

PS2010MME16 Bijlage

Ontwikkelingsmaatschappij  
Provincie Utrecht

Businessplan

Opdrachtgever: Provincie Utrecht

ECORYS Nederland BV

Peter Beerlage  
Bert de Graaf  
Ahmed Hamdi

Rotterdam, 12 november 2010







# Inhoudsopgave

<b>1 Inleiding</b>	<b>10</b>
1.1 Problematiek	10
1.2 De opgave	11
1.3 Oplossingsrichting	12
1.4 Businessplan Ontwikkelingsmaatschappij Utrecht (OMU)	12
<b>2 Beleidskaders en speelveld</b>	<b>14</b>
2.1 Nationaal beleid	14
2.2 Provinciaal beleid	15
2.3 Speelveld en stakeholders	16
<b>3 Missie, doelstellingen en werkwijze</b>	<b>18</b>
3.1 Missie	18
3.2 Doelstellingen	18
3.3 Taken	19
3.4 Hoofdlijn van de operationele werkwijze	19
3.5 Stimuleren van kwaliteitsslag door strategische ingreep	20
3.6 Procesgang verwerving en vervreemding	20
3.7 Gedeeltelijk revolving fund	21
3.8 Criteria voor verwerving vastgoed	22
3.9 Concrete targets	22
<b>4 Juridische vorm en besturingsmodel</b>	<b>24</b>
4.1 Naamloze Vennootschap	24
4.2 Besturingsmodel/governance structuur	24
4.3 Aansturing van de ontwikkelingsmaatschappij	26
4.4 Europeesrechtelijke aspecten staatssteun/aanbestedingsplicht	27
<b>5 Financiën</b>	<b>29</b>
5.1 Globale duiding opgave	29
5.2 Uitgangspunten bij herstructureren bedrijventerreinen	29
5.3 Uitwerking naar middelen	30
5.4 Procesmanagement voor Masterplannen	30
5.5 Investeringen in herontwikkeling	31
5.6 Risicomanagement	32
5.7 Participatiemodaliteiten	32
5.8 Funding: beschikbaar stellen vermogen aan de maatschappij	34

<b>6 Inrichting organisatie</b>	<b>35</b>
6.1 Personele bezetting en huisvesting OMU	35
6.2 Exploitatieopzet	37
<b>7 Vervolg</b>	<b>39</b>







# 1 Inleiding

## 1.1 Problematiek

Sinds de jaren negentig van de vorige eeuw is er toenemende aandacht voor de veroudering van bedrijventerreinen, ofwel de herstructureringsopgave. Na decennia van uitgeven van nieuwe bedrijventerreinen verschuift de focus langzaam maar zeker meer naar de bestaande voorraad aan bedrijventerreinen. En dan met name de verouderde bedrijventerreinen. Deze aandacht voor verouderde bedrijventerreinen komt voort uit verschillende aspecten. Zo is er de schaarser wordende ruimte. Het is steeds minder vanzelfsprekend geworden om nieuwe bedrijventerreinen aan te leggen. De vraag is steeds meer of er niet meer gedaan kan worden met de bestaande bedrijventerreinen. Daarnaast is er ook de zichtbare kwaliteit/vastgoeduitstraling van bedrijventerreinen. Bedrijventerreinen en met name (maar niet exclusief) de verouderde terreinen worden steeds vaker gezien als verrommelende elementen in het landschap. Een laatste aspect dat heeft bijgedragen aan de toenemende aandacht voor de herstructureringsopgave is dat het zeer moeilijk is gebleken om daadwerkelijk bedrijventerreinen te herstructureren. Hierdoor is het areaal aan verouderd bedrijventerrein (circa 30.000 ha in Nederland) ondanks de gedane inspanningen alleen maar toegenomen.

De oorzaken van het ontstaan van de herstructureringsopgave zijn divers. Ten eerste kan worden gesteld dat net als met bijna alle materiële zaken ook bedrijventerreinen in de loop van de tijd aan veroudering onderhevig zijn. Daarbij kan echter wel worden gesteld dat in veel gevallen de aandacht voor beheer en onderhoud van de bedrijventerreinen onvoldoende is geweest. Hierdoor heeft het verouderingsproces op bedrijventerreinen zich versneld voorgedaan. Een volgende oorzaak ligt in de nadruk die lange tijd is gelegd op de aanleg van nieuwe terreinen en het ruime aanbod in veel regio's. Bedrijven op verouderende bedrijventerreinen konden hierdoor veelal gemakkelijk naar een nieuw bedrijventerrein verhuizen en investeerden hierdoor niet in bestaande terreinen. Dit ging uiteraard ten koste van de kwaliteit van de verouderde terreinen.

Tenslotte heeft de herstructureringsopgave kunnen groeien tot bijna een derde van het totale areaal aan bedrijventerrein in Nederland doordat de herstructureringsopgave lange tijd niet voldoende is opgepakt.

Bovenstaande beschrijving van de problematiek geldt voor Nederland als geheel, maar ook voor de Provincie Utrecht. De Provincie kiest er voor om de herstructureringsopgave versneld te willen terugdringen. Hierbij richt de Provincie zich met name op een directe rol bij de aanpak van verouderde private ruimten op bedrijventerreinen. Daarnaast zal de

Provincie ondersteuning bieden bij het opstellen van Masterplannen/Plannen van aanpak voor de herstructurering van bedrijventerreinen.

In het vervolg van dit hoofdstuk beschrijven we de herstructureringsopgave in de Provincie Utrecht en de gekozen oplossingsrichting voor de aanpak hiervan. We sluiten dit hoofdstuk af met de beschrijving van de opzet van het voorliggende businessplan.

## 1.2 De opgave<sup>1</sup>

### *Globale duiding opgave conform PHP Utrecht*

In de provincie Utrecht ligt een flinke herstructureringsopgave. Er zijn in totaal 146 bedrijventerreinen in de Provincie en op 68 daarvan vinden we een herstructureringsopgave. De Utrechtse gemeenten hebben gezamenlijk de ambitie om de komende periode circa 1.800 hectare aan herstructurering tot uitvoering te brengen.

Van deze opgave staat 119 hectare aan bedrijventerrein in de planning om getransformeerd te worden (het betreft 16 bedrijventerreinen). Hiermee komt de bedrijfsfunctie van deze gronden te vervallen. Daarnaast bestaat een kleine 400 ha van de totale opgave uit de lichte herstructureringsvorm van een face lift. Buiten transformatie en face lifts bedraagt de totale **herstructureringsopgave** in de vorm van **revitalisering of herprofilering** in de provincie Utrecht circa. **1.300 ha**.

### *Herstructureringsopgave naar openbaar en privaat gebied*

Het onderstaande figuur geeft indicatief de verhouding tussen het publieke en private grondgebied binnen de herstructureringsopgave. Een precieze weergave is niet goed te geven aangezien het in veel gevallen plannen betreft die nog gevormd moeten worden. Vaak wordt ook geprobeerd bij ingrepen in de publieke ruimte ook ondernemers mee te krijgen te investeren in de private gronden. Het grootste gedeelte van de herstructureringsopgave ligt op publiek terrein, maar daarnaast ligt er ook op privaat terrein een substantiële opgave. Per regio bestaan hier overigens verschillen tussen. Bij de zwaardere ingrepen gaat het vaak ook om privaat terrein.

Figuur 1.1 Indicatie van de omvang van de herstructureringsopgave op publiek en privaat terrein in de provincie Utrecht. Publiek (ca 30%), privaat (ca 70%).



### *Afspraken uit convenant*

Eind november 2009 hebben het Rijk, de provincies en de gemeenten het Convenant Bedrijventerreinen 2010-2020 ondertekend. Dit convenant is een uitwerking van de doelen in de Nota Ruimte, de samenwerkingsagenda Mooi Nederland en Pieken in de

<sup>1</sup> Provinciaal HerstructureringsPlan (PHP) bedrijventerreinen Utrecht, Provincie Utrecht, maart 2010

Delta. Doel is om te komen tot een duurzaam en economisch verantwoord bedrijventerreinenbeleid dat bijdraagt aan de ruimtelijke en economische kwaliteit van Nederland. Door ondertekening van het convenant heeft de Provincie Utrecht zich gecommitteerd om in de periode 2009-2014 750 ha bedrijventerrein te herstructureren.

Een andere afspraak uit het Convenant Bedrijventerreinen 2010-2020 is dat provincies, in samenwerking met regionaal samenwerkende gemeenten vóór 1 april 2010 een door Gedeputeerde Staten goedgekeurd Provinciaal Herstructureringsprogramma voor de periode 2009 tot en met 2013 opstellen. Gedeputeerde Staten hebben in maart 2010 het PHP van de Provincie Utrecht vastgesteld en deze ingediend bij het Rijk. Het Rijk heeft dit PHP geaccepteerd en op basis daarvan besloten € 5 miljoen aan herstructureringsgelden te decentraliseren en aan de Provincie ter beschikking te stellen ten behoeve van het uitvoeren van het PHP.

### 1.3 Oplossingsrichting

In het PHP is de hoofdlijn van de provinciale uitvoeringsstrategie voor de aanpak van de herstructureringsopgave opgenomen. De kernpunten hiervan zijn:

- Gemeenten zijn en blijven verantwoordelijk voor het openbare gebied op bedrijventerreinen op hun grondgebied
- De markt pakt herstructurering van privaat te weinig op
- De provinciale inzet wordt vooral gericht op privaat gebied
- De Provincie kan de herstructurering van zowel het openbare gebied als van private kavels en panden stimuleren door strategisch in te grijpen op verouderde private kavels
- Als instrument om dit uit te voeren heeft de Provincie Utrecht gekozen voor de provinciale Ontwikkelingsmaatschappij Utrecht (OMU) met een revolverend fonds.

