

Onderwerp Organisatie gebiedsontwikkeling De Suikerzijde en
Stadshavens procedure wensen en bedenkingen
Steller L. Hellinga/J. Kleine/R. Leverman

De leden van de raad van de gemeente Groningen
te
GRONINGEN

Telefoon 06-55191034
Datum

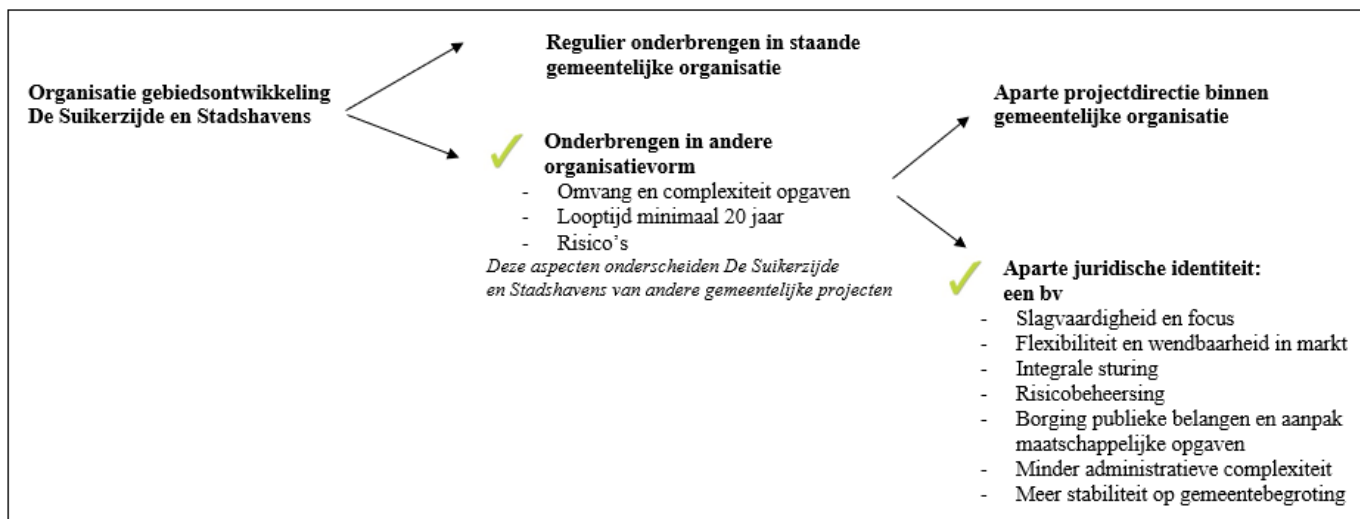
Bijlage(n) 1
Uw brief van

Kenmerk
Uw kenmerk

Geachte heer, mevrouw,

Om tegemoet te komen aan de grote vraag naar woningen in Groningen, werken we met man en macht aan nieuwe woon- en werkgebieden. Twee hoofdrolspelers daarin zijn De Suikerzijde en Stadshavens. Deze verouderde bedrijventerreinen bieden een unieke kans binnen de contouren van de stad grote aantallen woningen te bouwen, te vergroenen en omliggende wijken te verbinden. Hoewel De Suikerzijde en Stadshavens twee gebieden worden met een eigen identiteit, kent de ontwikkeling ervan veel overeenkomsten. Het zijn allebei grote, complexe binnenstedelijke gebiedsontwikkelingen die vele jaren zullen duren en daarom om een flexibele ontwikkelstrategie vragen waarmee goed ingespeeld kan worden op veranderingen in de markt. We zijn nu op het punt gekomen dat we een besluit moeten nemen over de manier waarop we De Suikerzijde en Stadshavens het beste tot ontwikkeling kunnen brengen.

Met deze brief informeren wij u over ons voornemen om de ontwikkeling van De Suikerzijde en Stadshavens allebei te organiseren in de vorm van een besloten vennootschap (bv) waarvan de gemeente Groningen aandeelhouder wordt. Wij zijn ervan overtuigd dat dit de beste manier is om de ontwikkel- en uitvoerings- annex verkooporganisaties voor De Suikerzijde en Stadshavens die mate van slagvaardigheid, flexibiliteit te geven die nodig is om adequaat in de omgeving en in de markt te kunnen opereren en tegelijkertijd te zorgen voor de benodigde continuïteit en focus. Onze argumenten en overwegingen zetten wij in deze brief uiteen. Onderstaand stroomschema is een korte samenvatting hiervan met bij iedere keuze de belangrijkste argumenten weergegeven.



Afbeelding: vereenvoudigd stroomschema van de keuze voor het oprichten van twee bv's.

