



Datum : 23 november 2010
Afdeling : ECV
Registratienummer: 2010INT264327

Nummer PS: PS2010MME16
Commissie : MME
Portefeuillehouder : Van Lunteren

Titel : Oprichting NV Ontwikkelingsmaatschappij

Inhoudsopgave

Ontwerpbesluit	pag. 3
Toelichting	pag. 5
Bijlage(n): Businessplan	pag. 11

Aan Provinciale Staten,

Inleiding/Essentie/Samenvatting

Om de aanpak van herstructurering van bestaande bedrijventerreinen te stimuleren wil de provincie Utrecht een Ontwikkelingsmaatschappij oprichten met als primair doel; de herstructurering van bestaande bedrijventerreinen. Het gaat hierbij om een Naamloze Vennootschap, waarvan de provincie 100% eigenaar wordt. Doel van de maatschappij is door het risicodragend investeren in privaat vastgoed, de herstructurering van het terrein, zowel publiek als privaat, te stimuleren. De maatschappij kent een eigen organisatie met een Raad van Commissarissen. De aansturing van de maatschappij door de provincie loopt via de aandeelhoudersvergadering op basis van het bijgevoegde businessplan

Voorgeschiedenis

De provincie Utrecht heeft jarenlang een herstructureringsbeleid gevoerd dat gericht is op het opknappen van het publieke (gemeentelijke) deel van bedrijventerreinen. In dit kader is de afgelopen 9 jaar ruim € 30 mln. rijks- en provinciaal geld via provinciale programma's geïnvesteerd in bedrijventerreinen. Onder impuls van de aanbevelingen van de Taskforce Herstructurering Bedrijventerreinen (Commissie Noordanus) is op landelijk niveau in 2008 het accent verlegd naar samenwerking en verzakelijking, waarbij ook het private deel van bedrijventerreinen duurzaam wordt aangepakt. Dit heeft geleid tot het Convenant Bedrijventerrein 2010-2020 tussen het Rijk, het IPO en de VNG (hierna: het Convenant) over de aanpak van bedrijventerreinen. De oprichting van een provinciale ontwikkelingsmaatschappij is een van de instrumenten die worden ingezet om de aanpak van verouderde bedrijventerreinen in de provincie te realiseren.

Meetbaar / beoogd beleidseffect

Doel van de maatschappij is de herstructurering van ongeveer 50 ha netto bedrijventerreinen exclusief het publieke domein, zoals wegen en groenvoorzieningen in de periode tot 2025

Financiële consequenties

U wordt gevraagd de middelen ter grootte van € 15 mln. beschikbaar te stellen. Over de wijze van overdracht van het vermogen aan de maatschappij wordt u nader geïnformeerd. Afhankelijk van nadere uitwerking van een risicoparagraaf en op basis van nog op te stellen en vast te stellen statuten wordt besloten op welke wijze de middelen aan de maatschappij worden overgedragen. Om deze reden zijn de beslispunten voor GS geformuleerd onder voorwaarde van een positief besluit met betrekking tot de nog te ontvangen risico-analyse.

**Bestuurlijke dilemma's / politieke gevoeligheid**

Het oprichten van een privaatrechtelijke rechtspersoon is een bijzondere activiteit voor de provincie Utrecht. Het past binnen de taken die in de Provinciewet zijn opgenomen. Wel is enige terughoudend gepast omdat de publieke weg meestal meer waarborgen biedt met betrekking tot de openbaarheid en de publieke controle. De keuze voor dit instrument dient (zie art. 158 Provinciewet) in het bijzonder te zijn aangewezen voor de behartiging van het openbaar belang. Om met meer slagvaardigheid op de markt te kunnen opereren is het noodzakelijk om een rechtspersoon op te richten. De vorm van een N.V. is hiervoor ook de meest geëigende vorm. Door de Provincies Brabant en Overijssel is eveneens voor een vergelijkbare vorm gekozen. De provincie Utrecht is in deze variant voor 100% aandeelhouder en als zodanig verantwoordelijk voor die aansturing. In de uitwerking in het businessplan zijn voldoende waarborgen opgenomen om die sturing te geven door middel van een duidelijk mandaat van provinciale staten naar gedeputeerde staten.

