



Ontwerpbesluit GS

Gelezen de Akte van oprichting van de Uitvoeringsorganisatie Woongebieden Vliegbasis Soesterberg B.V. en de Ontwikkelovereenkomst, zijnde de opdracht van de provincie aan de uitvoeringsorganisatie Woongebieden Vliegbasis Soesterberg;

Overwegende dat:

1. de Provincie Utrecht, uit hoofde van de met de gemeente Zeist en Soest gesloten Samenwerkingsovereenkomst Hart van de Heuvelrug 2015 en de Samenwerkingsovereenkomst Vliegbasis Soesterberg 2015 aan de lat staat voor de ontwikkeling van de woongebieden Vliegbasis Soesterberg, Sortie 16 en Kavels Westflank;
2. de B.V. de ontwikkeling van de woongebieden op zich neemt en de Provincie Utrecht, opdrachtgever en 100% aandeelhouder van de B.V., een sturende rol zal vervullen op het nemen van essentiële besluiten;
3. er met een specifiek voor deze opgave ingerichte B.V. die beschikt over voldoende mandaat en een heldere opdracht, gericht gestuurd kan worden op de kwaliteit van de woningbouwlocaties en op het zoveel mogelijk beperken van de (financiële) risico's;
4. er bij het verlenen van de opdracht door de Provincie aan de B.V. sprake is van quasi-inbesteding.
5. dat Provinciale Staten in de gelegenheid zijn gesteld hun wensen en bedenkingen ter kennis van gedeputeerde staten te brengen, als bedoeld in artikel 158, tweede lid van de Provinciewet.

Besluit: Over te gaan tot oprichting van de Uitvoeringsorganisatie Woongebieden Vliegbasis Soesterberg B.V.

Voorzitter,
mr. J.H. Oosters

Secretaris,
mr.drs. A.G. Knol-van Leeuwen

Toelichting

2. Wettelijke grondslag

Gedeputeerde Staten zijn op grond van artikel 158, lid 1, sub e, van de Provinciewet bevoegd om 'tot privaatrechtelijke rechtshandelingen van de provincie te besluiten'. Voordat GS dit besluit nemen horen zij graag de wensen en bedenkingen van PS op dit voornemen tot oprichting van de uitvoeringsorganisatie voor de woongebieden Woonwijk Vliegbasis Soesterberg, Sortie 16 en Kavels Westflank (volgens artikel 158, lid 2 Provinciewet).

3. Verwerking aanbevelingen staten en rekenkameronderzoeken

Naast een eenduidig sturingsmodel met een scherpe scheiding van de rollen van aandeelhouder, opdrachtgever en opdrachtnemer is ook zorggedragen voor het instellen van een Raad van Advies, bemenst door 3 tot 5 deskundigen. Deze door de provincie als aandeelhouder ingestelde raad, zal de B.V. als opdrachtnemer adviseren ten behoeve van het opstellen van de stukken voor met name vier belangrijke besluiten van de provincie als opdrachtgever, te weten de aanpak sanering PFOS, de aanbestedingsstrategie bouw- en woonrijp maken, de tenderstrategie woonvlekken en ten slotte de verkoopstrategie vrije kavels. Desgewenst kan de Raad van Advies ook over andere aspecten aangaande het tot uitvoering brengen van de grondexploitatie van de plangebieden Woonwijk Vliegbasis Soesterberg, Sortie 16 en Kavels Westflank advies uitbrengen.

Specifiek is bij dit project ook gedacht aan een bredere informatievoorziening en verantwoording. Dit project is aangemerkt als complexe investering in de zin van de nota 'Investeren, waarderen en exploiteren', waarmee onder meer een uitgebreidere informatieverplichting, aanvullend op de reguliere P&C-cyclus, aan zowel gedeputeerde staten als provinciale staten is ontstaan.