#### *Provinciale ontwikkelingsmaatschappij*

Provinciale ontwikkelingsmaatschappij (privaat gebied) en gemeenten (publiek gebied) voeren samen uit;

- Provincie zorgt voor beleidskader en (regionale) programmering(en)
- Directe provinciale uitvoering voor een deel van de opgave
- Provinciale ontwikkelingsmaatschappij: Provincie als marktpartij
- Aankoop, herontwikkeling en verkoop/verhuur gronden en vastgoed
- Per project een project BV samen met gemeenten en/of private partijen
- Gemiddeld financieel risicoprofiel voor Provincie (financiële risico is beperkt tot het vermogen dat in de ontwikkelingsmaatschappij is geïnvesteerd en per project is het risico beperkt tot het vermogen dat in de project BV is geïnvesteerd.
- Maximale invloed/sturing door Provincie

### 1.4 Businessplan Ontwikkelingsmaatschappij Utrecht (OMU)

Het voorliggende document bevat het businessplan voor de OMU. Dit businessplan betreft ook de opdrachtformulering van de Provincie Utrecht aan de OMU. In het vervolg van dit document wordt in **hoofdstuk twee** eerst ingegaan op het speelveld waarop de

OMU opereert. Hierbij is aandacht voor de beleidskaders waarbinnen de maatschappij opereert en voor de verschillende actoren op dit speelveld.

Vervolgens besteden we in **hoofdstuk drie** aandacht aan de missie die de maatschappij dient te verwezenlijken en aan de doelstellingen en de concrete taken van de maatschappij. De inzet van de OMU is er op gericht om middels strategische ingrepen in private bezettingen op bedrijventerreinen een groter herstructureringsproces van zowel publiek als privaat gebied te stimuleren. Het is de bedoeling om met een relatief beperkte financiële inzet vanuit de OMU een vliegwieleffect te realiseren waarbij andere partijen (publiek en privaat) extra investeringen plegen. Ook de manier waarop de OMU dit dient te bewerkstelligen wordt beschreven in dit hoofdstuk.

De maatschappij wordt in de vorm van een Naamloze Vennootschap opgericht. De uitwerking van de juridische vorm is opgenomen in **hoofdstuk vier**. In dit hoofdstuk wordt ook stilgestaan bij andere juridische aspecten waaronder aspecten als de Europese aanbestedingsplicht en staatsteun. Tenslotte is er in dit hoofdstuk aandacht voor de governancestructuur, ofwel de manier waarop de maatschappij wordt aangestuurd door de provincie. Hierbij besteden we vooral aandacht aan de verschillende rollen die de Provincie ten opzichte van de OMU inneemt (aandeelhouder, opdrachtgever, financier).

De financiële opzet en het financiële opereren van de maatschappij worden behandeld in **hoofdstuk vijf**. Aspecten die hierbij aan de orde komen zijn onder meer de funding van de OMU, het verdienmodel en risicomanagement.

Voor het opereren heeft de OMU personeel en huisvesting nodig. De OMU is voorzien als een relatief kleine organisatie met 2,5-3 fte. Extra benodigde capaciteit en expertise wordt extern ingehuurd. De interne inrichting van de OMU behandelen we in **hoofdstuk zes**.

**Hoofdstuk zeven** bevat tenslotte een beschrijving van de stappen die gezet dienen te worden na het vaststellen van dit businessplan. Dit betreft zaken als de oprichtingsakte en statuten, het aanstellen van een kwartiermaker en het benoemen van een directeur.

## 2 Beleidskaders en speelveld

In dit hoofdstuk schetsen we de beleidsomgeving en het speelveld waarop de OMU opereert.

### 2.1 Nationaal beleid

#### *Taskforce (Her)ontwikkeling Bedrijventerreinen*

Op nationaal niveau is het thema herstructurering van bedrijventerreinen steeds nadrukkelijker op de beleidsagenda's komen staan. Dit heeft o.a. in september 2008 geresulteerd in de adviezen van de Taskforce (Her)ontwikkeling Bedrijventerreinen (THB, Commissie Noordanus) en in oktober 2008 in een bestuurlijk afsprakenkader bedrijventerreinen 2010 – 2020, dat het Rijk met het IPO en de VNG heeft vastgelegd. De THB werkte in opdracht van de ministeries EZ en VROM. Beide ministeries hebben de aanbevelingen overgenomen:

- kies voor een inhaalslag van herstructurering en zet in op een regionale aanpak en verzakelijking;
- de provincies zijn systeemverantwoordelijke voor de algemene bedrijventerreinenproblematiek en ook voor de herstructurering van bedrijventerreinen in het bijzonder;
- houd rekening met een noodzakelijke extra inzet van publieke middelen;
- zet in op regionale ontwikkelingsbedrijven voor bedrijventerreinen;
- maak heldere afspraken tussen Rijk, provincie (IPO) en gemeenten (VNG).

Het opzetten van een provinciale ontwikkelingsmaatschappij past goed binnen de adviezen van de THB. De herstructureringsmaatschappij BHB van de BOM in Noord-Brabant is door de THB zelfs als voorbeeldproject genoemd van regionale ontwikkelingsbedrijven.

#### *Convenant bedrijventerreinen*

Als nadere uitwerking van het bestuurlijke afsprakenkader hebben Rijk, IPO en VNG het Convenant Bedrijventerreinen 2010 – 2020 opgesteld. Dit convenant is eind november 2009 door betrokken partijen ondertekend. Een belangrijke opgave die uit het convenant naar voren komt is het versneld oppakken van 6.500 ha herstructurering. Van provincies wordt verwacht dat zij in samenwerking met de gemeenten programma's opstellen voor de uitvoering van deze indicatieve landelijke opgave in de vorm van provinciale herstructureringsplannen. Daarmee geven de provincies invulling aan hun rol van systeemverantwoordelijken voor herstructurering van bedrijventerreinen.

Een van de afspraken in het convenant is dat de provincies voor 1 april 2010 een provinciaal HerstructureringsPlan (PHP) bij het rijk indienen. De Provincie Utrecht heeft dit gedaan en het Rijk heeft dit plan goedgekeurd. Op basis van het PHP van Utrecht heeft het Rijk € 5 mln van de beschikbare middelen voor bedrijventerreinen gedecentraliseerd richting de Provincie.

## 2.2 Provinciaal beleid

Binnen het provinciaal beleid voor bedrijventerreinen staat het Convenant Bedrijventerreinen 2010 – 2020, dat november 2009 door IPO, VNG en Rijk is ondertekend, centraal. Op deze wijze vindt een integrale aanpak plaats van herstructurering van bestaande terreinen en de ontwikkeling van nieuwe terreinen. Essentieel voor dit nieuwe beleid is regionale samenwerking.

### *Regionale samenwerking*

Om een duurzame samenwerking te bevorderen, verwacht de provincie van de gemeenten dat zij medio 2011 (doch uiterlijk eind 2011, zoals afgesproken in het Convenant) regionale bestuurlijke convenanten zullen sluiten waarin de regionale samenwerking is vastgelegd. Deze regionale convenanten zijn een voorwaarde voor de inzet van de provinciale ontwikkelingsmaatschappij in de betreffende regio. Bovendien mogen regio's alleen nieuwe bedrijventerreinen ontwikkelen of bestaande bedrijventerreinen uitbreiden, indien zij in het regionale convenant afspraken hebben gemaakt over herstructurering en er sprake is van een goed onderbouwde regionale planning in kwantitatieve én in kwalitatieve zin. Hiermee wordt gezorgd voor een goede regionale afstemming van vraag en aanbod.

Een deel van de planningsopgave voor de periode 2010 – 2020 ligt al vast, namelijk: capaciteit op locaties uit de vigerende structuurvisie 'Streekplan 2005-2015, die per 1 januari 2010 uitgeefbaar is op grond van een vastgesteld bestemmingsplan.

### *Provinciale Ruimtelijke Structuurvisie*

De bedrijventerreinenplanning in de nieuwe Provinciale Ruimtelijke Structuurvisie (PRS) zal een trendbreuk met het verleden zijn. Waar in de huidige structuurvisie 'Streekplan 2005-2015' nog concrete locaties en capaciteit voor bedrijventerreinen per gemeente zijn benoemd, zal de PRS naar de huidige inzichten géén (nieuwe) locaties meer bevatten. Capaciteit zal in eerste instantie alleen getalsmatig aan regio's worden toebedeeld. De regionale planning zal voor een belangrijk deel door de regionale convenanten worden ingevuld binnen de provinciale kaders. Locaties voor nieuwe bedrijventerreinen blijven daarbij altijd onderworpen aan een brede ruimtelijke afweging binnen de kaders van het vigerend provinciaal ruimtelijk beleid. Regionale convenanten die voor medio 2011 worden afgesloten, kunnen als input worden meegenomen in de nieuwe PRS.

### *Overgangperiode*

In artikel 2, lid a van het Convenant Bedrijventerreinen is afgesproken dat de provincies de afspraken en uitgangspunten zullen vertalen in de eerstvolgende vaststelling of herziening van hun structuurvisie, maar tot die tijd handelen conform deze afspraken en uitgangspunten. Een uitzondering wordt gemaakt voor bedrijventerreinenlocaties, waarvoor uiterlijk per 31 december 2010 een ontwerpbestemmingsplan ter inzage is

gelegd. Deze zogenaamde ‘harde plannen’ zullen door de provincie alleen beoordeeld worden op het vigerende beleid. Ze maken echter wel deel uit van de regionale capaciteit voor de periode 2010 – 2020 en zijn uiteraard ook van invloed op de resterende regionale planning. Locaties uit de stuurvisie ‘Streekplan 2005 – 2015’ waarvoor per deze datum nog geen (ontwerp)bestemmingsplan is vastgesteld staan in principe ter discussie en kunnen alleen op grond van regionale convenanten worden herbevestigd. In het geval dat regionaal samenwerkende gemeenten op grond van regionale convenanten en een regionale onderbouwing een nieuwe locatie of een uitbreiding van een bestaande locatie vóór het vaststellen van de nieuwe PRS planologisch mogelijk willen maken, zullen de ruimtelijke aspecten hiervan worden afgewogen binnen het vigerende provinciale ruimtelijke beleid, de kaders en de afspraken en uitgangspunten van het Convenant Bedrijventerreinen. In bijzondere gevallen zal, binnen de flexibiliteitsbepalingen van het vigerende provinciale ruimtelijke beleid, planologische medewerking worden verleend aan de uitbreiding van een bestaand bedrijventerrein tot buiten de zogenaamde ‘rode contour’, onder de voorwaarde dat met de opbrengsten van deze uitbreiding herstructurering van het bestaande deel wordt gefinancierd.

