

Perspectief ontwikkelbedrijf

De maatschappij verandert, het ontwikkelbedrijf beweegt mee

Gedeputeerde Staten van Noord-Brabant
's Hertogenbosch, 9 januari 2018

De provincie verhoudt zich tot maatschappelijke opgaven door niet sectoraal te denken maar te zoeken naar meerwaarde. Hierbij is het ontwikkelbedrijf een verbindende schakel.

Erik van Merrienboer
Gedeputeerde provincie Noord-Brabant

Beweging van het ontwikkelbedrijf

1. Oorspronkelijk doel van het ontwikkelbedrijf

Het ontwikkelbedrijf is in 2010, met de vaststelling door PS van het beheersstatuut ontwikkelbedrijf, opgericht om "de feitelijke realisering van ruimtelijke projecten van provinciaal belang" mogelijk te maken. Naast dit financiële en organisatorisch kader in het beheersstatuut zijn bij de oprichting door PS ook een investeringskrediet ontwikkelbedrijf (€ 235 mln) en risicoreserve ontwikkelbedrijf (€ 48 mln) beschikbaar gesteld.

In dit statuut is opgenomen: *"Het Ontwikkelbedrijf verricht in hoofdzaak twee activiteiten:*

- *het op bedrijfsmatige wijze deelnemen in grondexploitaties (projectmanagement locatie- of gebiedsontwikkeling);*
- *en het anticiperend of strategisch verwerven van grond en opstallen (grondverwerving).*

Daarnaast kan het ontwikkelbedrijf optreden als kennisleverancier voor ruimtelijke projecten van provinciaal belang waarin het bedrijf zelf (nog) niet deelneemt."

Bij aanvang van het ontwikkelbedrijf zijn eerdere door de provincie gedane aankopen en deelnemingen zoals de Ontwikkelingsmaatschappij Ruimte voor Ruimte (ORR), Tuinbouwontwikkelingsmaatschappij (TOM) en een garantstelling voor de glastuinbouwlocatie Deurne ondergebracht bij het ontwikkelbedrijf. Dit geldt ook voor de Stimuleringsmaatregelen Woningbouw.

2. Opgedane ervaringen

Het ontwikkelbedrijf wordt ingezet voor de realisatie van projecten in het ruimtelijk fysieke domein. Hiermee worden provinciale doelen op het gebied van onder andere economie, erfgoed, landbouw, cultuur en samenleving, energie en openbare orde en veiligheid gerealiseerd.

De afgelopen jaren ontwikkelde en zette het ontwikkelbedrijf een breed pakket instrumenten in. Naast de gangbare grondverwerving en het beheer van deze eigendommen voor infrastructuur, natuur en andere thema's wordt het ontwikkelbedrijf ingezet voor:

- haar expertise en financiële slagkracht op het gebied van herontwikkelingsopgaven;
- het aangaan van (risicodragende) participaties in projecten van derden;
- het aandeelhouderschap bij projectdeelnemingen;
- en het verstrekken van leningen en garanties.

Met het ontwikkelbedrijf heeft de provincie nu de mogelijkheid en ervaring om ook met risicodragende en privaatrechtelijke instrumenten haar doelen te realiseren.

2.1 De portefeuille

De portefeuille van het ontwikkelbedrijf kenmerkt zich door veel verschillende projecten. Ze dragen bij aan de realisatie van een breed pallet aan provinciale doelstellingen, liggen verspreid door heel Brabant, variëren in looptijd en ieder project kent zijn eigen maatwerkoplossing aan inzet van instrumenten.

Het ontwikkelbedrijf verzorgt de aandeelhoudersrol van de ORR en heeft nog een aantal grondposities voor toekomstige RvR locaties in portefeuille. Daarnaast verzorgt het ontwikkelbedrijf het aandeelhouderschap van de TOM en voor de Vastgoed BV van Pivot Park. (Ook zijn middelen voor het eigen vermogen van Aviolanda Aerospace door het ontwikkelbedrijf geleverd en worden de risico's van het provinciale aandeelhouderschap van Aviolanda Aerospace afgedekt in de reserve ontwikkelbedrijf, hoewel het aandeelhouderschap elders in de provinciale belegd is, namelijk bij Deelnemingen.)