Overwogen oplossingsrichtingen en alternatieven

Ten aanzien van de overige keuzemogelijkheden in het PHP heeft de voorgestelde variant de voorkeur.

- ten opzichte van subsidieverstrekking: het via het publiekrecht subsidiëren van herstructureringsplannen zorgt ervoor dat de financiële middelen sneller uitgeput zijn, waardoor er effectief minder hectares aangepakt kunnen worden.
- ten opzichte van participatie per project: het rechtstreeks deelnemen in projecten brengt een financieel risico met zich mee en vergt voor ieder project veel ambtelijke inzet op financieel en juridisch terrein
- ten opzichte van een regionaal ontwikkelingsbedrijf: het participeren in een regionaal ontwikkelingsbedrijf waarbij gemeenten en provincie beide aandeelhouders zijn is afhankelijk van de deelname van de gemeenten en biedt slechts een gemiddeld sturingsniveau.

Deze varianten zijn op meerdere momenten aan de hand van de keuzenota (bijgevoegd) besproken in de directie, het college van GS en de commissie MME. De uitkomst hiervan is dat er met brede instemming is gekozen voor de variant om een ontwikkelingsmaatschappij op te richten.

Voorgesteld wordt te besluiten tot de oprichting van de NV Ontwikkelingsmaatschappij via de voorgestelde werkwijze.

Gedeputeerde Staten,

voorzitter, R.C. Robbertsen

secretaris, Drs. H.H. Sietsma



Provinciale Staten van Utrecht in vergadering bijeen op maandag 13 december 2010;

Op het voorstel van Gedeputeerde Staten van 23 november 2010, afdeling ECV, nummer 2010INT264327;

Overwegende;

- Dat in 2008 het accent binnen het provinciale beleid ten aanzien van de herstructurering van bedrijventerrein verlegd is naar samenwerking en verzakelijking, waarbij ook het private deel van bedrijventerreinen duurzaam wordt aangepakt.
- Dat het wenselijk is om de aanpak van bedrijventerreinen uit te voeren met een zo groot mogelijk rendement én draagvlak

Gelet op;

- Het convenant tussen het Rijk, het IPO en de VNG over de aanpak van bedrijventerreinen en;
- Het Provinciaal Herstructurerings Plan
- Art. 167, vierde lid Provinciewet

Besluiten:

▪ ARTIKEL 1

Vast te stellen dat er geen wensen en bedenkingen bestaan met betrekking tot het voorgenomen besluit van Gedeputeerde Staten tot de oprichting van de NV Ontwikkelings Maatschappij Utrecht met als primair doel de herstructurering van bestaande bedrijventerreinen aan te pakken;

▪ ARTIKEL 2

De middelen ter grootte van € 15 mln. ter beschikking te stellen ten behoeve van de oprichting van de NV Ontwikkelingsmaatschappij.

voorzitter,

griffier,



provincie DE *Utrecht*



1. Algemeen

In het Convenant Bedrijventerreinen 2010-2020 tussen het Rijk, het IPO en de VNG (hierna te noemen: Het Convenant) hebben de provincies een belangrijke regierol bij de ontwikkeling van nieuwe terreinen en de herstructurering van de bestaande bedrijventerreinen. Om de herstructurering van verouderde bedrijventerreinen ter hand te nemen, heeft de provincie Utrecht in maart 2010 een Provinciaal Herstructureringsplan (PHP) vastgesteld en aangeboden aan de ministers van VROM en Economische Zaken. Dit PHP is vervolgens door het Rijk goedgekeurd waardoor het Rijk € 5 mln. aan de provincie Utrecht beschikbaar heeft gesteld voor de versnelling van de herstructurering.