Omdat we hiermee twee nieuwe verbonden partijen oprichten, is de Kadernota verbonden partijen (2015) en art. 160 Gemeentewet van kracht. Wij leggen ons voornemen daarom nu al voor, zodat wij hierover tijdig met u van gedachten kunnen wisselen en eventuele wensen en bedenkingen kunnen betrekken bij de vervolgstappen.

Op basis van de hedendaagse inzichten, beleid en wet- en regelgeving is niet uit te sluiten dat in de toekomst ook voor de uitvoering van andere complexe en langjarige gebiedsontwikkelingen een aparte entiteit nodig is. Indien zich dit voordoet, zullen wij u daar vanzelfsprekend in een vroegtijdig stadium bij betrekken.

Leeswijzer

We beginnen met een korte beschrijving van de stand van zaken van de gebiedsontwikkeling van De Suikerzijde en Stadshavens, deelgebied 1 van de ontwikkeling Eemskanaalzone zoals beschreven in de visie Stad aan het Water. Daarna gaan we in op de kenmerken van de opgaven voor De Suikerzijde en Stadshavens en de eisen die deze stellen aan de organisatie. Vervolgens vergelijken we twee organisatievarianten en komen we op grond daarvan tot een keuze. In de laatste paragraaf schetsen we het vervolgtraject.

1. Stand van zaken planontwikkeling

De afgelopen jaren hebben we u met meerdere raadsvoorstellen, brieven en bijeenkomsten geïnformeerd over de voortgang van De Suikerzijde en Stadshavens. Hieronder zetten we de stand van zaken kort uiteen.

Stadshavens

In de zomer van 2020 sloten we voor Stadshavens een Akkoord op Hoofdlijnen met VanWonen, Volker Wessels Vastgoed, BPD en de corporaties Nijestee en Lefier,

zoals toegelicht in de raadsbrief met kenmerk 387756-2020. Een belangrijke onderlegger voor dit akkoord was het raamwerk dat we voor de openbare ruimte hebben ontworpen. Op basis daarvan hebben we afspraken gemaakt over financiën en samenwerking. Deze samenwerking wordt vastgelegd in een samenwerkingsovereenkomst (SOK). We streven er naar de SOK voor de zomer van 2021 aan uw raad voor te leggen.

We zijn inmiddels ook gestart met de planologische procedure. De eerste stap was het opstellen van de Notitie Reikwijdte en Detailniveau (raadsbrief kenmerk 54544-2021). Deze lag ter inzage tot en met 24 maart jl.

Op 18 februari jl. werd bekend dat Stadshavens een bijdrage van € 18 miljoen krijgt uit de Woningbouwimpuls. Een mooie bijdrage die we goed kunnen gebruiken om onze ambities voor een kwalitatief hoogwaardige en groene openbare ruimte te verwezenlijken. Zoals we schreven in de raadsbrief met kenmerk 387756-2020, wijzen we met ingang van 2020 cumulatief € 200.000 per jaar structureel toe aan de gebiedsontwikkeling Eemskanaalzone. Zo wordt er vanaf 2029 structureel € 2 miljoen toegewezen. De rijksbijdrage kan betekenen dat er vanuit deelgebied Stadshavens een kleiner beroep op het SIF gedaan wordt.

Met de samenwerkingspartners in Stadshavens is in het Akkoord op Hoofdlijnen afgesproken dat we voornemens zijn een nieuwe entiteit te gaan oprichten om de werkzaamheden die moeten plaatsvinden in het gebied te laten uitvoeren. Dat gebeurt nadat de SOK is ondertekend en nadat uw raad zich hierover heeft uitgesproken. Dan starten we ook de procedure voor het opstellen van het MER en het omgevingsplan op. Daar hoort een uitgebreid communicatie- en inspraaktraject bij.

De Suikerzijde

Tot en met 20 januari 2021 lagen de ontwerp structuurvisie, het ontwerp bestemmingsplan voor deelgebied noord, de aanvulling op het milieueffectrapport en het ontwerpbesluit hogere grenswaarden geluid ter inzage (raadsbrief kenmerk 540279-2020).

Het bestemmingsplan voor Deelgebied Noord en de Structuurvisie voor De Suikerzijde als geheel zijn u inmiddels ter besluitvorming aangeboden (raadsvoorstel kenmerk 155551-2021). Met het bestemmingsplan ontstaat een bouwtitel om de ontwikkeling van De Suikerzijde daadwerkelijk te kunnen starten. Ter voorbereiding daarop zijn we in november 2020 gestart met de aanleg van het eerste compensatiegebied voor de geoorde fuut en de watervleermuis.

De eerste woningen zullen verrijzen in het noordoostelijke deel van De Suikerzijde. Een van de aandachtspunten voordat we hier aan de slag mogen, is hoe we met het bestaande groen omgaan. Daarvoor hebben we een Boom Effect Analyse (BEA) opgesteld (raadsbrief kenmerk 113002-2021).

