

*Onderwerp*

Participatie provincie Flevoland in ontwikkelmaatschappij Flevokust

*Registratienummer*

1498262

*Datum*

30 mei 2013

*Auteur*

Drs. R.T. Wilms

*Afdeling/Bureau*

CP

*Openbaarheid*

Passief openbaar

*Portefeuillehouder*

Appelman, J.N.J.

Ter kennisname aan PS en burgerleden

*Doel van deze mededeling:*

Invulling geven aan toezegging uit panoramaronde Flevokust d.d. 15 mei 2013

*Toezegging/motie/amendement:*

In de panoramaronde van 15 mei 2013 over Flevokust is toegezegd dat voorafgaand aan de opinieronde op 5 juni 2013, er aanvullende schriftelijke informatie wordt gegeven over:

- reden van wijziging van de beoogde participatievorm door de provincie Flevoland in de ontwikkeling van Flevokust
- uitleg over de verschillen tussen de participatievormen die aan de orde zijn geweest (achtergestelde lening, participatie als stille vennoot in Flevokust CV als onderdeel van CV/BV-constructie, participatie in BV)
- Publieke en private rol van provincie in ontwikkeling van Flevokust

*Mededeling:*

Om te beginnen; de ontwikkeling van Flevokust is een dynamisch proces, waarbij verschillende kansen bij elkaar komen, maar die met elkaar ook een krappe tijdsplanning veroorzaken. De kansen die voorliggen zijn de Beter Benutten subsidie, EFRO-subsidie en de mogelijkheid om terrein - na goedkeuring door het ministerie - op te hogen met schone gecertificeerde secundaire bouwstoffen. Daarmee is Flevokust een belangrijke structuurversterkende economische ontwikkeling die, ondanks economisch moeilijke tijden, doorgang kan vinden.

De overweging voor de provincie Flevoland om in de ontwikkeling van Flevokust te participeren is:

- de multimodale overslaghaven Flevokust heeft een belangrijke economische structuurversterking van de regio tot gevolg (provinciaal belang). Al in het Omgevingsplan van 2006 is een multimodale overslaghaven bij Lelystad geprojecteerd;
- de realisatie van een buitendijks haventerrein is duur. Flevoland ligt onder zeeniveau; er moet een primaire waterkering worden omgelegd en terrein worden omgehoogd. Deze kosten kunnen niet door de markt alleen gedragen worden. Daarom zijn de subsidies nodig, is vooraf commitment vanuit de markt nodig en moeten samenwerkende overheden risicodragend financieel deelnemen in het project;
- revolverend inzetten van provinciale middelen. In het coalitieakkoord is opgenomen dat de provincie ontwikkelingen bij voorkeur in vitale coalities uitvoert, waarbij provinciale middelen revolverend worden ingezet.

**Reden van wijziging participatievorm**

De krappe tijdsplanning van het project - veroorzaakt door deadlines voor realisatie van de haven afkomstig vanuit de Beter Benutten en de EFRO-subsidie - is de reden dat er verschillende trajecten parallel worden uitgevoerd, die idealiter achter elkaar zouden moeten worden uitgevoerd. Dit heeft tot gevolg dat er - helaas tot twee maal toe - een wijziging in de beoogde participatievorm van de provincie plaatsvindt, terwijl de stukken in procedure naar uw Staten zijn.

In februari 2013 is na besluitvorming in Gedeputeerde Staten een Statenvoorstel

## Mededeling

*Bladnummer*

2

*Documentnummer*

1498262

in procedure gebracht om met een achtergestelde lening van de provincie Flevoland bij te dragen aan de ontwikkeling van Flevokust. Tussen besluitvorming in Gedeputeerde Staten en behandeling in de opinieronde bleek dat er ontwikkelingen in het project waren die aanleiding gaven om behandeling van het Statenvoorstel op te schorten.

Door voortschrijdend inzicht bleek namelijk dat het projectbelang en het provinciale belang beter gediend zouden zijn met een vorm van risicodragende participatie van de provincie: toetreding tot de op dat moment voorliggende CV/BV-constructie. Het ontwerp besluit tot participatie als stille vennoot in Flevokust CV - als onderdeel van een CV/BV constructie - is op 7 mei 2013 ook door Gedeputeerde Staten vastgesteld en middels het Statenvoorstel 'Participatie als vennoot in Flevokust C.V. ten behoeve van ontwikkeling multimodale overslaghaven Flevokust' (HB 1484440) in procedure gebracht. Dit is ook het voorstel dat voorligt in de opinieronde van 5 juni en de besluitvormingsronde van 3 juli 2013.