De herstructureringsopgave, zoals opgenomen in het PHP, bedraagt 1300 ha bruto (exclusief faciliteiten en transformaties). Het PHP bevat voor de vier deelregio's een eerste prioritering/fasering van de aanpak van deze opgave. Daarnaast is in het PHP de hoofdlijn van de provinciale uitvoeringsstrategie opgenomen. De kernpunten hiervan zijn:

- De provinciale inzet wordt exclusief gericht op privaat gebied
- De gemeenten zijn en blijven verantwoordelijk voor het publieke domein op de bedrijventerreinen op hun grondgebied
- De markt pakt de herstructurering van privaat gebied te weinig op
- De provincie kan de herstructurering van zowel het publieke domein als van private kavels en panden stimuleren door strategisch in te grijpen, daar waar de markt het niet oppakt
- De voorkeur gaat uit naar het instrument van een private NV met een gedeeltelijk revolverend fonds.

Integrale aanpak en samenwerking

De provinciale ontwikkelingsmaatschappij is onderdeel van een integrale aanpak van bedrijventerreinen die tot doel heeft een goede regionale afstemming van vraag en aanbod tot stand te brengen in kwantitatieve en kwalitatieve zin.

Op basis van het Convenant zullen gemeenten binnen regio's tot samenwerking moeten komen over de planning, programmering en fasering van nieuwe bedrijventerreinen en de herstructurering van bestaande terreinen. De provincie heeft de regiogemeenten verzocht deze samenwerking vast te leggen in regionale convenanten. Om regiogemeenten te stimuleren tot duurzame samenwerking zijn regionale convenanten als voorwaarde gesteld voor de inzet van de provinciale Ontwikkelingsmaatschappij. Zonder regioconvenant onderneemt de ontwikkelingsmaatschappij in de betreffende regio geen activiteit. Bovendien mogen regio's alleen nieuwe (nog niet bestaande) bedrijventerreinen ontwikkelen als zij in het regioconvenant afspraken hebben gemaakt over herstructurering en als er sprake is van een goed onderbouwde en regionaal afgestemde planning, programmering en fasering in kwalitatieve en kwantitatieve zin.

Het Convenant biedt, naast een kader voor herstructurering, ook een kader voor planning en realisatie van nieuwe terreinen. Deze planningsopgave voor de provincie Utrecht is 335 ha, en geldt daarbij als maximaal te realiseren capaciteit. Voor dat deel van de 335 ha waarvoor op 1 januari 2011 nog geen bestemmingsplan of ontwerpbestemmingsplan is vastgesteld, geldt dat deze capaciteit door de provincie 'boven de markt' gehouden wordt en dat door regiogemeenten pas overgegaan kan worden tot realisatie van deze capaciteit wanneer dit zorgvuldig en binnen regionale afstemming is onderbouwd.

In bijzondere gevallen zal de provincie, binnen de flexibiliteitsbepalingen van het vigerende provinciale ruimtelijke beleid, planologische medewerking verlenen 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.



De opgave

In het PHP wordt de totale herstructureringsopgave tot 2020 geschat op ca. 1300 ha bruto bedrijventerrein. Het gaat hierbij om een ruwe schatting op basis van de opgaven van gemeenten. Van deze 1300 ha is ongeveer 30% publiek domein en 70% privaat domein. De ontwikkelingsmaatschappij opereert alleen op het private deel, het publieke domein is een opgave voor de gemeenten. Ook naar zwaarte van de herstructureringsopgave zijn grote verschillen te constateren; van lichte vormen van revitalisering tot zware herstructureringsopgaven. In het kader van de uitwerking van de regioconvenanten wordt een nadere inventarisatie van de opgave gemaakt. Op basis van ruwe kengetallen wordt de **feitelijke herstructureringsopgave** voor de private gedeelten van bedrijventerreinen geschat op ca. **90 ha**, waarvan naar verwachting ongeveer 50 ha kan worden uitgevoerd onder regie van de ontwikkelingsmaatschappij. Op basis van financiële modellen wordt geschat dat met de beschikbare middelen (circa € 14 mln.) in totaal 50 ha kan worden aangepakt.

De keuze voor een Naamloze Vennootschap

In het nu voorliggende voorstel wordt de vorming van een Ontwikkelingsmaatschappij nader uitgewerkt. Op hoofdlijn wordt gekozen voor een private structuur; Naamloze Vennootschap met 100% van de aandelen in eigendom van de provincie. Deze NV fungeert als holding voor verschillende participaties bij de herstructurering van private gedeelten van bedrijventerreinen. Partners kunnen o.a. andere overheden en/of commerciële marktpartijen zijn. De NV wordt geleid door een eigen directeur met een Raad van Commissarissen. De provincie heeft de rol van aandeelhouder.