Vanwege de grote behoefte aan sociale huurwoningen zetten we nu volop in op concrete bouwafspraken met woningbouwcorporaties zodat we de sociale woningbouw naar voren kunnen halen. Hier ligt een forse opgave. De afspraken met woningbouwcorporaties maken we in 2021. Begin 2021 zijn we ook gestart met de eerste selectie van ontwikkelaars voor de eerste bouwvelden.

Ook voor De Suikerzijde is geld gereserveerd in het SIF. Als de derde tranche van de Woningbouwimpuls beschikbaar komt, dienen we een aanvraag in voor De Suikerzijde, waarmee wij onder meer beogen een groter aandeel sociale huurwoningen te kunnen realiseren. De honorering van deze aanvraag kan ook tot gevolg hebben dat voor de ontwikkeling van De Suikerzijde het beroep op het SIF afneemt.

De Suikerzijde heeft de planologische procedure bijna helemaal doorlopen, waarna de uitvoeringsfase start. Hoewel Stadshavens nog aan het begin staat van de benodigde planologische stappen, is daar ook al het moment aangebroken een keuze te maken in de organisatievorm. De ondertekening van de SOK met de marktpartijen en corporaties is aanstaande. Dit is een privaatrechtelijke overeenkomst met bijbehorende verplichtingen. Door daarna een Stadshavens bv op te richten, staan we op dezelfde voet als de andere partijen in de SOK. Ondanks dat de plannings niet helemaal gelijk lopen, vinden we het van belang uw raad gelegenheid te geven op hetzelfde moment wensen en bedenkingen uit te spreken over het oprichten van beide bv's.

2. Kenmerken opgaven en kentallen

De ontwikkeling van De Suikerzijde en Stadshavens kenmerken zich qua schaal, looptijd, eigendomssituatie en risico's als bijzonder ten opzichte van andere projecten in de stad. Alleen Meerstad is enigszins vergelijkbaar. Hieronder een aantal kentallen op een rij:

	De Suikerzijde	Stadshavens
Omvang te ontwikkelen gebied	160 hectare	34,5 hectare
Opgave aantal woningen	5.000	3.300
Commerciële en maatschappelijke voorzieningen	13.200 m ² (Deelgebied Noord)	35.000 m ²
Doorlooptijd	25-30 jaar	20-25 jaar
Grondeigendom	100 % gemeente	40% gemeente
Totale investering (op eindwaarde)	€ 400 miljoen	€ 126 miljoen
Extra complexiteit opgave	Sanering grond Aanleg meerdere bruggen Aanleg treinstation Klimaatadaptieve maatregelen	Sanering grond Aanpak Damsterdiep Klimaatadaptieve maatregelen

Door de omvang van de terreinen gaat het in beide gevallen om een langjarige ontwikkeling van minstens 20 jaar. Dat brengt dienovereenkomstige risico's met zich mee, ook vanwege het aanzienlijke grondeigendom van de gemeente Groningen. Ervaring leert dat we er rekening mee moeten houden dat we gedurende deze periode te maken zullen krijgen met tenminste één tegenslag.

Gezien de lange looptijd zullen De Suikerzijde en Stadshavens in deelplannen en deelprojecten worden ontwikkeld, om zo steeds flexibel en optimaal in te kunnen spelen op ontwikkelingen in de woningmarkt. Intensieve samenwerking met marktpartijen is daarbij noodzaak. Dat brengt een grote marktgevoeligheid en daarmee een zekere korte termijn grilligheid met zich mee.

Eisen aan de organisatie

Uitgangspunt is dat we kiezen voor maximale publieke regie. Nu de grond voor een aanzienlijk deel in eigendom is van de gemeente Groningen, doet zich de gelegenheid voor om ook langs de weg van gronduitgifte volledige publieke regie te voeren en ons maximaal in te spannen om publieke en collectieve doelen te bereiken.

Tegelijkertijd willen we marktpartijen maximaal uitdagen om hun eigen bijdrage te leveren aan realisatie van een aansprekend en toekomstgericht stadsdeel en te doen waar de markt goed in is: het bedienen van actuele en potentiële vraag. In Stadshavens doen we dat door voorafgaand aan de ontwikkeling eenduidige afspraken te maken over hoe partijen de bouwopgave samen kunnen realiseren, waarbij ieder partij staat voor de eigen risico's. In De Suikerzijde willen wij vanuit publieke regie de samenwerking organiseren via afspraken over deelprojecten op termijnen die voor markt én overheid te overzien zijn.