#### *Organisatie van periodieke themabijeenkomsten*

Periodiek organiseert de provincie Utrecht bijeenkomsten rond het thema bedrijventerreinen. Deze bijeenkomsten zijn druk bezocht. De doelgroep bestaat uit de ambtenaren economische zaken en ruimtelijke ordening van gemeenten en gemeentelijke samenwerkingsverbanden, de Kamers van Koophandel en overige betrokkenen, zoals de Natuur- en milieufederatie. Centraal bij de aanpak staat kennisuitwisseling over de vele ontwikkelingen rond het thema bedrijventerreinen. Doel van de bijeenkomsten is dat partijen elkaar vinden, inspireren en actief aan de slag gaan met de herstructurering van bedrijventerreinen.

#### *Ambitie van de Provincie*

De centrale ligging van Utrecht en het hoge opleidingsniveau van de inwoners levert de provincie een koplopperspositie als topregio voor het bedrijfsleven. Kwaliteitsruimte voor bedrijven is voor het behoud van deze concurrentiepositie essentieel, want de Provincie wil een aantrekkelijke vestigingsregio zijn én blijven. Als bedrijventerreinen verouderen verliezen zij hun aantrekkingskracht voor het bedrijfsleven. Veroudering uit zich in een slechte uitstraling, problemen met ontsluiting en parkeren, toenemende leegstand van panden etc. Dit leidt tot extra vraag naar nieuwe terreinen. Vanuit het oogpunt van zorgvuldig ruimtegebruik richt de provincie zich daarom op het verbeteren van de kwaliteit van bestaande terreinen. Daarnaast wordt terughoudend omgegaan met het aanleggen van nieuwe bedrijventerreinen en kantorenlocaties. Op deze wijze wil de provincie landschap en groene ruimte zoveel mogelijk behouden.

Vanuit deze achtergrond wil de Provincie Utrecht gemeenten stimuleren en ondersteunen bij het realiseren van hun herstructureringsambities. Via dit businessplan voor de OMU wil de provincie haar beleid voortzetten en nader inrichten.

## 2.3 Speelveld en stakeholders

Op het speelveld van de herstructurering van bedrijventerreinen is een groot aantal partijen betrokken. In de activiteiten van de OMU komen de belangen van de



verschillende publieke en private partijen bij elkaar. De OMU opereert op het raakvlak tussen de publieke en private partijen. Op het speelveld waarop de maatschappij opereert zijn onder meer de volgende stakeholders van belang:

#### *Ministeries EZ/Infrastructuur en Milieu*

De ministeries behartigen op Rijksniveau onder meer het belang van voldoende geschikte vestigingsmogelijkheden voor bedrijven en het belang van een kwalitatief goede ruimtelijke inrichting en een voldoende ruimtelijke uitstraling. Het Rijk heeft ten behoeve van de herstructurering van de bedrijventerreinen een bedrag van € 5 mln gedecentraliseerd richting de Provincie Utrecht. Daarnaast zet het Rijk het project “Mooi Nederland” in.

#### *Gemeenten*

Herstructurering van bedrijventerreinen vindt plaats op het grondgebied van gemeenten. De gemeenten zijn de verantwoordelijke overheid voor het beheer en onderhoud (en dus de kwaliteit) van de openbare ruimte op bedrijventerreinen. De OMU kan gemeenten (indien gevraagd) ondersteunen bij het opstellen van plannen voor de herstructurering van bedrijventerreinen.

Gemeenten zijn ook een partner van de OMU ten aanzien van de herstructurering van private ruimten op bedrijventerreinen. De OMU zal alleen projecten oppakken indien de kwaliteit van het openbare gebied op orde is of wanneer de gemeente deze gaat herstructureren. Daarnaast zijn gemeenten een mogelijke participant in herstructureringsprojecten van de OMU. Tenslotte kan de publiek rechtelijke medewerking van de gemeente nodig zijn voor projecten van de OMU.

#### *Bedrijven en vastgoedeigenaren op bedrijventerreinen*

De OMU is primair gericht op het herstructureren van ruimte op bedrijventerreinen die eigendom zijn van private partijen. In de praktijk zullen dit veelal bedrijven zijn. Deze vastgoedeigenaren zijn mogelijk verkoper van grond en opstallen aan de OMU en mogelijk ook participant in het herstructureringsproject. In het laatste geval is het bijvoorbeeld goed mogelijk dat de vastgoedeigenaren in een project BV participeren en daarbij hun eigendom inbrengen.

Daarnaast kunnen bedrijven op bedrijventerreinen nog van belang zijn als potentiële afnemer van de door de OMU aangekochte (en mogelijk al geherstructureerde) ruimte. Tenslotte kunnen bedrijven op het bedrijventerrein een belangrijke bron zijn van lokale kennis over de markt en het lokale bedrijfsleven.

#### *Projectontwikkelaars*

Projectontwikkelaars zijn mogelijke participanten in projecten. Daarnaast bieden deze marktpartijen de benodigde kennis, ervaring en personele capaciteit.

## 3 Missie, doelstellingen en werkwijze

### 3.1 Missie

Het is de missie van de OMU om het vestigingsklimaat en de ruimtelijke kwaliteit op verouderde bedrijventerreinen in de Provincie Utrecht te verbeteren. De OMU voert deze missie uit door de herstructurering van deze terreinen te versnellen. Hierdoor wordt de ruimte op bestaande bedrijventerreinen beter benut, wordt de waarde van vastgoed op bedrijventerreinen ondersteund en is minder snel ruimte op nieuw aan te leggen bedrijventerreinen nodig.

De OMU verwezenlijkt deze missie door verouderde gronden en panden in privaat eigendom te verwerven, te herstructureren en weer op de markt te brengen. Hierbij draagt de OMU direct bij aan kwaliteitsverbetering op bedrijventerreinen en stimuleert indirect verdere investeringen in bedrijventerreinen door publieke en private partijen.

Doordat de OMU samen met publieke en private partners opereert is er sprake van een financiële hefboom op het door de Provincie Utrecht in de OMU geïnvesteerde vermogen. Hierdoor kan de bovenstaande missie versneld worden uitgevoerd.

### 3.2 Doelstellingen

Om de bovenstaande missie te verwezenlijken kent de OMU de volgende doelstellingen:

1. de OMU richt zich op het herstructureren van private gronden en panden op bestaande bedrijventerreinen waarvan de economische functie in de toekomst behouden behouden blijft.
2. OMU pakt herstructureringsprojecten samen met private en/of gemeentelijke partners op. Via haar middelen zal zij bedrijven en gemeenten stimuleren om gezamenlijk tot plannen en investeringen te komen.
3. OMU richt zich daarmee op het vormen van consortia, waarmee publieke en private partners worden verleid om mee te investeren in projecten.
4. OMU richt zich op bedrijventerreinen in gemeenten waarmee de provincie een samenwerkingsconvenant heeft gesloten;
5. OMU richt zich op de bedrijventerreinen die zijn opgenomen in het PHP Utrecht
6. OMU streeft er naar om de door haar geïnvesteerde middelen geheel of gedeeltelijk terug te verdienen; er is sprake van een revolverend karakter van de middelen.
7. OMU participeert in herstructureringsprojecten op terreinen waarvan het openbare gebied van voldoende kwaliteit is of waarvoor de gemeente een herstructureringsproject uitvoert.

8. OMU is in de Provincie Utrecht het kennis- en expertisecentrum voor herstructurering. Vanuit deze positie ondersteunt de OMU gemeenten met het opstellen van masterplannen voor herstructureringsprojecten.

### 3.3 Taken

Concreet voert de OMU de volgende twee taken uit:

- Procesmanagement: ondersteunen van gemeenten bij de planvoorbereiding van herstructureringsprojecten. De OMU levert personele capaciteit met de relevante kennis en expertise om te komen tot plannen van aanpak /masterplannen voor de herstructurering van bedrijventerreinen;
- Strategische ingrepen in verouderde private ruimten op bedrijventerreinen: samen met publieke en/of private partners verouderd vastgoed op bedrijventerreinen verwerven, herontwikkelen en weer op de markt brengen (tijdelijk verhuren en/of vervreemden);

### 3.4 Hoofddijn van de operationele werkwijze

Om tot de herstructurering van bedrijventerreinen te kunnen komen is nadere vastlegging van de rol van de ontwikkelingsmaatschappij in de voorzienbare processen van belang. In het vervolg van dit hoofdstuk beschrijven we de positie en procesgang van de OMU bij de herstructurering van bedrijventerrein.

De OMU is er opgericht om via strategische ingrepen op bedrijventerreinen een kwaliteitsslag te stimuleren. De financiële inzet van de OMU fungeert hierbij als hefboom voor het genereren van verdere publieke en private investeringen in het gebied. Een kenmerk van de OMU is, dat wordt overgegaan tot verwerving, dan (een deel van) de vastgoedwaardeketen wordt doorlopen en vervolgens het vastgoed weer wordt vervreemd. Verwerving en vervreemding maken dus integraal onderdeel uit van het bedrijfsproces binnen een ontwikkelingsmaatschappij. De financiële opzet van de OMU is gebaseerd op een (gedeeltelijk) revolving fund. Met het beschikbare vermogen worden investeringen in vastgoed gedaan (zoals hierboven zojuist beschreven). De opbrengsten uit deze investeringen vloeien terug naar de OMU en kunnen vervolgens opnieuw worden ingezet voor investeringen. Op deze manier wordt het door de Provincie beschikbaar gestelde vermogen meerdere malen ingezet. Tenslotte kenmerkt de werkwijze van de OMU zich door de focus op het behalen van duidelijk vastgestelde en meetbare targets.

