling in een dynamische context is het van belang om flexibel in te kunnen spelen op veranderingen. Om de gebiedsontwikkeling tot een succes te maken is eenduidige en slagvaardige sturing van belang. De te kiezen rechtsvorm dient dit maximaal te faciliteren.
- De gebiedsontwikkeling gaat gepaard met risico's als gevolg van de hoge mate van complexiteit, omvang en looptijd. Uit de ontwikkeling van het gebied komen bovendien aansprakelijkheden voort. De te kiezen rechtsvorm dient de risico's en aansprakelijkheid afdoende te beperken en af te bakenen.

5. Rechtsvorm

Afweging van de verschillende rechtsvormen

Elke rechtsvorm voor de gebiedsentiteit heeft voor- en nadelen. Onderstaand zijn de verschillende rechtsvormen op basis van de voorgaande overwegingen beoordeeld.

rechtsvorm	criterium	Geschikt voor grondtransacties	Langjarig commitment	Eenduidige en slagvaardige sturing	Beperking aansprakelijkheid
VOF/CV		+	+	+	-
NV/BV		+	+	+	+
Coöperatie UA		-	-	+	+
Stichting		-	0	+	+
Gemeenschappelijke regeling		+	+	-	+

Over de hele linie scoort een entiteit in de rechtsvorm van een NV of BV het beste voor wat betreft toepassing bij een dergelijke complexe binnenstedelijke gebiedsontwikkeling. Een VOF of CV scoren ook goed, maar liggen vanwege de hoofdelijke aansprakelijkheid van de deelnemende vennoten niet voor de hand. Ook een gemeenschappelijke regeling scoort in algemene zin goed. Het grote bezwaar voor toepassing bij een gebiedsontwikkeling is dat aansturing via directe lijnen vanuit de moeders verloopt. Dit maakt dat de gebiedsentiteit minder eenduidig wordt aangestuurd en minder slagvaardig is. Daarmee is deze organisatievorm niet geschikt voor een gebiedsontwikkeling van deze aard. Een coöperatie UA en een stichting zijn minder geschikt voor toepassing bij (grond)transacties in het zakelijk verkeer. Bovendien zijn deelnemers aan een coöperatie UA relatief licht gebonden en kunnen ze er gemakkelijk uitstappen. En bij een stichting speelt het bezwaar dat ze een relatief onafhankelijk bestuur heeft waardoor de zeggenschap vanuit de moeders beperkter is.

5. Rechtsvorm

BV meest geschikte vorm voor Vliegbasis Soesterberg, Sortie 16 en Westflank.

De NV en de BV vertonen grote gelijkens. 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, Sortie 16 en Westflank. 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.