Publieke regie, lange ontwikkeltijd, omvangrijke (voor)investeringen en marktgerichtheid vragen van de aanpak en organisatie van (de ontwikkel- en uitvoerings- annex verkooporganisatie voor) De Suikerzijde en Stadshavens:

- een grote mate van externe gerichtheid, flexibiliteit, wendbaarheid en slagvaardigheid;
- aanstuuringsmogelijkheden van college van B&W en gemeenteraad zodat publieke regie en publieke legitimatie zijn geborgd;
- borging van aansluiting van de ontwikkeling van De Suikerzijde en Stadshavens op de ontwikkeling van de omgeving en de stad als geheel (en andersom);
- programmatische en beleidsmatige kaders worden op hoofdlijnen geregeld in bijvoorbeeld de door de gemeenteraad vast te stellen structuurvisie en in de bestemmingsplannen voor deelgebieden. Algemeen gemeentelijk beleid zoals vastgesteld door college van B&W en gemeenteraad geldt onverkort voor Stadshavens en De Suikerzijde;
- maximale samenhangende financiële controle en risicobeheersing voor het project als geheel; omgaan met marktrisico's op een wijze waarop marktfluctuaties in de ontwikkeling op korte en middellange termijn zo weinig mogelijk doorklinken in

de totale gemeentelijke financiële huishouding en zo veel mogelijk opgevangen kunnen worden binnen de exploitatie van het project.

3 Overwegingen voor bv's te kiezen

Omvang en looptijd en de daaraan verbonden risico's maken dat de ontwikkeling van De Suikerzijde en Stadshavens geen regulier project is, dat past binnen de staande organisatie van Stadsontwikkeling. De ontwikkeling van beide projecten vereist een integrale aanpak van fysieke, sociale én economische ontwikkeling en om een daarop toegesneden geïntegreerde financiële en risicobeheersingsaanpak. Daarnaast zijn looptijden en omvang zodanig groot, dat een onevenredig beroep gedaan zou worden op de staande organisatie. Er is daarom een andere organisatievorm nodig.

Daarmee resteren er in essentie twee varianten om de ontwikkel- en uitvoeringsorganisatie van De Suikerzijde en Stadshavens vorm te geven:

- als aparte projectdirectie binnen de gemeentelijke organisatie, of
- als een aparte juridische entiteit (zoals een bv).

Belangrijk redenen om bij deze langjarige en complexe, integrale gebiedsontwikkelingen te kiezen voor het oprichten van bv's, zijn een toegesneden organisatie, integrale risicobeheersing en financiële en administratieve voordelen.

Via de publieke bv kunnen we de slagvaardigheid en flexibiliteit organiseren die nodig is om te kunnen opereren in een marktgerichte omgeving. De bv's bieden de kans compacte en platte organisaties in te richten met een heldere focus die in staat zijn snel in te springen op veranderingen in de markt. Dit alles gebeurt binnen de kaders die publiekrechtelijk zijn aangegeven, buiten de bv. Daarmee zijn de ontwikkelende en de kaderstellende rol van de gemeente helder en is er sprake van een transparant systeem van *checks and balances*. Door de projecten daarbij integraal en eenduidig onder één beproefd aansturingsmodel te brengen (directie en aandeelhouders) wordt tevens vormgegeven aan samenhangende risicobeheersing.

Daarnaast zijn er ook financiële en administratieve redenen voor bv's te kiezen. We hebben Deloitte in 2019 als eerste stap gevraagd deze twee varianten voor de verdere ontwikkeling en realisering van De Suikerzijde met elkaar te vergelijken. De vergelijking betrof de optimalisering van drie fiscale aspecten (btw, vennootschapsbelasting (Vpb) en overdrachtsbelasting) en de impact van het Besluit Begroting en Verantwoording (hierna: BBV). Het BBV geldt voor een gemeentelijke organisatie, niet voor een bv. Op een bv is het jaarrekeningenrecht vanuit het Burgerlijk Wetboek van toepassing.

3.1 Advies Deloitte

Deloitte concludeert dat als het voor de gemeente zwaar weegt dat er een slagvaardige organisatie komt die zich enkel richt op de ontwikkeling van De Suikerzijde, met een eigen resultaatverantwoordelijkheid, dit een overweging kan zijn om de gebiedsontwikkeling onder te brengen in een aparte juridische entiteit (advies Deloitte,

pag. 8 en 14).

Daarnaast ziet Deloitte ook het verminderen van administratieve complexiteit en het creëren van meer ‘stabiliteit’ in de gemeentebegroting (pag. 8 en 13-14) als overwegingen om voor een aparte entiteit te kiezen. We lichten deze laatste aspecten hieronder kort toe. Het complete advies van Deloitte is bijgevoegd.

De adviezen van Deloitte voor De Suikerzijde zijn goed te vertalen naar Stadshavens. Het feit dat daar sprake is van een gedeeltelijk grondpositie en meerdere grondeigenaren, is een extra argument voor het opzetten van een aparte juridische entiteit.

