

**Rekenkameronderzoek
naar PPS-constructie
in relatie tot grondbeleid
Gemeente Helmond**

Den Haag, 30 oktober 2013

Auteurs: Paul Van Dijk en Ron Pekelharing

Status: Definitief 131030

Kenmerk: PvD/RP/131030 - Rapport rekenkameronderzoek PPS-constructie Suytkade

Inhoudsopgave

1. Inleiding	4
1.1 Aanleiding	4
1.2 Onderzoekskader	4
1.3 Aanpak	4
1.4 Leeswijzer	6
2. Conclusies en aanbevelingen	8
3. Afwegingskader PPS-constructie in breder perspectief samenwerkingsmodellen bij gebiedsontwikkeling	11
3.1 Inleiding	11
3.2 Algemene praktijk PPS bij gebiedsontwikkeling	11
3.3 Publieke grondexploitatie:	11
3.3.1 Het 'traditionele model'	11
3.3.2 Publieke grondexploitatie: het bouwclaimmodel	12
3.4 Publiek/private grondexploitatie	13
3.4.1 Joint venture met nieuwe rechtspersoon	13
3.5 Private grondexploitatie	14
3.5.1 Concessiemodel	14
3.5.2 Exploitatieovereenkomst/ -plan	15
3.6 Beslisboom; Een hulpmiddel bij de modelkeuze	15
4. Analyse Beleidskaders gemeentelijk grondbeleid	19
4.1 Ontwikkeling doelstelling grondbeleid gemeente Helmond	19
4.2 Opinie op gemeentelijk grondbeleid Helmond	20
4.3 Plannings – en besluitvormingsprocessen: Handboek Projectmatig Werken en Financiële Verordening.	20
4.4 Afweging samenwerkingsmodel PPS Suytkade	21
4.4.1 Initiatief	21
4.4.2 Samenwerkingsovereenkomst en aankoop	23
4.4.3 Oprichtingsfase en oprichtingsbesluit GEM	24
4.5 Conclusie en aanbeveling	26
5. Risicobeheersing/-management	28
5.1 Inleiding	28
5.2 Financieel	28
5.2.1 Planeconomie voorbereidingsfase	28
5.2.2 Planeconomie uitvoeringsfase	29
5.2.3 Projectfinanciering	30
5.3 Contractuele aspecten, risico's en zekerheden	32
5.3.1 Aangaan samenwerking in de Raamovereenkomst	32
5.3.2 Het 4-punten plan	33
5.3.3 Aanpassing samenwerking 2011	34
5.4 Management en Governance	35

5.4.1 Uitvoeringsorganisatie	36
5.4.2 Sturingsrelatie Gemeente-Gem Suytkade	36
5.4.3 Accountantscontrole	37
5.5 Conclusies en aanbevelingen	38
6. Gebiedsontwikkeling Suytkade in perspectief kaderstellende en controlerende verantwoordelijkheid Gemeenteraad	40
6.1 Voorbereidingsfase; aankoop, beleidskaders, planontwikkeling, samenwerkingsmodel;	40
6.2. Kaderstellende en controlerende rol Gemeenteraad in planvoorbereiding t/m besluit Raamovereenkomst en oprichting GEM Suytkade	41
6.3 Kaderstellende en controlerende rol Gemeenteraad in algemene tijdslijn uitvoeringsfase GEM Suytkade	41
6.3.1 Analyse handelen bij twee-petten-kwestie in uitvoeringsfase GEM Suytkade	42
6.4 Conclusies en aanbevelingen	44
7. Benchmarkonderzoek	45
7.1 Algemene uitgangspunten	45
7.2 Verwerving gronden	46
7.3 Grondexploitatie staat sterk bloot aan risico's vastgoedontwikkeling	46
7.4 Management en organisatie	46
7.5 Financiering, risico en zekerheden	47
7.6 Rol Gemeenteraad	47
7.7 Conclusies	48
Bijlagen	i
Bijlage 1 Risico-actoranalyse	I

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

In de vergadering van de Gemeenteraad d.d. 2 oktober 2012 is de nota Grondbeleid 2013-2016 vastgesteld. Bij het vaststellingsbesluit is een motie aangenomen. Daarin wordt de Rekenkamercommissie van de gemeente Helmond gevraagd onderzoek uit te laten voeren naar het gevoerde grondbeleid en in het bijzonder naar de PPS-constructies op het gebied van grondbeleid.

1.2 Onderzoekskader

De geformuleerde onderzoeksvraag is meerledig:

1. Het onderzoek dient in te gaan op nut, noodzaak en effectiviteit van een samenwerkingsovereenkomst in de vorm van een PPS-constructie bij grondexploitatie. De gemeente Helmond heeft deze aanpak in de vorm van een grondexploitatie maatschappij (GEM) toegepast bij het ontwikkelen van het project Suytkade. Het onderzoek dient tevens inzicht te geven in de transparantie die kan worden geboden op het moment dat er een marktpartij verbonden is.
2. Onderzocht moet worden of het risicomanagement van de PPS-constructies in de grondexploitatie adequaat is en of de bestuurlijke informatievoorziening voldoet, beschikken de juiste functionarissen tijdig over voldoende kwantitatieve en kwalitatieve informatie voor het nemen van afgewogen beslissingen.
3. Onderzocht moet worden of de kwantitatieve en kwalitatieve informatievoorziening ten aanzien van PPS-constructies bij grondexploitatie aan de Gemeenteraad voldoet om beslissingen te nemen in het kader van zijn kaderstellende en controlerende rol.
4. Verder dient het onderzoek inzicht te geven in de wijze waarop andere gemeenten gebruik hebben gemaakt van de PPS-constructie bij grondexploitatie; een zogenaamd benchmark-onderzoek.

Het onderzoek is er op gericht om lessen te leren voor de toekomst.

1.3 Aanpak

Het onderzoek is uitgevoerd op basis van een uitgebreide dossieranalyse (projectdossier en gemeentelijke beleidskaders), aangevuld en verdiept met interviews van betrokken functionarissen in de gemeentelijke organisatie.

In de analyse en conclusies wordt er rekenschap gegeven van de momenten en de toenmalige tijdgeest en trends waarin keuzes zijn gemaakt en verantwoord. Nadrukkelijk wordt gesteld dat de gemeente op basis van het onderzoek lessen wil leren voor de toekomst. Aanbevelingen in deze rapportage worden nadrukkelijk beschreven in het actuele perspectief.

Hierna wordt kort beschreven op welke wijze in dit onderzoek uitwerking wordt gegeven aan de geformuleerde onderzoeksvragen.

Onderzoeksvraag 1: De PPS-constructie Suytkade betreft een grondexploitatie­maatschappij (GEM). Dit is een vergaand geïntegreerde samenwerkingsvorm bij gebiedsontwikkeling. In de praktijk van PPS bij gebiedsontwikkeling zijn diverse varianten en alternatieve samenwerkingsmodellen mogelijk. In onze onderzoeks­aanpak plaatsen we de grondexploitatie­maatschappij in het bredere perspectief van samenwerkings­modellen. Op die manier wordt nut, noodzaak en effectiviteit van PPS constructies in het algemeen en van de voor Suytkade toegepaste vorm in het bijzonder geanalyseerd. De analyse wordt geplaatst in de beleidskaders van het gemeentelijk grond­beleid en projectmatig werken.

Onderzoeksvraag 2: Ten behoeve van een adequate risicobeheersing bij gebiedsontwikkelings­projecten in het algemeen en PPS constructies in het bijzonder zijn een drietal invalshoeken belangrijk; projectmanagement/governance uitvoerings­organisatie, contractuele borging en financieel management. In ons onderzoek worden deze verschillende invalshoeken voor de specifieke PPS GEM Suytkade geanalyseerd.

Onderzoeksvraag 3: Een goed inzicht in de kwalitatieve en kwantitatieve informatie­voorziening is inhoudelijk sterk gerelateerd aan de voorgaande onderzoeksvragen. Bij deze onderzoeksvraag is het perspectief nadrukkelijk bepaald vanuit de Gemeenteraad. Hoe beïnvloedt de specifieke PPS GEM Suytkade de kaderstellende en controlerende rol van de Gemeenteraad. Deze vraag wordt beantwoord aan de hand van de tijdlijn voor de samenwerking waarbij de verschillende project­fases en elementaire beslismomenten in de samenwerking centraal staan.

De bevindingen worden beoordeeld op basis van beleidskaders en gemeentelijke richtlijnen betreffende delegatie door de Gemeenteraad, c.q. mandatering van het College van Burgemeester en Wethouders. In het onderzoek zijn de besluitvormings­documenten en raads­verslagen voor de belangrijkste beslismomenten geanalyseerd. De dossieranalyse is aangevuld en verdiept door middel van interviews met gemeentelijke functionarissen:

- Gemeentelijk projectdirecteur
- Planeconoom
- Administrateur Suytkade
- Manager Hoofdafdeling Financiën en Control
- Projectwethouder

Onderzoeksvraag 4: De rekenkamer­commissie wenst een benchmark­onderzoek. De PPS­constructie Suytkade is niet uniek qua organisatie en problematiek. Referenties zijn Bergse Haven (Bergen op Zoom), Spoorhaven/Stadsoevers (Roosendaal), Schuytgraaf (Arnhem), Waalsprong (Nijmegen) en Saendelft (Zaanstad).

Per ontwikkeling worden de belangrijkste aandacht­punten geïnventariseerd. Er wordt een algemene trend in de projecten beschreven en bevindingen met betrekking tot GEM Suytkade worden in dit perspectief geplaatst.

1.4 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt een overzicht gegeven van de conclusies en aanbevelingen in dit rapport.

In hoofdstuk 3 wordt een algemene toelichting gegeven voor de in het grondbeleid toe te passen samenwerkingsmodellen.

In hoofdstuk 4 wordt een analyse gemaakt van de relevante beleidskaders voor de gemeentelijke grondbeleidstrategie en de ontwikkeling die in het gemeentelijk grondbeleid Helmond is waar te nemen. Vervolgens worden de afwegingen voor de samenwerkingsvorm beschreven, zoals die voor de Suytkade op bepaalde momenten in het ontwikkelproces aan de orde zijn geweest.

Hoofdstuk 5 gaat in op risicomanagement –en beheer. Beschreven wordt hoe financieel, juridisch en qua management/governance de relatie tussen de gemeente en de GEM Suytkade is uitgewerkt.

In hoofdstuk 6 wordt aan de hand van onderstaande tijdlijn de belangrijkste ontwikkelingen overzichtelijk gepresenteerd; op welke momenten in het proces zijn welke besluiten genomen, en hoe is de Gemeenteraad hier in betrokken. Voor de inhoudelijke analyse van deze aspecten wordt met concrete verwijzingen terugverwezen naar de analyses in hoofdstuk 3 en 4. Hoofdstuk 6 is daarmee voor een lezer die het proces op hoofdlijnen tot zich wil nemen een praktische ‘kapstok’ en als het ware als managementsamenvatting te beschouwen.

Beslismomenten samenwerking Suytkade				
	Vaststelling College	Vaststelling Raad	Datum overeenkomst	Paragraaf
Initiatief voor grondtransactie Hatématerrein en samenwerking Van Wijnen en Gamma Holding	1-12-2000	12-12-2000 (Besluit Nr. 254)		4.4.2
Stedenbouwkundig plan en verkoop Hatématerrein	19-2-2002	5-3-2002 (Besluit Nr. 76)		4.4.3 / 6.1.1
Raamovereenkomst Suytkade / GEM / financiering	3-12-2002	7-1-2002 (Besluit Nr. 14)		5.3 / 6.1.1
Formele organisatie Suytkade	25-3-2003			5.4.1
Raamovereenkomst Suytkade			14-4-2003	5.3
stedebouwkundig plan/beeldkwaliteitsplan Suytkade	13-5-2003			5.4.3
Raadsinformatiebrief over oplopend tekort Grex Suytkade		11-3-2008		5.2.3 / 5.3.2
4-puntenplan	16-6-2009			5.2.3 / 5.3.2
Herfinancieringsoperatie van de GEM (uitwerking van 4-puntenplan)	21-7-2009			5.2.3 / 5.3.2
(aangepaste) overeenkomst van geldlening			16-12-2009	5.2.3 / 5.3.1
Raadsinformatiebrief herfinanciering Suytkade		28-12-2009 (Rib 117)		5.2.3 / 5.3.2
Allonge op de Raamovereenkomst (uittreden Gamma Holding) Ondertekening vernieuwde hypotheek en borgtocht			7-2-2010	5.3.3
Aanpassing samenwerking Van Wijnen dmv vaststellingsovereenkomst aanpassing ROK	27-9-2011	6-12-2011		5.2.2 / 5.3.3
Aankoop en verhuur door gemeente appartementen Doevedode	29-5-2012	26-6-2012 (Besluit Nr. 73)		6.1.3
Aanpassing rekening-courant krediet Suytkade	18-12-2012			5.2.3
Raadsinformatiebrief aanpassing rekening-courant krediet Suytkade		18-12-2012		5.2.3

In hoofdstuk 6 wordt ook ingegaan op een aantal specifieke aangelegenheden waarbij een spanning tussen de zelfstandige rol van de gemeente aan de orde is, en die van de gemeente als aandeelhouder in de GEM. Voor deze specifieke zaken wordt ook beschreven hoe hier in de verantwoording naar de Gemeenteraad mee wordt omgegaan.

Hoofdstuk 7 betreft het benchmarkonderzoek. In dit hoofdstuk wordt voor kritische succes- en faalfactoren in de gebiedsontwikkeling een vergelijk gemaakt tussen Suytkade en een aantal andere gebiedsontwikkelingen in Nederland waarbij de GEM als samenwerkingsmodel is toegepast.

2. Conclusies en aanbevelingen

Afweging samenwerkingsmodel

De gemeente heeft, met algemeen draagvlak van de Gemeenteraad, nadrukkelijk ingezet op actieve betrokkenheid in de gebiedsontwikkeling. Onderzoekers stellen vast dat in de afweging van het samenwerkingsmodel de GEM steeds centraal heeft gestaan en dat alternatieven min of meer als globale toets zijn verkend. De gemeente is hier als het ware meer volgend in geweest in de door Van Wijnen / Gamma Holding voorgestelde aanpak. Dit is te plaatsen als gevolg van:

- het feit dat de gemeente geen grondpositie had maar werd uitgenodigd te participeren en zo in een positie kwam om actieve regie te voeren op de gebiedsontwikkeling;
- er vanwege de druk op de grondverkoop door Gamma Holding direct een grote tijdsdruk aan de orde is geweest;
- de GEM in de toenmalige ontwikkelingspraktijk een redelijk algemeen toegepast samenwerkingsmodel was, waarbij partijen zich door een onafhankelijk en gekwalificeerd adviseur in hebben laten begeleiden
- haalbaarheid en risico's door alle betrokken partijen, ingegeven door positieve tijdsgeest en ervaringen optimistisch werden ingeschat.

Aanbevelingen samenwerkingsmodellen in perspectief van grondbeleid

PPS-constructie en grondbeleid

De gemeentelijke ervaring met GEM Suytkade is geen reden om principieel actief grondbeleid en PPS in de ban te doen. Overigens zal een PPS in de vorm van joint-venture, uitgewerkt in een rechtsvorm naar het zich nu laat aanzien nergens meer worden toegepast voor nieuwe projecten.

Afwegingskader samenwerkingmodel

Een meer gestructureerde en zelfstandige afweging samenwerkingsmodellen is gewenst. In dit kader kan worden overwogen om de nota Grondbeleid meer nadrukkelijk een functie als toolbox te laten hebben, of de in dit kader relevante werkwijzen en/of formats inclusief bestuurlijk kader (bevoegdheden en informatievoorziening) in een update van het Handboek Projectmatig Werken toe te voegen.

Risicobeheersing/ management

Onderzoekers concluderen dat in de uitwerking van de Raamovereenkomst en de daaropvolgende uitkeringsfase de risicobeheersing/management consciëntieus en gestructureerd heeft plaatsgevonden. In de planeconomische advisering in de voorbereidingsfase was een uitgebreide analyse passend geweest. Ten aanzien van de verstrekte projectfinanciering wordt geconcludeerd dat deze op zich zorgvuldig is voorbereid, maar dat de Gemeenteraad bij het afsluiten van de financiering evenals bij de herfinanciering uitgebreider en explicieter in de besluitvorming had kunnen worden betrokken.

De contractuele uitwerking is zeer zorgvuldig en financiële zekerheden voor de gemeente zijn bekwaam geborgd. De risico-uitstraling van de vastgoedontwikkeling op de GEM is onderschat. Dit wordt verklaard door de positieve tijdsgeest, succeservaring van de gemeente en vertrouwen in de marktpartij.

De uitvoeringsorganisatie wordt nadelig beïnvloed door de tweepolige inbreng van functionarissen tot en met het niveau van de bestuurders. Binnen het College zijn in het belang van een goede governance functionele scheidingen aan de orde die in de praktijk ook goed functioneren. Bestuur en toezicht functioneren gestructureerd en gedisciplineerd.

Passend in het verlengde van de nadrukkelijke wens van de gemeente regie te voeren op de gebiedsontwikkeling heeft de gemeente in de uitvoeringsfase bij belangenafwegingen consequent het belang van voortgang, imago en kwaliteit van de gebiedsontwikkeling centraal gesteld.

De samenwerking tussen de GEM Suytkade en de ambtelijke organisatie heeft bijgedragen aan een goede informatievoorziening van de gemeente. De gemeenteraad heeft de informatie niet aangegrepen om nadere toelichting en/of besluitvorming te vragen. Er worden in besluitvormende zin enkele kanttekeningen geplaatst bij de financiering en herfinanciering, vanwege de bancaire rol die de gemeente heeft naar de GEM.

Aanbevelingen Risicobeheersing/-management

Planeconomie Risicoanalyse

Bij toekomstige (substantiële) gemeentelijke grondaankopen en/of risicodragende participaties is het belangrijk te allen tijde zorg te dragen voor een zorgvuldige toets op de business case en/of (externe) onafhankelijke taxaties.

Bancaire rol

Daar waar de gemeente in samenwerkingsverbanden met derden ook een bancaire rol aangaat is het gewenst dat dit expliciet in overwegingen en besluitvorming van de Gemeenteraad tot uitdrukking worden gebracht.