Vanuit provinciale staten is er in de aanloop naar deze procedure van wensen en bedenkingen geweest op het belang van zorgvuldige inhuur- en inkoopprocedures. De B.V. kwalificeert als aanbestedende dienst, valt daarmee onder de werking van de Aanbestedingswet 2012. Voor de B.V. is in concept een inkoopbeleid opgesteld, waarbij specifiek ook aandacht is gegeven aan inhuur van medewerkers in relatie tot integriteit.

Ook is terecht geweest op het belang van mogelijkheden tot sturing van de B.V.. De sturing vanuit de provincie als aandeelhouder zal bepalend zijn, hetgeen ook verplicht is met het oog op de aanbestedingsrechtelijke constructie van quasi-inbesteding (zie ook de juridische paragraaf).

De consequentie van deze structuur is onder meer dat de provincie Utrecht als aandeelhouder een beslissende invloed moet hebben op alle strategische doelstellingen en belangrijke beslissingen van de B.V.. Deze beslissende invloed is geborgd in de oprichtingsakte, waar alle besluiten staan waarvoor de B.V. goedkeuring van de provincie als aandeelhouder nodig heeft.

Ten aanzien van de uitvoering van de ontwikkelopdracht voor de provincie vindt de sturing plaats door de provincie als inhoudelijk opdrachtgever. Daartoe biedt de voorliggende ontwikkelovereenkomst de handvatten, en zal gericht contractmanagement worden gevoerd. Vanzelfsprekend zal de provincie zowel als aandeelhouder als in haar rol als opdrachtgever haar eigen handelen de komende jaren kritisch moeten blijven evalueren: maken wij gebruik van de mogelijkheden die wij hebben, blijven wij zuiver in onze rol, waar zien wij ruimte voor verbetering van onze processen, gaat de juridisch vereiste invloed op de B.V. niet verder dan nodig is in het licht van de wens van slagvaardigheid van de B.V.? Dit zijn zaken die horen bij de provincie als een lerende organisatie.

4. Argumenten

Het oprichten van een externe uitvoeringsorganisatie in de vorm van een B.V. met specifieke expertise op het gebied van gebiedsontwikkeling is, mede gezien in het licht van de gewenste financiële verevening van de investeringen in de transformatie van de voormalige vliegbasis Soesterberg tot een natuur-, recreatie- en woongebied én de reeds gedane investeringen in de versterking van de natuurontwikkeling en aanleg van ecologische verbindingzone in het programma Hart van de Heuvelrug, in het openbaar belang. Daarnaast behoren dergelijke werkzaamheden niet tot de kerntaak van de provincie, en heeft de provincie deze specifieke expertise ook niet zelf in huis. Met een specifiek voor deze opgave ingerichte B.V. met voldoende mandaat en een heldere

opdracht, kan de provincie gericht sturen op de kwaliteit van de woningbouwlocaties en de (financiële) risico's zoveel mogelijk beperken. De afspraken uit de Samenwerkingsovereenkomsten Hart van Heuvelrug en Vliegbasis Soesterberg blijven van kracht. De provincie blijft als contractpartner van de gemeente Zeist en Soest verantwoordelijk van het nakomen van de gemaakte afspraken uit deze samenwerkingsovereenkomsten.

De B.V. komt als voorkeursvariant naar voren in het adviesrapport 'Organisatievorm uitvoering woningbouwlocaties woonwijk Vliegbasis Soesterberg, Sortie 16 en Kavels Westflank' (30-10-2022) en de 'Expert Judgement APPM (31-10-2022). Al eerder heeft Fakton geadviseerd om deze opgave extern te organiseren. AKD en Mazars hebben gekeken naar de juridische en fiscale consequenties, welke uitgewerkt zijn in de Akte van Oprichting van de B.V. en de Ontwikkelovereenkomst welke de provincie met de B.V. zal sluiten.

5. Kanttekeningen

Zoals aangegeven is de doelstelling van de provincie het beste te realiseren door oprichting van een externe projectorganisatie. Een nadeel hiervan kan zijn dat de provincie hiermee inlevert op sturingsmogelijkheden en controle. Een belangrijk punt is daarmee de vraag op welke wijze de provincie sturing houdt op deze externe uitvoeringsorganisatie.