3.1.1 Fiscale aspecten: neutraal

Wat betreft optimalisering van de fiscale aspecten is er volgens Deloitte geen voorkeur voor de ene of de andere variant. In zowel een projectdirectie als een aparte juridische entiteit op afstand van de gemeentelijke organisatie zijn er (beheersbare) aandachtspunten die tijdige afstemming vragen met de Belastingdienst. Een voorbeeld is de grondrouting in relatie tot de overdrachtsbelasting. (Zie hiervoor verder de bijlage Advies Deloitte).

3.1.2 BBV: administratieve complexiteit

In een gemeentelijke projectdirectie geldt het BBV als kader en richtlijn voor de verantwoording, in een bv niet.

Deloitte wijst erop dat het BBV leidt tot een grote administratieve complexiteit. *“De in deze paragraaf genoemde splitsing van de investeringen en de grondexploitatie betekent dat deze op verschillende plaatsen in de begroting, de rekening en de balans moeten worden verantwoord. Verwacht mag worden dat de uitgangspunten en de mogelijke planelementen die hiervoor aan het begin van de planontwikkeling gedefinieerd worden gedurende de ontwikkelperiode van 25 jaar voor een continue verschuiving zullen zorgen, omdat de planvorming niet statisch is.¹ Deze verschuivingen hebben impact op de begrotingsposten, resultaten en balansposten, en leiden daardoor tot een continue stroom van (verplichte) wijzigingen en administratieve handelingen. Een juiste en tijdige verwerking hiervan zal het nodige van de organisatie vragen.”* (Deloitte, advies, pag. 7.) Ook het combineren van opdrachten en daarmee efficiënter werken is binnen het BBV in potentie een administratief ingewikkelde klus in verband met de juiste categorisering, toerekening en verwerking in de administratie.

De administratieve complexiteit waar het BBV toe leidt, brengt niet alleen meer kosten met zich mee, maar ook een grotere kans op administratieve onjuiste verwerking en dus risico’s gezien de omvang en de looptijd van deze twee specifieke gebiedsontwikkelingen.

¹ Toelichting: Nadere uitwerkingen op detailniveau kunnen leiden tot een andere toerekening, indeling en categorisering, bijvoorbeeld van grondexploitatie naar investering of omgekeerd, of van investering naar werk derden (kostenverhaal).

Een organisatie die is ondergebracht in een bv, heeft niet te maken met BBV-regels en kan daarom in beginsel volstaan met een simpeler en projectgerichte administratie (verg. Meerstad). De administratie is specifiek ingericht en afgestemd op de complexe en langjarige gebiedsontwikkeling en de daarbij behorende gebiedsbegroting, waar investeringen en grondexploitaties onderdeel van zijn.

Door dit maatwerk neemt de complexiteit af en is de (project)administratie een meer efficiënt en effectief onderdeel van de projectsturing en verantwoording, met minder kans op fouten en dus minder risico's.

3.1.3 Meer of minder 'stabiliteit' op de gemeentelijke begroting

Door het BBV zijn er minder mogelijkheden om in een gemeentelijke grondexploitatie voorzieningen te treffen voor projectrisico's. Bij een grote gebiedsontwikkeling horen dienovereenkomstige risico's. Als er onvoldoende mogelijkheden zijn om die op te vangen binnen de eigen gebiedsbegroting resp. de grondexploitatie, moet de gemeente direct een verliesvoorziening treffen. Dat kan leiden tot ongewenste fluctuaties op de gemeentebegroting.

Als bij de jaarlijkse herziening van een gemeentelijke (deel)grondexploitatie een tekort ontstaat, moet volgens het BBV direct een voorziening worden getroffen op de gemeentebegroting. Bovendien eist het BBV dat een eventuele winst op een (deel)grondexploitatie direct wordt genomen. Dat lijkt in eerste instantie een voordeel, maar kan een jaar later een nadeel zijn: want de middelen worden onttrokken uit het project resp. de (deel)grondexploitatie. En daarmee is er geen buffer voor toekomstige tegenvallers, zodat er weer een verliesvoorziening moet worden getroffen op de gemeentebegroting.

Bovendien mag binnen het BBV een tegenvaller op de ene deelgrondexploitatie niet worden gecompenseerd met een meevaller op een andere. Ook dit leidt weer tot ongewenste jaarlijkse schommelingen op de gemeentebegroting.

Mocht zich bijvoorbeeld een tegenvaller voordoen bij een infrastructureel deelproject, dan kan dit bij een bv binnen de eigen begroting worden opgevangen zonder dat dit de gemeentebegroting direct raakt. Zonder bv kan het zo zijn dat door eventuele tegenvallers een beroep gedaan wordt op de gemeentebegroting, waardoor andere beleidswensen mogelijk onder druk komen staan en kan daarmee in negatieve zin de stabiliteit van de gemeentebegroting beïnvloeden.