De operationele werkwijze van de OMU kan als volgt worden samengevat:

- Stimuleren van kwaliteitsslag door strategische ingreep
- Verwerving, eventueel verbetering en vervreemding van vastgoed
- Revolving fund
- Concrete targets ten aanzien van de resultaten

### 3.5 Stimuleren van kwaliteitsslag door strategische ingreep

De werkwijze van de ontwikkelingsmaatschappij is gericht op het verbeteren van een deel van het private gebied op een bedrijventerrein om daarmee een impuls te geven aan de kwaliteitsverbetering van het gehele terrein. Door middel van een gerichte strategische ingreep op een terrein wordt een groter proces van kwaliteitsverbetering gestimuleerd. Het is met nadruk niet de bedoeling dat de ontwikkelingsmaatschappij de gehele herstructurering van een bedrijventerrein draagt of uitvoert. Hiertoe ontbreekt het de maatschappij aan de benodigde financiële middelen.

#### *Financiële hefboom*

De financiële inzet van de OMU dient als een hefboom voor verdere investeringen door publieke en private partijen. Deze hefboom bestaat uit twee delen. De eerste heeft betrekking op het herstructureringsproject van de OMU zelf. Zoals eerder in hoofdstuk 5 al aangegeven investeert de OMU nooit alleen in een project. Het gemiddelde investeringspercentage van de OMU per project bedraagt 40%. De overige investeringen dienen van gemeente, eigenaar van grond en/of pand, of een professionele vastgoedpartij (bijvoorbeeld projectontwikkelaar) te komen. Bij de uitvoering van een project door de OMU is er per definitie een financiële hefboom van 100% of meer<sup>2</sup>.

Het tweede deel van de hefboom heeft betrekking op vastgoed op andere locaties/kavels op het bedrijventerrein. Dit effect treedt op doordat de kwaliteitsverbetering op strategische locaties door het OMU-project verdere investeringen in kwaliteit door vastgoedeigenaren op andere locaties op het terrein stimuleert. Met andere woorden, het wegnemen van één of enkele rotte plekken op een terrein creëert een belangrijke randvoorwaarde voor vastgoedeigenaren op een terrein om ook in hun eigen kavels en panden te investeren. Immers de vastgoedwaardestijging (door het opknappen van pand en kavel) wordt niet meer gedempt door de negatieve uitstraling van deze rotte plekken.

#### *Gemeente blijft verantwoordelijk voor het openbaar gebied*

Daarbij is het van belang te benadrukken dat de maatschappij alleen als taak heeft direct te investeren in het private gebied. De verantwoordelijkheid voor het openbare gebied blijft bij de gemeente. Een belangrijke voorwaarde voor investeringen door de ontwikkelingsmaatschappij, is de medewerking van de gemeente. Deze is met name gelegen in het op orde brengen en/of houden van de kwaliteit van het openbare gebied. Hiertoe worden afspraken gemaakt tussen de ontwikkelingsmaatschappij en de gemeente.

### 3.6 Procesgang verwerving en vervreemding

Het verwerven en vervreemden maakt integraal onderdeel uit van de operationele werkwijzen van de OMU. Door verwerving van gronden en panden verkrijgt de OMU grip. Dit biedt de mogelijkheid om door gerichte investeringen de kwaliteit van een kavel te verbeteren. Door middel van eventuele tijdelijke verhuur en uiteindelijk vervreemding

---

<sup>2</sup> Dit houdt in dat andere betrokken partijen evenveel of meer dan de OMU investeren in een project. De omvang van de investering door de OMU wordt hiermee minimaal verdubbeld door andere partijen.

brengt de OMU het vastgoed weer vrij op de markt en kan het geïnvesteerde vermogen weer (voor een groot deel) vrij worden gemaakt voor investeringen in andere locaties.

Ten aanzien van het verwerven en vervreemden van vastgoed kan worden uitgegaan van onderstaande procesgang:

1. Een mogelijke locatie komt in beeld via eigen waarneming en/of via het netwerk
2. Analyses van: kwaliteit terrein, eigenarenstructuur, benodigde investering, marktruimte/mogelijke nieuwe gebruiker(s), opbrengstpotentie, rendement, mogelijke private partners, gemeentelijke inzet op het terrein.
3. Indien analyses positief, dan opstellen van een businessplan.
4. Met gemeente afspraken maken over herstructurering openbare ruimte (indien van toepassing) mogelijk ook procesondersteuning vanuit ontwikkelingsmaatschappij.
5. Afspraken maken met private partners.
6. Oprichten project BV (samen met partners).
7. Verwerving pand(en) en kavel(s).
8. Mogelijk tijdelijke verhuur.
9. Opknappen of herontwikkelen pand en kavel.
10. Mogelijk (tijdelijke) verhuur.
11. Vervreemding.

### 3.7 Gedeeltelijk revolving fund

Zoals eerder al aangegeven opereert de OMU als een revolving fund. Dit houdt in dat het beschikbare werkkapitaal niet eenmalig wordt uitgegeven, maar dat een investering na verloop van tijd weer deels terugvloeit naar het werkkapitaal van de maatschappij.

De belangrijkste reden voor het oprichten van de maatschappij is dat de marktpartijen herstructurering van verouderd vastgoed tot nu toe nog onvoldoende oppakken. De financiële rendementen zijn voor deze bedrijven te beperkt of men acht het risicoprofiel te hoog. Voor de ontwikkelingsmaatschappij is als overheidsbedrijf naast financieel rendement ook maatschappelijk rendement een belangrijk criterium voor investeringen. De maatschappij kan dan ook investeren in projecten met een laag rendement of zelfs met verlies (onrendabele top). De opbrengsten die uit een investering terugvloeien, kunnen dan ook lager zijn dan de initiële investering bij de verwerving. Hierdoor is er dan ook sprake van een deels revolverend fonds. Uiteindelijk zal het werkkapitaal van de maatschappij (bij het uitblijven van additionele kapitaalstortingen) teruglopen richting nul.

Overigens kan de maatschappij natuurlijk ook winstgevende projecten uitvoeren. Hier dient zelfs naar te worden gestreefd. Hiermee kunnen verliezen van andere projecten (deels) worden gecompenseerd. Hierbij vindt er via de winst- en verliesrekening van de maatschappij verevening plaats tussen verliesgevende en winstgevende projecten.

### 3.8 Criteria voor verwerving vastgoed

Hierboven is het proces geschetst voor het vastgoedbeleid van de OMU. De maatschappij zal zelf op zoek gaan naar interessante investeringsobjecten. Hierbij wordt gelet op de mogelijke bijdrage aan de beleidsmatige doelstellingen ten aanzien van herstructurering en op het mogelijk te behalen rendement. Met andere woorden: er wordt een afweging gemaakt tussen het maatschappelijk belang en de financiële opbrengsten.

Elke mogelijkheid tot verwerving van vastgoed zal door de ontwikkelingsmaatschappij moeten worden afgewogen op basis van heldere criteria. De volgende criteria zullen in elk geval aan de orde zijn:

1. Het betreft vastgoed op private grond op een bedrijventerrein in de provincie Utrecht.
2. Betrokkenheid van de ontwikkelingsmaatschappij is gewenst ter stimulering van de herstructurering van het bedrijventerrein.
3. Het is aannemelijk dat een kwaliteitssprong van het te verwerven vastgoed een positieve uitwerking heeft op de rest van het bedrijventerrein.
4. De gemeente (en/of andere private partijen op het terrein) zorgen voor een verdere kwaliteitsverbetering op het terrein en daarna voor behoud van deze kwaliteit.
5. Bij niet handelen, dreigt een invulling van de bedrijfslocatie die tot (kwalitatieve) knelpunten zal leiden.
6. Er is redelijk zicht op de afzet van het vastgoed (nadat dit is opgeknapt/herontwikkeld) / risico's zijn goed beheersbaar.
7. Het gecombineerde maatschappelijke en financiële rendement weegt op tegen de investeringen.
8. Er zal worden nagestreefd dat het aandeel van publieke partijen in beginsel kleiner is dan het aandeel van private partijen. Indien van deze beleidslijn wordt afgeweken dan behoeft dit de expliciete goedkeuring van de aandeelhouder.
9. Het minimale belang van de OMU dient ca. 20% te bedragen.

Deze bovenstaande criteria zullen in elk geval aan de orde zijn bij eventuele verwerving van vastgoed door de OMU. De directie van de OMU legt per investeringsbeslissing in vastgoed een businessplan aan de Raad van Commissarissen voor, waarin wordt aangetoond dat aan de opgestelde criteria wordt voldaan. De Raad van Commissarissen geeft uiteindelijk een bindend advies over de verwerving.

### 3.9 Concrete targets

De OMU is een naamloze vennootschap (zie hoofdstuk 4 Juridische vorm en besturingsmodel) en opereert zo als private vastgoedpartij op de markt. Investeringsbeslissingen worden hierbij genomen aan de hand van bedrijfseconomische belangen en het maatschappelijk belang. Ten behoeve van de doelstellingen op het vlak van maatschappelijk belang zijn er een aantal concrete targets die de OMU dient te realiseren.

