

Aan Provinciale Staten

ONDERWERP	Organisatievorm voor de uitvoering van de woningbouwlocaties Woonwijk Vliegbasis Soesterberg, Sortie 16 en Kavels Westflank	TELEFOONNUMMER	+31655686599
		E-MAILADRES	erika.van.lindenberg@provincie-utrecht.nl
		DOMEIN/OPGAVE	LLO
DATUM	08-11-2022	TEAM	Project managementbureau Van Muilekom
DOCUMENTNUMMER	UTSP-1884317918-150	PORTEFEUILLEHOUDER	
VAN	Pleunie Josseaud		
NUMMER PS	PS2022RGW		
BIJLAGEN	<ol style="list-style-type: none">1. Adviesrapport 'Organisatievorm uitvoering woningbouwlocaties Woonwijk Vliegbasis Soesterberg, Sortie 16 en Kavels Westflank' (18-10-2022), inclusief alle bijlagen<ol style="list-style-type: none">a. Bijlage 1 Aandachtspunten PSb. Bijlage 2 Actualisatie Fakton verkoopstrategie VBS en Sortie 16c. Bijlage 3 Werkzaamheden en demarcatied. Bijlage 4 Afwegingskaders Nota Samenwerkende partijene. Bijlage 5 Procedurestappen onderhandse aanbestedingf. Bijlage 6 Juridisch advies AKDg. Bijlage 7 Stappenplan oprichting BVh. Bijlage 8 Concept Termsheet (conditielijst) Ontwikkelovereenkomsti. Bijlage 9 Advies Mazarsj. Bijlage 10 Expert Judgement APPMk. Bijlage 11 Oplegadvis APPM2. Organisatievorm Vliegbasis Soesterberg, Expert judgement APPM (31-10-2022)<ol style="list-style-type: none">a. Bijlage 2A Expert Judgement APPM (gelijk aan bijlage 10 van het adviesrapport)b. Bijlage 2B Oplegadvis APPM (gelijk aan bijlage 11 van het adviesrapport)		

Geachte dames en heren,

Essentie / samenvatting:

Graag willen wij u tijdens de commissievergadering RGW op 23 november aanstaande consulteren over het voorgenomen besluit van Gedeputeerde Staten om de uitvoeringsorganisatie voor de woningbouwlocaties Woonwijk Vliegbasis Soesterberg, Sortie 16 en kavels Westflank als aparte juridische entiteit in te richten. Dit zal in de vorm zijn van een besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid waarbij de provincie Utrecht 100% aandeelhouder is.

Inleiding:

U heeft op 17 november 2021 het geamendeerd besluit (PS 2021RGW05) genomen, waarmee u ons opdracht geeft om de interne en externe uitvoeringsorganisatie voor de woningbouwlocaties Woonwijk Vliegbasis Soesterberg, Sortie 16 en kavels Westflank nader uit te werken. U heeft ons hierbij verzocht om bij de uitwerking van deze varianten te werken binnen de kaders van kosten en opbrengsten, risico's, programma en planning van het programma Hart van de Heuvelrug / Vliegbasis Soesterberg en de door u aangedragen aandachtspunten in acht te nemen. Ook heeft u verzocht om het voorgenomen besluit en de uitgewerkte varianten ter consultatie aan uw Staten voor te leggen alvorens wij een definitief besluit nemen.

De essentie van de afweging kunt u terugvinden in deze Statenbrief. In de bijlage 1 bij deze Statenbrief vindt u ons Adviesrapport 'Organisatievorm uitvoering woningbouwlocaties Woonwijk Vliegbasis Soesterberg, Sortie 16 en Kavels Westflank' met daarin opgenomen een nadere onderbouwing van de gemaakte afweging. Dit adviesrapport geeft antwoord op de vraag op welke wijze de uitvoering van de woningbouwlocaties het beste kan worden vormgegeven. Naast de door u aangedragen aandachtspunten, gaat deze rapportage onder andere in op de scope van de opdracht, de vastgestelde provinciale kaders waarbinnen de opdracht moet worden uitgevoerd en de rol en positie van ons en PS. Wij hebben APPM verzocht een Expert Judgement uit te voeren op het adviesrapport, zie bijlage 2. Daarnaast is door Fakton de verkoopstrategie uit 2021 herbevestigd om de woonwijk Vliegbasis Soesterberg in delen te verkopen en Sortie 16 als geheel.