Aanbeveling is om de dekking van de geldlening te monitoren en, bijvoorbeeld bij een hernieuwd verzoek tot aanpassing van de lening, te beoordelen of de risico-opslag en zekerheden voor de financiering nog steeds passend en marktconform zijn.

Het is waarschijnlijk dat investeringen van de GEM, door de overwegende zeggenschap van de gemeente, in perspectief van de Wet Houdbaarheid Overheids Financiën worden beschouwd als ware het een gemeentelijke grondexploitatie. Aanbeveling is om dit aspect te toetsen bij de gemeentelijke accountant en daarover de Gemeenteraad te informeren.

Management en Governance

Te overwegen is om voor de uitvoeringsorganisatie één onafhankelijke projectdirecteur aan te stellen. Dit kan, onder voorwaarden, mogelijk bijdragen om de rollen van directie, RvC, AVA en de bancaire rol van de gemeente verder te verzakelijken en de GEM een eenduidige koers te laten varen. Met name als de situatie van de GEM verder zou verslechteren, kan dit directiemodel ook leiden tot een steviger aanzetten van discussies betreffende strategie en financieel belang van partijen. Met een onafhankelijk bestuur kan de gemeente ook toezicht vanwege haar bancaire rol, naar de GEM optimaal scherp en transparant uitvoeren.

Benchmarkonderzoek

Als de ontwikkeling en aanpak Suytkade in perspectief wordt geplaatst van een vijftal andere GEMs blijken patronen en tijdsbeeld vaak herkenbaar:

- Ten aanzien van de programmering blijkt ook op andere transformatielocaties dat gaande de planvoorbereiding het aantal appartementen sterk toeneemt en de afzetbaarheid weinig aandacht krijgt. De grondexploitaties hebben een grotere blootstelling aan risico's op stalontwikkeling dan voorzien.
- Doordat, zoals ook in Helmond het geval is, de gemeenten vaak de financiering verstrekken raakt de risicoblootstelling niet alleen de GEM maar in het bijzonder ook de betrokken gemeente zelf. In perspectief van de benchmark zijn de zekerheden tegenover de gemeentelijke financiering van de GEM Suytkade sterk;
- Eén van de overwegingen om tot een GEM te komen is een bedrijfsmatige aansturing van de ontwikkeling. In de uitvoeringspraktijk is de (blijvende) discipline en sturing op de naleving van contracten in vaak minder strikt. De bedrijfsmatige uitvoering van de GEM Suytkade onderscheidt zich positief;
- In zijn algemeenheid zijn gemeenteraden nauw betrokken in de planontwikkelingsfase van de projecten. In de uitvoeringsfase is die betrokkenheid minder. De informatievoorziening aan de gemeenteraad is in Helmond relatief uitgebreid. Vergelijkbaar met andere projecten in de benchmark wordt geconstateerd dat daar waar de Gemeenteraden in het proces wel over informatie en/of toetsmomenten beschikt die nauwelijks worden aangegrepen.

3. Afwegingskader PPS-constructie in breder perspectief samenwerkingsmodellen bij gebiedsontwikkeling

3.1 Inleiding

Een elementaire vraag in het onderzoek is nut, noodzaak en efficiency van de PPS GEM Suytkade. Deze moet mede worden beoordeeld in het perspectief van andere mogelijke samenwerkingsmodellen bij gebiedsontwikkeling. In dit hoofdstuk wordt de algemene praktijk van samenwerkingsmodellen bij gebiedsontwikkeling toegelicht.

3.2 Algemene praktijk PPS bij gebiedsontwikkeling

Deze paragraaf behandelt eerst de ideaaltypische samenwerkingsmodellen die van toepassing zijn op de grondexploitatie bij gebiedsontwikkelingsprojecten. In ieder project is de toepassing van deze modellen maatwerk, wat betekent dat de modellen uitgangspunt zijn, maar geen definitief eindbeeld. Uiteraard zijn ook andere modellen of combinaties van modellen in de praktijk mogelijk.

Er zijn drie hoofdvormen wat betreft de modelkeuze:

- de publieke grondexploitatie: het traditionele of het bouwclaimmodel;
- de publiekprivate grondexploitatie: de joint venture bij rechtspersoon of overeenkomst;
- de private grondexploitatie: de concessie of de exploitatieovereenkomst.

Besloten wordt met een 'beslisboom' voor de modelkeuze. Met de beslisboom wordt een gestructureerd kader geboden voor de afweging van samenwerkingsmodellen op basis van een drietal belangrijke criteria; uitgangssituatie grondpositie, regie en risico.

3.3 Publieke grondexploitatie:

3.3.1 Het 'traditionele model'

Dit betreft in de Nederlandse praktijk van gebiedsontwikkeling het 'klassieke' grondbedrijf. In dit model verwerft de overheid (al dan niet door inzet van WvG en/of onteigeningsprocedure) de gronden binnen een plangebied. De overheid stelt de ontwikkelplannen op, maakt de gronden bouw- en woonrijp en geeft bouw kavels uit aan geïnteresseerden die binnen de grenzen van het bestemmingsplan tot ontwikkeling wensen over te gaan. De regie op de gebiedsontwikkeling ligt in dit model primair bij de overheid, niet slechts vanuit haar publiekrechtelijke verantwoordelijkheid maar ook vanuit de rol die ze neemt als actieve gebiedsontwikkelaar. Via de programmering en planontwikkeling kan de overheid het grondexploitatie resultaat zelf beïnvloeden, maar draagt ook alle risico's die daarmee samenhangen.

Een groot deel van de lopende gebiedsontwikkelingsprojecten in Nederland zijn gebaseerd op dit ontwikkelmodel. Echter door het sterk toegenomen besef dat de risico's van gebiedsontwikkeling aanzienlijk zijn en er nu vaak grote verliezen optreden in de ge-

meentelijke grondbedrijven wordt in veel gemeenten actieve gemeentelijke grondexploitatie meer en meer uitgesloten (of op zijn minst met meer terughoudendheid betracht).

3.3.2 Publieke grondexploitatie: het bouwclaimmodel

Door grondaankopen of grondbezit van private partijen in het plangebied wordt uitvoering van het traditionele model in zijn zuivere vorm beperkt. Immers de publieke partij is nu niet meer de exclusieve grondeigenaar en regisseur. Het bouwclaimmodel biedt hiervoor een uitweg en neutraliseert de private grondaankopen: de private partijen dragen hun gronden over aan bijvoorbeeld de gemeente die vervolgens, net zoals in het traditionele model, de gronden bouw- en woonrijp maakt en uitgeeft. Uiteraard verbinden private partijen aan grondoverdracht aan de gemeente wel als voorwaarde dat zij bij de gronduitgifte te zijner tijd in aanmerking komen voor bouw kavels om de bouwproductie te realiseren.

Bij bouwclaimovereenkomsten is sprake van twee grondtransacties: één van de marktpartij aan de gemeente en één waarbij gronden door de gemeente aan de marktpartij worden overgedragen. Inzicht in bijvoorbeeld bodem- of archeologische situatie is noodzakelijk om te bepalen in hoeverre er belemmeringen zijn – en dus kosten moeten worden gemaakt – om de grond te kunnen gebruiken overeenkomstig de bestemming die de partijen in gedachte hebben.

Bouwclaimovereenkomsten bevatten vaak bepalingen ten aanzien van de planvorming en de inrichting van het plangebied, en de realisering van het bouwprogramma. Hoewel in een bouwclaimmodel de grondexploitatie, net zoals bij het hiervoor beschreven traditionele model, een puur gemeentelijke aangelegenheid is, zal de marktpartij die bij de grondtransacties is betrokken invloed willen hebben op de planontwikkeling. Dat is namelijk van directe invloed op de waarde van het vastgoed dat de marktpartij wil gaan realiseren. Daarom staan in bouwclaimovereenkomsten vaak bepalingen op grond waarvan de gemeente overleg heeft met de marktpartij over het stedenbouwkundig ontwerp, het vastleggen van de gewenste kwaliteit van de openbare ruimte et cetera

In feite is hier sprake van reguliere gronduitgifte van bouwrijpe gronden door de gemeente. Op deze gronduitgiften worden daarom vaak de algemene gronduitgiftevoorwaarden van de gemeente van toepassing verklaard en worden afspraken gemaakt over afname, betaling en/of reserveringskosten. Een belangrijk verschil is dat bij het bouwclaimmodel geen sprake is van een vrije keus aan wie de gemeente gronden uitgeeft. Dit maakt het onderhandelingstraject complex omdat er sprake is van gedwongen winkelnering. De partijen maken in de bouwclaimovereenkomst of een apart af te sluiten realisatieovereenkomst ook afspraken over de planning van het overeengekomen bouwprogramma.

Het bouwclaimmodel is vaak toegepast in grootschalige gebiedsontwikkelingsprojecten zoals diverse VINEX-projecten. Door de kredietcrisis zijn veel bouwclaimafspraken niet gerealiseerd omdat marktpartijen de afspraken niet nakomen vanwege afzet- en financieringsproblemen. In veel gevallen bieden de overeenkomsten hiertoe, met of zonder sancties, contractueel ruimte. Een grote omslag zoals nu aan de orde in de gebiedsontwikkeling is destijds niet voorzien. Het gemeentelijk risico in deze projecten is sterk bepaald door de afnameafspraken en garanties die de gemeente in de bouwclaimovereenkomsten heeft bedongen. In veel gevallen zijn de gemeentelijke grondexploitaties onder grote druk komen te staan en moet er aanzienlijk worden afgeboekt.

Gezien de drastische schaalverkleining die aan de orde is in de gebiedsontwikkeling zijn grootschalige bouwclaims nog maar beperkt aan de orde. In de huidige praktijk zijn bouwclaimafspraken nu vaak een resultante van heroriëntatie in lopende gebiedsontwikkelingsprojecten, inclusief het ontmantelen van grootschalige samenwerkingsverbanden zoals GEM's. Bij nieuwe projecten wordt nu vaak gezocht naar financiële prikkels die in de plaats kunnen treden van een harde afnameplicht en committeert een marktpartij zich bijvoorbeeld om na verloop van tijd gronden terug te kopen.

3.4 Publiek/private grondexploitatie

3.4.1 *Joint venture met nieuwe rechtspersoon*

In dit model vormt een gezamenlijke grondexploitatie de kern van de samenwerking. De gronden worden door partijen in een gezamenlijke onderneming gebracht: een GEM. Deze onderneming maakt de gronden bouw- en woonrijp en geeft de bouwrijpe kavels uit. Voor een gemeente kan deze samenwerkingsvorm aantrekkelijk zijn wanneer de grondexploitatie een relatief hoog risicoprofiel heeft. De overheid behoudt al haar publiekrechtelijke bevoegdheden. Voor het overige deelt zij de regierol met de private partij(en).

In een joint-venturemodel moeten publieke en private partijen zich behoeden voor het 'twee-petten-probleem'. Bij de publieke partijen is dit het geval als zij privaatrechtelijk bijvoorbeeld een financieel belang hebben dat tegenstrijdig kan zijn met ontwikkelingen in het gemeentelijk beleidskader of wanneer de gemeente eisen/wensen formuleert die nadelig kunnen zijn voor de exploitatie van de GEM. Ook eventuele prioritering tussen projecten waar de gemeente een direct gemeentelijk belang in heeft ten koste van andere ontwikkelingsgebieden kunnen gevoelig zijn. Bij de marktpartijen kunnen er conflicterende belangen zijn in het geval wanneer een partij én in de GEM is vertegenwoordigd én als ontwikkelaar de locatie ontwikkelt, betreffende de verdeling van afzetrisico's en/of de hoogte van uitgiftepreizen. Het is van groot belang dat partijen op voorhand goede afspraken maken hoe zij met dit probleem omgaan. In de uitvoeringsfase van een GEM is het voor de stabiliteit van de GEM van belang dat deze zo min mogelijk wordt beïnvloed door de bedrijfs-, respectievelijk beleidsstrategie/politiek van de private en publieke aandeelhouder(s). Een zelfstandige entiteit op afstand van participanten draagt daaraan bij.

De GEM heeft meestal de vorm van een commanditaire vennootschap met een besloten vennootschap als beherend vennoot. De realisatieovereenkomst vormt de basis voor de oprichting van de GEM. Voor een aantal beslissingen heeft de besloten vennoot echter de instemming nodig van vennoten. De keus voor een commanditaire vennootschap en besloten vennootschap is vooral ingegeven door de fiscale transparantie van de CV, beperkte aansprakelijkheid van de BV als beherend vennoot.

Een belangrijk aspect bij een GEM is de financiering van de grondexploitatie. Als private onderneming kan de GEM financiering aantrekken op de kapitaalmarkt, echter in de regel loopt de financiering via de gemeente. Dit heeft als voordeel dat een lagere rente kan worden bedongen, omdat de gemeente vanwege het lage risicoprofiel van overheden tegen gunstige condities leningen kan sluiten. Hierbij loopt de gemeente vanzelfsprekend een aanvullend risico. Dit risico kan worden afgedekt middels garanties van de private deelnemer in de GEM waaronder een gemeentelijk recht van hypotheek op de grond.

Een gezamenlijke grondexploitatie kan ook worden gevoerd door het afsluiten van een overeenkomst tussen partijen zonder oprichting van een entiteit. Voor omvangrijkere gebiedsontwikkelingen is minder vaak gekozen voor een joint-venture door middel van een overeenkomst, omdat een dergelijke overeenkomst statisch is, en het moeilijk is om vroegtijdig in alle aspecten van een bedrijfsmatige samenwerking te voorzien. Bij de uitvoering van een dergelijke overeenkomst is het van belang dat partijen een projectorganisatie oprichten met een duidelijke structuur. Wat betreft de grondrouting is dan feitelijk geen verschil met het model van de klassieke gemeentelijke gronduitgifte, of – indien de ontwikkelaar een grondpositie had die hij overdroeg aan de gemeente – het bouwclaimmodel. Indien sprake is van een joint-venturemodel zonder dat een GEM wordt opgericht, verschilt de financiering niet van een traditionele gemeentelijke grondexploitatie, zoals die ook in het model van de gemeentelijke gronduitgifte en in het bouwclaimmodel plaatsvindt.

In de huidige praktijk is aan de orde dat, volgens de actuele inzichten in de aanbestedingsrichtlijnen, uitvoeringsactiviteiten en diensten in het kader van een GEM, veelal kwalificeren als aanbestedingsplichtige werken en/of diensten. Ook de kredietcrisis heeft een sterke invloed op het kiezen voor een PPS in de vorm van een entiteit; er zijn nauwelijks sluitende afspraken te maken over integrale gebiedsontwikkeling en risicodeling voor een langere termijn. De schaal en het tempo van projecten is drastisch beperkt waardoor dit samenwerkingsmodel minder doelmatig is. De GEM wordt niet meer toegepast bij nieuwe ontwikkelingen.

Actuele verkenningen naar eenvoudiger vormen van joint-ventures hebben in het algemeen betrekking op het ontvlechten van de planvormings- en realisatiefase, waarbij de publieke partijen de langlopende risico's borgen. Private partijen worden betrokken als adviseur en hebben op voorhand geen afnameplicht. Inbreng van marktpartijen is beperkt tot voornamelijk kosten t.b.v. de planuitwerking. Private partijen hebben hier vooral een acquisitie belang zonder grote financiële verplichtingen of risico's. Oprichting van een entiteit is dan niet aan de orde. Vanuit publiek perspectief zijn er eigenlijk geen aanmerkelijke voordelen ten opzichte van publieke grondexploitatie of bouwclaim. Het betrekken van kennis en kunde is ook op andere wijze te borgen. Voor overzichtelijker ontwikkelingen kan een joint-venture bij overeenkomst uitkomst bieden, waarbij men wel de aanbestedingsrichtlijnen in acht moet nemen en waarbij de keuze van de ontwikkelingspartner mogelijk door middel van een aanbestedingsprocedure moet worden ingestoken.

3.5 Private grondexploitatie

3.5.1 Concessiemodel

Bij de ontwikkeling van een plangebied kan een overheid ervoor kiezen om zich te beperken tot het vooraf stellen van een aantal randvoorwaarden (programmering, hoofdinfrastructuur, bestemmingsplan en globale beeldkwaliteit). Binnen deze randvoorwaarden wordt vervolgens de gehele planontwikkeling, zowel wat betreft de grondexploitatie als wat betreft de opstalexploitatie, overgelaten aan een private partij. Een concessie in termen van gebiedsontwikkeling houdt in dat de concessienemer naast de opstalrisico's ook het grondexploitatierisico – en vanaf een te bepalen moment ook het planontwikkelingsrisico voor zijn rekening neemt.

Gezien de maatschappelijke en bestuurlijk-politieke ontwikkelingen in Nederland, te weten een terughoudende en zich terugtrekkende overheid, won dit model tot het uitbreken van de kredietcrisis in 2008 terrein. In de huidige praktijk zijn concessies nog steeds aan de orde maar is de schaalgrootte sterk afgenomen. Concessieovereenkomsten kunnen, door de afgenomen omvang van de projecten steeds vaker tot stand worden gebracht via vrij eenvoudige (meervoudig) onderhandse selectieprocedures. Bij grotere projecten of opgaven waaraan kapitaalintensieve infrastructurele werken verbonden zijn, moeten vanwege de in de opgave verbonden openbare werken (en diensten) nationale en Europese aanbestedingsregelgeving in acht worden genomen.

3.5.2 Exploitatieovereenkomst/ -plan

Een anterieure exploitatieovereenkomst is een vorm van faciliterend grondbeleid, waarbij deze overeenkomst het regelend kader stelt. Voordeel van het werken met een anterieure overeenkomst is dat gemeente met betrekkelijk weinig risico's (ze kan immers de door haar te maken kosten verhalen en heeft geen aanbestedings- of afzetrisico's), kan faciliteren dat een bepaalde ontwikkeling kan worden gerealiseerd. De sturingsmogelijkheden zijn echter beperkter dan bij een gemeentelijke of gezamenlijke grondexploitatie. Sturing moet worden ontleend aan een publiekrechtelijk instrumentarium.