#### *Targets OMU*

- De OMU herstructureert in 15 jaar tijd 50 ha aan verouderde private gronden op bedrijventerreinen. Dit betekent dat de OMU gemiddeld per jaar 3,5 ha aan

geherstructureerd oppervlak oplevert. Gezien de aanlooptijd van projecten zullen de eerste twee tot drie jaar van de OMU minder dan deze 3,5 ha per jaar worden gerealiseerd. In de volgende jaren zal dit gecompenseerd kunnen worden. Hiermee wordt ca. 50% van de opgave voor herstructurering van privaat bedrijventerrein in de Provincie Utrecht door de OMU opgepakt.

- De OMU ondersteunt gemeenten bij de planvoorbereiding van herstructureringsprojecten. De OMU reserveert hiervoor € 1 mln. van het door de Provincie ingebrachte vermogen. Hiermee ondersteunt de OMU gemeenten met het opstellen van 20 plannen van aanpak / masterplannen (zie ook paragrafen 5.4. en 5.5. voor de onderbouwing van deze targets).

## 4 Juridische vorm en besturingsmodel

### 4.1 Naamloze Vennootschap

OMU is een overheidsbedrijf met de juridische vorm van een Naamloze Vennootschap. Er is gekozen voor deze privaatrechtelijke rechtsvorm om de volgende redenen:

- De ontwikkelingsmaatschappij zal zich bezighouden met privaatrechtelijke activiteiten: aankoop en verkoop van vastgoed, deelnemingen in bedrijven en contractuele samenwerking. Een privaatrechtelijke rechtsvorm ligt dan meer voor de hand dan een publiekrechtelijke (zijnde een afdeling van de provincie).
- Met deze privaatrechtelijke rechtsvorm kan slagvaardig, efficiënt en professioneel worden opgetreden.
- De markt gaat er van uit dat bij een private rechtsvorm investeringen moeten renderen. De maatschappij wordt daarmee niet zo snel gezien als “subsidie-loket”.
- Er kan rendement worden onttrokken, indien gewenst.
- Andere partijen kunnen (in een later stadium) deelnemen in onderliggende entiteiten van deze private rechtsvorm, door daaraan aanvullend aandeelhoudend kapitaal ter beschikking te stellen.

De Provincie Utrecht is oprichter en 100% aandeelhouder van de ontwikkelingsmaatschappij. Daarmee heeft de Provincie Utrecht ook 100% zeggenschap over het bedrijf. De ontwikkelingsmaatschappij is het instrument dat de provincie inzet om een bijdrage te leveren aan de oplossing van de problematiek van herstructurering van bedrijventerreinen.

### 4.2 Besturingsmodel/governance structuur

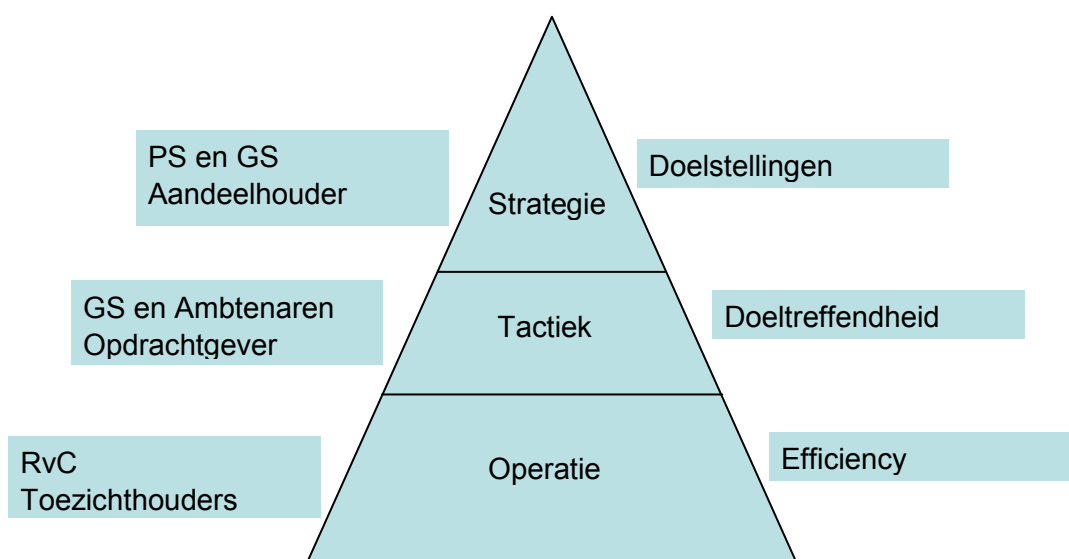
De ontwikkelingsmaatschappij dient de doelstellingen van de Provincie te verwezenlijken. Hiertoe stelt de Provincie kapitaal beschikbaar, geeft de maatschappij doelstellingen en taken mee en wordt de Provincie enig aandeelhouder. De directie van de maatschappij is vervolgens verantwoordelijk voor het uitvoeren van deze taken, onder toezicht van een Raad van Commissarissen.

De Provincie dient de maatschappij te blijven aansturen. Bij deze aansturing zijn er verschillende rollen.

- Aandeelhouder (budgetrecht/financier)
- Opdrachtgever (beleid/toetsers)
- Raad van Commissarissen (toezichthouder met reglement)



In onderstaand figuur zijn de rolhouders aangegeven en de inhoud van de sturing van die rolhouders.



#### *Aandeelhoudersrol*

Vanuit haar aandeelhoudersrol stuurt de Provincie op:

- Het kader voor het te voeren beleid op onderhavig gebied
- Het budget in termen van eigen vermogen dat zij beschikbaar wil stellen.
- De benoeming en het ontslag van de directie van de maatschappij
- Het goedkeuren (of afkeuren) van de jaarrekening.
- Het verlenen van decharge aan de RvC en de directie voor het gevoerde beleid in samenhang met jaarcijfers.

#### *Raad van Commissarissen (RvC)*

De RvC vervult de rol van toezichthouder op en adviseur van de directie. Ook heeft de RvC een goedkeurende rol bij (nader omschreven) zwaarwegende investeringsbeslissingen. Hierbij heeft zij primair het belang van de onderneming voor ogen. Daarnaast heeft de RvC een belangrijke taak in het controleren van de werkwijze en de prestaties van de directie van de maatschappij. Tot slot keurt zij de door de directie voorgestelde (jaar)begrotingen goed en stelt zij de door de directie opgestelde jaarrekening vast, die ter goedkeuring aan de aandeelhouder(s) worden voorgelegd. De RvC kan de directie schorsen indien daartoe aanleiding bestaat.

De aandeelhouder(s) benoemt(en) de leden van de Raad van Commissarissen.

De Raad van Commissarissen zal bestaan uit 3 onafhankelijke leden. Het is daarbij van belang dat de noodzakelijke expertise voor het functioneren van de maatschappij in deze Raad wordt vertegenwoordigd. De volgende expertises zullen in de RvC vertegenwoordigd dienen te zijn:

- Vastgoedmarktkennis, zo mogelijk gecombineerd met kennis van de bedrijventerreinenmarkt;
- Kennis van opereren op het snijvlak van publiekrecht en privaatrecht, zo mogelijk gecombineerd met kennis van het vastgoedrecht;

- Kennis van en een netwerk in het Utrechts bedrijfsleven;
- Kennis van investmentmanagement en risicomangement.

#### *Directie*

De directie van de maatschappij bepaalt het beleid van de NV en heeft de dagelijkse leiding van de maatschappij en alle daarbij behorende activiteiten. De directie vertegenwoordigt bovendien de NV in de relatie tot derden. De directie wordt benoemd door de aandeelhouder op voordracht van de RvC.

In de statuten van de NV zullen de bevoegdheden van de directie worden vastgelegd.

Daarbij zullen de volgende bepalingen worden opgenomen:

- De directie is zelfstandig bevoegd verplichtingen tot € 100.000,- aan te gaan;
- Verplichtingen boven dit bedrag dienen voor instemming te worden voorgelegd aan de RvC;
- De directie legt projectplannen, investeringsvoornemens, samenwerkingscontracten en voorstellen voor deelnemingen voor aan de RvC, met een daarbij behorende financiële onderbouwing en risicoanalyse.
- Indien de RvC een dergelijk investeringsvoornemen heeft goedgekeurd, krijgt de directie mandaat dit project uit te voeren, waarbij de directie het eerder genoemde bedrag voor verplichtingen kan overschrijden.
- Rapportageplichten over de uitvoering en stand van de projecten zullen nader worden geformuleerd tussen RvC en Directie.

### 4.3 Aansturing van de ontwikkelingsmaatschappij

#### *Opdrachtgeverrol*

De inhoudelijke aansturing vindt met name plaats vanuit de opdrachtgeverrol van de Provincie. Dit gebeurt op hoog ambtelijk niveau onder verantwoordelijkheid van de Directie.

Deze geeft op basis van een ondernemingsplan (in jaarlijkse termijnen) opdrachten. Hierbij wordt nauw gelet op de beleidsdoelstellingen (herstructureren van bedrijventerreinen). De provincie zal vanuit haar opdrachtgeverschap niet sturen op het dagelijks opereren van de maatschappij of op de individuele projecten op locatieniveau. De sturing vindt plaats op het abstractieniveau van gewenste output van de maatschappij, dus op de prestaties die in termen van de beleidsdoelstellingen worden geleverd.

Daar wordt in hoofdstuk 5 nader op ingegaan.

#### *Invloed Provincie op opereren OMU*

Gedeputeerde Staten hebben ook invloed op het (tactisch) opereren van de maatschappij. Hiertoe hebben directie en RvC een meldingsplicht aan de aandeelhouder (het college van GS) bij investeringsbeslissingen vanaf € 2 mln.

De aandeelhouder dient tijdig op de hoogte te worden gesteld van te nemen (zwaarwichtige of controversiële) beslissingen afhankelijk van bijvoorbeeld de hoogte van de investeringssom, het maatschappelijke belang van een project of het risicoprofiel. De regel is dat OMU pas na ommekomst van 2 weken na melding tot daadwerkelijke beslissingen overgaat.