Gebiedsentiteit in de vorm van BV onderschreven door praktijkvoorbeelden elders

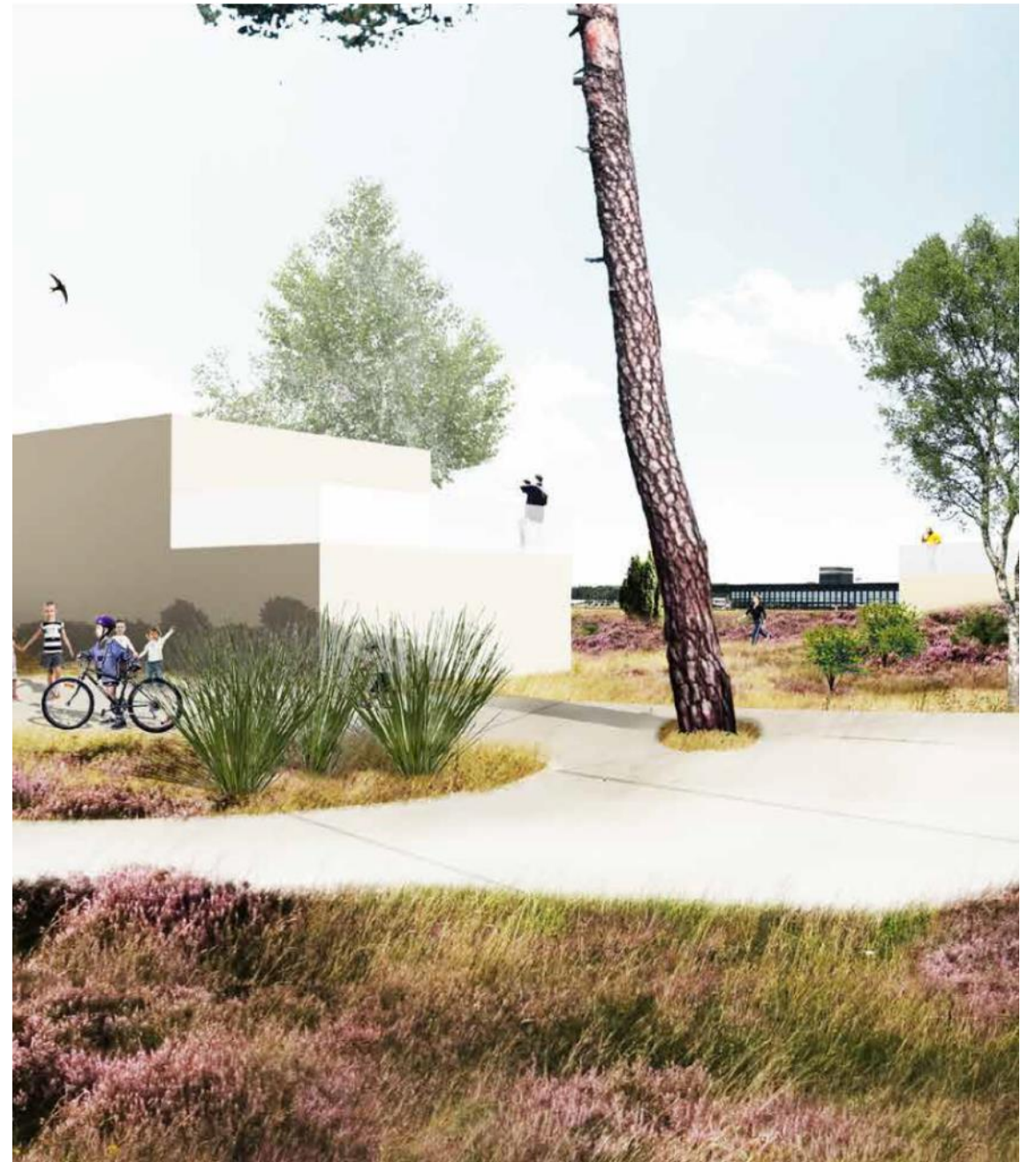
Het oprichten van een gebiedsentiteit voor een gebiedsontwikkeling is niet uitzonderlijk. Zo laten de gemeenten Den Bosch (Paleiskwartier) en Maastricht (Céramique, Belvédère) hun succesvolle gebiedsontwikkelingen via een aparte BV realiseren en werkt Groningen zelfs voor al haar grote gebiedsontwikkelingen (Meerstad, Suikerzijde, Stadshavens) via deze werkwijze. Steeds is het publiekrechtelijk kader opgesteld en vastgesteld door de gemeente, terwijl de verdere uitvoering daarvan in opdracht is/wordt uitgevoerd via een BV. Zo ontstaat een uitvoeringsorganisatie die 'snel en efficiënt' kan handelen, gericht is op de optimalisatie van opbrengsten en kwaliteit en in staat (moet) zijn zelfstandig verwervings- en uitgiftebeslissingen te nemen binnen de gestelde kaders.

6. Uitwerking

Voor een gebiedsentiteit buiten de provincie geldt dat er goed invulling moet worden gegeven aan een aantal belangrijke voorwaarden die spelen bij de komende fase van ontwikkeling en realisatie van Vliegbasis Soesterberg, Sortie 16 en Westflank. In paragraaf 2.5.3. van de rapportage van Fakton zijn al specifieke suggesties opgenomen in het vormgeven van de externe organisatie. Wij zien daarnaast de volgende specifieke aandachtspunten voor de uitwerking van de gebiedsentiteit.