Het privaatrechtelijke instrument van een NV Ontwikkelingsmaatschappij biedt de provincie de positie om samen met gemeenten de herstructurering van bedrijventerreinen te initiëren en daarnaast te participeren in projecten met private partners. Hierbij kunnen de financiële risico's voor de provincie worden afgedekt.

Bij de keuze voor dit model voor een ontwikkelingsmaatschappij hebben verschillende afwegingen een rol gespeeld:

- de doelstellingen van de maatschappij
- de financiën
- de juridische vorm
- de aansturing.
- de risico's

In het bijgevoegde businessplan wordt een verdere uitwerking van de doelen, werkwijze en structuur van de ontwikkelingsmaatschappij uiteengezet.

De taken en werkwijze van de NV

Taken

- Uitvoeren procesmanagement om te komen tot plannen van aanpak voor de herstructurering van bedrijventerreinen. (In Brabant is deze taak gescheiden van de herstructureringsmaatschappij ondergebracht bij de NV BOM). Op basis van een provinciale opdracht met bijbehorende middelen wordt deze taak uitgevoerd.
- Aankoop, herontwikkeling en verkoop van bedrijfsmatig vastgoed op bedrijventerreinen door middel van uitvoerings-BV's.
- Participeren in de herontwikkeling van bedrijventerreinen.

Werkwijze

- In overleg met gemeenten en ondernemersverenigingen worden plannen van aanpak voor de herstructurering van bedrijventerreinen ontwikkeld. Vanuit deze processen kan de vraag voortkomen om te participeren in de herontwikkeling van een deel van het privaat gebied van het terrein. Deze vraag wordt doorgeleid naar de Ontwikkelingsmaatschappij.



- De Ontwikkelingsmaatschappij koopt zelf bedrijfsmatig vastgoed aan of participeert in de aankoop van bedrijfsmatig vastgoed met andere (private) partijen, met als doelstelling te komen tot herontwikkeling of tijdelijke verhuur. Na herontwikkeling of tijdelijke verhuur wordt het vastgoed weer verkocht aan een bedrijf of belegger.
- Door de juiste projectenmix te hanteren kunnen verlieslatende projecten worden verevend met winstgevendende projecten. De kans op verevening is gering omdat de maatschappij met name actief is waar marktfalen aan de orde is (ervaring provincie Noord Brabant)
- De beschikbaar gestelde middelen kunnen door de systematiek van ‘kopen, herstructureren/verhuren en weer verkopen’ meermalen worden ingezet voor dezelfde doelstelling. In die zin heeft de middeleninzet een beperkt revolverend karakter. Door de verliezen beperkt te houden komt de hoofdsom terug waardoor deze opnieuw geïnvesteerd kan worden.

Rollen provincie en organen NV

Provinciale Staten

Provinciale Staten kunnen controle uitoefenen met behulp van de in overeenstemming met de Nota Verbonden Partijen van de Provincie Utrecht en tevens op grond van het businessplan/de statuten verstrekte gegevens.

Gedeputeerde Staten

De rechtspersoon Provincie Utrecht wordt aandeelhouder voor 100%. Het college van gedeputeerde staten neemt in de praktijk de besluiten namens de aandeelhouder. Op basis van de begrotings- en verantwoordingscyclus van de onderneming worden de stukken behandeld ten behoeve van de algemene vergadering van aandeelhouders. Het college van Gedeputeerde Staten heeft, als aandeelhouder, invloed op de operationele en tactische inzet van de maatschappij en stemt af met de Raad van Commissarissen.

Raad van Commissarissen

De Raad van Commissarissen ziet toe op de continuïteit van de onderneming en staat de directie met raad bij. Dient, mede vanuit risicomanagement, in te stemmen met belangrijke investeringsbeslissingen. De Raad van Commissarissen wordt benoemd door de aandeelhoudersvergadering. Er worden, in overeenstemming met de Nota Verbonden Partijen, externe personen, die geen functie bij de provincie Utrecht uitoefenen, voorgedragen.