Voor het Logistiek Park in Moerdijk heeft het ontwikkelbedrijf de gronden verworven, de procedure van het provinciaal inpassingsplan (PIP) begeleid, overeenkomst met het Havenbedrijf Moerdijk gesloten over de uitvoering van het project. En daarnaast samen met het Havenbedrijf de onderhandelingen met de marktpartijen gevoerd.

Vanaf 2012 zijn er veel cultuurhistorische complexen in de portefeuille van het ontwikkelbedrijf gekomen. Vanuit het programma Erfgoed (toenmalige Cultuur van Toen) zijn middelen beschikbaar gesteld om risico's en onrendabele toppen af te dekken. Bij de eerste projecten uit dit deel van de portefeuille zijn de provinciale doelen inmiddels gerealiseerd, zoals bij de Ploeg in Bergeijk en villa BergOss in Oss. Voor Mariadal in Roosendaal en KVL in Oisterwijk wordt - na een periode van ontwikkeling en beheer door het ontwikkelbedrijf - via een verkoop in dialoog een marktpartij gezocht die de verdere ontwikkelingen op zich neemt met behoud van de provinciale doelstellingen.

Daarnaast heeft het ontwikkelbedrijf nog een participatie of lening in een aantal andere projecten zoals het CHV terrein in Veghel, JADS Marienburg in Den Bosch, Marienhage in Eindhoven, Catharinadal in Oosterhout, Automotive Campus in Helmond en Slowcare in Oss. Voor al deze complexen geldt dat het ontwikkelbedrijf naast geld ook kennis, kunde en dealmaking inbrengt om zo tot juiste instrumentenmix te komen.

Door de Erfgoedfabriek, onderdeel van het ontwikkelbedrijf, is naast het investeren in gebouwen en gebieden, veel ervaring opgedaan met processen van herontwikkeling. Dat wil zeggen, niet denken vanuit een eigendomspositie, maar eerst met oude en/of nieuwe partners komen tot goede op maat gesneden planontwikkelingsprocessen en pas investeren als dat nodig is op basis van een gedragen en duurzame businesscase. Met deze vorm van inzet van procesmanagement worden door inzet van kennis, kunde en procesgeld processen

vlot getrokken en partijen verbonden. Binnen het ontwikkelbedrijf zijn inmiddels niet revolverende middelen gereserveerd voor de inzet in dit soort processen die "gemacht" kunnen worden met de inzet van andere betrokken interne en/of externe partners

2.2 Actieve en transparante informatie en rapportage

Aan de hand van een voorgangsrapportage rapporteerde het ontwikkelbedrijf twee keer per jaar op de P&C-momenten aan GS en PS. Hierin waren de projecten opgenomen waarover door GS een investeringsbeslissing was genomen. In het verleden lag de nadruk van deze rapportage op de financiële verantwoording over het investeringskrediet en de risicoreserve.

Inmiddels is deze rapportage geëvolueerd tot het Meerjarenperspectief Ontwikkelbedrijf. Inzet hierbij is om PS optimaal te bedienen in haar controlerende, agendeerde en vertegenwoordigende rol. In dit perspectief wordt gerapporteerd over de financiën én de inhoudelijke ontwikkeling van de portefeuille. Ook worden, naast al door GS vastgestelde projecten, verkenningen opgenomen in dit Meerjarenperspectief. Deze manier van informeren en rapporteren heeft tot doel dat PS zicht hebben op de activiteiten van het ontwikkelbedrijf, zodat zij tijdig kunnen agenderen als daar behoefte aan is. Over besluiten van GS worden PS niet enkel meer op de P&C momenten geïnformeerd, maar ook direct door middel van een Statenmededeling.

3. De veranderende maatschappelijke vraag en provinciale opgave

De samenleving verandert en de provincie beweegt mee. De veranderingen in de samenleving komen bijvoorbeeld tot uiting doordat de provincie steeds vaker wordt benaderd door maatschappelijke partners met de vraag of de provincie kan en wil deelnemen aan initiatieven en projecten. Deze projecten worden opgestart vanuit de samenleving waarbij partijen nadrukkelijk laten zien zelf ook te willen investeren. Het zijn projecten die een maatschappelijke businesscase vormen en maatschappelijke waarde creëren die om een andere inzet van de provincie vragen. Om deze reden is in de begroting 2018 de systematiek van sleutelprojecten ingevoerd.