Met het in werking treden van de Wro op 1 juli 2008 heeft de gemeente meer mogelijkheden om diverse eisen en regels van de beoogde ruimtelijke ontwikkeling van het plangebied te stellen. Ook heeft de gemeente een beter handvat om gemaakte kosten te verhalen bij diverse partijen. Met een exploitatieplan worden de sturingsmogelijkheden voor gemeenten bij faciliterend grondbeleid versterkt. Het is bedoeld als stok achter de deur voor kostenverhaal in die gevallen waarin het niet lukt om met een private exploitant tot een exploitatieovereenkomst te komen. De gemeente is verplicht het exploitatieplan jaarlijks te herzien. In het Besluit ruimtelijke ordening (Bro) is een sluitende regeling opgenomen voor de kosten die aan een grondexploitatie mogen worden toegerekend.

3.6 Beslisboom; Een hulpmiddel bij de modelkeuze

Hiervoor zijn diverse kenmerken van de vijf te onderscheiden modellen genoemd. Uit die kenmerken zijn argumenten te herleiden waarom in een bepaalde casus voor een bepaald model zou kunnen worden gekozen. Hierna worden de belangrijkste criteria verwerkt in een 'beslisboom' voor partijen die staan voor de keus van een bepaald model.

De voornaamste criteria voor modelkeuze zijn:

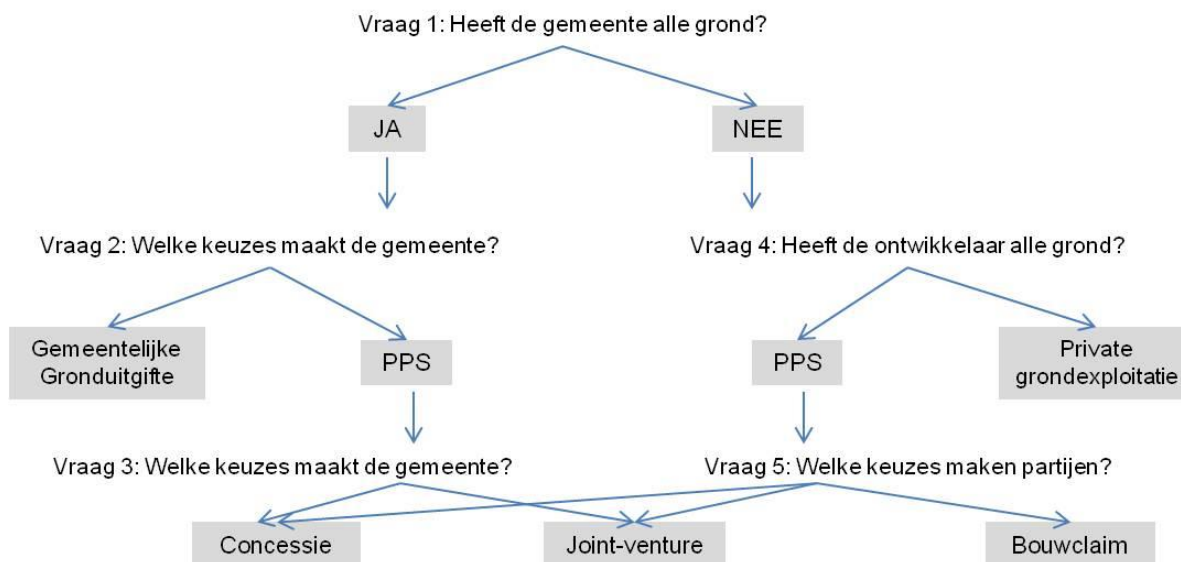
- de grondpositie;
- de gewenste risicoverdeling.

De volgende afwegingen houden hiermee verband:

- democratische besluitvorming;
- gewenste regie gemeente;
- functiescheiding publieke en private rol gemeente;
- waarborgen publiek belang;
- verantwoording afleggen aan de gemeenteraad.

Figuur 3.1 geeft weer hoe op basis van deze criteria tot het gewenste samenwerkingsmodel kan worden gekomen. Ter toelichting op het figuur worden de vijf vragen die in het figuur staan behandeld.

Criteria voor keuze van samenwerkingsmodel



[Figuur 3.1]

Vraag 1: Heeft de gemeente alle grond?

Indien de gemeente alle grond heeft, is er geen sprake van potentiële zelfrealisatoren met wie de gemeente op enigerlei wijze moet samenwerken, en kan de gemeente vrijelijk besluiten welke taken zij zelf wil uitoefenen en welke taken zij aan de markt wil overlaten. Het antwoord bepaalt of bepaalde modellen zeer waarschijnlijk meteen kunnen worden uitgesloten.

Vraag 2: De gemeente heeft alle grond. Welke keuzes maakt de gemeente?

Als de gemeente alle gronden heeft verworven en – op traditionele wijze – de grondexploitatie geheel zelf wil doen en daarbij de vrijheid wil hebben om te zijner tijd de bouwrijpe gronden te verkopen aan geïnteresseerde eindgebruikers, kan zij daartoe besluiten. Een extra argument om hiervoor te kiezen is als bij de voorcalculatie blijkt dat er een gunstige grondexploitatie kan worden opgezet. De gemeente moet dan wel bereid zijn om al het werk te verrichten. Ook zijn alle risico's voor de gemeente. De gemeente heeft zo maximale regie.

Als de gemeente taken of risico's in verband met de grondexploitatie wil delen of geheel aan marktpartijen wil overlaten, ligt de keus voor een PPS-constructie voor de hand.

Vraag 3: De gemeente heeft gekozen voor een PPS-constructie. Welke keuze maakt de gemeente daarbinnen?

De gemeente kan in geval van de keuze voor een PPS-constructie kiezen voor het concessiemodel. Het vastleggen van taken en risico's vormen de kern van dit model. Het

concessiemodel is goed bruikbaar als de gemeente in één keer de grondwaarde wil afrekenen, maar ook andere regelingen zijn mogelijk. Het model vereist dat de gemeente in staat is de randvoorwaarden waaraan de ontwikkelaar moet voldoen, in één keer aan het begin van het proces te geven. De gemeente heeft buiten de randvoorwaarden immers geen mogelijkheden om verder te sturen. Ook betekent het concessiemodel iets voor de gemeentelijke organisatie: een aantal taken dat traditioneel door de gemeentelijke diensten wordt gedaan (plan uitwerken, bestekschrijven) geschiedt in dit model door de marktpartij. Deze marktpartij kan bijvoorbeeld door middel van een marktselectie worden gecontracteerd. Een dergelijk selectie stelt de gemeente in staat de prijs-kwaliteitsverhouding te optimaliseren. De grondexploitatie-risico's worden geheel door de marktpartijen gedragen.

Een tweede mogelijkheid is het joint-venturemodel. Anders dan het concessiemodel betekent de keus voor dit model taak- en risicodeling. Als de gemeente niet voor de traditionele situatie kiest, kan het joint-venturemodel aantrekkelijk zijn wanneer sprake is van een meerjarig project, waarbij een programma van eisen niet voldoende is voor gemeentelijke sturing. Ook kan de behoefte aan risicodeling in plaats van risicominimalisering een argument zijn voor de keus van het joint-venturemodel.

Vraag 4: Heeft de ontwikkelaar alle grond?

Als dit het geval is, zal de ontwikkelaar in de regel niet bereid zijn om zijn gronden aan de gemeente over te dragen. In elk geval kan hij daartoe niet worden verplicht op grond van het zelfrealisatierecht. Die verplichting kan hem slechts worden opgelegd voor de gronden die bestemd zijn voor openbare doeleinden. Vaak is de private grondexploitatie aan de orde. Een joint venture kan ook aan de orde zijn op initiatief van een private grondexploitatie (in casu GEM Suytkade, Helmond).

De gemeente blijft – bij private grondexploitatie – sturen met het bestemmingsplan (en het beeldkwaliteitsplan). Afspraken over bijvoorbeeld kostenverhaal en woningbouwcategorieën kunnen worden vastgelegd in een anterieure overeenkomst of anders in het exploitatieplan. Voor zover een private exploitant niet bereid is dit te volgen kan een exploitatieplan worden opgesteld. Uiteraard zal de gemeente zich wel – overeenkomstig de bepalingen in het contract – inspannen om haar bevoegdheden ter zake zodanig uit te oefenen, dat de overeenkomst (in welk model dan ook) kunnen worden uitgevoerd.

Als de ontwikkelaar niet alle grond heeft, kan hij uiteraard niet tot zelfrealisering van het hele plan overgaan. Dan bieden het bouwclaim- of het joint-venturemodel mogelijkheden.

Vraag 5: Als partijen kiezen voor PPS-constructie. Welke keuzen maken partijen daarbinnen?

Bij 'gemengd grondeigendom' is de keus uit drie modellen:

1. Het bouwclaimmodel komt in zicht als de ontwikkelaar betrekkelijk weinig grond heeft of als er meerdere ontwikkelaars zijn die geen consortium willen vormen. Ook kan de gemeente bewust kiezen voor het bouwclaimmodel omdat de gemeente zoveel mogelijk de regie wil houden bij de inrichting van het plangebied en bij het bouw- en woonrijp maken. Er kan binnen de gemeente weerstand bestaan tegen het 'privatiser-

ren' van het grondbedrijfproces voor het plangebied en ook kan een al te nauwe samenwerking met marktpartijen gevoelig liggen.

2. Voor het joint-venturemodel kan worden gekozen als gemeente en ontwikkelaar beide substantiële posities in het grondgebied hebben of overeenstemming kan worden bereikt over inbreng van grond t.b.v. gezamenlijke ontwikkeling. De ontwikkelaar die veel grond heeft – en daarmee een omvangrijk recht op zelfrealisering – wil navenant invloed kunnen uitoefenen. Hij is bereid daar risico voor te lopen. Als ook de gemeente hiertoe bereid is en misschien zelfs de voorkeur geeft aan het aansturen van het project op enige afstand van bestuur en politiek, is het joint-venturemodel een passende keuze.
3. Ten slotte kan worden gekozen voor het concessiemodel. Dit model kan vooral dan de voorkeur hebben als de ontwikkelaar het overgrote deel van gronden bezit en de gemeente bereid is om de overige gronden aan de ontwikkelaar over te dragen c.q. door de ontwikkelaar te laten verwerven en de gemeente daarnaast minder behoefte heeft aan inhoudelijke regie tijdens de realisatiefase.

Tot slot

Het bovenstaande geeft een grofmazig afwegingskader, dat algemene handvatten biedt. Op projectniveau kunnen locatiespecifieke factoren met zich meebrengen dat het ene argument zwaarder weegt dan het andere. Op locatieniveau kunnen meerdere modellen gemengd voorkomen.

4. Analyse Beleidskaders gemeentelijk grondbeleid

In dit hoofdstuk komt het gemeentelijk grondbeleid aan de orde. Vanuit onze praktijkervaring geven we een opinie op het grondbeleid zoals de gemeente Helmond dat heeft geformuleerd. Gegeven de onderzoeksvraag wordt de aandacht daarbij gericht op afwegingskaders voor actievere respectievelijk meer faciliterende samenwerkingsmodellen. Verder wordt aandacht gegeven aan het projectmatig werken, dit is in de uitvoeringspraktijk van het grondbeleid, met name ook vanuit het perspectief van besluitvormingsprocessen, een belangrijk aspect.

In artikel 21 van de Financiële verordening van de gemeente Helmond heeft de Gemeenteraad uitgangspunten geformuleerd voor het financieel beleid. Hierin is bepaald dat het College tenminste eens in de vier jaar een nota Grondbeleid aan de Gemeenteraad aanbiedt ter behandeling en vaststelling. De nota Grondbeleid regelt de kaders voor het toekomstig grondbeleid. Gelet op het belang van de grondexploitatie worden de belangrijkste onderwerpen benoemd die in de nota moeten worden behandeld. In de begroting en jaarrekening kan de Gemeenteraad de ontwikkelingen volgen via de paragraaf Grondbeleid. In het kader van de onderzoeksvraag is ook het beleidskader voor gemeentelijke plannings- en besluitvormingsprocessen relevant; geregeld in hoofdstuk 5 Handboek Projectmatig Werken, alsmede de Financiële Verordening.

4.1 Ontwikkeling doelstelling grondbeleid gemeente Helmond

In oktober 2012 heeft de Gemeenteraad de nota Grondbeleid 2013-2016 vastgesteld. Deze nota volgde de nota Grondbeleid 2009-2012 op. Daarbij is direct een duidelijke bijstelling van de doelstellingen van het gemeentelijk grondbeleid te herkennen:

- De gemeente richt haar aandacht nu op realisatie van plannen 'die niet op een andere wijze tot stand komen'. Die toevoeging duidt op behoedzamer en minder aanbodgestuurde benadering van gebiedsontwikkelingsprojecten, waarbij meer gebruik gemaakt wordt van faciliterend grondbeleid met inzet van de mogelijkheden voor gemeentelijk kostenverhaal zoals de Wro die nu biedt. Speerpunt is het afmaken van lopende plannen in met name die gebieden waar de gemeente in geïnvesteerd heeft.
- De voorheen afgeleide maar belangrijke doelstelling om middels grondproductie winst te maken is bijgesteld tot 'geen of zo min mogelijk verlies maken'. De gemeente heeft in de voorgaande beleidsperiodes aanzienlijke winst gemaakt met de grondproductie. In die periodes werd de nadruk ook gelegd op verhoging van de bouwproductie. In de beleidsperiode 2009-2012 is wel al te lezen dat, door de economische situatie, in 2009 een sterk teruglopende vraag wordt onderkend, waarmee de verwachting op het inhalen van achterstanden bij productietaakstellingen wordt getemperd en het belang daarvan wordt genuanceerd.

4.2 Opinie op gemeentelijk grondbeleid Helmond

Grondbeleid is geen doel op zich maar een middel om ruimtelijk beleid op een bestuurlijk en economisch verantwoorde wijze te realiseren. Grondbeleid is daarmee in belangrijke mate een 'toolbox' voor de strategie, tactiek en praktische uitvoering van de gemeentelijke ruimtelijke ontwikkelingsstrategie. Grondbeleid benoemt de uitgangspunten en biedt veelal ook structuur voor het bepalen en evalueren en organiseren van de uitvoeringsstrategie voor specifieke projecten. Aspecten die in een nota Grondbeleid (benoemd door Commissie Besluit, begroting en verantwoording – BBV -) aan de orde komen zijn vormen van het te voeren grondbeleid, verwervingen en beheer, aanbestedingen, gronduitgifte, kostenverhaal, samenwerking, programma's, kwaliteit, sturing en verantwoording.

In de nota Grondbeleid van de Gemeente Helmond komen de onderwerpen zoals benoemd zijn door de Commissie BBV over het algemeen aan de orde. Aanbestedingsbeleid en projectmatig werken worden niet uitgewerkt, maar zijn in de gemeente Helmond beleidsmatig zelfstandig uitgewerkt.

Wat opvalt in de nota Grondbeleid is dat er ruim aandacht wordt besteed aan:

- evaluatie van het grondbeleid in de voorgaande periode;
- de op het moment van vaststelling van de nota actuele grondproductie;
- beleidsontwikkelingen; en
- de financiële positie van het Grondbedrijf.

In de tekst van de nota worden op diverse plaatsen wel aanbevelingen beschreven; deze zijn sterk financieel of uitvoerend van aard.

De nota biedt in mindere mate een afwegingskader voor toekomstige strategische en tactische beslissingen betreffende het grondbedrijf. Er is in dit kader geen concrete koppeling met het beleidskader projectmatig werken benoemd. Plannings- en besluitvormingsprocessen zijn voor het op bestuurlijk en economisch verantwoorde wijze realiseren van ruimtelijke ontwikkelingen zeer belangrijk. De samenwerkingsmodellen die voor verschillende ontwikkelingen worden toegepast, worden zeer globaal benoemd in de bijlagen van de nota, waarbij geen gestructureerd afwegingskader voor samenwerkingsvormen is uitgewerkt.

Onderzoekers stellen vast dat de nota Grondbeleid in belangrijke mate een momentopname is, maar minder geschikt is als 'toolbox voor strategische en tactische beleidsontwikkeling.

4.3 Plannings – en besluitvormingsprocessen: Handboek Projectmatig Werken en Financiële Verordening.

We hebben geverifieerd of, en in welke mate, het Handboek Projectmatig Werken van de gemeente aanvulling biedt op de nota Grondbeleid als 'toolbox'. Het Handboek Projectmatig Werken is een helder en overzichtelijk geschreven handboek waarin goed en duidelijk uitwerking wordt gegeven aan elementaire aspecten van projectmatig werken. Projectmatige rollen, projectfasering, sturingselementen - GROKIT-, formats en checklists zijn duidelijk benoemd maar beperkt uitgewerkt in productspecificaties voor fase-documenten. In het Handboek Projectmatig Werken wordt geen aanvulling gegeven voor sa-

menwerkingsmodellen met derden, niet strategisch, maar ook niet in relatie tot projectfasering en sturingsindicatoren GROKIT. Als insteek voor het handboek staat de actieve gemeentelijke aansturing van projecten centraal.

Bestuurlijk opdrachtgeverschap wordt in dit handboek uitgewerkt tot de rol van de door het College aangewezen als gedelegeerd of gemandateerd bestuurlijk opdrachtgever (projectwethouder). Daarbij is een duidelijk functieprofiel beschreven. Er wordt beperkt uitwerking wordt gegeven aan besluitvormingsprocessen/-kaders (beleidsmatig of financieel) in het kader van projectmatig werken. Afgezien van het benoemen van de concrete financiële kaders voor een voorbereidingskrediet en de aanvraag van een krediet op grond van het projectresultaat van de definitiefase, worden er niet expliciet zaken benoemd die expliciet besluitvorming van de Gemeenteraad vragen. Hiervoor gelden (hoewel niet expliciet zo benoemd in het Handboek) de algemene kaders zoals vastgelegd in de begrotings- en verantwoordingsaanpak conform financiële verordening van de Gemeente. Voor de beleidsmatige kaderstelling is dan specifiek de programmabegroting relevant; 'wat willen wij bereiken?', 'wat gaan we daarvoor doen?' en 'wat mag dat kosten?'. Het College draagt zorg voor het verzamelen en vastleggen projectresultaten opdat de doeltreffendheid en doelmatigheid van het vastgestelde beleid door de Gemeenteraad kunnen worden getoetst. Het College stelt indicatoren voor, die door de Gemeenteraad worden vastgesteld.