Expliciet vastleggen (inhoudelijke) kaders gebiedsentiteit

Het is van belang om de projectopdracht en de (inhoudelijke) kaders – voor zover dat nog niet heeft plaatsgevonden - expliciet en formeel vast leggen. Naast een inhoudelijk ruimtelijk plan is aan te bevelen om kritische prestatie indicatoren te formuleren waar de gebiedsentiteit aan moet voldoen. Dit maakt dat voor zowel de provincie als de externe uitvoeringsorganisatie geheel duidelijk is binnen welk speelveld de ontwikkeling dient plaats te vinden. Ook maakt dit het goed mogelijk om gedurende de ontwikkeling duidelijk te communiceren over de voortgang.



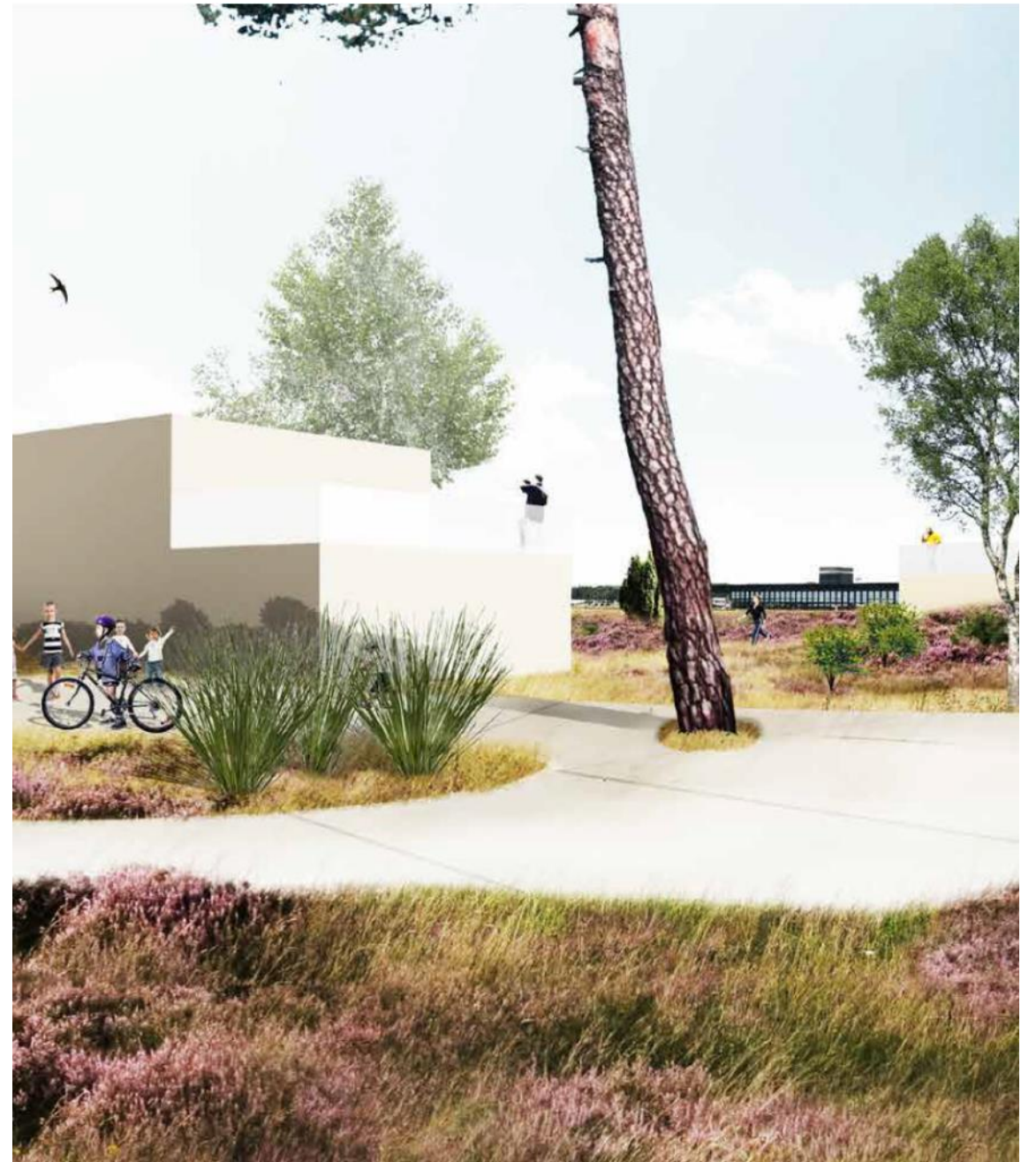
6. Uitwerking

Uitwerking governance (incl. bestuurlijke aanhaking)

Het is van belang om de governance van de gebiedsentiteit uit te werken. Onderdeel daarvan is de wijze waarop de sturing van de provincie richting de gebiedsentiteit vorm krijgt. Bij de oprichting van een BV kan dit plaatsvinden via een Algemene vergadering van aandeelhouders (AvA), waarin GS-leden plaatsnemen. Daarnaast is het te overwegen om een Raad van Commissarissen en/of een externe Adviescommissie in te stellen. In het verlengde dient te worden uitgewerkt en vastgelegd wat de verdeling van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden is tussen de verschillende organen in relatie tot de gebiedsentiteit enerzijds en de provinciale organisatie (incl. GS en PS) anderzijds.

Uitwerken externe projectorganisatie

Ook de wijze waarop de externe projectorganisatie zelf wordt ingericht dient te worden uitgewerkt. Wat zijn de benodigde disciplines en functionarissen om de benodigde taken uit te voeren. Dit dient te worden vertaald in een organogram en vormt de basis voor de benodigde FTE's en bijbehorende financiële middelen (inclusief salariering) gedurende de looptijd van de ontwikkeling.