Daarnaast ligt er vanuit de organisatie de nadrukkelijke taak om meer opgave gestuurd te werken aan voor de provincie belangrijke opgaven zoals de energieagenda, erfgoed, programma werklocaties, de woonagenda, ondermijning, etc. Dit houdt in dat opgaven vanuit meerdere invalshoeken, in balans en vanuit verschillende programma's en projecten worden uitgevoerd. Daarbij zijn de sleutelwoorden: meer integraal, samen met maatschappelijke partners en resultaatgericht. De daarbij gehanteerde werkwijze is "leren door te doen".

Deze veranderingen vragen het ontwikkelbedrijf mee te bewegen in haar werkwijze en rol bij de realisatie van projecten. Door de inzet van het ontwikkelbedrijf kan de

provincie opererend vanuit verschillende invalshoeken cq rollen strategisch anticiperen en een voortrekkersrol nemen. Maar ook participeren of proactief deelnemen om maatschappelijke doelen mogelijk te maken. Zowel als het gaat om de maatschappelijke vraag en initiatieven vanuit de samenleving als om het vertalen van de provinciale opgaven richting uitvoering. Het ontwikkelbedrijf kan als partner "mogelijk maken".

Het ontwikkelbedrijf levert een actieve bijdrage aan de realisatie van provinciale programma's. Ze zet hiervoor haar instrumenten in zoals expertise, voeren van onderhandelingen, zijn van dealmakers, beweging faciliteren, grondposities, vastgoed, investeringen, participaties en financiering. Door samen te werken met andere disciplines en partijen worden maatschappelijke doelen bereikt en wordt er op projecten meerwaarde gerealiseerd.

4. De evoluerende rol van het ontwikkelbedrijf

Opgaven ontstaan aan de ene kant vanuit een brede maatschappelijke vraag en aan de andere kant vanuit een initiatief gericht op gebied- of complexontwikkeling in het ruimtelijke fysieke domein. Deze vraag kan meestal niet worden opgepakt of niet alleen worden opgepakt door lagere overheden en/of de markt. Vooral omdat voor hen een goede businesscase niet haalbaar is wanneer ze geen beroep op een andere partij kunnen doen. Dan kan een beroep op de provincie om een bredere maatschappelijke businesscase te realiseren juist een logische vervolgstap zijn. Deze moet dan wel samen met provincie, gemeente en met de markt worden opgepakt en ingevuld. Van uitvoering van vastgoedprojecten naar provinciale partner in gebiedsontwikkelingen en ruimtelijk fysieke projecten is de beweging die bij het ontwikkelbedrijf zichtbaar is.

Een voorbeeld hiervan is de transformatie opgave binnen steden en dorpen zoals deze in de 'Brabantse Agenda Wonen' is opgenomen. Vanuit het ontwikkelbedrijf wordt in overleg met de beleidsverantwoordelijken de uitvoering opgepakt (op programma en projectniveau) om provinciale en gemeentelijke beleidsdoelstellingen te realiseren. Het, samen met gemeenten, daadwerkelijk transformeren van deze locaties is de opgave van de toekomst.

De processtappen om van initiatief tot realiseren van de doelstellingen te komen, wordt steeds doorlopen met oog voor omgeving (oa markt), zo nodig actualisatie van beleid, financiële mogelijkheden (haalbaarheid) en maatschappelijk rendement.

Het ontwikkelbedrijf heeft de laatste jaren meer kennis en meer ervaring opgedaan met lagere overheden en vooral ook met marktpartijen wanneer het gaat om projecten in het ruimtelijke fysieke domein. Zij weet waar de kennis en toegevoegde waarde van de (markt)partijen zitten, waar de beleidsinzet ligt en op welke wijze deze kan worden verbonden. Maar ook hoe een samenwerking tot stand kan worden gebracht om tot succesvolle invulling te komen van het project en

bijbehorende ambitie. Met andere woorden procesmanagement dat leidt tot dealmaking.

Immers de inbreng van de juiste mix van verschillende kwaliteiten in het totale werkproces levert meerwaarde op die nodig is om te komen tot een goed resultaat. Dit maakt een permanente rol van het ontwikkelbedrijf (inclusief Erfgoedfabriek) vanaf de start van het project en dus vanaf de initiatieffase, samen met de andere partijen, noodzakelijk.