Onderzoekers stellen vast dat het projectmatig werken als uitvoeringsaanpak in de gemeente goed is uitgewerkt en ingevoerd. Het Handboek is gericht op een actieve gemeentelijke aansturing van processen (het voorziet niet in kaders voor een participerende of meer faciliterende rol van de overheid). Tenslotte wordt en in het handboek projectmatig werken zeer beperkt aandacht besteed aan bestuurlijke besluitvormingsprocessen en mandaat van bestuurlijk opdrachtgever, College en Gemeenteraad. Dit betekent, in perspectief van bestuurlijke besluitvorming- en verantwoording, dat er een relatief grote handelingsvrijheid/verantwoordelijkheid is voor een bestuurlijk opdrachtgever.

4.4 Afweging samenwerkingsmodel PPS Suytkade

In deze paragraaf worden de inhoudelijke overwegingen voor het samenwerkingsmodel besproken die hebben geleid tot:

1. initiatief;
2. de samenwerkingsovereenkomst incl. de aankoop;
3. de latere raamovereenkomst met de feitelijke oprichting van de GEM.

4.4.1 *Initiatief*

Gamma Holding is eigenaar en heeft het terrein deels nog in exploitatie. Begin 1999 is door Van Wijnen en Gamma Holding een eerste verkenning gedaan naar de herontwikkelingsmogelijkheden. Basisuitgangspunt hierbij was dat Gamma Holding het gebied zou verkopen aan Van Wijnen.

- Voor de ontwikkeling zijn meerdere richtingen mogelijk; ontwikkeling binnen de bestemming bedrijventerrein of transformatie tot woningbouwlocatie.
- Van Wijnen is voor de realisering afhankelijk van het beleid van de gemeente en heeft in een dergelijk complex proces behoefte aan het delen van risico's.

- Bij aanvang van het project zijn actief grondbeleid, sterk bepalende regierol gemeente, aanbod gestuurd programmeren en aanzienlijke verdien capaciteit grondbedrijven algemeen gebruik en zo ook in Helmond. De gemeente maakt een sterke ontwikkeling door waarbij beleidsmatig en financieel goede resultaten worden geboekt. De projecten Dierdonk en Brandevoort zijn als concrete voorbeelden te benoemen, dit zijn projecten die ook buiten Helmond goed staan aangeschreven.
- De gemeente wil graag via deze functie greep op de locatie verkrijgen. Er is bij aanvang nog niet direct concrete ruimtelijke visie op het ontwikkelingsgebied maar de hierna geformuleerde kansen worden bestuurlijk algemeen gedragen:
 - Er was sprake van een bedrijventerrein aan de zuidwest kant van het centrum. Transformatie bood de mogelijkheid om verbindingen tussen centrum en nieuwe ontwikkelingsgebieden, waaronder Brandevoort, ruimtelijk beter met elkaar te verbinden.
 - Transformatie bood de gelegenheid om bestaande belemmeringen ten gevolge van zittende bedrijvigheid weg te nemen en het stadscentrum te versterken
 - De tot dan toe geïsoleerde St.-Annawijk krijgt een impuls en er ontstaat de mogelijkheid om ook wijkvoorzieningen ten behoeve van deze bestaande wijk te realiseren.
- Gamma Holding wenst de grondverkoop nog af te ronden in 2000 voor een, naar het zich laat aanzien, redelijke prijs (waarbij zelfs ontwikkeling binnen de bestemming bedrijventerrein haalbaar wordt geacht), en een participatie in - mogelijk op termijn - te behalen winst.
- Daarnaast willen de gemeente en Gamma Holding graag de wederzijdse historische verbondenheid tot uiting brengen dat de in het beleid aangegeven ambitie (o.a. de stadsvisie en de nog te formuleren centrumvisie) kan worden gerealiseerd.
- In een bestuurlijk overleg tussen partijen in 2000 is geconstateerd dat gezamenlijke aankoop en een risicodragende herontwikkeling van gronden van Gamma Holding door de gemeente en Van Wijnen op een uitstekende wijze recht zou doen aan de bovengenoemde belangen. Praktisch is dit uitgewerkt door de afspraak dat de gemeente in eerste instantie de grond koopt en zich verplicht deze in te brengen in de juridische entiteit zodra deze is opgericht. Hierna werd besloten om deze voorgestelde gezamenlijke aanpak verder uit te werken.

Onderzoekers stellen vast dat dit initiatief vervolgens heeft geleid tot een gezamenlijk en gestructureerd voortzetten van de verkenning, waarin de verdere overwegingen en uitwerkingsrichting voor de samenwerking zijn bepaald. In deze fase is een eerste globale afbakening van het programma gemaakt, een verkennende stedenbouwkundige studie, bodemonderzoek verricht en zijn eerste financiële berekeningen gemaakt. Parallel is door gemeente de stadsvisie opgesteld, waarin de ambitie tot een hoogwaardige stedenbouwkundige invulling van het Hatématerrein is aangegeven en is door de gemeente een start gemaakt met de structuurvisie voor het centrum.

4.4.2 Samenwerkingsovereenkomst en aankoop

In de Gemeenteraad van 12 december 2000 is de grondtransactie en het aangaan van de samenwerkingsovereenkomst met Van Wijnen en Gamma Holding aan de orde geweest. Dit was de resultante van de verkennende fase. In deze contractfase is door de gemeente aandacht gegeven aan:

- het behoud van de regierol;
- beperken van de risico's; en
- de fasegewijze besluitvorming, namelijk:
 - Grondaankoop en samenwerkingsovereenkomst;
 - Opstellen masterplan en raamovereenkomst, waarin de oprichting van de GEM en alle randvoorwaarden worden geregeld;
 - Inbreng van de grond in de GEM. De GEM ontwikkeld de plannen zodanig dat bouwrijpe grond wordt uitgegeven aan Van Wijnen die overgaat tot de realisatie van het vastgoed.

Bij het besluit over de Samenwerkingsovereenkomst en de aankoop zijn de volgende overwegingen van de gemeente nadrukkelijk aan de orde geweest:

- Initiatief voor de gebiedsontwikkeling lag in aanvang bij private partijen. De gemeente kan middels deze samenwerking actief participeren, waarbij zeggenschap en risico nadrukkelijk in de overwegingen wordt betrokken. Door deze samenwerking is er zo de mogelijkheid om nadrukkelijk regie te voeren op een belangrijke locatie binnen de gemeente. Door te participeren is er grotere invloed op de gebiedsontwikkeling mogelijk. De locatie past in de ontwikkel-as Centrum-Brandevoort; de St.-Annawijk kan door herontwikkeling uit isolement worden gehaald. Als het niet tot een haalbare transformatie komt is er nog altijd de gelegenheid om terug te vallen op de bedrijvenbestemming, waarbij de grondexploitatie nog steeds haalbaar is. Ontwikkelwinst is geen overweging.
- Met de aankoop stelt de gemeente haar positie op de locatie definitief veilig. Als partijen in de verdere uitwerking van de samenwerking onverhoopt niet tot overeenstemming komen dan kan de gemeente de locatie zelfstandig tot ontwikkeling te brengen (actieve grondexploitatie). In dat geval:
 - Zal de gemeente de plannen zodanig uitwerken dat een bouwvolume van minimaal 90 miljoen gulden ontstaat, waarbij de gemeente de te bebouwen grond moet aanbieden aan Van Wijnen tegen marktconforme condities;
 - Van Wijnen zal (per deelfase) bezien of ze overgaat tot afname van grond en realisering van de bebouwing. Indien Van Wijnen de aangeboden grond niet afneemt zou de gemeente vrij zijn deze aan een derde partij aan te bieden;
 - Van Wijnen blijft te allen tijde verplicht de helft van de eventuele meerkosten welke voortvloeien uit de bodemsanering te vergoeden, voor zover deze meerkosten leiden tot een negatief saldo van de grondexploitatie;
 - Ook in de hierboven beschreven situatie behoudt Gamma Holding haar winstrecht in het grondexploitieresultaat.
- Een minder hard argument, maar breed gedragen in de Gemeenteraad is dat Gamma Holding in economische zin een belangrijk bedrijf is voor de gemeente waarmee een goede verstandhouding bestaat. Gamma Holding is voornemens om bij ontwikkeling van Suytkade haar hoofdkantoor op de locatie te gaan realiseren.

- Uit de interviews wordt herleid dat de gemeente nog geen ervaring heeft met een PPS-constructie als het onderhavige, maar het is in deze periode een populaire samenwerkingsvorm, passend bij het type ontwikkeling en er is een ter zake deskundige adviseur (Loyens en Loeff) die partijen zal begeleiden.

Onderzoekers constateren dat het voorstel tot aankoop en samenwerking drie maal in de Commissie Stedelijke Ontwikkeling aan de orde is geweest. Eventuele bedenkingen in de Gemeenteraad hebben met name betrekking op het niet nog niet beschikken over het terrein van het Ruwdoekmagazijn. Verder is er algemeen steun voor de overwegingen en het besluit.

Onderzoekers stellen vast dat het voeren van stevige regie op een voor de gemeente Helmond belangrijke ontwikkeling de doorslaggevende overweging is geweest. Het voeren van sterke regie via actief grondbeleid is sterk verankerd in gemeentelijk beleid en cultuur.

Onderzoekers stellen vast dat de gemeente middels de aankoop van de locatie definitief grip verkrijgt op de verdere gebiedsontwikkeling. In het perspectief van de sterke ambitie van de gemeente regie te voeren, is deze aankoop, vooruitlopend op de nadere uitwerking van de samenwerking, een weloverwogen besluit. Actieve grondexploitatie als de PPS niet van de grond komt is nadrukkelijk onderdeel van de overweging. Risico bodemsanering en bestemmingswijziging zijn op basis van globale planeconomische analyse voldoende geborgd.

Onderzoekers constateren dat de gemeente in de planvoorbereidingsfase via structuurvisie, bestemmingsplan en beeldkwaliteit ook regie kan voeren. Een private ontwikkeling van de locatie is niet uitgebreid overwogen, anders dan de overigens juiste overweging dat de gemeente dan geen zekerheid heeft dat de locatie niet alsnog wordt herontwikkeld als bedrijvenlocatie.

Onderzoekers stellen vast dat de tijdsdruk hoog was vanwege de door Gamma Holding gestelde termijn voor de aankoop. In dit kader zijn de gemaakte gemeentelijke overwegingen relevant. De gemeente heeft zich op dit punt volgend (toetsend) opgesteld in het voorstel van de private partijen. Er zijn geen alternatieve, mogelijk eenvoudigere, samenwerkingsmogelijkheden voor de samenwerking met Van Wijnen en Gamma Holding overwogen. Mogelijke alternatieven zouden bijvoorbeeld een bouwclaim model of joint-venture op basis van een ontwikkelingsovereenkomst kunnen zijn. In een situatie dat de verwerving van de ontwikkelingslocatie door de gemeente geschiedt (zoals hier het geval is) zijn dit mogelijke alternatieven.

Onderzoekers stellen vast dat de wijze van financiering van de GEM in deze fase nog onbesproken is.

4.4.3 Oprichtingsfase en oprichtingsbesluit GEM

Met de principiële keuze voor het samenwerkingsmodel is in de initiatieffase de richting bepaald die, gegeven de grond- en onderhandelsposities in het vroege begin en de ambitie van de gemeente met de locatie, goed te plaatsen is.

Bij aankoop en het sluiten van de samenwerkingsovereenkomst is het samenwerkingsmodel verder getoetst. Daarbij is ook een terugvaloptie bepaald voor het geval bij de verdere uitwerking van plannen en samenwerking de GEM alsnog niet van de grond zou komen. Een open afweging van het samenwerkingsmodel is in deze laatste fase voor oprichting uiteraard niet meer aan de orde, tenzij ontwikkelingen in planvorming en business case Suytkade zodanig zijn dat heroverweging van het samenwerkingsmodel redelijkerwijs had moeten/kunnen worden overwogen. Bij het uitwerken van de business case zijn daarin een tweetal aandachtspunten te benoemen waarbij dit mogelijk aan de orde had kunnen zijn:

1. Programmering / Stedenbouwkundig Plan;
2. Gemeentelijke financiering GEM.

Ad 1. Programmering / Stedenbouwkundig Plan

Bij de uitwerking van het Stedenbouwkundig Plan is een forse verdichting van het programma aan de orde geweest, met name door veel meer appartementen te programmeren. Qua ruimtelijke visie sloot deze ontwikkeling zeer goed aan bij het ambitieniveau van de gemeente. Het versterkte juist die visie en bood ook meer kansen voor de realisering van zelfstandige voorzieningen, een breed gedragen wens binnen de gemeente. De afzetbaarheid van het grote aantal appartementen is nauwelijks beschouwd. De gemeente heeft hierin vertrouwd op de marktdeskundigheid van de ontwikkelaar. Immers is de projectontwikkelaar primair verantwoordelijk voor de risicodragende vastgoedontwikkeling en is Van Wijnen een partij die als zeer degelijk te boek staat. Er heeft geen onafhankelijk marktonderzoek plaatsgevonden. De gemeente had dit, los van haar betrokkenheid in de GEM, kunnen overwegen vanuit de gemeentebrede programmering en planning van appartementen. De afdeling Volkshuisvesting heeft beleidsmatig dit wel als een aandachtspunt benoemd maar daar is, in het algemene vertrouwen en enthousiasme voor het plan en vertrouwen in de markt geen verder aandacht aangegeven. In de positieve tijdsgeest van 2002 (marktsituatie en recente projectresultaten in Helmond) is deze werkwijze te plaatsen.

Ad 2. Gemeentelijke financiering GEM

De gemeentelijke financiering van de GEM is noch in de initiatieffase, noch bij de samenwerkingsovereenkomst aan de orde geweest. Het is gaandeweg de uitwerking van de Raamovereenkomst als een min of meer praktisch punt opgepakt. In juni 2002 heeft de Afdeling financiën positief geadviseerd aan het College over financiering van de GEM door de gemeente. De in dit advies benoemde aanbevelingen, betreffende zekerheden, zijn in de uitwerking opgevolgd. Aangegeven is dat de gemeentelijke financiering door de Gemeenteraad moet worden goedgekeurd. De financiering is uitgewerkt als integraal onderdeel van de samenwerking en is als zodanig ook onderdeel van het unanieme besluit dat hierover door de Gemeenteraad in 2003 is genomen.

Onderzoekers constateren dat de gemeentelijke financiering niet tot nadere overweging van het samenwerkingsmodel heeft geleid. De toename van het gemeentelijke risico (door dat zij naast participant ook financier wordt van de GEM) is, conform advies van Afdeling Financiën, contractueel uitgewerkt in een degelijk stelsel van zekerheden. Gezien enerzijds het belang van het besluit (in eerdere fases was dit nog niet zo aan de orde) en het in aanvulling op de samenwerking aangaan van de financiering (gemeente

verkrijgt verstrekker van financiering een tweeledige betrokkenheid) had dit in het Raadsvoorstel en -besluit explicieter tot uiting kunnen worden gebracht.

4.5 Conclusie en aanbeveling

De afweging van de samenwerkingsvorm, zoals die voor de Suytkade op bepaalde momenten in het ontwikkelproces aan de orde zijn geweest, heeft plaatsgevonden. Bij de samenwerkingsovereenkomst is ook een terugvaloptie bepaald in de vorm van een mogelijke gemeentelijke grondexploitatie met bouwclaim voor Van Wijnen en winstrecht voor Gamma Holding.

Onderzoekers stellen vast dat in de afweging van het samenwerkingsmodel de GEM steeds centraal heeft gestaan en dat alternatieven min of meer als globale toets zijn verkend. Er heeft niet aan de voorkant van de samenwerking een zelfstandige risico-/actoranalyse plaatsgevonden, de gemeente is hier als het ware meer volgend in geweest in de door Van Wijnen / Gamma Holding voorgestelde aanpak. Dit is te plaatsen als gevolg van:

- het feit dat de gemeente geen grondpositie had maar werd uitgenodigd te participeren;
- er vanwege de druk op de grondverkoop door Gamma Holding direct een grote tijdsdruk aan de orde is geweest;
- de GEM in de toenmalige ontwikkelingspraktijk een redelijke algemeen toegepast samenwerkingsmodel was, waarbij partijen zich door een onafhankelijk en gekwalificeerd adviseur in hebben laten begeleiden.

Onderzoekers merken op dat indien de zelfstandige grondexploitatie met bouwclaim voor Van Wijnen (een mogelijk alternatief in het algemeen afwegingskader voor samenwerkingsmodellen en ook als terugvaloptie in de samenwerkingsovereenkomst 2002 voorzien) aan de orde was gekomen het risico en daarmee de financiële positie in grote lijnen waarschijnlijk vergelijkbaar zou zijn geweest.

Onderzoekers veronderstellen dat Van Wijnen, vanwege haar sterke onderhandelpositie niet zou hebben ingestemd met een verregaande beperking van omvang en tijdsduur van haar ontwikkelrecht. Mogelijk dat dan inmiddels wel de samenwerking beëindigd zou zijn en de gemeente geheel zelfstandig bevoegd zou zijn. Daartegenover staat ook dat Van Wijnen nu vergaand financieel verbonden is aan de financiële risico's van de grondexploitatie en de financiering. Bij een bouwclaim zou de gemeente niet zover hebben kunnen voorzien in de grondexploitatie- en financieringsrisico's die ook daadwerkelijk zijn ingetreden.

Een private grondexploitatie door Van Wijnen was theoretisch een ander alternatief geweest. De gemeente heeft vroegtijdig vastgesteld dat, om zeker te zijn van transformatie van de locatie, een private grondexploitatie niet voldoende zekerheid gaf. Dit samenwerkingsmodel is daarom nooit verder overwogen, vanwege de sterke ambitie om optimale regie op de locatieontwikkeling te kunnen hebben. Duidelijk is dat de gemeente bij private grondexploitatie niet de financiële risico's had gelopen die nu aan de orde zijn. Voor de actieve betrokkenheid en regie van de gemeente is van het begin af aan algemeen draagvlak geweest.