De BBV-regels gelden niet voor een aparte juridische entiteit, zoals een bv. Een bv werkt ook met een jaarlijks te herziene gebiedsbegroting en grondexploitatie waarbinnen deelplannen in ontwikkeling worden genomen, maar hoeft voor deelplannen geen deelgrondexploitaties vast te (laten) stellen. Eventuele 'plussen' mogen binnen de totale gebiedsbegroting en grondexploitatie blijven, en kunnen zo – volkomen transparant – eventuele 'minnen' compenseren. Zo kan een post 'onvoorzien' op de gebiedsbegroting en de grondexploitatie (die binnen het BBV niet mag bestaan) fungeren als financiële buffer voor tegenvallers.

De gebiedsbegroting en de grondexploitatie moeten daarom zodanig zijn ingericht dat deze onder normale omstandigheden tegenvallers kan compenseren. Voor risico's met een kans groter dan 50% dat ze zich voordoen, worden altijd buffers opgenomen in een grondexploitatie. Voor risico's met een kans kleiner dan 50% maar wel grote beheersbaarheid, is er een extra buffer. Bij de gemeente is dat het weerstandsvermogen, bij een bv heet dat een risicobuffer op de rente. Dan zijn er nog risico's met een heel kleine kans die ook niet goed beheerst kunnen worden. Dit soort risico's kan leiden tot een effect op de gemeentebegroting. Een voorbeeld is een economische crisis van meer dan vijf jaar. Dit soort risico's doet zich niet van de ene op de andere dag voor, dat biedt de kans erop de anticiperen. Kortom: pas onder niet-normale, extreme omstandigheden zal ook de gemeentebegroting worden geraakt, maar alleen als de buffers van de bv zijn uitgeput.

Deze werkwijze passen we ook toe bij Meerstad en is vastgelegd bij de Kadernota weerstandsvermogen en risicomanagement (raadsbesluit 22 april 2020). Bijkomend voordeel daarvan is dat er bij de gemeente minder weerstandsvermogen nodig is voor Meerstad.

Het is dus wenselijk dat ook de gebiedsbegrotingen voor De Suikerzijde en Stadshavens een passende buffer hebben. We komen daarop terug in par. 4.3 over risicomanagement.

Daar komt bij het voor het slagen van dergelijke langlopende projecten noodzakelijk is een stip op de horizon te kunnen zetten, verder vooruit te kunnen kijken en integrale afwegingen te kunnen maken. Dat is beter mogelijk in een bv.

Grote, complexe en langlopende projecten als de ontwikkeling van De Suikerzijde en Stadshavens kennen veel onderlinge afhankelijkheden tussen deelplannen. Keuzes in het ene deelplan kunnen gevolgen hebben voor andere deelplannen, zowel inhoudelijk als financieel. Dat vraagt om integrale risicobeheersing. Een klein, integraal en toegewijd team met één focus biedt daarvoor de beste voorwaarden.

3.2 Conclusie

De overwegingen c.q. het advies van Deloitte bij de vergelijking tussen een gemeentelijke projectdirectie of een aparte juridische entiteit, leiden tot de conclusie dat een aparte juridische entiteit de beste manier is voor de ontwikkel- en uitvoeringsannex verkooporganisatie De Suikerzijde en Stadshavens om slagvaardig, flexibel en wendbaarheid te kunnen opereren in de markt. Ook biedt dat de beste mogelijkheden voor integrale sturing, risicobeheersing en marktbenadering.

Door de BBV-regels heeft een gemeentelijke projectdirectie te maken met een grotere administratieve complexiteit en is de kans groter dat financiële tegenvallers doorklinken in de gemeentebegroting. Naast deze overwegingen van Deloitte verwachten wij bovendien dat het introduceren van nieuwe organisatie-eenheden binnen de staande organisatie eerder tot grotere complexiteit dan tot vereenvoudiging zal leiden. Tevens introduceren nieuwe afspraken over processen en procedures ook nieuwe risico's.

Wij kiezen er daarom voor om voor De Suikerzijde en Stadshavens in aparte juridische entiteiten doelgerichte organisaties op te zetten met een eenduidige en enkelvoudige beslisstructuur (één directeur per project met mandaat op basis van een vastgesteld jaarplan). Die organisatie moet met een volledig op de taak gericht en ingericht team snel in de markt kunnen handelen. Tegelijkertijd moet er ten behoeve van de besluitvorming op elk moment volledig inzicht zijn in de daarmee verbonden risico's en financiële gevolgen op het niveau van het project als geheel (inhoud, administratie, financiën en projectcontrol in één hand).