In dit voorstel kan hiermee worden geconcentreerd op de vorm van de organisatie (intern of extern), Dit betreft geen vertrouwelijke informatie waarmee de openbare behandeling van de stukken in de commissie RGW geborgd is.

Opgave:

De Vliegbasis Soesterberg is een gebied met een rijke geschiedenis, unieke cultuurhistorische waarden en specifieke natuurwaarden gelegen in de gemeenten Soest en Zeist. De transformatie van de Vliegbasis Soesterberg onderscheidt een aantal projecten, te weten: het reeds gerealiseerde Park en de nog te realiseren Woonwijk en Kavels Westflank. De provincie is sinds 2009 grondeigenaar en voert daarmee de regie op deze woningbouwontwikkelingen. Daarnaast is de provincie ook eigenaar van de naastgelegen grond voor de woonwijk Sortie 16. Voor deze woningbouwlocaties heeft de provincie hoge ambities. Naast een bijdrage aan de woningbouwopgave in de provincie is één van de doelstellingen om met de opbrengsten van de grondverkoop van de woningbouwlocaties Woonwijk Vliegbasis Soesterberg, Sortie 16 en Kavels Westflank de reeds gedane investeringen in het Park Vliegbasis en het programma Hart van de Heuvelrug terug te verdienen.

Het inrichten van een uitvoeringsorganisatie is van belang om de provinciale belangen te borgen en de woningbouwlocaties Woonwijk Vliegbasis Soesterberg, Sortie 16 en Kavels Westflank zo goed mogelijk te kunnen realiseren. Met een specifiek voor deze opgave ingerichte uitvoeringsorganisatie met voldoende mandaat en een heldere opdracht, kunnen we 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 .

Adviesrapport 'Organisatievorm uitvoering woningbouwlocaties Woonwijk Vliegbasis Soesterberg, Sortie 16 en Kavels Westflank' (18-10-2022):

Naast de door u aangedragen aandachtspunten gaat dit adviesrapport in op de scope van de opdracht, de rol en positie van GS en PS en de kaders waar binnen de opdracht dient te worden uitgevoerd. Voor beide varianten wordt duidelijk dat zij meer overeenkomsten vertonen dan verschillen. Voor het overgrote deel van de aandachtspunten maakt het weinig uit of de uitvoeringsorganisatie intern of extern wordt ondergebracht. Zo zijn de vastgestelde kaders en de scope van de opdracht en het benodigde mandaat in beide varianten gelijk en kan de rol/positie van PS en GS in beide varianten goed geborgd worden. De door u aangedragen aandachtspunten maken helder dat het vraagstuk zich toe moet spitsen op het vinden van de best passende organisatievorm, vóór de provincie en vóór de opgave.

Een belangrijk knelpunt bij de uitvoering van deze opgave zijn de interne procedures ten aanzien van inkoop/aanbesteding van personeel, diensten en werken. Deze procedures zijn niet ingericht op dit soort uitvoeringswerkzaamheden. Ze werken vertragend en sluiten niet aan bij de benodigde executiekracht en het benodigde handelingstempo. Daarnaast passen de benodigde mandaten niet binnen de huidige mandaatstructuur. Intern organiseren kan in theorie, maar het vraagt een aangepast mandaat voor de Opgavemanager en een afwijkingsbesluit waarin wordt bepaald dat de interne inkoopprocedures niet van toepassing zijn. Dit zou tot gevolg hebben dat er een 'status aparte' wordt georganiseerd die niet in lijn is met de organisatievisie en -werkwijzen. Wij zijn daar geen voorstander van.