In de context van samenwerkingsmodellen voor de gebiedsontwikkeling kan worden vastgesteld dat gegeven de toenmalige omstandigheden en de tijdgeest de samenwerking in de vorm van een GEM een passende samenwerking was.

Aanbeveling Samenwerkingsmodellen en grondbeleid

PPS-constructie en grondbeleid

De gemeentelijke ervaring met GEM Suytkade is begrijpelijkerwijs niet gunstig. Dit is in onze optiek geen reden om principieel PPS in de ban te doen. Er zijn diverse samenwerkingsmodellen mogelijk en uitwerking kan per situatie verschillen. Strikt actief gemeentelijk grondbeleid gaat ook gepaard met grote risico's.

Overigens zal een PPS in de vorm van joint-venture, uitgewerkt in een rechtsvorm naar het zich nu laat aanzien nergens meer worden toegepast voor nieuwe projecten. Ontwikkelingen op het gebied van aanbestedingsregelgeving en in latere instantie de gewijzigde marktsituatie maken dat de toepassing van grootschalige samenwerkingsverbanden en de specifieke uitwerking daarvan in een GEM-entiteit thans niet meer aan de orde zijn. Inmiddels zijn de schaalgrootte en tijdshorizon waar nieuwe projecten op worden ingestoken drastisch kleiner geworden en is een complexe samenwerking in de vorm van een GEM ook praktisch niet meer doelmatig als PPS-vorm.

Afwegingskader samenwerkingmodel

Een meer gestructureerde en zelfstandige afweging samenwerkingsmodellen is gewenst. In dit kader kan worden overwogen om de nota Grondbeleid meer nadrukkelijk een functie als toolbox te laten hebben, of in dit kader relevante werkwijzen en/of formats in een update van het Handboek Projectmatig Werken toe te voegen. Concreet wordt daarbij in ieder geval gedacht aan zelfstandige of onafhankelijke gemeentelijke toets met toepassing van methode zoals de beslisboom samenwerkingsmodellen en een risico-actoranalyse in de bijlage opgenomen nota Grondbeleid. Het is wenselijk om daarbij ook al in vroege planfase aandacht voor financiering te hebben. Door middel van de risico-actoranalyse worden dit soort aspecten snel inzichtelijk.

Projectmatig werken verbinden aan plannings- en besluitvormingsprocessen

Het Handboek Projectmatig Werken van de gemeente is sterk gericht op ambtelijke samenwerking en relatie en rollen bestuurlijk opdrachtgever en ambtelijke organisatie. Te overwegen is om het Handboek Projectmatig Werken uit te breiden met een koppeling van het projectmatig werken aan de gemeentelijke plannings- en besluitvormingsprocessen (inclusief bevoegdheden/mandaat portefeuillehouder, College en Gemeenteraad).

5. Risicobeheersing/-management

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op risicobeheersing/-management bij de ontwikkeling van de Suytkade. Hiervoor is niet alleen een financiële invalshoek bepaald. Naast de financiële risicobeheersing/-management zijn ook de contractuele bescherming van de gemeentelijke positie in de samenwerking en een goede management/governance belangrijke aandachtspunten. Deze zaken worden achtereenvolgens in dit hoofdstuk beschreven.

5.2 Financieel

Risicobeheer en –management in verband met de gebiedsontwikkeling vindt zijn eerste basis in adequate planeconomie, bijvoorbeeld scenarioanalyses met aandacht voor conjuncturele en projectspecifieke risico's en verantwoord aankoopbeleid. Anderzijds zijn goede AO/IC-procedures en administratieve beheersmaatregelen (reserves en voorzieningen) in dit kader van groot belang. In het concrete geval van Suytkade, waar de realisatie wordt uitgevoerd door de GEM, een zogenaamde verbonden partij, is vanaf het oprichtingsbesluit van de GEM overigens een andere situatie aan de orde dan wanneer de gemeente zelf de grondexploitatie voert. Er wordt een onderscheidt worden gemaakt naar de initiatief- en voorbereidingsfase enerzijds, en de uitvoeringsfase anderzijds.

In het kader van de GEM Suytkade is verder van belang dat de gemeente de GEM projectfinanciering verschafft en dus niet alleen als aandeelhouder, maar ook als financier risico's van de gebiedsontwikkeling draagt. Bij de financiering is de initiële projectfinanciering evenals de herfinanciering in 2009 een aandachtspunt.

5.2.1 Planeconomie voorbereidingsfase

In de voorbereidingsfase heeft de gemeente op basis van globale haalbaarheidsberekeningen de afweging gemaakt om te participeren, en vervolgens bij het aangaan van de samenwerkingsovereenkomst ook geconstateerd dat, in het geval het niet tot oprichting van de GEM zou komen, de gemeente zelfstandig de grondexploitatie zou voeren (met in acht name van de saneringsgarantie en een bouwclaim van Van Wijnen). Als scenarioberekening is er ook een verkenning gemaakt of herontwikkeling binnen de bestaande bedrijvenbestemming ook tot een haalbare grondexploitatie zou kunnen leiden. De conclusie was positief. Daarmee is in de eerste periode van de samenwerking, passend bij de opgave en de afwegingen die de gemeente moest maken, de planeconomische begeleiding zorgvuldig. De conclusies van de berekeningen zijn ook gedeeld in de Raadsvoorstellen. Opvallend is wel dat er geen onafhankelijke taxatie aan de aankoop ten grondslag ligt.

Aangenomen moet worden dat, ook vanwege het door Gamma Holding afgedwongen winstrecht in de grondexploitatie, de verkoopprijs redelijk was in perspectief van het ontwikkelingspotentieel van de locatie. Het in 2002 door een taxateur inprijzen van de risico's, zoals die inmiddels zijn opgetreden, is overigens niet waarschijnlijk. Onderzoekers

achten het waarschijnlijker dat als er destijds een taxatierapport zou zijn opgesteld daaruit een hogere waarde dan de aankoopsom zou zijn gekomen, waarmee het winstrecht van Gamma Holding ook verder onderbouwd zou kunnen worden. In essentie zou een taxatie de deal, de samenwerking en zo ook de huidige financiële situatie waarschijnlijk niet of niet substantieel hebben beïnvloed.

In 2002 is het Stedenbouwkundig Plan vastgesteld. Bij de vaststelling van dit plan is er geen grondexploitatiebegroting vastgesteld. Dit is wel algemeen gebruikelijk en ook uitgangspunt in het gemeentelijke Handboek Projectmatig Werken. Bij de besluitvorming over het stedenbouwkundig plan is in de Gemeenteraad gemeld dat een neutrale grondexploitatiebegroting nog altijd het uitgangspunt is en dat ten tijde van de oprichting van de GEM ook een grondexploitatiebegroting kan worden vastgesteld. De Gemeenteraad heeft in de besluitvorming over het stedenbouwkundig Plan geen zwaarwegend punt gemaakt van het nog ontbreken van een gedetailleerde grondexploitatie; wel is een kanttekening gemaakt dat men uitzag naar de berekeningen.

In de grondexploitatiebegroting die bij het aangaan van de raamovereenkomst en oprichting van de GEM is vastgesteld is de gemeente er in geslaagd om in ruime mate te voorzien in het gemeentelijk kostenverhaal met betrekking tot realisatie van bovenwijkse voorzieningen en ambtelijke proceskosten. Het centrale uitgangspunt van een budgettair neutrale grondexploitatie werd daarbij ook haalbaar geacht. De planeconomie is collegiaal met Van Wijnen uitgevoerd, waarbij de grondexploitatie qua format en uitgangspunten zo is opgezet als ware het een gemeentelijke grondexploitatie. Door de directe gemeentelijke betrokkenheid en de herkenbare opzet van de grondexploitatie is deze vanuit gemeentelijk perspectief optimaal transparant geweest. De grondprijfsafspraken, op basis van grondquotes, vinden aansluiting in het gemeentelijke grondprijnsbeleid.

5.2.2 Planeconomie uitvoeringsfase

Met de oprichting van de GEM is de uitvoering van de grondexploitatie een aangelegenheid van de GEM. De GEM rapporteert jaarlijks in haar jaarverslag, waarbij in het bijgaande directieverslag in zijn algemeenheid een vrij uitgebreide inhoudelijke toelichting op de voortgang van het project wordt gegeven. Daarmee is er sprake van een zorgvuldige, uitgebreide en tijdige beschikbaarheid van financiële informatie. Door nauwe betrokkenheid van de controller en planeconoom bij de cijfers is de gemeente ook in de uitvoeringsfase goed op de hoogte over de ontwikkeling van de grondexploitatie resultaat en de liquiditeitsontwikkeling van de GEM.

De GEM is een verbonden partij. Rapportage over de ontwikkeling van de GEM is steeds meegenomen in de gemeentelijke planning- en controllerrapportages over het grondbeleid (paragraaf grondbeleid in de gemeentelijke programmabegroting en verslaglegging), en vanwege de resultaatverslechtering is er ook apart over gerapporteerd middels een Raadsinformatiebrief in 2008, in het kader van de herfinanciering in 2009 alsmede de aanpassing van de samenwerking in 2011. Daarnaast heeft de Gemeenteraad steeds kennis kunnen nemen van de jaarverslagen van de GEM en is de Gemeenteraad ook periodiek via informele bijeenkomsten op locatie op de hoogte gehouden over de voortgang van het project. Onderzoekers constateren dat de Gemeenteraad zorgvuldig is geïnformeerd over de voortgang en financiële verantwoording van de GEM.

De gemeente is zowel in de voorbereidingsfase als in de uitvoeringsfase nadrukkelijk bij de planeconomie betrokken. Een werkgroep Financiën, waarin onder andere ook de gemeentelijke planeconoom actief participeert, ondersteunt de GEM-directie in het up-to-date houden van de grondexploitatie en uitvoering van risicoanalyse en what-if-scenario's. Geconstateerd wordt dat Van Wijnen en Gemeente niet steeds unaniem zijn in hun visie op de investeringsstrategie. Concreet is aan de orde geweest dat de gemeente het belangrijk achtte dat er voortgang bleef in het realiseren van bijvoorbeeld de Aa om zo de toekomstige kwaliteit van het gebied zichtbaar te maken daarmee het imago van het gebied te bevorderen en het zo aantrekkelijk mogelijk te maken voor toekomstige bewoners (met andere woorden potentiële kopers te binden). Van Wijnen heeft zich qua investeringsstrategie terughoudender opgesteld en hanteert vaker het uitgangspunt dat eerst afzet moet worden geborgd alvorens verder te investeren. Op directieniveau en in Raad van Commissarissen (RvC) worden deze discussies steeds opgelost. Formeel is dit een juiste werkwijze.

5.2.3 Projectfinanciering

Voor de projectfinanciering zijn een tweetal momenten van belang. De initiële gemeentelijke financiering in 2003, de herfinanciering in 2008/2009 en het besluit in 2012 tot een verlengde aflossingsschema voor de aflossing van het rekening courant krediet door de GEM.

Initiële projectfinanciering

Zoals in 4.4 is beschreven is in de vroege planfase financiering van de GEM door de gemeente nooit besproken. De Gemeenteraad heeft een besluitvormende rol bij het aangaan van de geldleningsovereenkomst. Dit is in 2002 in een uitgebreid advies van de Afdeling Financiën met betrekking tot het mogelijk verschaffen van de financiering aan het College ook duidelijk benoemd. In de feitelijke uitwerking in de raamovereenkomst en oprichting van de GEM is hier uitwerking aangegeven doordat de financiering integraal in de uitwerking en besluitvorming is meegenomen.

Met het verstrekken van de financiering heeft de gemeente, naast haar rol als aandeelhouder in de GEM, een extra belang en risico in de verbonden partij. Dit is zorgvuldig afgezekerd door middel van diverse contractuele garanties en zekerheden, zie paragraaf 5.3 van deze rapportage. Zo wordt door onderzoekers vastgesteld dat de Gemeenteraad met de besluitvorming over de raamovereenkomst en oprichting GEM ook besloten hebben over de betreffende financiering en de borging hiervan.

Mede omdat in de voorgaande samenwerkingsovereenkomst de gemeentelijke financiering onbesproken is en het een onderwerp van grote betekenis is, zeker ook vanuit de controlerende bevoegdheid van de Gemeenteraad, was het naar mening van de onderzoekers zorgvuldig geweest om de afweging van de financiering en het besluit tot verstrekken van de financiering meer expliciet in het Raadsvoorstel en de geformuleerde besluitvorming te benoemen.

Herfinanciering 2009

In 2008 komt, naar aanleiding van de achterblijvende ontwikkeling van het gebied en de financiële gevolgen voor GEM, aan de orde dat de financiering zal worden verlengd en verhoogd. In een Raadsinformatiebrief d.d. 11 maart 2008 (betreffende vastgestelde jaarrekening 2006 en concept jaarrekening 2007 BV/CV Suytkade) wordt aangegeven dat

hierover apart aan de Gemeenteraad zal worden gerapporteerd (waarbij vermeld is dat op dat moment een aanvullende financiering van € 3 miljoen aan de orde is).

In juni 2009 is in het College de financiële problematiek Suytkade en het 4-puntenplan aan de orde. Hierin wordt gesproken over een financieringsbehoefte van € 30,5 miljoen, waarbij dan tegelijkertijd alle bestaande tijdelijke financieringen, in totaal € 14,6 miljoen, door gemeente en Van Wijnen aan de GEM worden afgelost. In dit collegevoorstel is aangegeven dat er geen vervoltraject nodig is ten behoeve van Commissies of Gemeenteraad. In het advies van afdeling Financiën worden de voorwaarden voor de borging van de geldleningsovereenkomst expliciet benoemd, waarbij wordt aangetekend dat met name in een situatie als de tekorten verder oplopen, ondanks concerngarantie Van Wijnen en de hypotheek, de toekomstige grondwaarde ontoereikend kan zijn om de lening te kunnen aflossen. Dit risico moet, zo wordt geadviseerd, worden betrokken in de integrale bestuurlijk afweging van het 4 –puntenplan. In de besluitvorming is opgenomen dat na uitwerking van de voorgenomen herfinanciering de Gemeenteraad zal worden geïnformeerd door middel van een Raadsinformatiebrief.

De nieuwe overeenkomst van geldlening wordt vervolgens uitgewerkt inclusief de benodigde aanvullende zekerheden, waarbij de financiering uitkomt op € 31 miljoen. Het advies over de herfinanciering is opgesteld door de afdeling Financiën in samenspraak met de afdelingen Grondzaken en Juridische Zaken. De overeenkomst van geldlening is 16 december 2009 door de Burgemeester getekend. De Gemeenteraad is 28 december 2009 middels Raadsinformatiebrief 117 geïnformeerd over de verstrekte geldlening.

Onderzoekers constateren op basis van de documenten en de gesprekken met de betrokken functionarissen dat men zich er van bewust is dat herfinanciering van de GEM Suytkade een belangrijke en zorgvuldig voor te bereiden aangelegenheid is. De projectwethouder heeft in dit kader geen individuele besluiten genomen, het betrof een collegebrede afweging. Het besluit over de herfinanciering is door de verantwoordelijk portefeuillehouder Financiën in het College gebracht. In de besluitvorming zijn adviezen van afdeling Financiën en Juridische zaken nadrukkelijk gevolgd. Onderzoekers hebben niet kunnen reconstrueren dat de Gemeenteraad tussen de voorafgaande informatiebrief d.d. 11 maart 2008 en de Raadsinformatiebrief d.d. 28 december 2009 is geraadpleegd of geïnformeerd over de zeer aanzienlijke verhoging van de financiering (€ 15 miljoen extra). De eind december verstuurd Raadsinformatiebrief heeft overigens niet geleid tot wensen of bedenkingen van de Gemeenteraad.

Verlengen aflossing krediet rekening-courant 2012

December 2012 heeft het College naar aanleiding van een kredietverzoek van de GEM Suytkade, voorzien van een risicoanalyse van de directie, ingestemd met aanpassen van de looptijd van het krediet Rekening Courant.

Het bij het Collegeadvies gaande advies van Financiën beschrijft argumenten en kanttekeningen die uiteindelijk leiden tot een positief advies. Indien afzetbaarheid bouwgrond verder stagneert of prijzen onder druk komen te staan kan de situatie verder verslechteren. Tot nog toe is met het oog op continuïteit van de GEM steeds meegewerkt aan aanpassing van de lening. Vanuit de gemeentelijke participatie in de GEM is dit gewenst. In het advies van Financiën wordt bij de besluitvorming voorgesteld de ontwikkeling van de

lening in het College jaarlijks te beoordelen. De Raad is direct geïnformeerd door middel van een Raadsinformatiebrief (kenmerk 1299009345).

Onderzoekers constateren dat de gemeente vanwege haar bancaire rol de waarde van de hypotheek kritisch beschouwd. In het advies worden bancaire rol en het belang van de participatie in de GEM afgewogen, waarbij continuïteit GEM de doorslag geeft, waarbij benoemd wordt dat er in het kader van afwaardering van de grondexploitatie bijstorting van kapitaal door partijen plaats moet vinden.

5.3 Contractuele aspecten, risico's en zekerheden

5.3.1 Aangaan samenwerking in de Raamovereenkomst

Garanties en zekerheid

Bij het aangaan van de samenwerking hebben partijen de afspraken over het aangaan van de GEM Suytkade vastgelegd in de Raamovereenkomst. De Raamovereenkomst regelt de wijze waarop en de voorwaarden waaronder partijen op exclusieve basis samen zouden werken bij de grondexploitatie. Bij de Raamovereenkomst zijn gemeente, Van Wijnen Participatie Helmond B.V., Gamma Holding Nederland B.V. en de Suytkade beheer B.V. i.o. betrokken. De laatstgenoemde besloten vennootschap zal worden gevestigd en voor zich en ten behoeve van de door de gemeente en Van Wijnen op te richten commanditaire vennootschappen handelen.