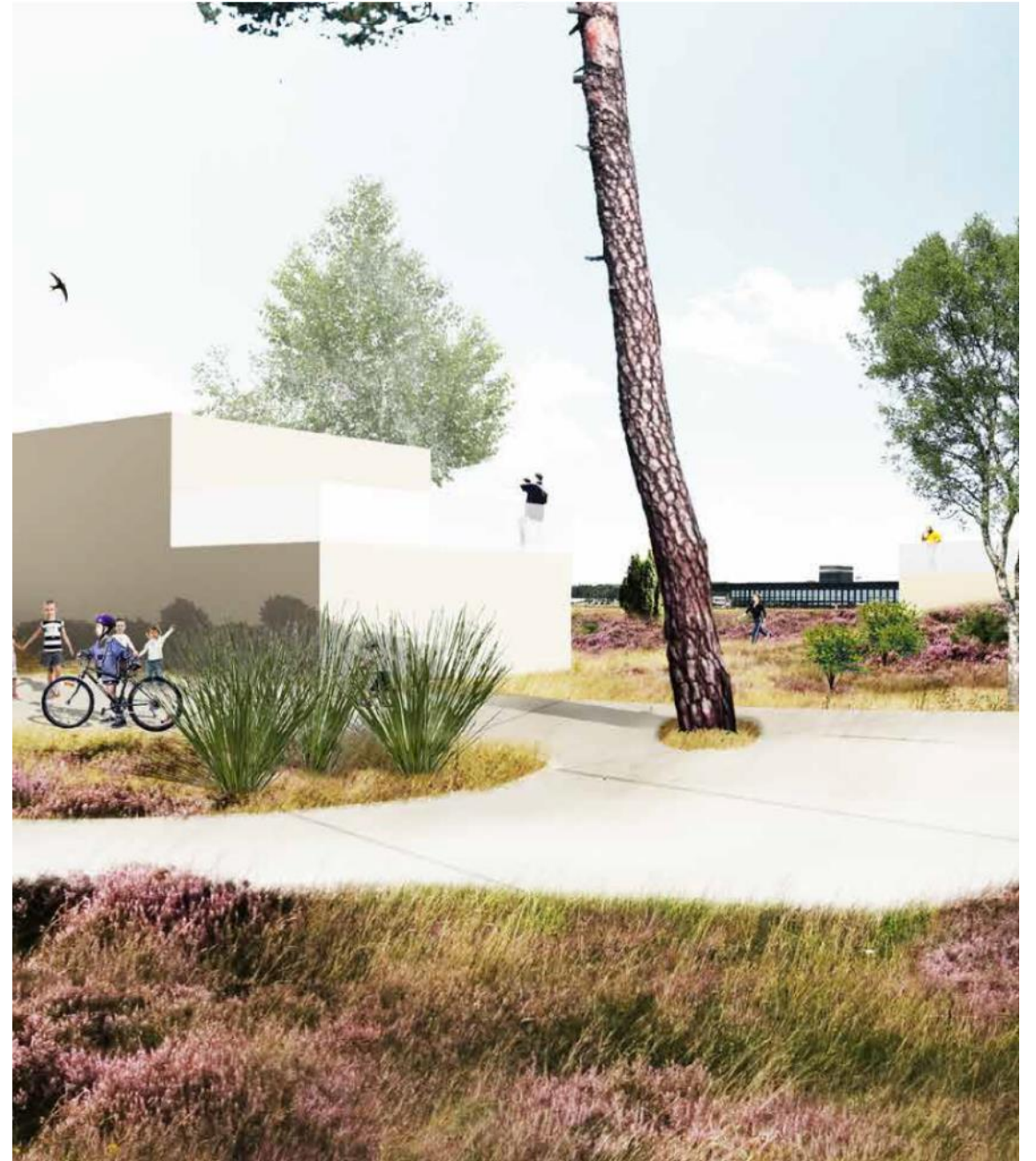
6. Uitwerking

Relatie tussen gebiedsentiteit en provinciale organisatie

De wijze waarop de relatie tussen de gebiedsentiteit en de provinciale organisatie vorm krijgt, dient ook te worden uitgewerkt. Vanuit de provincie kan bijvoorbeeld een accountmanager worden aangesteld om een duidelijke ingang en aanspreekpunt te creëren. Ook kan gedacht worden aan het inrichten van een beleidsteam met de relevante inhoudelijk verantwoordelijken, dat producten kan toetsen. Een team planning & control kan de financiën toetsen.

Informatievoorziening GS en PS

Er dient te worden geëxpliciteerd op welke wijze en in welke frequentie de informatievoorziening vanuit de gebiedsentiteit aan respectievelijk GS en PS plaats vindt. Daarbij gaat het om het rapporteren over zowel de inhoudelijke als de financiële voortgang.