## 4.4 Europeesrechtelijke aspecten staatssteun/aanbestedingsplicht

De ontwikkelingsmaatschappij wordt gefinancierd vanuit de provincie. Hierbij kunnen aspecten van staatssteun en aanbestedingsrecht aan de orde zijn.

### *Staatssteun*

Er is in beginsel sprake van staatssteun als er aan de volgende cumulatieve criteria is voldaan:

- de steun wordt door de overheid verleend of met overheidsmiddelen bekostigd;
- de steun verschaft een economisch voordeel aan onderneming(en) die zij niet langs de normale commerciële weg zouden hebben verkregen;
- dit voordeel is selectief, wat inhoudt dat het ten goede komt aan bepaalde onderneming(en);
- het voordeel moet de mededinging vervalsen of dreigen te vervalsen en
- een (potentiële) invloed op de tussenstaatse handel hebben.

De vervalsing van de mededinging en de beïnvloeding van het handelsverkeer zijn moeilijk vast te stellen. De Europese Commissie oordeelt vaak al snel dat aan dit criterium is voldaan.

Bij het verlenen van subsidie aan de ontwikkelingsmaatschappij wordt aan de eerste drie criteria voldaan (overheidssteun, verschaft een economisch voordeel aan de ontwikkelingsmaatschappij die zij normaliter niet zou hebben verkregen, andere ondernemingen verkrijgen dit voordeel niet).

Aangezien de financiering van de ontwikkelingsmaatschappij als staatssteun kan worden aangemerkt is beoordeeld of deze financiering op rechtmatige wijze kan plaatsvinden. Zoals ook blijkt uit een advies van Nysingh Advocaten-Notarissen d.d. 20 oktober 2010 kunnen de door de ontwikkelingsmaatschappij te verrichten activiteiten grotendeels als zogenoemd DAEB (Dienst van Algemeen Economisch Belang) worden aangemerkt (zoals bedoeld in de DAEB-Vrijstellingsbeschikking). Kanttekening hierbij is dat voor het aanwijzen van een DAEB moet worden aangetoond dat er sprake is van marktfalen in die zin dat de activiteiten niet, althans niet op de wijze die de overheid wenst, door marktpartijen worden aangeboden. Naar verwachting kunnen de herstructureringsactiviteiten als DAEB worden aangemerkt.

Dit kan anders liggen met betrekking tot de diensten met betrekking tot het begeleiden van gemeenten bij het opstellen van een plan van aanpak. Deze activiteiten zijn wellicht eerder aan te merken als ‘gewone economische activiteiten’ dan als DAEB. In de markt zijn verschillende project/ingenieursbureau’s actief die deze diensten eveneens aanbieden. Om deze diensten toch in de huidige opzet mee te kunnen nemen zou het een oplossingsrichting kunnen zijn om deze diensten vooraf (voor aanvang van de activiteiten van de NV) openbaar aan te besteden. Dit, er van uitgaande dat de NV de personen die de ‘plan van aanpak (pva) diensten’ gaan uitvoeren niet zelf in huis wil hebben (anders was het wellicht een betere optie zijn om deze personen rechtstreeks onder de provincie te laten vallen) maar in concurrentie inhuurt. Een (Europese) aanbesteding waarbij onverkort alle pva diensten ‘in de markt’ worden gezet heeft, tot gevolg dat er geen

sprake meer kan zijn van staatssteun. Immers, er wordt geen selectief voordeel verstrekt aan een onderneming die zij anders niet zou hebben verkregen (de opdracht zelf is dan op commerciële wijze verkregen en zij wordt verstrekt aan een gemeente). Een aanbesteding vooraf zou ook weinig tot geen afbreuk doen aan de beoogde opzet van de ontwikkelingsmaatschappij.

#### *Aanbestedingsrecht*

Een opdracht van een aanbestedende dienst boven de toepasselijke drempelwaarde € 4.845.000 (voor Werken) en € 193.000 (voor Diensten) is in beginsel aanbestedingsplichtig. Dit is niet wenselijk aangezien het niet de bedoeling is dat de gehele opdracht in concurrentie wordt aanbesteed. De overheidbijdrage dient immers te gaan naar de ontwikkelingsmaatschappij.

Zowel de provincie als de ontwikkelingsmaatschappij (een zogenoemde publiekrechtelijke instelling) zijn aan te merken als aanbestedende dienst. Op de aanbestedingsplicht bestaan uitzonderingen. Bijvoorbeeld het verwerven van grond en gebouwen en opdrachten die aanbestedende diensten onderling plaatsen op basis van een ‘alleenrecht’ of ingeval er sprake is van ‘quasi-inbesteding’.

Voorzover er al sprake is van een aanbestedingsplichtige Overheidsopdracht kan er een beroep worden gedaan op quasi-inbesteding (zie ook het advies van Nysing Advocaten-Notarissen d.d. 29 oktober 2010).

Bij quasi-inbesteding verstrekt een aanbestedende dienst een opdracht aan een (rechtens van hem te onderscheiden) derde zonder daarvoor een aanbestedingsprocedure te volgen, indien:

- De aanbestedende dienst op die derde toezicht kan uitoefenen als ware het zijn eigen dienst;
- De derde het merendeel van zijn werkzaamheden verricht ten behoeve van de aanbestedende dienst of de aanbestedende diensten die hem controleren.

Het eerste criterium houdt onder meer in dat er sprake moet zijn van een strak toezicht en een sterke controle, waarmee de provincie de handelingsvrijheid van de bestuurders of commissarissen van de ontwikkelingsmaatschappij kan beperken.

In voornoemd advies wordt aangegeven dat door middel van het opnemen van bepalingen in de statuten en het directiereglement van de NV de provincie voldoende controle heeft, om onder de definitie van quasi-inbesteding te vallen, terwijl de NV tevens op de door de provincie gewenste afstand blijft.

## 5 Financiën

### 5.1 Globale duiding opgave

De totale te herstructureren oppervlakte bedrijventerrein bedraagt in de provincie Utrecht ca. 1.300 ha. De intensiteit van de herstructurering verschilt van terrein tot terrein, zodat het lastig is een algemene kostenopgave voor deze operatie te geven.

De verhouding tussen privaat gebied en publiek gebied op een bedrijventerrein bedraagt gemiddeld 70%-30%. Voor herontwikkeling komt over het algemeen niet het gehele bedrijventerrein in aanmerking, maar slechts een kleiner gedeelte, ca. 10%. Langs deze globale berekening bedraagt de totale opgave voor herontwikkeling ca. 90 ha.

De ervaring leert dat herontwikkeling van delen van een bedrijventerrein een spin off kennen van minimaal eenzelfde oppervlak.

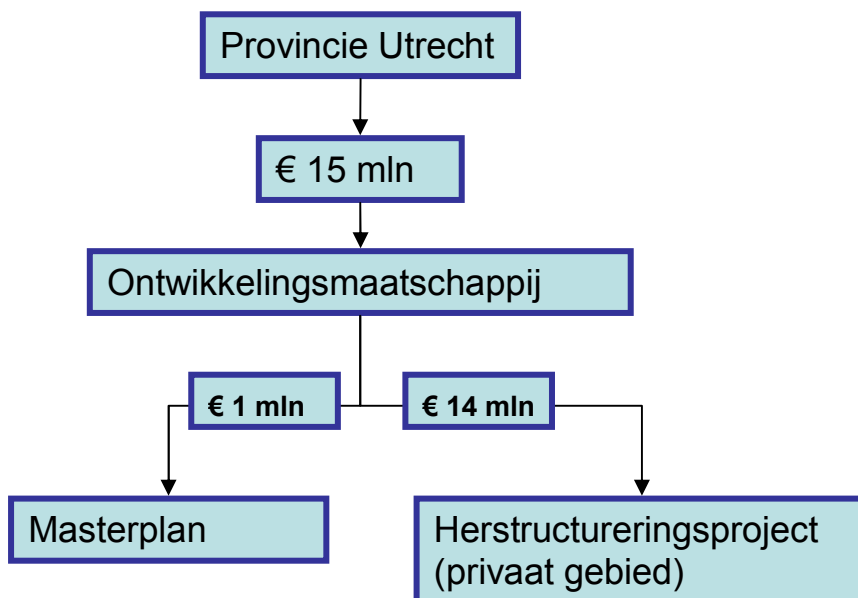
### 5.2 Uitgangspunten bij herstructureren bedrijventerreinen

Voor de ontwikkelingsmaatschappij en de financiële uitwerking hiervan zijn de volgende uitgangspunten gehanteerd:

- De Provincie stelt vermogen beschikbaar voor het herstructureren van (delen van) bedrijventerreinen (private kavels en gebouwen)
- De financiële inzet van de Provincie staat in verhouding tot de doelstellingen van de maatschappij (wordt later in dit hoofdstuk uitgewerkt).
- Vanuit de ontwikkelingsmaatschappij wordt procesondersteuning aangeboden en uitgevoerd, om te komen tot Plannen van Aanpak/Masterplannen voor de herstructurering van bedrijventerreinen. Een deel van het beschikbaar gestelde vermogen wordt hiervoor aangewend.
- Met het overig beschikbaar gestelde vermogen wordt risicodragend geparticipeerd in herstructureringsprojecten.
- Opbrengsten uit projecten vloeien terug naar het werkkapitaal van de ontwikkelingsmaatschappij (gedeeltelijk revolverend karakter).
- Beschikbaar kapitaal € 15 mln. (€ 10 mln. provinciale gelden en € 5 mln. Rijk).