Kapitaalstorting en financiering

In de Raamovereenkomst wordt ten behoeve van de gemeente ten laste van Van Wijnen voorzien in borging van de investering en de daaraan gekoppelde financiering. De gemeente en Van Wijnen brengen ieder een bedrag in het eigen vermogen in van 3,4 miljoen euro (samen 6,8 miljoen) en overige middelen die nodige zijn voor de bedrijfsvoering. De overige middelen die nodig zijn voor de bedrijfsvoering – een bedrag van 16 miljoen – wordt door de GEM geleend van de gemeente. De gemeente verkrijgt een eerste recht van hypotheek op de gronden. Van Wijnen stelt zich voor de helft van de geldlening garant. De garantstelling kan door de gemeente worden ingeroepen indien en voor zover het vermogen – dat door beide partijen is ingebracht – is opgesoupeerd en de gemeente het eerste recht van hypotheek heeft uitgewonnen.

Van Wijnen Grondposities stelt zich garant voor de storting van het eigen kapitaal in de GEM en de nakoming van het aandeel dat Van Wijnen heeft in het woonrijp maken van het openbaar gebied. Deze garantstelling geldt op het moment dat het eigen kapitaal van de gemeente en Van Wijnen tekort schiet. Ten behoeve van de gemeente heeft Van Wijnen Grondposities BV zich garant gesteld voor Van Wijnen participatie Helmond B.V.

De onderzoekers stellen vast dat de risico's bij het aangaan van de samenwerking zorgvuldig zijn gezekeerd. In de akte van geldlening zijn geen aanvullende bepalingen opgenomen over het eventueel devalueren van deze gronden gedurende de geldlening en de gevolgen voor de waarde van het eerste recht van hypotheek, alsmede in relatie met het stellen van extra zekerheid.

Ontwikkelrecht en afnamebepalingen

Partijen zijn in de Raamovereenkomst overeengekomen dat Van Wijnen het gebied zou gaan ontwikkelen conform de planning, welke eveneens is opgenomen en onderdeel uitmaakt van de Raamovereenkomst. Van Wijnen heeft zich verplicht om de voorgestelde bouwproductie te realiseren en tijdig – binnen de gestelde eisen van het Masterplan, beeldkwaliteitsplan en andere voorwaarden – te voldoen aan de gestelde kaders en de te vervaardigen plannen. Van Wijnen heeft de mogelijkheid om de bouwproductie te compenseren in daaropvolgende jaren, ingeval Van Wijnen niet aan de gestelde bouwproductie in een jaar kan voldoen. Indien Van Wijnen in een jaar minder in productie wenst te nemen dan cumulatief in het schema in artikel 21 is aangegeven wordt dit in overleg met de GEM besloten. Van Wijnen krijgt een uitstelmogelijkheid van de afname als een bepaald percentage (65% woningen, 70% kantoren en bedrijven en 85% leisure) niet is verkocht. De uitsteltermijn bedraagt 3 maanden. Als er onvoldoende door Van Wijnen onvoldoende voortgang wordt gemaakt met planontwikkeling of aanvaarding koopcontracten voorziet de overeenkomst (artikel 31, lid 5, 7 en 8) er in dat andere marktpartijen door de GEM kunnen worden ingeschakeld.

In de Raamovereenkomst (21.9 en 21.10) is tevens opgenomen dat de GEM op verzoek van Van Wijnen Projectontwikkeling Zuid B.V. de aankondiging tot aanbidding van bouw kavels voor woningbouw kan opschorten en de rechten en verplichtingen van de GEM en Van Wijnen Projectontwikkeling B.V. met betrekking tot de reeds aangeboden kavels voor woningbouw op verzoek van Van Wijnen Projectontwikkeling Zuid B.V. kan opschorten zodra Van Wijnen Zuid B.V. aannemelijk kan maken dat er sprake is van onvoorziene ingrijpende marktomstandigheden. Van onvoorziene omstandigheden is concreet sprake als er zodanige structurele negatieve ontwikkelingen op de woningmarkt zijn, dat de woningverkoop op de Helmondse woningmarkt ernstig zal teruglopen. Een en ander ter beoordeling van de GEM. Hiervan is sprake als bij verkoop dan wel verhuur 25% minder is verkocht c.q. gehuurd ondanks aantoonbare inspanningen van Van Wijnen Projectontwikkeling Zuid B.V. Soortgelijke bepalingen zijn opgenomen voor de ontwikkeling van kantoren, bedrijven of leisure.

Ten aanzien van de bouw van bijzondere gebouwen, zoals scholen, is een uitzondering gemaakt voor de exclusiviteit van Van Wijnen. Partijen zijn overeengekomen dat geen belemmeringen zullen ontstaan ten aanzien van eventuele ontstane prijsonderhandelingen tussen Van Wijnen Projectontwikkeling Zuid B.V. en de desbetreffende opdrachtgever.

Onderzoekers constateren dat in de Gemeenteraad de Raamovereenkomst voldoende is behandeld. Door de opschortende bepalingen met betrekking tot onvoorziene ingrijpende marktomstandigheden is er contractueel niet direct een drukmiddel om Van Wijnen aan te spreken of met een andere partij de ontwikkeling tot stand te brengen.

5.3.2 Het 4-punten plan

In 2008 werd de GEM geconfronteerd met een oplopend tekort binnen de grondexploitatie. Het College van B&W heeft de Gemeenteraad per Raadsinformatiebrief van 11 maart 2008 geïnformeerd over de oplopende tekorten. Het jaar daaropvolgend heeft de GEM geanalyseerd op welke wijze het tekort in de grondexploitatie kon worden teruggebracht en welke kernpunten een gunstig effect zouden kunnen hebben op de grondexploitatie

voor de toekomst. Dit heeft geresulteerd in het 4-puntenplan, welk plan op 16 juni 2009 door het College is vastgesteld.

Een onderdeel van het 4-puntenplan betrof de herfinanciering van de GEM, zoals beschreven in 5.2.3. In dat kader is het eerste recht van hypotheek ten gunste van de gemeente en de borgtocht aangepast. Op 16 december 2009 is een nieuwe hypotheekakte verleden, waarin Suytkade beheer B.V. en de GEM C.V. ten gunste de gemeente een eerste recht van hypotheek op de (bouwrijpe) gronden in het plangebied verstrekt aan de gemeente. Op 21 juli 2009 is er een nieuwe akte van borgtocht (door een andere entiteit van Van Wijnen) afgegeven ten gunste van de gemeente. Van Wijnen Groep N.V. stelt zich garant voor de helft van de verstrekte lening van € 31 miljoen. De eerder door Van Wijnen Grondposities verleende borgtocht kwam met de aanpassing te vervallen.

Ontwikkelrecht en afnamebepalingen

Onderdeel van het 4-puntenplan is de herziening van het ontwikkelrecht van Van Wijnen. Op hoofdlijnen betreft dit:

- het hanteren van een flexibele bouwclaim door Van Wijnen. Ook in de toekomst kan zich een situatie voordoen dat een derde realisator binnen Suytkade tot realisering wil komen, maar niet of niet snel tot overeenstemming komt met Van Wijnen als bouwer. In dergelijke gevallen is het wenselijk dat Van Wijnen zich flexibel opstelt met betrekking tot volledig uitoefenen van haar bouwrecht.
- ten aanzien van de afzet hebben partijen afgesproken om opnieuw herontwikkeling te voorkomen. De laatste jaren bleek, nadat een deelplan was ontwikkeld, het telkens noodzakelijk was om te komen tot een herontwikkeling. Partijen zijn het erover eens dat teruggekeerd moet worden naar een eenduidig ontwikkelingstraject en zullen daarvoor de geëigende maatregelen treffen.

5.3.3 Aanpassing samenwerking 2011

In 2011 heeft het project Suytkade te maken met verdergaande financiële tekorten. Door vertraging in de grondopbrengsten moest de exploitatieperiode worden verlengd en de verwachting in 2011 was dat het tekort in de exploitatie verder zou toenemen. De oorzaken die hieraan ten grondslag lagen:

- Aanhoudende problemen op de woningmarkt;
- Woningtypologie van Suytkade was niet marktconform, er waren teveel appartementen in het stedenbouwkundig plan opgenomen;
- Geplande kantoorontwikkeling kwam niet op gang;
- Realisering foodpark leidde tot lagere grondopbrengst.

Vanwege het toenemende financiële tekort heeft Van Wijnen in een vergadering van de Algemene Vergadering van Aandeelhouders (AVA) op 14 februari 2011 verzocht om te komen tot een heroverweging van de samenwerking. De achterliggende redenen waren dat het plan en de grondexploitatie gebaseerd waren op de mogelijkheden die de markt bij aanvang van de planontwikkeling bood. Door problemen op de woningmarkt konden complexe gebiedstransformaties niet zonder substantiële overheidssubsidies tot stand worden gebracht volgens Van Wijnen. Van Wijnen achtte het noodzakelijk om een begrenzing aan te brengen in het financiële risico binnen de grondexploitatie.

Partijen hebben geconstateerd dat het in 2011 stopzetten van het project zou kunnen leiden tot langlopende juridische procedures en een slecht imago van het project. De gemeente heeft aangeboden zwaarder te participeren in het project in ruil voor meer zeggenschap. Van de twee voorgestelde aanpassingen (afscheid nemen van – of voortzetting van project) hebben partijen gekozen voor het voortzetten van het project. Het aangepaste voorstel is als volgt:

- Het tekort van € 11,6 miljoen wordt door beide partijen afgerekend (ieder € 5,8 miljoen);
- Na afrekening een aanpassing in de risicoverdeling: 1/3 Van Wijnen; 2/3 gemeente in het tekort van de grondexploitatie
- Indien na deze datum en voor het einde van de exploitatieperiode alsnog beëindiging van de samenwerking komt wordt het tekort alsnog op 50/50 basis door beide partijen gedragen;
- Partijen zijn een inspanningsplicht overeengekomen dat na voornoemde afboeking het tekort niet boven de € 10 miljoen mag oplopen. Het is onderzoekers niet bekend of deze inspanningsverplichting nader is uitgewerkt, aangenomen moet worden dat deze inspanningsplicht in meer algemene zin als managementdoelstelling aan de directie is opgedragen;
- Aan aanpassing van de zeggenschap zijn voorwaarden verbonden:
 - Opstellen van bijgesteld stedenbouwkundig plan met aangepaste woningtypologie, van een nieuwe grondexploitatie en een jaarlijkse werkbegroting op basis van de grondexploitatie;
 - Deelprojecten worden ontwikkeld volgens een nieuw op te stellen planning
 - Start ontwikkeling van ieder deelproject op basis van een Nota van Randvoorwaarden van de GEM;
 - Over voornoemde punten moet consensus tussen partijen bestaan;
 - Gemeente krijgt ruimte om andere partijen in te schakelen voor 1/3 deel van de resterende productie.
 - Voor het 2/3 deel van de resterende producties van Van Wijnen blijven de afspraken uit de Raamovereenkomst van kracht.

Onderzoekers constateren dat de gemeente met de aanpassing van de samenwerking aanvullende zeggenschap heeft verkregen in de vorm van de mogelijkheid om een derde te contracteren. Om meer grip te krijgen op de afzet van het gebied en niet afhankelijk te zijn van de ontwikkelingspartner is het beperken van exclusiviteit een goed handvat. De in het aanpassingsvoorstel opgenomen terugval naar een 50/50 verdeling op het moment dat alsnog de samenwerking wordt beëindigd biedt de gemeente daarnaast extra zekerheid ingeval het project alsnog gezamenlijk niet kan worden voltooid; deze oorspronkelijke zekerheid blijft dan gelden.

5.4 Management en Governance

In deze paragraaf komt aan de orde hoe management en Governance van de GEM zijn geregeld. Dit betreft nadrukkelijk de uitvoeringsfase van het project. Bij het besluit tot oprichting zijn hiervoor de kaders bepaald. Het benoemen van de directie is een verantwoordelijkheid van de AVA van Suytkade B.V. De organisatorische uitgangspunten en mandaat zijn in dit kader uitgewerkt in de raamovereenkomst en het directiestatuut. Tevens is in de raamovereenkomst bepaald dat er een RvC wordt aangesteld, waarbij Ge-

meente en Van Wijnen elk ook een onafhankelijk Commissaris kunnen voordragen. Een en ander wordt hierna verder toegelicht.

NB! In eerste instantie nam ook Gamma Holding deel in de GEM. Niet in de directie maar vanwege haar winstrecht had ze wel een positie in de controlerende organen. Nadat eenduidig is vastgesteld dat, vanwege de sterk verslechterde vooruitzichten van de GEM, het winstrecht feitelijk niet tot uitkering zou leiden is formeel afscheid genomen van Gamma Holding als partner in de gebiedsontwikkeling. Voor de verdere analyse wordt de rol van Gamma Holding niet direct relevant geacht en is dit niet verder uitgewerkt.

5.4.1 Uitvoeringsorganisatie

Er is gekozen voor een organisatieopzet met een sterke inhoudelijke betrokkenheid van functionarissen van de gemeente en van Van Wijnen, aangestuurd door een 2-hoofdige directie; zowel de gemeente als Van Wijnen leveren een directeur. Uit gesprekken met betrokken functionarissen blijkt dat er in zijn algemeenheid sprake was van een goede samenwerking, maar dat deze de laatste twee jaren sterk onder druk staat vanwege de slechte marktsituatie en het toenemend tekort in de grondexploitatie. Op zowel directieniveau als op niveau van aandeelhouder wordt ervaren dat, in situaties dat er keuzes moeten worden bepaald buiten de voorziene kaders/financiële planning, de benadering van gemeente en ontwikkelaar uit elkaar kunnen lopen. Als op directieniveau geen overeenstemming kan worden bereikt dan moeten kwesties uiteindelijk op aandeelhoudersniveau worden beslecht (RvC, AvA). Dit is meer dan eens aan de orde en is een belangrijk aandachtspunt in de uitvoeringskracht van de samenwerking.

Overigens zijn er met name vanuit de zijde van Van Wijnen meerdere positiewisselingen aan de orde geweest, hetgeen in de beleving van de gemeentelijke functionarissen de samenwerking en slagvaardigheid van de GEM nadelig heeft beïnvloed.

De intensieve betrokkenheid vanaf het eerste uur van de gemeentelijke planeconoom en directeur hebben er in belangrijke mate aan bijgedragen dat de gemeentelijke organisatie nauw was betrokken bij het project. Met name in de (financiële) informatievoorziening heeft dit een belangrijke meerwaarde, maar ook als het gaat om de werkwijzen betreffende aanbestedingen en kwaliteitsborging van investeringen in de openbare ruimte. De GEM is hierin zelfstandig bevoegd maar volgt hierin zoveel mogelijk het gemeentelijk beleid.

5.4.2 Sturingsrelatie Gemeente-Gem Suytkade

In de sturingsrelatie tussen de Gemeente en de GEM Suytkade zijn de AVA en de RvC belangrijke organen. Een RvC is geen verplicht orgaan. Doordat de gebiedsontwikkeling bij de GEM Suytkade op enige afstand van de gemeentelijke organisatie staat is het controlerende vermogen van de Gemeenteraad minder beperkt en minder direct. Met een collegiale functiescheiding binnen het College is er een zorgvuldige rolverdeling tussen vakinhoudelijke en toezichhoudende rollen ('vier-ogen-principe'). Op Collegeniveau is er zo een intern controle mechanisme dat een vaardig en integer toezicht verder borgt.

Raad van Commissarissen

De projectwethouder is lid van de RvC. Zowel Van Wijnen als Gemeente hebben het recht om ook nog een onafhankelijke Commissaris te benoemen. Hier wordt ook actief

gebruik van gemaakt. In de praktijk blijkt dat deze onafhankelijke Commissarissen een duidelijke toegevoegde waarde hebben, met name op het moment dat er in de RvC een duidelijk conflicterend belang aan de orde komt (mede gevolg van het op directieniveau niet steeds unanieme standpunt). De externe commissarissen hebben in voorkomende gevallen een bemiddelende rol gespeeld en adviseren rolvast en onafhankelijk vanuit de samenwerking en bijbehorende rechten en verplichtingen zoals die in de samenwerking is overeengekomen en zijn niet bezwaard met aandeelhoudersbelangen.

De projectwethouder heeft aangegeven dat, zonder enige diskwalificatie van de bestaande functionarissen in de directie, het waarschijnlijk een meer wenselijke en doelmatige keuze was geweest als er één onafhankelijke directeur zou zijn aangesteld. Enerzijds voor een efficiëntere dagelijkse aansturing van het project, anderzijds komt het nu te vaak voor dat er in de RvC nog belangrijke inhoudelijke discussies moet worden afgehandeld. Dit vergt in zijn beleving een te inhoudelijke en continue belasting van de RvC. Overigens is daarbij nadrukkelijk het besef aanwezig dat dit overwegend een gevolg is van het feit dat projectvoortgang en -resultaat zich niet zo ontwikkelden als bij aanvang van de samenwerking door partijen is aangenomen.

Algemene Vergadering van Aandeelhouders en Vergadering van Commandieten

De burgemeester vertegenwoordigt de gemeente in de AVA van Suytkade Beheer BV. De aandeelhoudersvergadering stelt de jaarstukken vast, maakt afspraken over resultatenverrekening en verleent de directie decharge voor het in het betreffende jaar gevoerde beleid. Deze formele toezichthoudende rol staat los van de inhoudelijke belangen van de gemeente die door de projectdirecteur en projectwethouder (RvC) worden ingebracht. Hiermee wordt indirect ook decharge verleend voor het optreden van de beherend vennoot in de commanditaire vennootschap.

De strikte scheiding tussen het optreden van de commandieten (in de vergadering van commandieten) en de beherend vennoot (het optreden in de AVA) is in de afgelopen jaren binnen de GEM consequent toegepast. De aandeelhouders van de beherend vennoot oefenen in persoon tijdens de vergadering van de commandieten de rol van commandiet uit. Door de gekozen, heldere structuur van vergaderen en vastlegging hiervan binnen de GEM is er geen onduidelijkheid over de invulling van de rol van aandeelhouder in de beherend vennoot respectievelijk de rol van commandiet in de GEM. voor dit aspect is er geen risico dat de commandieten per ongeluk beheersdaden hebben verricht, waardoor zij in een deconfiture van de GEM hoofdelijk aansprakelijk kunnen worden gesteld voor het tekort. Door de projectfinanciering en de in dat kader gevestigde zekerheden is er echter nu toch ook sprake van sterke financiële binding van de partijen.