Daarnaast onderschrijft, door u vastgestelde Nota Samenwerkende partijen, de wenselijkheid van het extern organiseren. Deze in het voorjaar vastgestelde Nota bevat afwegingskaders om de governance, risicoprofiel en dergelijke van nieuwe en bestaande samenwerkingsrelaties te onderzoeken en te bepalen. Op basis van deze afwegingskaders wordt als juridische vorm een deelneming in een privaatrechtelijke kapitaalvennootschap in de vorm van naamloze of een besloten vennootschap geadviseerd. De Nota Grondbeleid geeft aan dat het voeren van grondexploitaties niet tot de primaire taken van de provincie behoort en ook niet structureel is geborgd. De provincie kan wel deelnemen in grondexploitaties via bijvoorbeeld een PPS-constructie (verbonden partij), zo stelt de Nota Grondbeleid.

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

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

Sturing

Een belangrijk punt is de vraag op welke wijze de bestaande organisatie sturing houdt op deze externe uitvoeringsorganisatie.

De opdracht die de uitvoeringsorganisatie van ons krijgt, zal worden vastgelegd in een (ontwikkel)overeenkomst. Hierin worden de tactische en operationele uitvoeringstaken ten behoeve van de aanleg/ontwikkeling van de woningbouwlocaties vastgelegd. De uitvoeringsorganisatie heeft voldoende mandaat nodig om haar taken uit te kunnen voeren en moet zakelijk kunnen handelen binnen een dynamische marktomgeving. Dit betekent echter niet dat er een 'carte blanche' gegeven wordt aan de uitvoeringsorganisatie. Het bestemmingsplan, stedenbouwkundig plan, natuurinclusief en het 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.

Wij willen zeggenschap hebben 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, blijven wij 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 hebben de goedkeuring van de aandeelhouder nodig, voordat de externe uitvoeringsorganisatie verder kan met de uitvoering van haar werkzaamheden. In de te nemen (aandeelhouders)besluiten over de essentiële keuzes worden in ieder geval de scope, de methode waarop, de procedures en de financiële consequenties inzichtelijk gemaakt. Op het moment dat de gevraagde besluitvorming niet binnen uw vastgestelde kaders valt, wordt het voorstel ter besluitvorming aan u voorgelegd. De afspraken hierover worden vastgelegd in de (ontwikkel) overeenkomst en het directiestatuut van de uitvoeringsorganisatie. Om te zorgen voor een goede verbinding met de provincie, zal er binnen de provincie een accountmanager voor de uitvoeringsorganisatie worden benoemd. Daarnaast zal er een externe adviescommissie met inhoudelijke expertise worden ingesteld die de uitvoeringsorganisatie en de provincie van advies kan voorzien bij besluitvorming. Deze afspraken worden vastgesteld in, de op te stellen, (ontwikkel)overeenkomst en statuten. Het is aan de provincie of en wanneer dit een bindend advies moet zijn.