### 5.3 Uitwerking naar middelen

In grote lijnen geeft dit het volgende beeld:



### 5.4 Procesmanagement voor Masterplannen

Utrecht kent een groot aantal te herstructureren bedrijventerreinen. Hoewel de problematiek algemeen wordt onderkend, zijn voor deze terreinen nog geen plannen van aanpak of Masterplannen ontwikkeld om te komen tot de gewenste uitvoering van de herstructurering van het bedrijventerrein. Om deze Masterplannen te ontwikkelen is een inzet van gemeenten en het gevestigde bedrijfsleven noodzakelijk. Partijen moeten met elkaar een gedeelde en integrale toekomstvisie van het bedrijventerrein opstellen om langs deze weg te komen tot een concrete aanpak van het bedrijventerrein. Langs deze weg kunnen ook plannen voor herontwikkeling van delen van het terrein worden geïnitieerd.

De provincie Utrecht wil de totstandkoming van deze toekomstvisie en Masterplannen stimuleren. Daartoe dient een deel van het beschikbaar gestelde kapitaal te worden aangewend.

De ervaring leert dat het proces om te komen tot een dergelijk Masterplan ca 2 jaar duurt. In deze tijd kan een gedragen gebiedsvisie worden ontwikkeld, waarbij alle partijen voldoende gelegenheid hebben om terug te koppelen naar achterbannen.

De ervaring leert tevens dat een fulltime projectmanager 2 projecten kan aansturen. Dat betekent dat na een periode van 2 jaar met de inzet van een fulltime projectmanager 4 Masterplannen kunnen worden opgeleverd.

Uitgaande van een salariskost van € 100.000,- per jaar voor een projectmanager, kosten 4 Masterplannen € 200.000,-.

Van het beschikbaar gestelde kapitaal van € 15 mln., zal € 1 mln worden gereserveerd voor het ontwikkelen van plannen van aanpak. Dat betekent dat de maatschappij als concrete taakstelling meekrijgt om voor 20 bedrijventerreinen plannen van aanpak te ontwikkelen. Uitgaande van een gemiddeld oppervlak van een bedrijventerrein van ca. 30 ha. wordt hiermee 600 ha. bedrijventerrein van een plan van aanpak voorzien.

## 5.5 Investerings in herontwikkeling

De activiteiten van de ontwikkelingsmaatschappij in de herontwikkeling van bedrijventerrein betreft risicodragende de participatie in deze herontwikkeling. Het terugverdienmodel van participatie bestaat uit het klassieke model van eigendom hebben of kopen, transformeren en weer verkopen. Door een adequate projectenselectie kunnen opbrengsten worden gegenereerd, die in volgende projecten ingezet kunnen worden. Er is daarmee sprake van een deels revolverend karakter.

Uitgangspunt voor de ontwikkelingsmaatschappij is een zo groot mogelijke hefboom te realiseren. Met de inzet van de provinciale middelen moet zoveel mogelijk (maatschappelijk) kapitaal worden gegenereerd voor de herstructurering van bedrijventerreinen.

De strategie van de ontwikkelingsmaatschappij zal er daarom op gericht zijn om zoveel mogelijk te streven naar participaties in projecten via deelneming in daartoe op te richten vennootschappen. Hiermee wordt bereikt dat ook anderen, gemeenten of private partijen, kapitaal inleggen. Daarnaast zullen de deelnemingen vreemd vermogen aantrekken voor deze participaties, waardoor een aanvullende multiplier kan ontstaan.

Met de ter beschikking gestelde € 14 mln aan eigen vermogen, kan in totaal € 87,5 mln worden gegenereerd voor de herstructurering van bedrijventerreinen. Nadere berekeningen in een simulatiemodel geven dan een herontwikkeld oppervlak van ca. **50 ha.**

De berekeningen in het simulatiemodel (zie bijlage 1 bij dit plan) gaan uit van verlieslatende projecten. Op basis hiervan zal het beschikbare vermogen afnemen. Dat beeld hoeft niet voor elk project realiteit te worden indien de ontwikkelingsmaatschappij in de projectenselectie ook rendabele projecten weet op te nemen. Sturing op een juiste mix van projecten kan het resultaat van de maatschappij vergroten. Daarnaast kunnen verliezen beperkt worden door per project/per deelneming ook partijen te betrekken met een winstoogmerk en vooral deze partijen zoveel mogelijk het feitelijke werk te laten uitvoeren. Hier zal op gestuurd moeten worden.

Op basis van deze berekeningen wordt de ontwikkelingsmaatschappij deze concrete target meegegeven.

## 5.6 Risicomanagement

Het risicomanagement zal een belangrijk onderdeel zijn van de uitvoeringspraktijk van de ontwikkelingsmaatschappij. Er wordt risicodragend geparticipeerd in herontwikkeling van bedrijfsmatig vastgoed. Een belangrijke reden van het marktfalen op dit gebied hangt samen met de grote financiële en juridische risico's van deze activiteit.

Het beheersen van deze risico's dient daarom prioriteit te krijgen. Sturing op deze risico's zal het resultaat van de ontwikkelingsmaatschappij in belangrijke mate bepalen. Er zal een continue afweging van de risico's in relatie tot het eigen vermogen moeten worden gemaakt. Belangrijke variabelen om op te sturen zijn:

- De aanschafprijs van bedrijfsmatig vastgoed in relatie tot de veronderstelde opbrengsten;
- De duur van het proces van herontwikkeling;
- De belegging van de risico's in de voorgenomen participatievorm;
- Juridisch/procedurele voorwaarden voor de voorgestane eindbestemming;
- Het vinden van afnemers voor de voorgestane eindbestemming;
- Beheersing van de kosten van herontwikkeling.

Om het risicomanagement goed vorm te geven zal elk investeringsvoorstel van de ontwikkelingsmaatschappij een uitgewerkte risicoparagraaf moeten bevatten.

In deze risicoparagraaf dient te worden ingegaan op de volgende elementen:

- Samenwerkingsrisico's
- Organisatierisico's
- Politieke risico's
- Publiekrechtelijke risico's
- Maatschappelijk risico
- Ruimtelijke risico's
- Planontwikkelingrisico's
- Grondexploitatierisico
- Afzetrisico
- Exploitatierisico's
- Financieel risico.

Bovendien dient een afweging plaats te vinden van voorgenomen nieuwe risico's in relatie tot de risico's in de bestaande portefeuille en in relatie tot het eigen vermogen van de ontwikkelingsmaatschappij.

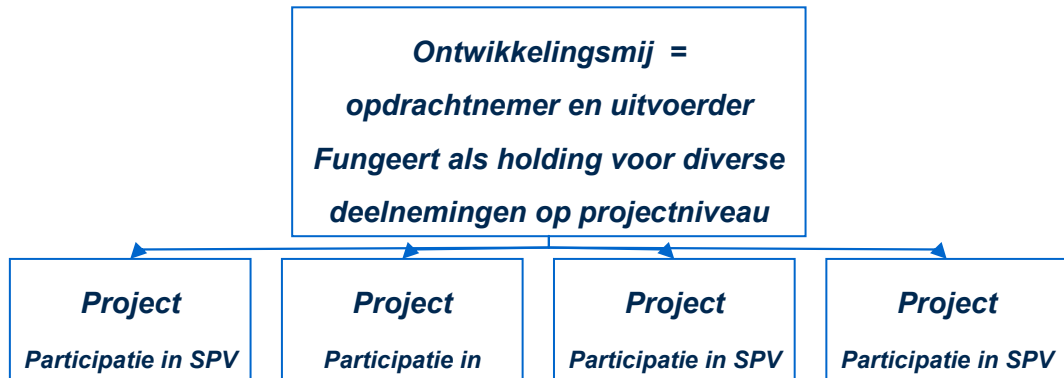
De ontwikkelingsmaatschappij zal tevens in het kader van de Jaarstukken dienen te rapporteren over de risico's in de participatieportefeuille en de beheersmaatregelen die hiervoor genomen zijn.

## 5.7 Participatiemodaliteiten

De ontwikkelingsmaatschappij zal op projectniveau samenwerken met publieke en private partners. Alleen op deze wijze kan de veronderstelde hefboomwerking worden



gerealiseerd. Per project zal een afweging worden gemaakt welke vorm van samenwerking het meest geschikt is, op basis van de wensen van de betrokken partijen ten aanzien van inbreng van kapitaal, zeggenschap, risicoverdeling en uitvoering.



De volgende modaliteiten voor participatie kunnen aan de orde zijn.

#### *Contractuele samenwerking*

Contractuele samenwerking is aan de orde indien partijen duidelijk te omschrijven eigen activiteiten verrichten in het kader van de uitvoering van een project en er geen zwaarwegende argumenten zijn voor de oprichting van een gezamenlijke onderneming in dit verband. Deze samenwerking zal gefaseerd contractueel overeengekomen worden. Van een Intentie-overeenkomst, naar een samenwerkingsovereenkomst naar een realisatieovereenkomst.

#### *Deelneming in een privaatrechtelijke rechtsvorm*

Bij omvangrijke projecten van langere duur, die ook voor de ontwikkelingsmaatschappij aan de orde kunnen zijn, wordt de samenwerking tussen partijen veelal vormgegeven in een specifieke privaatrechtelijke rechtsvorm. Samenwerking, belang en risicoverdeling komen dan tot uiting in de aandelenverhouding tussen de participerende partijen.

Veelal zal gebruik worden gemaakt van de CV/BV constructie. Op basis hiervan kan op projectniveau vreemd vermogen worden aangetrokken bij kapitaalverschaffers. In deze constructie worden twee soorten vennoten onderscheiden.

- De commanditair vennoot, die slechts aansprakelijk is voor het door hem ingebrachte kapitaal.
- De beherend vennoot, die persoonlijk en hoofdelijk aansprakelijk is voor de schulden van de CV.

Om de aansprakelijkheid van de beherend vennoot te beperken wordt hiervoor een specifieke BV opgericht.

Gelet op de rol en functie van de ontwikkelingsmaatschappij, een hefboom om middelen vrij te maken voor de herstructurering van bedrijventerreinen, zal deze vooral optreden als commanditair vennoot. Dit ook om de aansprakelijkheid als beherend vennoot voor de schulden van de CV niet op zich te nemen.