Het ontwikkelbedrijf was veelal op operationeel en tactisch niveau actief. Afgelopen periode is vooral gebleken dat het ontwikkelbedrijf steeds meer ook in het eerste stadium cq het strategisch niveau betrokken wordt bij een opgave of programma. Want alleen op die manier kan in een vroegtijdig stadium de doorvertaling van het beleid naar uitvoering worden gemaakt. Er kunnen namelijk lessen worden geleerd uit de praktijk van andere programma's; wat werkt wel en wat werkt niet.

Het uiteindelijke resultaat hiervan is dat de provincie als professioneel opdrachtgever haar ambities sneller en efficiënter tot uitvoering kan brengen met een professioneel en effectief werkend ontwikkelbedrijf.

5. Leidende principes

De ervaringen en veranderende rol en inzet van het ontwikkelbedrijf hebben ertoe geleid dat het ontwikkelbedrijf anders is gaan acteren en handelen. Ze volgt daarbij een aantal leidende principes:

- a) Het ontwikkelbedrijf informeert PS proactief over projecten van verkenningsfase tot uiteindelijke afronding.
- b) het ontwikkelbedrijf acteert als kennisleverancier bij beleidsontwikkeling en in het ruimtelijk fysieke domein zowel op gebiedsniveau als op complex-/objectniveau in de gehele ontwikkelketen van initiatief tot planrealisatie;
- c) het ontwikkelbedrijf verbindt de maatschappelijke vraag van 'buiten' met de provinciale opgaven 'binnen';
- d) het ontwikkelbedrijf stuurt primair op creatie van integrale maatschappelijke meerwaarde van een ontwikkelopgave;
- e) het ontwikkelbedrijf stuurt vanuit financieel oogpunt met name op de investeringsrisico's;
- f) het ontwikkelbedrijf zet al haar instrumenten inclusief het ontwikkelkrediet in ten behoeve van de doelrealisatie;
- g) het ontwikkelbedrijf opereert vooral in de ontwikkelfase van een project en is kritisch om langdurig als 'bank' of belegger te functioneren.

Dit vraagt om mensen die de vraag van buiten begrijpen en verbanden kunnen leggen tussen de verschillende programma's. Daarnaast vraagt dit om aanpassing

op een aantal onderdelen van het organisatorische en financieel kader, het beheersstatuut ontwikkelbedrijf.

6. De actualisering van het beheersstatuut

Het beheersstatuut ontwikkelbedrijf is bij de oprichting van het ontwikkelbedrijf in 2010 door PS vastgesteld. Ervaringen tijdens de periode sinds de oprichting en de hiervoor beschreven veranderende rol van het ontwikkelbedrijf maken dat het beheersstatuut moet worden gewijzigd.

Ad a)

Om PS optimaal te bedienen in haar controlerende, agendeerde en vertegenwoordigende rol is inmiddels 2x in 2017 het meerjarenperspectief in de nieuwe vorm aangeboden. Deze opzet wordt gecontinueerd.

Ad b+c+d)

Inzet ontwikkelbedrijf

Voorbeeld hiervan is de inzet van het ontwikkelbedrijf bij de Brabantse agenda wonen. Bij het opstellen hiervan is het ontwikkelbedrijf in een vroeg stadium betrokken. Als vervolgvraagstuk in deze agenda is geformuleerd dat complexe transformatieopgaven op minder courante locaties moeten worden verkend om een concreet aantal locaties in Brabant aan te kunnen pakken. Het ontwikkelbedrijf is hierin actief. Een eerste resultaat hierin is een intentieovereenkomst met de gemeente Oss over een binnenstedelijke ontwikkeling. Hierin is niet alleen het thema wonen leidend, maar worden alle provinciale belangen meegenomen.

Financieel kader

Het financiële kader van het ontwikkelbedrijf wordt aangepast om in bijzondere gevallen ontwikkelingen mogelijk te maken via een risicodragende voorfinanciering. Dit omdat vanuit beleidsvelden extra risico's niet (tijdig) kunnen worden afgedekt en om handelingsnelheid te organiseren. Met deze wijziging kan het ontwikkelbedrijf acteren zoals recent in de casus Jachthaven Hermenzeil in Geertruidenberg.

Ad e+f)

PS hebben het budgetrecht op het investeringskrediet van € 235 mln en de risico reserve van € 48 mln.