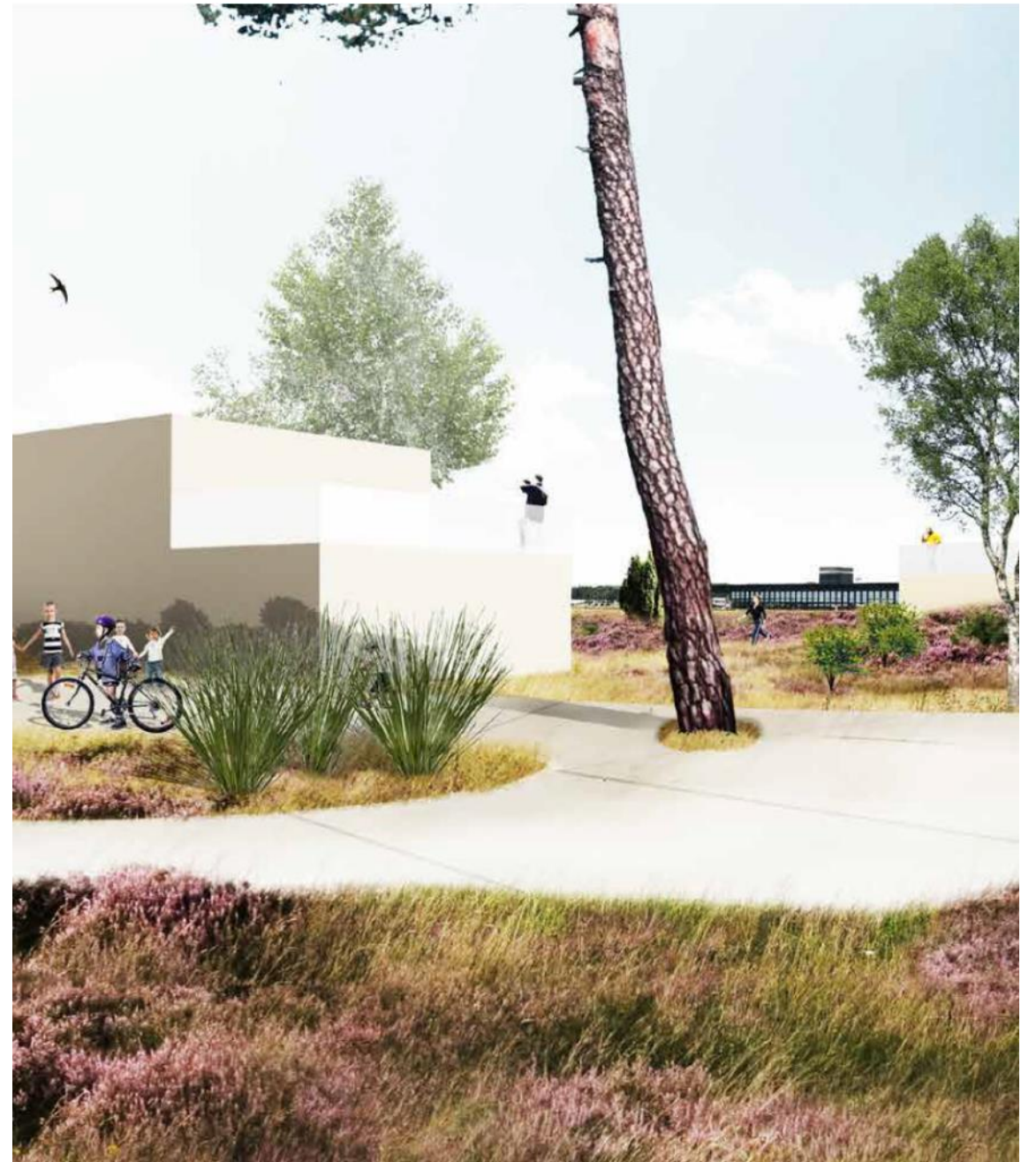
6. Uitwerking

Integrale businesscase

Het verdient aanbeveling om een integrale businesscase op te stellen voor de gebiedsentiteit. Hierin zijn de kosten en opbrengsten uitgewerkt gedurende de looptijd van de ontwikkeling. Deze businesscase is het financiële kader voor de gebiedsentiteit.