De doelomschrijving van de B.V. is vastgelegd in de Akte van Oprichting. De opdracht die de uitvoeringsorganisatie (B.V.) van de provincie krijgt, is vastgelegd in de Ontwikkelovereenkomst. Hierin worden de tactische en operationele uitvoeringstaken ten behoeve van de aanleg/ontwikkeling van de woningbouwlocaties vastgelegd. De uitvoeringsorganisatie (B.V.) 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. Zoals eerder genoemd houdt de provincie via de rol van aandeelhouder een beslissende invloed op alle belangrijke besluiten en strategische doelstellingen van de B.V., waar de inhoudelijke sturingsmogelijkheden voor de provincie als opdrachtgever zijn opgenomen in een ontwikkelovereenkomst met de B.V. als opdrachtnemer. Daarnaast biedt de ontwikkelovereenkomst de provincie als opdrachtgever de handvatten om inhoudelijk grip te houden. De delicate balans tussen enerzijds de slagvaardigheid van de B.V. en anderzijds grip van de provincie als aandeelhouder en opdrachtgever zal een doorlopend punt van aandacht blijven.

Het bestemmingsplan, stedenbouwkundig plan, de grondexploitatie, het natuurinclusief en duurzaam bebouwen van de leefomgeving, zoals vastgelegd in het Convenant Duurzame Woningbouw (ambitieniveau Zilver), zijn uitgangspunten 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.

De provincie houdt als opdrachtgever zeggenschap in essentiële keuzes die gemaakt worden in het ontwikkelproces, waaronder de ruimtelijke en duurzame ambities. Door de besluitvorming omtrent een aantal van deze essentiële keuzes met een grote financiële en/of maatschappelijke impact bij de provincie Utrecht te beleggen, blijft de provincie te allen tijde aan het stuur. Denk hierbij onder andere aan:

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

Deze onderdelen, aangeleverd door de B.V. aan de provincie ná advies van de Raad van Advies, hebben de goedkeuring van de provincie als opdrachtgever nodig, voordat de externe uitvoeringsorganisatie (B.V.) verder kan met de uitvoering van haar werkzaamheden. In de te nemen besluiten over de essentiële keuzes worden in ieder geval de scope, de methode waarop, de procedures en de financiële consequenties inzichtelijk gemaakt.

6. Financiën

De stuurgroep Hart van de Heuvelrug en stuurgroep Vliegbasis Soesterberg stellen jaarlijks de actualisatie van de Mastergrondexploitatie Hart van de Heuvelrug en Grondexploitatie Vliegbasis Soesterberg vast, zoals is vastgelegd in de samenwerkingsovereenkomsten met de gemeenten Soest en Zeist. GS en Provinciale Staten worden over de

inhoudelijke voortgang en de financiële stand van zaken geïnformeerd. Indien de Mastergrondexploitatie Hart van de Heuvelrug en/of de grondexploitatie Vliegbasis Soesterberg afwijken van de eerdere vastgestelde kaders uit de SOK Hart van de Heuvelrug en SOK Vliegbasis Soesterberg, dan worden de Mastergrondexploitatie en grondexploitatie ter besluitvorming voorgelegd aan de Provinciale Staten en gemeenteraden van Zeist en Soest. Deze werkwijze blijft ongewijzigd.

7. Realisatie

De uitvoering van de plangebieden Woonwijk Vliegbasis Soesterberg, Sortie 16 en Kavels Westflank ligt bij de B.V.. Met 'uitvoering' wordt in deze bedoeld: het tot ontwikkeling brengen van de toekomstige woongebieden Woonwijk Vliegbasis Soesterberg, Sortie 16 en Kavels Westflank door het aldaar realiseren van bouwrijpe kavels. Deze kavels (gronden) vallen uiteen in ontwikkelvelden en vrije kavels.

De provincie is eigenaar van de grond en blijft eigenaar van de grond tijdens de uitvoering van de werkzaamheden door de B.V. tot en met bouwrijp maken van de ontwikkelvelden en vrije kavels.