In het nieuwe Beheersstatuut wordt bepaald dat bij projecten met een vooraf berekend risico (verlies en/of restrisico) van minimaal €5 miljoen PS sowieso besluitvormend betrokken worden. Deze grens van € 5 mln is gebaseerd op de afspraak die eerder met PS is gemaakt om de besluitvorming over investeringsbeslissingen bij Grote Erfgoedcomplexen met een omvang vanaf € 5 mln door Provinciale Staten te laten plaatsvinden. Bij het investeringsprogramma Grote Erfgoedcomplexen wordt het risico (voorcalculatorisch verlies en restrisico) afgedekt door het beleidsprogramma Cultuur. Via het nieuwe Beheersstatuut wordt die grens

nu ook toegepast op andere beleidsvelden waarop het ontwikkelbedrijf als uitvoeringsinstrument wordt ingezet.

Waar het gaat om het aangaan van deelnemingen ligt de bevoegdheid per definitie bij PS.

Bij projecten waar het ontwikkelbedrijf in investeert zonder onrendabele top worden de risico's voor het ontwikkelbedrijf vooraf afgedekt door beheersmaatregelen zoals hypotheekrecht, concerngaranties, etc. Om deze risico's vooraf goed te kunnen bepalen zijn instrumenten voor risicoanalyses per in te zetten instrument (lening, garantstelling, eigendom, etc) vastgesteld.

Een bandbreedte-systematiek van de risicoreserve van het ontwikkelbedrijf biedt PS de mogelijkheid om op portfolioniveau risico's te kunnen afwegen. Deze systematiek komt erop neer dat niet enkel gekeken wordt naar de risico's van afzonderlijke projecten, maar ook naar de risico's op geaggregeerd niveau. Dit vanuit de ervaring dat de kans niet groot is dat over de hele linie van de projectportefeuille risico's zich tegelijkertijd zullen manifesteren. Het concern heeft hiervoor normen geformuleerd, zodat toepassing ervan binnen het ontwikkelbedrijf bijdraagt aan uniforme werkwijze binnen de provincie. Het meerjarenperspectief biedt ook op dit abstractieniveau stuurinformatie voor PS. Zodra de grenzen van de bandbreedte worden bereikt ligt de bevoegdheid per definitie bij PS.

Met bovenstaande bevoegdheden inclusief de gewijzigde informatievoorziening hebben PS diverse sturingsmogelijkheden op de inzet van het ontwikkelbedrijf.

In het eerste beheersstatuut is opgenomen dat bij een investering uit het investeringskrediet van ontwikkelbedrijf van € 10 mln of meer PS bevoegd zijn. Met de verbeterde informatievoorziening, budgetrecht op beleids- en ontwikkelbedrijf middelen en nieuwe sturingsmogelijkheden op portfolioniveau over de risico's bij het ontwikkelbedrijf kan de hiervoor genoemde drempel ten aanzien van de omvang van de investering vervallen. Hiervoor komt de bevoegdheid terug om te besluiten over investeringen met een voorcalculatorisch tekort en risico dat hoger ligt dan € 5 mln.

Ad g)

Het ontwikkelbedrijf is gericht op de realisatie van ruimtelijke projecten om provinciale doelen te bereiken. Het ontwikkelbedrijf is niet opgericht om langjarig eigenaar of financier van projecten te blijven. Dit punt wordt ondersteund door het feit dat in het beheersstatuut is opgenomen dat het investeringskrediet financieel revolverend moet zijn. Met andere woorden, langjarig krediet vastzetten beperkt de inzetbaarheid.

In de portefeuille van het ontwikkelbedrijf zit een aantal projecten die qua aard, sturingsmogelijkheden en financieel beslag eigenlijk niet thuis horen bij het ontwikkelbedrijf (bv lening TOM, garantstelling Deurne). Het betreffen hier langlopende leningen en garanties aan deelnemingen en een gemeente. Deze

leningen en garanties hebben een groot financieel beslag, een hoog risico en weinig sturingsmogelijkheden. Het ligt niet voor de hand dat we dit soort instrumenten in de toekomst nog zullen inzetten. Deze projecten worden wel binnen het ontwikkelbedrijf verder uitgevoerd omdat het vastgoed-projecten betreft op basis van eerder genomen besluiten.