Uitwerken fiscale aspecten

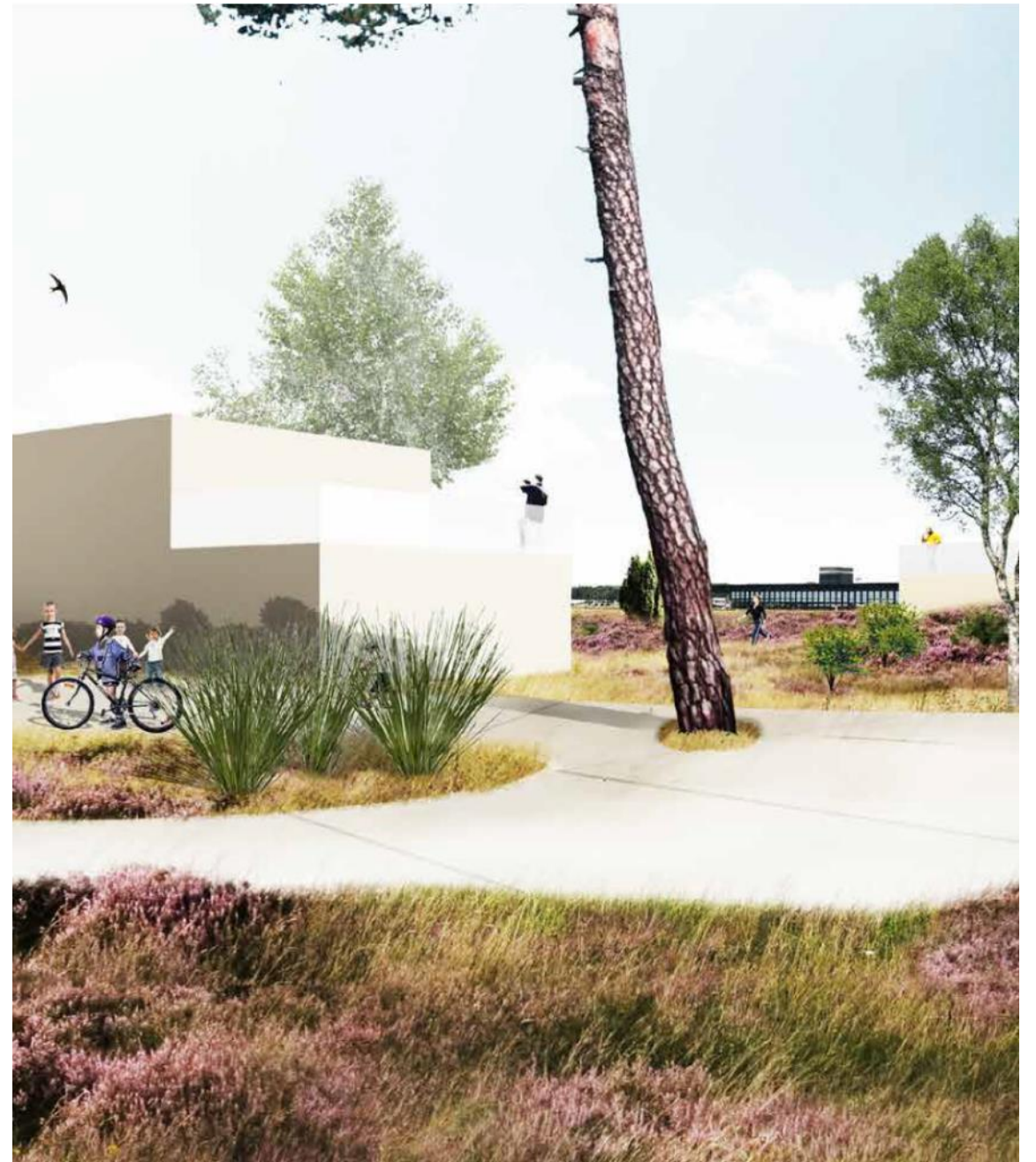
Het is van belang om de fiscale consequenties van de gebiedsentiteit in beeld te brengen. Daarbij gaat het om de omgang met VPB, BTW en zo nodig overdrachtsbelasting. Het verdient aanbeveling om dit – voor oprichting van de gebiedsentiteit – in afstemming met de provinciale accountant en de belastingdienst te doen.



6. Uitwerking

Verankeren in projectopdracht

Het verdient aanbeveling om al het voorgaande te verankeren in een bestuurlijk vastgestelde projectopdracht. Dit is het formele kader waarbinnen de gebiedsentiteit handelt. In dit document kan ook worden vastgelegd hoe om te gaan met afwijkingen van het kader in de vorm van wijzigingsprocedures. Bovendien kunnen afspraken worden vastgelegd rond aanbesteding, staatssteun etc. Tot slot kan worden geborgd dat de gemaakte afspraken in de samenwerkingsovereenkomst uit 2015 met de gemeenten Zeist en Soest waar nodig worden doorgelegd aan de gebiedsentiteit.





Nederland mooier maken

APPM werkt aan een mooier Nederland. We streven naar een leefbare, bereikbare, klimaatbestendige, waterrijke en duurzame samenleving.

APPM