Naast deze CV/BV-constructie zijn er meerdere privaatrechtelijke rechtsvormen denkbaar, waarin de ontwikkelingsmaatschappij zal participeren. Op projectniveau zal hiervoor de afweging moeten worden gemaakt.

Om de toegevoegde waarde van de ontwikkelingsmaatschappij in het kader van het marktfaalen op dit gebied te realiseren, zal binnen deze privaatrechtelijke rechtsvormen onderscheid worden gemaakt in de uit te geven aandelen en zal de aandelenverhouding in relatie tot het beschikbaar gestelde kapitaal variëren. De ontwikkelingsmaatschappij zal per project hierin een afweging moeten maken op belang van het project in relatie tot het beslag op het eigen vermogen.

#### *Garantstelling*

Binnen beide samenwerkingsmodaliteiten kan een garantstelling aan de orde zijn. De ontwikkelingsmaatschappij stelt zich bij externe vermogenverschaffers aansprakelijk voor een gedeelte van het risico van het project. Hiermee kunnen de risico's van een project beheersbaar en marktconform worden voor andere partijen om te participeren.

### 5.8 Funding: beschikbaar stellen vermogen aan de maatschappij

De Provincie stelt het vermogen aan de ontwikkelingsmaatschappij beschikbaar door directe overmaking van de beschikbare middelen naar de ontwikkelingsmaatschappij. Daarmee kan de ontwikkelingsmaatschappij aanvullende inkomsten genereren door te sturen op rendement van het (nog) niet aangewende vermogen. Het resultaat hiervan is meegenomen in het simulatiemodel en daarmee in de targets voor de maatschappij.

## 6 Inrichting organisatie

### 6.1 Personele bezetting en huisvesting OMU

#### *Hoofdlijn personele bezetting*

De personele bezetting van de OMU bestaat uit een relatief klein team van circa 4-5 personen van in totaal circa 3 fte. Over de definitieve personele invulling zal worden besloten na aanstelling van de directeur. Voorlopig wordt uitgegaan van onderstaande opzet.

Tabel 6.1 Personele invulling OMU

Functie	Aantal	fte totaal	Beschrijving werkzaamheden
Directeur	1	0,5	- Aansturing OMU - Externe contacten
Planeconoom / investeringsmanager	1	0,5-1	- Beoordelen businesscases - Adviseren investeringsbeslissingen
Procesmanager	1	0,5	- Gemeenten ondersteunen met planvoorbereiding - Inhuur en coördineren procesmanagers - Procesmanagement projecten
Secretarieel ondersteuner	1-2	1,0	- Secretariële ondersteuning

Bovenstaande opzet betekent een kleine en flexibele organisatie met beperkte vaste lasten (personeelskosten, huisvestingskosten). Externe capaciteit (bijvoorbeeld projectleiders/procesmanagers) worden naar behoefte ingehuurd.

De organisatie dient flexibel te kunnen opereren naar gelang de marktomstandigheden en de dynamiek van de projecten. De personele bezetting van de OMU dient daarom ook flexibel worden ingericht (inhuur en tijdelijke contracten). Vanwege de benodigde continuïteit van de organisatie kan hiervan indien nodig worden afgeweken.

Het aantal projecten in portefeuille en het aantal businesscases dat dient te worden beoordeeld en/of opgesteld zal in de loop van de jaren wijzigen. De inzet van de functie van planeconoom / investeringsmanagers zal daarom variëren tussen 0,5 en 1,0 fte.

#### *Directie*

De directie (directeur) van de ontwikkelingsmaatschappij is verantwoordelijk voor de dagelijkse leiding van de maatschappij. Gezien de beperkte personele bezetting van de

maatschappij dient de directeur brede ervaring en expertise te hebben. Belangrijke kwalificaties voor de functie zijn:

- ervaring met processen bij overheid en bedrijfsleven;
- kennis en ervaring met het (her)ontwikkelingsproces van bedrijfslocaties;
- kennis en ervaring met beheer en herstructurering van bedrijfslocaties;
- kennis van vastgoedexploitatie, -recht, financiering;
- zeer goede communicatieve vaardigheden;
- managementervaring.

De directeur heeft de dagelijkse leiding over de maatschappij en alle daarbij behorende activiteiten. Hij geeft leiding aan de medewerkers van de OMU, informeert de RvC en de aandeelhouder en legt investeringsbeslissingen aan de RvC voor. Daarnaast is de directeur hét gezicht van de OMU naar buiten toe. Een belangrijk deel van zijn werk bestaat uit het onderhouden van contacten met externe partijen zoals gemeenten, vastgoedeigenaren, vastgoedpartijen, financiers etc.). Het is de taak van de directeur om te weten wat er op het gebied van bedrijventerreinen speelt in zijn werkgebied.

#### *Planeconoom / Investeringsmanager*

De planeconoom / investeringsmanager is binnen de OMU de inhoudelijke expert op de volgende gebieden:

- businesscases
- vastgoed(financiering)
- grond- en vastgoedexploitaties
- risicomanagement
- investeringskeuzes.

Hij/zij stelt businesscases op of beoordeelt aangedragen businesscases, doet voorstellen voor optimalisatie en adviseert de directie over investeringsbeslissingen. Daarnaast ondersteunt hij/zij de directie bij het opzetten van projectorganisaties (bijvoorbeeld het oprichten van project BV's)

#### *Procesmanager*

De OMU heeft naast de taak van herstructureren van private gronden ook de taak om gemeenten te ondersteunen bij planvoorbereiding van herstructureringsprojecten (procesmanagement). Concreet levert de OMU personele capaciteit en expertise om samen met gemeenten plannen van aanpak/masterplannen op te stellen voor herstructureringsprojecten (voor openbaar gebied en/of privaat gebied).

Voor de uitvoering van deze taak kan de OMU naast eigen personeel ook externe capaciteit inhuren. Hiervoor beschikt de OMU over specifiek bestemde financiële middelen (zie hoofdstuk 5: Financiën). De procesmanager van de OMU is verantwoordelijk voor de inhuur en aansturing van deze externe procesmanagers. Daarnaast ondersteunt hij/zij zelf ook gemeenten bij het opstellen van plannen.

De procesmanager van de OMU is een ervaren procesmanager met concrete ervaring met het herstructureren van bedrijventerreinen. Hij/zij heeft leidinggevende ervaring en beschikt over sterke communicatieve vaardigheden.

### *Secretariële ondersteuning*

De secretariële ondersteuners verzorgen de gangbare ondersteuning voor het functioneren van de organisatie. Zij zijn onder meer verantwoordelijk voor de continue bereikbaarheid van de organisatie (tijdens werkuren), administratie en officemanagement.

### *Huisvesting*

De OMU dient voor haar huisvesting over kantoorruimte te beschikken. Gezien de omvang van de personele bezetting (inclusief enkele externe procesmanagers) heeft de OMU behoefte aan 100-150 m<sup>2</sup> kantoorruimte.

## 6.2 Exploitatieopzet

### *Apparaatskosten*

Onderstaande tabel geeft een overzicht van de voorziene jaarlijkse apparaatskosten.

Tabel 6.2 Exploitatieopzet OMU

Post	Kosten per jaar	Opmerking
Personeelskosten (incl. sociale- en werkgeverslasten)	€ 250.000	Incl. procesmanager OMU
Huisvesting	€ 30.000	Uitgaande van 150 m <sup>2</sup> en een huur van € 200/m <sup>2</sup> (alles inclusieve)
Bedrijfsvoering	€ 50.000	O.m. externe accountant, kantoorbenodigdheden, PR, advies etc..
Vergoeding RvC	€ 20.000	Uitgaande van 3 leden RvC en 4 bijeenkomsten per jaar
<b>Totaal per jaar</b>	<b>€ 350.000</b>	

Bovengenoemde kosten worden jaarlijks gemaakt voor het functioneren van de OMU. Deze kosten komen in beginsel (zoveel mogelijk) ten koste van de projecten die worden uitgevoerd. De inzet van personele capaciteit van de OMU in projecten komt ten laste van de projectexploitatie (hierbij wordt in de te hanteren tarieven rekening gehouden met overhead binnen de OMU). Specifieke projectkosten komen ook ten laste van de exploitatie van de projecten. In het simulatiemodel in bijlage 1 wordt dit verantwoord onder AK. De kosten van de organisatie komen derhalve niet voor rekening van de provincie.

De inhuur van externe procesmanagers ten behoeve van het opstellen van masterplannen voor gemeenten is een variabele kostenpost. Hiervoor bestaat een specifiek gereserveerd bedrag van € 1 mln. (zie hoofdstuk 5 Financiën).

### *Opstartkosten*

Voor het oprichten en opstarten van de OMU dienen eenmalig kosten worden gemaakt. Het betreft onder meer de kosten voor:

- een kwartiermaker;
- oprichtingskosten (opstellen statuten, reglement RvC, directiereglement, aandeelhoudersovereenkomst, notaris, inschrijven KvK etc.)

- wervingskosten personeel
- inrichting kantoorruimte en bedrijfsbenodigdheden (o.m. computers, telefoons, printers etc.).

De totale ingeschatte opstartkosten bedragen € 150.000,-. Deze kosten komen eveneens ten laste van de OMU en worden in (stel) 5 jaar ten laste van de Verlies- en Winstrekening gebracht.

## 7 Vervolg

Na een positieve besluitvorming van Provinciale Staten tot oprichting van de ontwikkelingsmaatschappij op basis van dit ondernemingsplan kan de maatschappij daadwerkelijk opgericht worden. Hierbij zijn de volgende activiteiten/stappen voorzien:

- Opstellen statuten NV door de notaris
- Opstellen reglement voor de Raad van Commissarissen
- Opstellen directiereglement
- Goedkeuringsprocedure Ministerie van Binnenlandse Zaken
- Inrichting organisatie door een kwartiermaker
- Werven en benoemen leden RvC en directie.