5.4.3 Accountantscontrole

De accountantscontrole op de jaarstukken van de van de CV en de BV worden uitgevoerd door Deloitte. Deloitte is tevens de externe accountant van de gemeente. Dit is in de praktijk zo tot stand gekomen, omdat Deloitte uit meerdere partijen tot de meest passende aanbieder kwam. In de praktijk zijn de werkzaamheden voor Deloitte bij zowel GEM als gemeente niet nadelig omdat er zo effectieve informatie kan worden gewisseld. Er is geen twijfel is over het dienen van verschillende belangen door de accountant. Er is in dit kader vertrouwen dat Deloitte zorgvuldig met de beroepsverantwoordelijkheid en de daaraan gerelateerde beroepsaansprakelijkheid omgaat.

5.5 Conclusies en aanbevelingen

Onderzoekers concluderen dat in de uitwerking van de Raamovereenkomst en de daaropvolgende uitkeringsfase de risicobeheersing/management voortdurend consciëntieus en gestructureerd heeft plaatsgevonden. In de planeconomische advisering in de voorbereidingsfase was een uitgebreide analyse passend geweest (met name bij de aankoop en vaststelling van het Stedenbouwkundig Plan). Ten aanzien van de verstrekte projectfinanciering wordt geconcludeerd dat deze op zich zorgvuldig is voorbereid, maar dat de Gemeenteraad bij het afsluiten van de financiering alsmede bij de herfinanciering uitgebreider en explicieter in de besluitvorming had kunnen worden betrokken.

Contractuele uitwerking zeer zorgvuldig en met betrekking tot garanties en zekerheden bekwaam afgedekt. Onderzoekers menen ook te concluderen dat de risico-uitstraling op de GEM van het exclusieve ontwikkelrecht van Van Wijnen en de ontstane afzetproblemen, hoewel deze situatie contractueel heel expliciet is uitgeschreven, onderschat is. In het marktperspectief en de succeservaring van de gemeente van toen, en het vertrouwen in Van Wijnen als gedegen ontwikkelaar is dit achteraf te verklaren.

De uitvoeringsorganisatie wordt duidelijk beïnvloed door de tweepolige inbreng van functionarissen tot en met het niveau van de bestuurders. De besluitvaardigheid van het bestuur is hierdoor duidelijk ongunstig beïnvloed, wat een verzwaarde rol van de toezichthoudende organen onvermijdelijk maakt; die rol is zorgvuldig opgepakt. Ten slotte heeft de nadrukkelijke betrokkenheid en de samenwerking tussen de GEM Suytkade en de ambtelijke organisatie wel bijgedragen aan een goede informatievoorziening van de gemeente.

Aanbevelingen Risicobeheersing/-management

Planeconomie Risicoanalyse

Bij toekomstige (substantiële) gemeentelijke grondaankopen en/of risicodragende participaties is het belangrijk te allen tijde zorg te dragen voor zorgvuldige business case en scenarioanalyse en/of (externe) onafhankelijke taxaties. Aandachtspunt daarbij is om te waken voor optimistische rekenparameters, zoals structurele grondwaardestijgingen. Deze werkwijze is belangrijk in het kader van de transparantie en marktconformiteit en bevordert een zorgvuldige en behoedzame afweging van de gemeentelijke positie en strategie.

Bancaire rol

Het verstrekken van gemeentelijke financiering is meer dan een praktische faciliterende/instrumentele rol. Daar waar de gemeente in samenwerkingsverbanden met derden ook een bancaire rol aangaat is het gewenst dat dit expliciet in overwegingen en besluitvorming van de Gemeenteraad tot uitdrukking worden gebracht, omdat er zo naast de rol van aandeelhouder een meervoudige risicorelatie aan de orde is.

Vanaf de kapitaalstorting bij oprichting is in eerste instantie een rendement op ingebracht kapitaal vergoed. Zo lang de cumulatieve cashflow van een project nog negatief is, is een dergelijke uitkering ongewenst, aangezien deze dan uit de aan te trekken financiering moet worden bekostigd. Overigens is op dit punt in 2008 passend ingegrepen vanwege de tegenvallende ontwikkeling van het resultaat. Aanbeveling is om bij gemeentelijke financiering principieel geen rendementsvergoeding op ingebracht kapitaal te vergoeden.

De risico-uitstraling van het project op de gemeente als geldverstrekker is inmiddels zelfs zeer groot, doordat de ontwikkeling langzaam vordert en het grondwaardepotentieel verder onder druk staat. In 2012 is door Financiën geconstateerd dat de waarde van de hypotheek de uitstaande lening niet meer geheel dekt. Aanvullende dekking wordt gevonden in de door Van Wijnen NV ten gunste van de gemeente gestelde borgtocht.

Aanbeveling is om de dekking van de geldlening te monitoren en, bijvoorbeeld bij een hernieuwd verzoek tot aanpassing van de lening, te beoordelen of de risico-opslag en zekerheden voor de financiering nog steeds passend en marktconform zijn.

NB! De Wet Houdbaarheid Overheids Financiën is nog niet van kracht maar deze wetgeving komt er aan. De GEM Suytkade is hierin mogelijk een aandachtspunt. De GEM is door de majeure zeggenschap een gemeentelijk aangestuurd economisch risico. Het is waarschijnlijk dat investeringen van de GEM in die optiek worden beschouwd als ware het een gemeentelijke grondexploitatie. Als dit het geval is dan grijpt dit in op de financiële polstok van de gemeente als concern. Aanbeveling is om dit aspect te toetsen bij de gemeentelijke accountant en daarover de Gemeenteraad te informeren.

Management en Governance

Te overwegen is om voor de uitvoeringsorganisatie één onafhankelijke projectdirecteur aan te stellen. Dit kan, onder voorwaarden, mogelijk bijdragen om de rollen van directie, RvC, AVA en de bancaire rol van de gemeente verder te verzakelijken en de GEM een eenduidige koers te laten varen. Doelen, strategie en voorwaarden moeten jaarlijks duidelijk en vooraf tussen partijen worden afgebakend en de directeur moet een concreet en stevig mandaat krijgen. De directeur moet worden gefaciliteerd door een programmamanager vanuit de iedere partij. De directeur moet in situaties dat doelen niet gehaald worden en/of er keuzes gemaakt moeten worden waarvoor hij geen mandaat heeft onafhankelijk, proactief en oplossingsgericht afstemmen met toezichthouders en de bancaire rol van de gemeente. In dit model is er voor elk der actoren geen mogelijkheid om discussies door te schuiven. Overigens kan, met name als de situatie van de GEM verder zou verslechteren, dit directiemodel ook tot leiden tot een steviger aanzetten van discussies betreffende strategie en financieel belang van partijen. Daarin kunnen de RvC en AVA zich optimaal bepalen op hun formele toezichthoudende rol. Met een onafhankelijk bestuur kan de gemeente ook toezicht vanwege haar bancaire rol, naar de GEM optimaal scherp en transparant uitvoeren.

6. Gebiedsontwikkeling Suytkade in perspectief kaderstellende en controlerende verantwoordelijkheid Gemeenteraad

6.1 Voorbereidingsfase; aankoop, beleidskaders, planontwikkeling, samenwerkingsmodel;

In dit hoofdstuk wordt de analyse betreffende de gebiedsontwikkeling Suytkade in het perspectief van de kaderstellende en controlerende verantwoordelijkheid van de Gemeenteraad beschreven. In voorgaande hoofdstukken, die een meer technische analyse betreffen, is dit gethematiseerd aan de orde geweest.

Nu volgt een chronologisch overzicht van belangrijke beslis- en informatiemomenten in de planvoorbereiding- en uitvoering van de gebiedsontwikkeling. Zo wordt een compacte reconstructie van de bestuurlijke geschiedenis gepresenteerd. Per moment zijn tekstverwijzingen geplaatst naar de voorafgaande hoofdstukken waarin deze momenten meer inhoudelijk meer zijn uitgediept.

Beslismomenten samenwerking Suytkade				
	Vaststelling College	Vaststelling Raad	Datum overeenkomst	Paragraaf
Iniatief voor grondtransactie Hatématerrein en samenwerking Van Wijnen en Gamma Holding	1-12-2000	12-12-2000 (Besluit Nr. 254)		4.4.2
Stedenbouwkundig plan en verkoop Hatématerrein	19-2-2002	5-3-2002 (Besluit Nr. 76)		4.4.3 / 6.1.1
Raamovereenkomst Suytkade / GEM / financiering	3-12-2002	7-1-2002 (Besluit Nr. 14)		5.3 / 6.1.1
Formele organisatie Suytkade	25-3-2003			5.4.1
Raamovereenkomst Suytkade			14-4-2003	5.3
stedebouwkundig plan/beeldkwaliteitsplan Suytkade	13-5-2003			5.4.3
Raadsinformatiebrief over oplopend tekort Grex Suytkade		11-3-2008		5.2.3 / 5.3.2
4-puntenplan	16-6-2009			5.2.3 / 5.3.2
Herfinancieringsoperatie van de GEM (uitwerking van 4-puntenplan)	21-7-2009			5.2.3 / 5.3.2
(aangepaste) overeenkomst van geldlening			16-12-2009	5.2.3 / 5.3.1
Raadsinformatiebrief herfinanciering Suytkade		28-12-2009 (Rib 117)		5.2.3 / 5.3.2
Allonge op de Raamovereenkomst (uittreden Gamma Holding) Ondertekening vernieuwde hypotheek en borgtocht			7-2-2010	5.3.3
Aanpassing samenwerking Van Wijnen dmv vaststellingsovereenkomst aanpassing ROK	27-9-2011	6-12-2011		5.2.2 / 5.3.3
Aankoop en verhuur door gemeente appartementen Doeverode	29-5-2012	26-6-2012 (Besluit Nr. 73)		6.1.3
Aanpassing rekening-courant krediet Suytkade	18-12-2012			5.2.3
Raadsinformatiebrief aanpassing rekening-courant krediet Suytkade		18-12-2012		5.2.3

[Figuur 6.1]

6.2. Kaderstellende en controlerende rol Gemeenteraad in planvoorbereiding t/m besluit Raamovereenkomst en oprichting GEM Suytkade

De aanpak en ook de kaderstellende en controlerende bevoegdheid van de Gemeenteraad is in deze fase feitelijk en formeel niet anders dan voor andere gebiedsontwikkelingen waar door de gemeente actief in wordt geacteerd. De gemeente heeft onder tijdsdruk van de toenmalige eigenaar besloten om het terrein aan te kopen, vooruitlopend op een definitieve visie en aanpak van de ontwikkeling. De nadrukkelijke en eenmalige mogelijkheid om sterke regie op het gebied te verkrijgen is hierin doorslaggevend geweest. Een winstdoelstelling heeft geen rol gespeeld. Dit is uitgebreid met de Gemeenteraad afgestemd en afgedekt met een Raadsbesluit waarbij zeer brede steun is uitgesproken.

Ook de vaststelling van het Stedenbouwkundig Plan in 2002, zonder dat een er al een uitgebreide financiële grondexploitatie beschikbaar was, is uitgebreid afgestemd en afgedekt met een Raadsbesluit. Het ontbreken van de grondexploitatie is wel gesignaleerd door een deel van de Gemeenteraad maar ook dit deel van de Gemeenteraad heeft wel haar goedkeuring aan het Raadsvoorstel verleend.

Besluitvorming over de projectfinanciering is in de voorbereidingsfase niet eerder in de Gemeenteraad aan de orde gekomen dan als een geïntegreerd onderdeel van de Raamovereenkomst en het oprichtingsbesluit van de GEM Suytkade. Het integrale voorstel is met algemene steun van de Gemeenteraad bekrachtigd.

De uitwerking van de financiering in de contracten is compleet en zorgvuldig. Afweging en motivering van de bancaire rol die de gemeente heeft genomen, in aanvulling op haar rol als participant, had in de visie van de onderzoekers echter explicieter in het Raadsvoorstel en de geformuleerde besluitvorming aan de orde moeten worden gesteld.

6.3 Kaderstellende en controlerende rol Gemeenteraad in algemene tijdslijn uitvoeringsfase GEM Suytkade

Door in de samenwerking te treden heeft de gemeente, voorafgaand aan de formele oprichting van de GEM sterke regie kunnen voeren op de planontwikkeling. In de uitvoering voert ze nu vanuit haar rol als participant in de onderneming ook invloed uit op de ontwikkeling en investeringsstrategie, namelijk via de aangestelde bestuurder en de toezichthoudende organen. Dat de Gemeenteraad in de uitvoeringsfase meer op afstand staat is niet als strategische afweging in het Raadsvoorstel over de Raamovereenkomst en oprichting van de GEM benoemd. De beoogde management en governance in de uitvoeringsfase zijn ook onderdeel van hiervoor beschreven integrale besluitvorming. De Gemeenteraad is kortstondig na het oprichtingsbesluit geïnformeerd over de benoemingen van toezichthouders in de RvC en de AVA alsmede in de door de AVA benoemde bestuurders.

Onderzoekers constateren in zijn algemeenheid dat de gemeente, zowel College als Gemeenteraad, in de uitvoeringsfase nadrukkelijk over meer informatie en verantwoording hebben beschikt dan formeel verplicht is op basis van de vennootschapsrechtelijke vereisten betreffende verantwoording en toezicht:

- Uitgebreide directieverslaglegging bij in de jaarverslagen;
- Actieve informatiemomenten op locatie om zelf kennis te nemen van de voortgang;
- Een RvC is geen verplicht orgaan. Met de keuze wel een RvC in te stellen is het gemeentelijk toezicht door het College versterkt en is bovendien binnen het College een 'vier-ogen-principe' (dat wil zeggen het scheiden van de projectinhoudelijke verantwoordelijkheid van de formele toezichhoudende rol als aandeelhouder) aan de orde wat een extra borging biedt voor de sturingsrelatie met de GEM

Voor de in de tijdslijn benoemde belangrijke beslismomenten is de Gemeenteraad, gegeven de situatie van een projectaansturing die op afstand is geplaatst, in het algemeen tijdig en duidelijk geïnformeerd door middel van Raadsinformatiebrieven en bespreking en in het Seniorenconvent. Op een aantal momenten is de Gemeenteraad ook expliciet betrokken in de besluitvorming, met name bij de aanpassing van de samenwerking en een aantal momenten, die hierna worden behandeld, waarbij er een 'twee-petten –kwestie aan de orde was tussen het zelfstandig gemeentelijke belang en het belang van de gemeente als aandeelhouder in de GEM. De ontvangen informatie door middel van Raadsinformatiebrieven heeft de Gemeenteraad geen aanleiding gegeven om wensen of bedenkingen te uiten.

Er is één situatie op te merken, waarin de Gemeenteraad naar bevinding van de onderzoekers eerder had moeten worden geïnformeerd en mogelijk ook besluitvormend had moeten worden geraadpleegd, namelijk bij de herfinanciering in 2009. Naar de Gemeenteraad is per Raadsinformatiebrief in maart 2008 toegezegd dat deze door middel van een volgende Raadsinformatiebrief zou worden geïnformeerd over herfinanciering, waarbij aanpassing van de financiering circa € 3 miljoen zou bedragen. De herfinanciering ging uiteindelijk over een veel groter bedrag. De aanvullende financiering is, conform het advies van Financiën, gepaard gegaan met een extra borging van zekerheden. De Gemeenteraad is per Raadsinformatiebrief d.d. 28 december 2009 over de herfinanciering geïnformeerd, 12 dagen nadat de geldleningsovereenkomst door de Burgemeester is ondertekend. Het Collegebesluit is reeds 21 juli 2009 genomen. De projectwethouder heeft toegelicht inhoudelijke de Gemeenteraad beperkt te hebben betrekken in discussies in de GEM, om zoveel mogelijk rust en vertrouwen rond de gebiedsontwikkeling te creëren en het imago van de locatie zo niet onnodig te beschadigen. Onderzoekers stellen vast dat het College hierin zowel in haar relatie tot de GEM als tot de Gemeenteraad zorgvuldig en integer hebben gehandeld.

6.3.1 Analyse handelen bij twee-petten-kwestie in uitvoeringsfase GEM Suytkade

In de sturingsrelatie tussen de zelfstandige gemeente en de GEM waarin zij participeert kunnen zich situaties voordoen waarin belangen niet gelijk opgaan of zelfs strijdig blijken. Dit zijn bij uitstek momenten waarop in het College een afweging nodig is hoe binnen de gemeentelijke bestuurlijke verhoudingen met deze situaties om te gaan. In het geval van de gebiedsontwikkeling Suytkade benoemen we een drietal concrete situaties:

1. Wijzigingen in de grondexploitatie die leiden tot herverdeling van kostentoedeling en schrappen uitkering rendement op het in de GEM ingebrachte kapitaal en bijstorten kapitaal
2. Investeringsstrategie
3. Aankoop appartementen Doevenrode door de gemeente.

Ad 1. Herverdeling kosten, schrappen uitkering rendement op ingebracht kapitaal en bijstorten kapitaal

In de bij de Raamovereenkomst vastgestelde grondexploitatie is een lager dan in Helmond gebruikelijk subsidie door de gemeente voor bovenwijkse infrastructurele voorzieningen aangenomen, de grondexploitatie van de GEM is daardoor, naar gemeentelijke uitgangspunten afgemeten, zwaar belast. Tevens is een uitkering van 5,5% rendement op het door partijen ingebrachte kapitaal opgenomen. De initiële grondexploitatie kon deze kosten dragen met behoud van het uitgangspunt van een budgettair neutrale grondexploitatie. Gaandeweg de ontwikkeling is de GEM alsnog ontlast van deze posten, om zo het exploitatieresultaat te optimaliseren. Verder is een aantal maal aan de orde geweest dat er vanwege noodzakelijke aanvulling van het geplaatste kapitaal gemeentelijke voorzieningen zijn getroffen.