Rechtsvorm en Fiscaliteit

Fiscaliteit speelt een belangrijke rol in dit vraagstuk. Een bepalend onderdeel daarbij is wanneer de grond overgaat van de provincie naar de externe uitvoeringsorganisatie. De externe uitvoeringsorganisatie inrichten als een extern projectbureau die in opdracht van de provincie taken uitvoert, zoals het bouw- en woonrijp maken en het tenderen van de woonvlekken, past het beste bij deze opgave. De grond, daarmee een belangrijk sturingsinstrument, blijft zo lang mogelijk bij de provincie. De bouwrijpe grond zal, na de te doorlopen tenderprocedures, in tranches worden geleverd aan de externe uitvoeringsorganisatie. De externe uitvoeringsorganisatie levert vervolgens op haar beurt de bouwrijpe grond door aan de marktpartijen en aan de afnemers van de vrije kavels. De winst die wordt gemaakt als gevolg van de grondtransactie komt op deze manier toe aan de provincie, waardoor de Vennootschapsbelasting (VPB) druk laag zal zijn. De externe uitvoeringsorganisatie is de contractant van de marktpartijen en particulieren en dus in eerste lijn verantwoordelijk voor het nakomen van de verplichtingen. Er ontstaat op deze manier een duidelijk aanspreekpunt voor de marktpartijen en afnemers van de vrije kavels en de regie over de totale gebiedsontwikkeling blijft in handen van de externe uitvoeringsorganisatie. Op die manier ontstaat er voor de afnemers van de grond (marktpartijen en particulieren) een eenduidig loket, en is door de voorgestelde grondrouting het vermeende VPB-risico dat bij besluitvorming in november 2021 was voorzien, lijkt weggenomen. Het juridisch advies van AKD en de fiscale toets van Mazars onderschrijven dit. De afstemming met de belastingdienst in het kader van horizontaal toezicht moet nog plaatsvinden, dit zal zijn nadat wij u geconsulteerd hebben tijdens de commissievergadering RGW op 23 november aanstaande.

Regeling complexe investeringsprojecten

In het voorjaar van 2022 heeft u de nota Investeren, Waarderen en Exploiteren vastgesteld. Hierin is bepaald dat voor sommige investeringsprojecten het wenselijk kan worden geacht om deze intensief bestuurlijk te volgen. Voor dergelijke projecten is de 'regeling complexe investeringsprojecten' vastgesteld. In de bijbehorende statenvoorstellen wordt dan expliciet vermeld, of op uw initiatief besloten, dat een dergelijk project als 'complex investeringsproject' wordt geclassificeerd. U wordt over de voortgang van alle investeringsprojecten gerapporteerd via het Meerjaren Investeringsprogramma, welke bij de Kadernota en de Begroting wordt meegestuurd en vastgesteld. Over complexe investeringsprojecten wordt ook gerapporteerd in de Paragraaf Projecten van de Begroting en jaarstukken en indien afgesproken met u via aparte tussentijdse rapportages. Op dit moment rapporteren wij u ten behoeve van het programma Hart van de Heuvelrug op deze manier. We stellen voor om dit op deze wijze van rapporteren te continueren.

Expert Judgement APPM:

Door APPM is een Expert Judgement uitgevoerd op de door ons te maken keuze ten aanzien van de uitvoeringsorganisatie voor de woonlocaties Vliegbasis Soesterberg, Sortie 16 en Kavels Westflank. APPM komt eveneens tot de conclusie dat een externe uitvoeringsorganisatie het beste past bij het doel om deze woningbouwlocaties succesvol en beheerst tot ontwikkeling te brengen. De verdere ontwikkeling en realisatie van de gebiedsontwikkeling in de vorm van een gebiedsentiteit buiten de provincie sluit volgens APPM het beste aan bij de eisen die dit project stelt in de komende uitvoeringsfase.

Vervolgprocedure / voortgang:

Op 23 november aanstaande bent u, in de commissievergadering van RGW, in de gelegenheid om – bij wijze van consultatie – input mee te geven voor de definitieve besluitvorming in GS. Na deze consultatie zullen wij een definitief besluit nemen. Indien wij een definitief besluit nemen tot het inrichten van een externe uitvoeringsorganisatie, wordt er een wensen- en bedenkingenprocedure doorlopen.

Graag geven we u gelegenheid om voorafgaand aan de commissievergadering van 23 november technische vragen te stellen tijdens een digitaal inloopspreekuur. Op dinsdag 15 november van 18.30 uur tot 20.00 uur is het team Hart van de Heuvelrug en Woonwijk Vliegbasis Soesterberg (APPM) aanwezig om uw vragen te beantwoorden en waar gewenst toelichting te geven.

Gedeputeerde Staten van Utrecht,

Voorzitter,
mr. J.H. Oosters

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