2. Wettelijke grondslag

- Artikel 158 lid 1 Provinciewet, waarin de bevoegdheid is geregeld van GS om tot privaatrechtelijke rechtshandelingen van de provincie te besluiten
- Artikel 158 lid 2 Provinciewet, waarin de deelneming in verenigingen, indien dat in het bijzonder aangewezen moet worden geacht voor het te dienen openbaar belang
- Nota Verbonden Partijen Provincie Utrecht

3. Beoogd effect

Doel van de maatschappij is de herstructurering van ongeveer 50 ha netto bedrijventerreinen exclusief het publieke domein, zoals wegen en groenvoorzieningen in de periode tot 2025

4. Argumenten

De keuze voor het instrument van een NV Ontwikkelingsmaatschappij verdient de voorkeur boven andere mogelijkheden (zoals subsidieverstreking, participatie per project, regionale ontwikkelingsbedrijven met een bredere scope) omdat:

- de provincie 100% aandeelhouder is, waardoor de mogelijkheid tot sturing groter is dan bij de subsidievariant
- een mogelijkheid bestaat om private gedeelten van bedrijventerreinen aan te pakken. Deze mogelijkheid is overigens ook aanwezig bij andere varianten;



- de financiële risico's formeel overzichtelijk zijn en in eerste instantie beperkt tot € 15 mln. (de middeleninzet, zie verder kopje financiën);
- er, net als bij een regionaal ontwikkelingsbedrijf met een bredere scope, een katalyserende werking van uit gaat voor andere private partijen om te investeren in de Utrechtse bedrijventerreinen;
- de aanpak van ca.50 ha verouderde bedrijventerreinen mogelijk realiseerbaar is omdat er sprake is van een gedeeltelijk revolving fund.

De keuze voor een privaatrechtelijke rechtsvorm is daarmee bijzonder aangewezen voor de behartiging van het hiermee te dienen openbaar belang, te weten de herstructureringsstaak. (zie onder kopje 'juridisch'). Het keuzeproces is begeleid door Ecorys, een resource en consultancybureau dat ook de oprichting van de Brabantse Ontwikkelings Maatschappij heeft ondersteund.

5. Financiën

De oprichting van een ontwikkelingsmaatschappij is voor de provincie Utrecht uniek en bevat aanzienlijke kansen en bedreigingen. De uitkomsten zijn gebaseerd op veel aannames die van groot belang zijn voor de uiteindelijke uitkomst. Enkele aanzienlijke aannames/risico's zijn de doorlooptijd van investeringen, aankooprijks van grond, investeringsmogelijkheden, toegankelijkheid van de kapitaalmarkt en de participatie van private partijen. Het risico dat aannames tegenvallen is niet ondenkbaar en kan leiden tot druk op extra middelen. Daarom zal, voordat gedeputeerde staten tot feitelijke oprichting overgaan, nog aanvullend onderzoek naar de risico's, de haalbaarheid, het kritisch vermogen en de wijze van aansturing van de maatschappij, zoals die in de statuten zal worden vastgelegd) plaatsvinden.

6. Realisatie

Het doel is medio 2011 de NV Ontwikkelingsmaatschappij operationeel te hebben. Na vaststelling in provinciale staten gaat de realisatiefase in werking, tijdens welke alle benodigde juridische en financiële stappen worden genomen. Ook dan wordt concreet gezocht naar invulling van de functie van directeur en de samenstelling van de Raad van Commissarissen.

7. Juridisch

Op grond van art. 158, tweede lid, Provinciewet kunnen Gedeputeerde Staten besluiten tot de oprichting van (onder meer) vennootschappen, indien dat in het bijzonder aangewezen moet worden geacht voor de uitoefening van het daarmee te dienen openbaar belang. Het besluit wordt niet genomen dan nadat Provinciale Staten een ontwerpbesluit is toegezonden en in de gelegenheid zijn gesteld hun wensen en bedenkingen ter kennis van Gedeputeerde Staten te brengen. Een dergelijk besluit behoeft de goedkeuring van de Minister. De goedkeuring kan slechts worden onthouden wegens strijd met het recht of het algemeen belang.