Deze wijzigingen zijn gerapporteerd in de jaarverslagen en de gemeente heeft in haar jaarrekening in dit kader voorzieningen getroffen. Naast de vanzelfsprekende rapportage in de jaarverslagen is de Gemeenteraad tussentijds geïnformeerd over wijzigingen door middel van o.a. de Raadsinformatiebrief d.d. 11 maart 2008 en een Seniorenconvent. De Gemeenteraad is betrokken in het zwaarwegende besluit om te komen tot aanpassing van de samenwerking (waarbij ook een afscheidsscenario is geschetst). De gemeente heeft structureel gekozen voor het belang van een financieel slagvaardige GEM en de continuïteit van de ontwikkeling en samenwerking Suytkade.

Ad 2. Investeringsstrategie

De gemeentelijke functionarissen in de GEM hebben steeds benadrukt dat het in het belang van het imago van de gebiedsontwikkeling belangrijk is om door te gaan met het investeren in de kwaliteit en ontwikkeling van de openbare ruimte. Hiermee wordt gehoopt dat dit de afzet van woningen ook ten goede komt. Deze strategie is mede ingegeven door publiek belang van de gemeente. De ontwikkelingspartner is terughoudender in de investeringsstrategie en heeft zich meerdere malen op het standpunt gesteld dat er eerst geld moest worden verdiend alvorens er weer geïnvesteerd kon worden. Binnen de GEM zijn, ten gevolge van de haperende afzet, forse discussies gevoerd met betrekking tot de te volgen investeringsstrategie. De investeringsstrategie is financieel nadelig voor de liquiditeitspositie en resultaatontwikkeling van de GEM. De gemeente werkt mee aan de noodzakelijke herfinanciering.

De discussie en effecten zijn herkenbaar in de directieverslagen bij de jaarrekening alsmede de verslagen van de AVA en de RVC. De nadelige ontwikkeling is betrokken in de herfinanciering waarover de Gemeenteraad per Raadsinformatiebrief is geïnformeerd. De actievare afstemming van de investeringsstrategie is onderdeel van de besluitvorming over de aanpassing van de samenwerking in 2011, waarbij wordt afgesproken dat voortgang van de ontwikkeling plaatsvindt op basis van een aangepaste planning, jaarlijkse werkbegrotingen en voorafgaand aan de start van deelprojecten door de GEM opgestelde Nota van Randvoorwaarden. Over al deze zaken moet consensus bestaan tussen de partners. De aanpassing van de samenwerking is door de Gemeenteraad goedgekeurd.

Ad 3. Aankoop Appartementen Doevenrode

In 2012 is aan de orde gekomen dat de gemeente onder voorwaarden 15 appartementen in het appartementencomplex Doeverode aankoopt en deze als gemeente zelfstandig gaat verhuren. Tot deze aankoop is besloten om te komen tot een voldoende voorverkooppercentage in het betreffende appartementencomplex van in totaal 35 woningen. De

gemeente wordt klant van ontwikkelingspartner Van Wijnen. Dit voorstel is nadrukkelijk ter goedkeuring aan de Gemeenteraad voorgelegd. De huurexploitatie van de woningen is door de gemeente zelfstandig beoordeeld en is uitvoerig toegelicht in het Raadsvoorstel.

Met deze handelswijze wordt bereikt dat er inkomsten in de GEM worden gegenereerd. Dit besluit is gunstig voor partner Van Wijnen (zowel als partner van de GEM als vanuit het individuele belang van de ontwikkelaar). In dat kader zijn scherpe financiële afspraken gemaakt met Van Wijnen. Met het zo los trekken van de bouwactiviteit wordt beoogd de doorontwikkeling van Suytkade te stimuleren.

Samenvattend constateren onderzoekers dat het College de eigen financiële belangen steeds in overweging heeft genomen maar in het dilemma consequent richting heeft gekozen voor loyaliteit aan de GEM en vooral het belang van voortgang, imago en kwaliteit van de gebiedsontwikkeling centraal hebben gesteld. In de voorkomende '2-pettenkwesies' is de Gemeenteraad zorgvuldig geïnformeerd en bij majeure beslissingen ook besluitvormend betrokken.

6.4 Conclusies en aanbevelingen

De outline voor de samenwerkingsstructuur is vanaf het begin door de marktpartij ingezet. Bij de uitwerking heeft een voor beide partijen optredende externe adviseur een zorgvuldige en onafhankelijke rol gehad. De gemeente heeft in de rijdende trein, die het project vanaf het begin af aan was (door de druk van Gamma Holding op de verkoop), de voorgestelde richting getoetst; er heeft niet echt een onafhankelijke gemeentelijke onderzoek/afweging plaatsgevonden van het samenwerkingsmodel. Dit is waarschijnlijk toe te schrijven aan de tijdsgeest (gunstige marktsituatie, eigen successen in gebiedsontwikkeling en algemene toepassing GEM in landelijke praktijk grondbeleid anno 2000) en de druk van Gamma Holding op spoedige verkoop en de eenmalige mogelijkheid op uitdrukkelijke regie voor de gemeente. Waarschijnlijk is dat de Gemeenteraad zich in de voorbereidende fase minder bewust is geweest van de betrekkelijke invloed op ontwikkeling in de uitvoeringsfase en de bancaire rol en de aanvullende rol die daar van uitgaat. De sterke vertraging van de afzet en het effect daarvan op de ontwikkeling van het grondexploitatie resultaat is niet voorzien.

Formeel zijn alle aspecten qua informatievoorziening en besluitvorming juist en doorgaans ook tijdig aan de orde gesteld. Er wordt door de onderzoekers een aantal kanttekeningen geplaatst bij de financiering en herfinanciering. De gemeente heeft in aanvullende afspraken over belang en risico samenwerking en financiering steeds haar belangen juridisch afgezekerd. Binnen het College zijn in het belang van een goede governance functionele scheidingen aan de orde die in de praktijk ook goed functioneren. Bestuur en toezicht functioneren gestructureerd en gedisciplineerd. Voor de uitvoeringsfase wordt vastgesteld dat de gemeente, ambtelijk en ook bestuurlijk nadrukkelijk meer inzicht en betrokkenheid heeft gehad dan op basis van minimale vennootschapsrechtelijke bepalingen nodig is.

Passend bij de nadrukkelijke wens van de gemeente regie te voeren op de gebiedsontwikkeling heeft de gemeente in de uitvoeringsfase bij belangenafwegingen het belang van voortgang, imago en kwaliteit van de gebiedsontwikkeling centraal gesteld.

7. Benchmarkonderzoek

In het kader van de onderzoeksopdracht van de gemeentelijke Rekenkamer is een benchmarkonderzoek uitgevoerd naar de kritische faal- en succesfactoren van een aantal PPS – constructies.

De volgende PPS – constructies zijn in het onderzoek betrokken:

- | | |
|-----------------------------|-------------------------|
| 1) Spoorhaven / Stadsoevers | gemeente Roosendaal |
| 2) Bergse Haven | gemeente Bergen op Zoom |
| 3) Waalsprong | gemeente Nijmegen |
| 4) Saendelft | gemeente Zaanstad |
| 5) Schuytgraaf | gemeente Arnhem |

7.1 Algemene uitgangspunten

Slechts één project, namelijk Saendelft, wordt binnen de samenwerking voltooid. In de bevindingen zijn op diverse aspecten trends waarneembaar. Per referentie verschillen feiten en omstandigheden. Hierna worden de meest opvallende bevindingen kort benoemd. Hoewel er op onderdelen en per project uitzonderingen zijn op het hierna beschreven generieke beeld is een tijdsbeeld sterk herkenbaar;

- ruimtelijke ordening en programmering zijn gebaseerd op groeiscenario's;
- grondpositie wordt eerder als zekerheid dan als risico getaxeerd;
- gemeentelijke financiering wordt instrumenteel aangeboden waarbij bancair risico wordt onderschat.

Samenstelling partijen.

In de meeste gevallen heeft de gemeente initiatief genomen om te komen tot de GEM. Met als doel om risico te spreiden, een zakelijke aansturing te verzekeren en marktdeskundigheid in planvorming te betrekken. In een aantal gevallen is de selectie van (een deel van) de partijen mede te koppelen aan bestaande grondposities.

Bij Suytkade lag het initiatief niet bij de gemeente Helmond maar bij de eigenaar en de ontwikkelaar. De inhoudelijke overwegingen voor de samenwerking zijn niet wezenlijk verschillend.

Programma

De ontwikkelprogramma's en looptijd van de gebiedsontwikkelingen is groot. Complexiteit komt veelal voort uit schaalgrootte en transformatie. Woningbouwprogramma's zijn omvangrijk. Vooral bij de locaties waar binnenstedelijke transformatie aan de orde is (Spoorhaven, Bergse Haven) is er ook een opvallend hoog aantal appartementen vanwege stedelijke ambities en/of haalbaarheid. Programmering/planontwikkeling heeft in het algemeen plaatsgevonden in een periode dat marktvraag een ondergeschikt aandachtspunt leek.

Bij Suytkade is nadrukkelijk ook sprake van een transformatie. De appartementen zijn sterk ingegeven door een grote stedelijke kwaliteitsambitie. Gaande de planvoorbereiding (2001/2002) is het aantal appartementen sterk toegenomen. De afzetbaarheid van de appartementen krijgt weinig aandacht.

7.2 Verwerving gronden

Om fiscale redenen en het feit dat gemeente de beschikking heeft over actieve grondbeleidsinstrumenten is de verwervingsaanpak vaak een rol van de gemeente. Verwervingsrisico's en financieringskosten zijn contractueel in een aantal gevallen niet of beperkt doorgelegd naar de GEM. Er zijn ook situaties dat het doorleggen van risico contractueel wel geregeld is in procesafspraken maar dan worden deze in de praktijk soms niet in het belang van de gemeente uitgevoerd.

In Suytkade is dit minder relevant. De zelfstandige risicopositie die de gemeente Helmond had tussen moment van aankoop van de grond en het oprichten van de GEM is destijds, omkleed met voorwaarden en overwegingen, bewust geaccepteerd.

7.3 Grondexploitatie staat sterk bloot aan risico's vastgoedontwikkeling

De grondexploitaties hebben een grotere blootstelling aan risico's opstalontwikkeling dan voorzien. Vertraging heeft grote impact op cashflow en daarmee op de rentekosten op voorinvesteringen (plankosten, verwervingen en bovenwijkse investeringen) en bovendien tot het niet hoeven af te nemen van gronden, lagere grondprijzen en soms ook aan het contractueel niet hoeven verstrekken van zekerheden door marktpartijen. Mede doordat de gemeenten vaak de financiering verstrekken en verantwoordelijk zijn voor de verwerving raakt de risicoblootstelling niet alleen de GEM maar in het bijzonder ook de betrokken gemeente zelf.

Dit algemene beeld is ook voor de GEM Suytkade van toepassing.

7.4 Management en organisatie

Eén van de overwegingen om tot een GEM te komen is een bedrijfsmatige aansturing van de ontwikkeling. De contractuele uitwerking is in zijn algemeenheid uitgebreid. Partijen vertrouwen, zeker bij aanvang, op elkaars deskundigheid en loyaliteit aan de samenwerking. Moeilijke (verwerving)dossiers blijven buiten de samenwerking of worden met procesafspraken naar een later besluitvormingsmoment doorgelegd. In de uitvoeringspraktijk is de (blijvende) discipline en sturing op de naleving van contracten minder strikt.

Doordat plannen een lange looptijd kennen, op hoofdlijnen zijn uitgewerkt en omstandigheden veranderen blijkt in het bijzonder vanuit gemeentelijk perspectief een zuivere scheiding tussen de gemeentelijke beleidsverantwoordelijkheid en de deelneming moeilijk te bewaken.

In de uitvoeringspraktijk blijkt discipline in de verantwoordelijkheidverdeling van directie, RvC en aandeelhouder moeilijk. Beperking van aansprakelijkheid van de gemeente als commandiet in de ontwikkeling is dan mogelijk in het geding. De feitelijke relevantie is overigens beperkt als de gemeente de financiering verstrekt, zoals bij de projecten overwegend het geval is.

Het contract Suytkade en aanpassingen zijn zorgvuldig uitgewerkt en ook de naleving is in het algemeen gedisciplineerd. De rollenscheiding tussen directie en RvC wordt op de

proef gesteld, omdat de tweehoofdige directie van de GEM vooral de laatste 2 jaren soms niet tot een eensluidend besluit komt. De bedrijfsmatige uitvoering van de GEM Suytkade onderscheidt zich zeker positief van de trend in de benchmark.

7.5 Financiering, risico en zekerheden

In de meeste gevallen is er sprake van een gemeentelijke financiering of een financiering van BNG met een degelijke borgstelling door de gemeente. Hypothecaire zekerheid wordt vaak onvoldoende aangevuld met (bank)garanties waardoor de risicoblootstelling van de gemeente (onbewust) bovenmatig groot is. Toenemende financieringsbehoefte en afnemende waarde van de zekerheden leiden er in de praktijk toe dat het bancaire risico groot is.

Samenwerking ondervindt grote spanning en wordt uiteindelijk vaak ontbonden omdat marktpartijen niet meer bereid zijn tot (bij herhaling) bijstorten in het vermogen en het stellen van aanvullende zekerheden ten behoeve van de gemeente.

Werkelijke vraaguitval op de woningmarkt is niet als scenario voorzien. De impact daarvan op grondexploitatie en financiering zijn daardoor on(der)belicht. Vaker is er juist sprake van aanvullende winstdelingsregelingen in de situatie dat het resultaat op de vastgoedontwikkeling groter zou worden dan voorzien.

Eventueel extra risico dat een gemeente draagt vanuit haar verantwoordelijkheid voor verwervingen is in contractuele opzet en praktische naleving/uitvoering daarvan in meerdere gevallen onderschat.

De bancaire rol van de gemeente heeft in de GEM Suytkade qua besluitvorming weinig specifieke aandacht gekregen en de raadsinformatie in de uitvoering heeft een sterk informerend karakter. De door de ontwikkelaar gestelde zekerheden zijn substantieel. De bancaire rol en de toereikendheid van zekerheden is in toenemende mate een aandachtspunt. Ondanks de spanning die ook in GEM Suytkade is ondervonden wordt door partijen wel consequent bijgestort in het eigen vermogen van de GEM. Qua zekerheden en financiële discipline onderscheidt Suytkade zich positief van de benchmark.

7.6 Rol Gemeenteraad

In zijn algemeenheid is de gemeenteraad nauw betrokken in de planontwikkelingsfase van de projecten. In de uitvoeringsfase is die betrokkenheid logischerwijs minder; de GEM is een organisatie op afstand en uitvoering van vastgestelde plannen is primair verantwoordelijkheid College van Burgemeester en Wethouders. In een aantal gevallen is de afstand tot de gemeenteraad (en specifiek zorg over de gemeentelijke deskundigheid en verantwoordelijkheid in het grootschalige project) in de vroege projectfase nadrukkelijk onderwerp van discussie maar gaandeweg raakt dit op de achtergrond. De verantwoording van de voortgang vindt plaats op basis van veelal beknopte jaarverslagen en ontwikkeling van de grondexploitatie wordt beperkt verantwoord via de paragraaf grondbeleid van de gemeentelijke jaarrekening. Concrete toename van (gemeentelijk) risico bij verder planontwikkeling en uitvoering wordt veelal niet of pas als risico's feitelijk optreden gemeld. Aanvullend actief informeren van de Raad over de impact van de risico's, uitge-

zonderd externe faalfactoren, komen veelal pas aan de orde als een crisis in de samenwerking aan de orde is. Daar waar de Raad wel in het proces wel over informatie en/of toetsmomenten beschikt worden die nauwelijks aangegrepen.

In zijn algemeenheid is de informatievoorziening aan gemeenteraad in Helmond relatief uitgebreid, zowel in de jaarverslaglegging van de GEM als ten aanzien van de verantwoording in de paragraaf grondbeleid van de gemeentelijke jaarrekening. Ten opzichte van de benchmark is dit vergelijkbaar/positief. Eveneens vergelijkbaar met andere projecten in de benchmark wordt geconstateerd dat daar waar de Raad in het proces wel over informatie en/of toetsmomenten beschikt die nauwelijks worden aangegrepen.

7.7 Conclusies

Als de ontwikkeling en aanpak Suytkade in perspectief wordt geplaatst van een vijftal andere GEMs blijken patronen en tijdsbeeld vaak herkenbaar:

- Anders dan bij de benchmarkprojecten was Suytkade een initiatief van de marktpartijen. De inhoudelijke overwegingen om voor Suytkade tot een publiek private samenwerking in de vorm van een GEM te komen zijn echter niet wezenlijk anders;
- Ten aanzien van de programmering blijkt ook op andere transformatielocaties dat gaande de planontwikkeling het aantal appartementen sterk toeneemt en de afzetbaarheid weinig aandacht krijgt. De grondexploitaties hebben een grotere blootstelling aan risico's op stalontwikkeling dan voorzien.
- Doordat, zoals ook in Helmond het geval is, de gemeenten vaak de financiering verstrekken raakt de risicoblootstelling niet alleen de GEM maar in het bijzonder ook de betrokken gemeente zelf. In perspectief van de benchmark zijn de zekerheden tegenover de gemeentelijke financiering in Helmond sterk;
- Eén van de overwegingen om tot een GEM te komen is een bedrijfsmatige aansturing van de ontwikkeling. De contractuele uitwerking is uitgebreid maar contracten bevatten vaak ook veel procesafspraken waarbij partijen vertrouwen op elkaars deskundigheid en loyaliteit aan de samenwerking. In de uitvoeringspraktijk is de (blijvende) discipline en sturing op de naleving van contracten in vaak minder strikt. De bedrijfsmatige uitvoering van de GEM Suytkade onderscheidt zich positief;
- In zijn algemeenheid zijn gemeenteraden nauw betrokken in de planontwikkelingsfase van de projecten. In de uitvoeringsfase is die betrokkenheid minder. Aanvullend actief informeren van de Raad over de impact van de risico's komen veelal pas aan de orde als een crisis in de samenwerking aan de orde is. De informatievoorziening aan de gemeenteraad is in Helmond relatief uitgebreid. Vergelijkbaar met andere projecten in de benchmark wordt geconstateerd dat daar waar de Raad in het proces wel over informatie en/of toetsmomenten beschikt die nauwelijks worden aangegrepen.

Bijlagen

Bijlage 1 Risico-actoranalyse