Het geval wil echter dat daags na besluitvorming in Gedeputeerde Staten er - mede naar aanleiding van de second opinion die door de gemeenteraad van Lelystad is uitgevoerd op de juridische constructie - bleek dat een andere juridisch vorm mogelijk beter passend lijkt om de Ontwikkelmaatschappij Flevokust vorm te geven: een (overheids)BV-constructie. Dit vanwege het feit dat er geen sprake is van toetreding van private partij(en), waar dit eerder mogelijk wel aan de orde was en waarvoor een CV/BV constructie in het bijzonder geëigend is

De belangrijkste kenmerken van een BV-constructie zijn:

- De BV structuur is simpeler en transparanter dan een CV/BV-constructie
- Er is in de BV-constructie geen risico op overtreding van het beheerverbod, waarmee er ook geen risico is dat er aansprakelijkheid is voor meer dan de eigen inleg.
- De (overheids) BV-constructie is fiscaal gezien neutraal ten opzichte van de CV/BV.
- Ook in een BV structuur is het mogelijk om 'op afstand' te sturen (vergelijkbaar met de positie van stille vennoot in de CV/BV constructie).

Deze analyse wordt ondersteund door een door de provincie ingehuurd juridisch adviseur, gespecialiseerd in fiscale en aansprakelijkheidsaspecten van vennootschappen.

Op dit moment wordt de juridische vorm, waarin de Ontwikkelmaatschappij Flevokust het best vorm kan worden gegeven, nader bestudeerd en uitgewerkt.

Dit zou er toe kunnen leiden dat het ontwerpbesluit van Gedeputeerde Staten d.d. 7 mei 2013 en ook het voorliggende Statenvoorstel - waarin wordt gesproken over een CV/BV constructie met participatie door de provincie als stille vennoot in de CV - voor wat betreft de juridische vorm feitelijk achterhaald is.

Daarom is op 28 mei door Gedeputeerde Staten gevraagd om het besluit van 7 mei tot 'participatie als stille vennoot in Flevokust CV', te herzien tot een 'risicodragende participatie in de ontwikkelmaatschappij Flevokust in een nader te bepalen juridische vorm met een maximale inleg van € 5 miljoen'.

De uitgangspunten die gehanteerd zijn bij het ontwerpbesluit door GS voor participatie in de CV/BV-constructie blijven bij de uitwerking van de beste juridisch vorm echter onveranderd:

- Gereede kans tot revolveren van de inleg
- Bijdragen aan het eigen vermogen van Ontwikkelmaatschappij Flevokust en daarmee de financieringsbasis versterken
- Maximale inleg van € 5 miljoen risicodragend vermogen
- Geen risico dat er meer dan € 5 miljoen ingelegd dient te worden
- Sturing op afstand (sturing op niveau van provinciale doelen, geen sturing op bedrijfsvoering)

## Mededeling

*Bladnummer*

3

*Documentnummer*

1498262

Er is hiermee inhoudelijk in de basis geen verschil met het door Gedeputeerde Staten genomen ontwerpbesluit om risicodragend te participeren in de Ontwikkelmaatschappij Flevokust en het voorliggende Statenvoorstel. Het betreft 'slechts' een andere juridische uitwerking.

### **Inhoudelijke verschil tussen participatievormen**

De participatie van de provincie in de ontwikkeling van Flevokust is gericht op het mogelijk maken van een economisch structuurversterkende logistieke voorziening, door bij te dragen aan het eigen vermogen van Ontwikkelmaatschappij Flevokust en daartoe de financieringsbasis te versterken.

Uitgangspunten voor de provincie hierbij zijn:

- Mogelijkheid tot revolveren van de inleg
- Maximale inleg van € 5 miljoen
- Geen risico dat er meer dan € 5 miljoen ingelegd dient te worden
- Sturing op afstand (sturing op niveau van provinciale doelen, geen sturing op bedrijfsvoering)

Vormen die hier invulling aan kunnen geven en die de revue zijn gepasseerd zijn:

- achtergestelde lening
- risicodragende participatie als stille vennoot in Flevokust CV (in een CV/BV constructie)
- risicodragende participatie in een BV-constructie.

Deze vormen verschillen inhoudelijk niet veel en geven allen invulling aan de eerste drie uitgangspunten.

### *Revolveren*

In alle gevallen zijn er goede kansen op revolveren van de inleg. In alle vormen geldt dat, mocht de ontwikkeling van Flevokust niet volgens planning gaan, er een deel of de gehele inleg verloren gaat. De risicodragende participatievormen bieden de kans op een hoger rendement dan de rentevergoeding waar bij een achtergestelde lening sprake van is.

Bij een achtergestelde lening is de kans groot dat de provincie achteraan in de rij staat - zelfs achter de aandeelhouders -, indien het beoogde resultaat niet wordt gerealiseerd.

Bij beide vormen van risicodragende participatie wordt een mogelijk verlies of winst gelijkelijk verdeeld over de in de ontwikkelmaatschappij deelnemende partijen.