Over de inhoud

Nysingh Advocaten heeft een nader advies uitgebracht over hoe de transactie van de provincie aan de NV betiteld moet worden: als subsidie, als opdracht of anderszins (bijvoorbeeld een 'gewone' storting op aandelen in de NV) en wat daarvan de mogelijke juridische gevolgen zijn. Tevens adviseerde Nysingh over de aansprakelijkheid van de provincie in de diverse rollen die zij invult (als aandeelhouder, geldverstrekker, opdrachtverlener en toezichthouder).

De conclusies die getrokken kunnen worden, zijn de volgende:

1. De geldstroom van de provincie naar de NV, cq. de rechtsverhouding tussen de provincie en de NV is te duiden als een opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie. Deze opdracht is op grond van het Besluit Aanbestedingsregels Overheidsopdrachten in beginsel aanbestedingsplichtig. Omdat de N.V. de meest aangewezen partij is om deze opdracht uit te voeren, kan de provincie een beroep doen op de uitzondering die 'quasi-inbesteden' genoemd wordt. Deze uitzondering houdt op hoofdlijnen in dat



een aanbestedende dienst een opdracht, zonder aanbesteding te houden, kan geven aan een andere aanbestedende dienst als zij daarop toezicht houdt alsof het een eigen dienst is én de dienst voor ongeveer 90% voor haar wordt verricht. Het wordt verdedigbaar geacht dat aan deze criteria is voldaan door de omschrijving van de werkzaamheden en toezicht in het businessplan.

2. Er kan met succes een beroep op de Vrijstellingsbeschikking (Europese Commissie PbEG 2005, L312/67) kan worden gedaan en dat de financiering dus in de vorm van een Dienst van Algemeen en Economisch Belang (DAEB) kan worden vormgegeven.
3. Het wordt goed mogelijk geacht om de inrichting van de NV zodanig juridisch vorm te geven dat deze zowel aanbestedingsrechtelijk als staatssteunrechtelijk 'Europa-proof' is.
4. Het financiële risico dat de provincie als aandeelhouder loopt, bedraagt de hoogte van het gestorte kapitaal. Onder bijzondere omstandigheden kan er persoonlijke aansprakelijkheid van de bestuurders (lees: directie), de commissarissen en zelfs de aandeelhouders aan de orde zijn. In de jurisprudentie is het criterium daarvoor: 'dat als er sprake is van medebepalen van het beleid (als ware hij bestuurder: lees directeur) er persoonlijke aansprakelijkheid kan zijn. De provincie als aandeelhouder moet dus geen bestuursdaden verrichten of feitelijk bepalend zijn voor het reilen en zeilen van de NV.

De volgende kanttekeningen zijn te plaatsen:

- Om aan de criteria van de Vrijstellingsbeschikking (de DAEB) te blijven voldoen en eveneens een beroep te kunnen doen op de uitzondering van quasi-inbesteden, is het niet mogelijk de dienst uit te breiden naar een ontwikkelingsbedrijf met een bredere scope of andere organisaties aandeelhouder te laten worden van de NV. Indien dat aan de orde komt, dient er een nieuwe beoordeling plaats te vinden.
- De provincie mag niet op de stoel van het bestuur gaan zitten. Hiermee wordt aansprakelijkheid voor schulden van de NV voorkomen. In het businessplan en de nog op te stellen statuten worden daarom de rollen duidelijk omschreven. Alle betrokkenen moeten zich hiervan goed bewust zijn. Zo moet de provincie niet de schijn van kredietwaardigheid van de vennootschap bij derden opwekken om deze over te halen een overeenkomst te sluiten. Indien een derde op die schijn is afgegaan, kan de aandeelhouder aansprakelijk worden gesteld voor eventuele schulden.
- In vervolg op het voorgaande geldt er wellicht een vaak bij de overheid gevoelde "morele verplichting". De overheid respectievelijk de provincie zal, als de NV bij de provincie aanklopt voor aanvullende (financiële) middelen, niet snel nee zeggen.

8. Europa

Zie hierboven

9. Communicatie

n.v.t.

10. Bijlagen

Businessplan