Het eigendom van de gronden gaat, via de B.V., gefaseerd over naar marktpartijen en particulieren die op hun beurt de woningen gaan realiseren. De B.V. doet dus niet aan opstalontwikkeling.

De levering van de gronden aan marktpartijen (de ontwikkelvelden) vindt plaats na gunning op basis van het doorlopen van een (openbare) tenderprocedure per ontwikkelveld of deelgebied met meerdere ontwikkelvelden. De vrije kavels zullen, tenzij ze deel uitmaken van een ontwikkelveld, door de B.V. zelf (al dan niet met tussenkomst van een makelaar) verkocht worden aan particulieren (eigen bouwers). De openbare ruimte wordt na de definitieve inrichting (woonrijp maken) overgedragen aan de gemeente. Indien de openbare ruimte onderdeel is van de te tenderen ontwikkelvelden of deelgebieden, dan zal de levering van de openbare ruimte aan de gemeente plaatsvinden door de desbetreffende marktpartij.

8. Juridisch

De Akte van Oprichting en de Ontwikkelovereenkomst zijn opgesteld in samenwerking tussen provinciemedewerkers en advocaten van AKD. Mazars heeft de provincie voorzien van fiscaal advies, welke verwerkt is in de Akte van Oprichting en de Ontwikkelovereenkomst.

Aanbestedingsrecht

- a. In de relatie tussen de B.V. en de provincie Utrecht is gekozen voor de constructie van quasi-inbesteding. Wil er in juridisch opzicht sprake zijn van quasi-inbesteding tussen de provincie en de B.V., dan dient aan drie wettelijke voorwaarden te zijn voldaan:
 - de provincie heeft toezicht op de B.V. als ware het op de eigen organisatie. Dat betekent dat de provincie een beslissende invloed moet hebben op alle belangrijke besluiten en strategische doelstellingen van de B.V.. Dit toezicht, dat door de provincie is geborgd in de oprichtingsakte, dient echter niet alleen een papieren exercitie te zijn, maar gedurende het project daadwerkelijk en effectief te worden uitgeoefend;
 - meer dan 80% van de activiteiten van de B.V. wordt uitgeoefend in de vorm van taken die hem zijn toegewezen door de provincie. Op dit moment is dit 100%. Mogelijk zal de B.V. een enkele samenhangende taak onder het programma Hart van de Heuvelrug voor de gemeenten oppakken, maar de omvang daarvan zal beperkt zijn. De B.V. is en blijft een uitvoeringsorganisatie van de provincie, opgericht voor een specifiek doel, het tot uitvoering brengen van de grondexploitatie van de toekomstige woongebieden Woonwijk Vliegbasis Soesterberg, Sortie 16 en Kavels Westflank, De B.V. is en wordt geen provinciaal grondbedrijf met een brede doelstelling dat standaard opdrachten voor andere overheden op zal gaan pakken;
 - er is geen directe participatie van privékapitaal in de B.V., althans geen vormen van participatie die controle of een blokkerende macht inhouden. In de oprichtingsakte is opgenomen dat aandelen slechts mogen worden gehouden door, of overgedragen aan, publiekrechtelijke rechtspersonen, alsmede naamloze vennootschappen en besloten vennootschappen met beperkte aansprakelijkheid, van welke de aandelen ingevolge haar statuten uitsluitend direct of indirect door publiekrechtelijke personen kunnen worden gehouden. Daarnaast is opgenomen dat een aandeelhouder geen

pandrecht op zijn aandelen kan vestigen, om te voorkomen dat een eventueel stemrecht via een omweg alsnog bij een private partij belandt.

Omdat er sprake is van (enkelvoudige) quasi-inbesteding is het de provincie toegestaan zonder aanbesteding overheidsopdrachten (zoals de ontwikkelopdracht) te gunnen aan de B.V. en kan de B.V. op haar beurt overheidsopdrachten zonder aanbesteding gunnen aan de provincie Utrecht.