Dit sluit aan bij de conclusie die in 2013 is getrokken rond Meerstad. Mede naar aanleiding van het advies van bureau Mindscape (2013), schreef het toenmalige college aan de raad: "Sinds de ombouw van de samenwerkingsvorm rond het project Meerstad in januari 2012 is de gemeente Groningen enig aandeelhouder in de bv en tevens enig commanditaire vennoot. Daarmee is Bureau Meerstad een 100% "dochter" van de gemeente Groningen geworden, echter met een eigen privaatrechtelijke juridische entiteit. Er is voor het behoud van deze constructie gekozen opdat Bureau Meerstad zo slagvaardig en effectief mogelijk uitvoering kan geven aan de gebieds- en locatieontwikkeling." (Brief college 25 april 2013, nr. RO13.3622577, pag. 1-2)

De ervaringen rond Meerstad en de lessen die we daaruit hebben getrokken laten zien dat dit naar tevredenheid kan functioneren. We willen deze lijn doortrekken naar de ontwikkeling van De Suikerzijde en Stadshavens.

4 Vervolg: voorbereiden besluitvorming

Omdat we met het oprichten van twee aparte juridische entiteiten voor De Suikerzijde en Stadshavens nieuwe verbonden partijen gaan oprichten, is de Kadernota verbonden partijen (2015) van kracht. Borging van de positie van college van B&W en gemeenteraad staat daarin centraal.

Een verbonden partij is een privaatrechtelijke of publiekrechtelijke organisatie waarin de gemeente een bestuurlijk en financieel belang heeft. Bij het aangaan van een verbonden partij dient sprake te zijn van een publiek belang.

De komende maanden zullen wij besluitvorming voorbereiden waarbij we de in de Kadernota vastgelegde afspraken bij het aangaan van een verbonden partij nader uitwerken voor de organisaties van De Suikerzijde en Stadshavens. De op pagina 2-3 geformuleerde eisen aan de organisatie nemen we daarin mee.

Vooruitlopend daarop staan we kort stil bij drie aspecten, nl. de juridische vorm van de verbonden partij, de governance en het risicomanagement resp. het benodigde weerstandsvermogen.

4.1 Afweging vorm verbonden partij

Gezien de aard van de opgave (gebiedsontwikkeling met een publiek belang, met commerciële taken) ligt een privaatrechtelijke vorm als een bv voor de hand. (Verg. Kadernota, pag. 8 en Meerstad.)

4.2 Governance: borging positie college en raad

Wat betreft de governance willen we zoveel mogelijk aansluiten bij de vorm die uw raad daarvoor heeft vastgesteld voor Meerstad.

In hoofdlijnen komt dat erop neer dat De Suikerzijde bv en de Stadshavens bv verantwoording afleggen via de Algemene Vergadering van Aandeelhouders (AVA). Een lid van de concerndirectie (voorheen: GMT) wordt door het college gemachtigd om namens de gemeente Groningen als aandeelhouder in de bv op te treden. Deze zal de betrokken directies consulteren, maar deze hebben geen formele positie. Bestuurlijke aanhechting vindt plaats via het afstemmingsoverleg met de wethouder.

Wat betekent het oprichten van de bv's voor de positie van de gemeenteraad? De raad stelt zoals nu ook het geval is, de inhoudelijke en financiële kaders vast. De planologische kaders worden in structuurvisie, bestemmingsplannen en bijbehorende milieueffectrapportages vastgelegd, net zoals de verdere uitwerking van de deelplannen. Algemeen vastgesteld beleid en veranderingen daarin zullen vanzelfsprekend ook gelden voor de bv's. Eventuele (financiële) consequenties daarvan worden inzichtelijk gemaakt voor de raad.

De overkoepelende gebiedsbegrotingen en grondexploitaties worden jaarlijks voorgelegd aan en vastgesteld door het college van B&W en de gemeenteraad. Dit zijn de financiële kaders waarbinnen de bv's moeten werken.

We merken hier op dat voor Stadshavens na stevige onderhandeling in het Akkoord op het Hoofdlijnen, en straks ook in de Samenwerkingsovereenkomst, financiële en inhoudelijke afspraken zijn gemaakt met de vijf partners in Stadshavens. Deze afspraken kunnen we niet eenzijdig wijzigen. Dat zal overleg vragen en mogelijk (financiële) consequenties hebben.