- b. De B.V. kwalificeert echter wel als aanbestedende dienst, en/of wordt daarmee via vereenzelviging gelijkgesteld. Dat houdt in dat de B.V. onverkort gebonden is aan de Aanbestedingswet 2012. Aanbestedingsplichtige opdrachten als bijvoorbeeld de sanering PFOS zal de B.V. dan ook via de daarvoor geldende regels in de markt moeten zetten. Om het belang hiervan te onderstrepen zal de B.V. een eigen inkoopbeleid vaststellen, in concept reeds door de provincie opgesteld. De vaststelling van het definitieve inkoopbeleid behoeft overigens voorafgaande goedkeuring van de provincie als aandeelhouder.

Fiscaal

Op basis van de variant gedeeltelijke externe organisatie heeft de afgelopen periode een verdiepingsslag plaatsgevonden op de fiscale gevolgen van het inrichten van een externe organisatie. Bij de uitwerking is de provincie ondersteund door de belastingadviseurs van Mazars N.V..

Bij het uitwerken van de fiscale gevolgen is met name gekeken naar drie verschillende belastingmiddelen, te weten btw, overdrachtsbelasting en vennootschapsbelasting. Daarnaast is bij de uitwerking gehouden met het Horizontaal Toezicht convenant dat de provincie heeft afgesloten met de Belastingdienst.

Horizontaal toezicht

Op basis van het Horizontaal Toezicht convenant dat de provincie heeft met de Belastingdienst is de provincie verplicht om dergelijke verzelfstandigingen voorafgaand voor te leggen aan de Belastingdienst. In overleg met de Belastingdienst wordt dan afgestemd wat de fiscale gevolgen zijn voor de btw, overdrachtsbelasting en vennootschapsbelasting. De op te richten B.V. heeft deze verplichting niet. Met de Belastingdienst is reeds gesproken over de fiscale gevolgen voor de vennootschapsbelasting. Voor de btw en overdrachtsbelasting zal dit worden gedaan zodra de inrichting van de projectorganisatie een definitieve vorm kent.

Btw / overdrachtsbelasting

Op basis van de voorgestelde uitwerking is er een beperkt risico op de mogelijkheid dat de btw niet kan worden afgetrokken. Dit doet zich voor in het geval de B.V. geen (btw-belaste) diensten tegen vergoeding gaat verrichten. Gegeven de huidige uitwerking van de inrichting gaat de B.V. prestaties tegen vergoeding verrichten jegens zowel de provincie als derden partijen. Hierdoor zal de B.V. in beginsel ten volle recht op aftrek van btw hebben.

Eerder hebben wij het risico voor overdrachtsbelasting benoemd. Gegeven de huidige uitwerking betreft dit een beperkt risico op overdrachtsbelasting. Dit risico is alleen aanwezig voor onderdelen die reeds zijn bebouwd (waaronder ook verhardingen zoals een taxibaan en verkeerstoren).

Vennootschapsbelasting

De fiscale gevolgen voor de vennootschapsbelasting zijn reeds op hoofdlijnen met de Belastingdienst besproken. Voor de vennootschapsbelasting geldt dat de B.V. jaarlijks een (fiscale) administratie dient te voeren en aangifte vennootschapsbelasting moet doen. De effectieve jaarlijkse verschuldigde vennootschapsbelasting zal enerzijds voortkomen uit het operationele resultaat van de B.V. zelf (effectief de berekende marge voor haar eigen werkzaamheden) en anderzijds eventuele waardeontwikkeling van gronden of ander activa die zij langere tijd in bezit heeft.

Voor de provincie geldt dat op basis van de uitgewerkte inrichting in beginsel de waardeontwikkeling van de grond aan haar toerekenbaar is. De waardeontwikkeling van de grond minus de kosten zullen onderdeel zijn van de fiscale winstberekening van de provincie. Dit op basis van eerdere afspraken met de Belastingdienst. In de bespreking met de Belastingdienst is aangegeven dat op basis van de huidige uitwerking men geen argumenten ziet dat dit de bestaande afspraak aantast. Op basis daarvan is de inschatting dat de uitwerking niet tot vennootschapsbelasting leidt voor de provincie.