Zoals opgenomen in de kadernota Verbonden Partijen is sprake van eerste en tweedelijns control (naast de controlfunctie binnen de rechtsvorm). Door de gemeente wordt een accountmanager aangesteld voor de eerstelijns control. De accountmanager wordt ondersteund door de financieel adviseurs van het SSC. Concerncontrol is verantwoordelijk voor de tweedelijns control. De accountmanager en Concerncontrol hebben periodiek ambtelijk overleg over de BV met de directie van de BV. Daarnaast zal jaarlijks een jaarlijks werkplan opgesteld worden en een jaarverslag en/of een jaarrekening gemaakt worden door de BV en ter beoordeling voorgelegd aan de accountmanager en Concerncontrol onder verantwoordelijkheid van het college. Onderdeel van het jaarverslag is een evaluatie en controle van de governance en een actualisatie van de risico analyse door een externe accountant. Bovendien behoort het tot de taak de externe accountant bij controle van de gemeentelijke jaarrekening, de gemeentelijk verbonden partijen te controleren op o.a. de gehanteerde governance. Het governancestelsel, met een rol daarin voor een iedere functionaris of bestuursorgaan, staat of valt uiteindelijk in de handhaving daarvan.

Om goed zicht te houden op de actuele stand van zaken binnen de bv's, zal ook aanvullende informatievoorziening plaatsvinden zoals bijvoorbeeld een jaarlijks werkbezoek door uw raad. In aanvullende informatie wordt voorzien op basis van behoefte bij de gemeenteraad en op momenten die door het college van B&W als strategisch van belang worden beoordeeld.

4.3 Risicoanalyse, risicomangement en benodigd weerstandsvermogen

Met een risicoanalyse krijgen we inzicht in maatschappelijke en financiële risico's en de manier waarop deze beheerst kunnen worden. Bij het aangaan van een verbonden partij moet een risicoanalyse worden gemaakt. Deze moet vervolgens periodiek worden geactualiseerd. De frequentie van de actualisatie is afhankelijk van het risicoprofiel van de verbonden partij.

De ontwikkeling van De Suikerzijde en Stadshavens gebeurt in aparte juridische entiteiten. Analoog aan Meerstad verloopt de financiering van de bv De Suikerzijde en via de gemeente Groningen. Daarmee loopt de gemeente Groningen risico over de verstrekte leningen, welke overigens niet groter zijn als een separate gemeentelijke projectdirectie ingesteld zou zijn. De omvang van de leningen is gerelateerd aan de omvang van de boekwaarde van de projecten. Het risico over de leningen houdt gelijke tred met het risico dat op grond van de gebiedsbegroting en de grondexploitatie van De Suikerzijde en Stadshavens wordt bepaald.

Het risicobedrag dat wij als gemeente voor de ontwikkeling van De Suikerzijde en Stadshavens als benodigd weerstandsvermogen moeten reserveren, bepalen we met behulp van de risicoboxmethode. Dit is de methode die we gebruiken voor de kwantificering van risico's die voortvloeien uit alle grondexploitaties in uitleg- en binnenstedelijke ontwikkelingslocaties.

Net als bij Meerstad heeft het benodigd weerstandsvermogen dat we als gemeente aan moeten houden voor De Suikerzijde en Stadshavens een relatie met de risicobuffer in de gebiedsbegroting van De Suikerzijde en de Suikerzijde: hoe groter de risicobuffer in de gebiedsbegrotingen, des te kleiner hoeft het benodigd weerstandsvermogen te zijn.

4.4 Tot slot

Wij komen in de tweede helft van 2021 bij uw raad terug met de concrete verdere uitwerking van deze aspecten en van andere voorwaarden uit de Kadernota.

Ook andere aandachtspunten komen daarin aan de orde. Zo is de ontwikkeling van De Suikerzijde en Stadshavens nadrukkelijk niet alleen een fysieke, maar ook een sociale opgave. Aparte entiteiten bieden op zich uitstekende kansen om gericht aan integrale stadsontwikkeling te werken, maar de inrichting en samenstelling van de organisatie moet daarbij aansluiten.

Tweede voorbeeld van een aandachtspunt is dat de ontwikkeling van De Suikerzijde en Stadshavens kansen biedt voor kennisontwikkeling. De gemeentelijke organisatie

met de daarin aanwezige kennis is *'preferred supplier'* voor beide projecten (overigens zonder dat sprake is van gedwongen winkelnering). Via bijvoorbeeld detachering van medewerkers kunnen we er voor zorgen dat de gemeentelijke organisatie op dit punt 'leert' en zich verder ontwikkelt. Bij Meerstad doen we dat ook. Dit draagt tegelijkertijd bij aan samenwerking en een gevoel van gedeelde verantwoordelijkheid.

We vertrouwen erop dat wij u hiermee voldoende hebben geïnformeerd. Indien gewenst organiseren wij een technische sessie om ons voornemen verder toe te lichten.

Met vriendelijke groet,
burgemeester en wethouders van Groningen,

burgemeester,
Koen Schuiling

secretaris,
Christien Bronda