### *Governance*

Bij de achtergestelde lening is, nadat de lening eenmaal is verstrekt, sturing op bereiking van de provinciale doelen niet mogelijk. Bij beide vormen van risicodragende participatie is sturing op afstand mogelijk via de jaarlijkse aandeelhoudersvergadering.

In de BV constructie kan door de provincie op een zelfde manier als in de CV/BV constructie 'op afstand' worden geopereerd. Een constructie van aandeelhouders (provincie, gemeente, Havenbedrijf Amsterdam), een Raad van Commissarissen en een dagelijks bestuur (directie), geeft hier invulling aan. In deze constructie benoemen de aandeelhouders een Raad van Commissarissen en een directie (dagelijks bestuur). De Raad van Commissarissen stuurt de directie aan en controleert de directie. De aandeelhouders sturen enkel 'op afstand' via de begroting en de jaarrekening.

### *Risico overtreden beheerverbod*

Het voornaamste verschil tussen de CV/BV en de BV constructie is, dat er in de BV constructie geen risico is van overtreding van het beheerverbod. Indien dit verbod - wel van toepassing in de CV/BV constructie - wordt overtreden, ontstaat er aansprakelijkheid voor een bedrag dat hoger is dan de eigen inleg. Overtreden van het beheerverbod is in de CV/BV-constructie een wezenlijk risico. Bij de BV-constructie is dit niet aan de orde.

## Mededeling

*Bladnummer*

4

*Documentnummer*

1498262

### Publieke en private rol van provincie in ontwikkeling van Flevokust

#### *Vooraf voor de duidelijkheid:*

Het recyclebedrijf dat AEC-bodemassen wil upcyclen en vervolgens schoon en gecertificeerd wil gebruiken voor de ophoging van een deel van Flevokust, is geen partij in de Ontwikkelmaatschappij Flevokust. De Ontwikkelmaatschappij Flevokust heeft tot doel het uitgeven van het bedrijventerrein. Het recyclebedrijf koopt grond van de ontwikkelmaatschappij.

De exploitatie is geen activiteit van de Ontwikkelmaatschappij Flevokust. De exploitatie van het recyclebedrijf is voor rekening en risico van het recyclebedrijf en heeft geen invloed op de businesscase van de Ontwikkelmaatschappij Flevokust. Hetzelfde geldt overigens ook voor de exploitatie van de containerterminal en de andere bedrijven die zich op Flevokust zullen vestigen.

#### *Publieke en private rol*

De provincie Flevoland heeft een publieke rol (vergunningverlener en toezichthouder) en een private rol (ontwikkelaar van Flevokust middels een risicodragende participatie).

De publieke en private belangen zijn goed te scheiden doordat deze verschillende rollen bij twee portefeuillehouders belegd zijn. Portefeuillehouder Lodders is verantwoordelijk voor vergunningverlening, toezicht en handhaving. Portefeuillehouder Appelman is verantwoordelijk voor de risicodragende participatie.

De zorg voor de gezondheid van mens en milieu zijn aan de voorkant geborgd middels vergunningverlening en gedurende de uitvoering van de activiteiten middels adequate toezicht en handhaving.

Door het ministerie van IenM is in de Green Deal voor het mogen ophogen van het terrein met schone gecertificeerde AEC-bodemassen de volgende voorwaarde gesteld: aanvullend op de milieuvergunning dient door de provincie Flevoland, gemeente Lelystad, de Omgevingsdienst en het Ministerie van IenM een toezicht- en handavingsarrangement voor de opslag, reiniging en toepassing van de gereinigde AEC-bodemassen opgesteld te worden. De provincie en de gemeente hebben aangegeven hierbij ook belanggroepen te willen betrekken. De daadwerkelijke uitvoering hiervan ligt bij de Omgevingsdienst die daartoe wordt gemandateerd door provincie en gemeente.

In een collegebrede afweging zal gezondheid en milieu altijd zwaarder wegen dan een mogelijk financieel gewin dat provincie kan bereiken middels de risicodragende participatie. Het opruimen van eventuele milieuschade is bovendien vele malen duurder dan de potentiële winst die een beter resultaat van de ontwikkelmaatschappij tot gevolg heeft.

Het is overigens goed om zich te realiseren dat de ontwikkelende rol en de vergunningverlening/toezicht vaker bij één overheid liggen. Bij gemeenten is dit veel voorkomend. De provincie Flevoland is bijvoorbeeld ontwikkelaar (aandeelhouder) en - afhankelijk van de activiteiten van de bedrijven die zich willen vestigen - vergunningverlener bij bedrijventerrein OMALA. Ook bij de aanleg van provinciale wegen is de provincie initiatiefnemer en tegelijkertijd toezichthouder/vergunningverlener (vb. MER, natuur, milieu).

Het maakt voor het scheiden van deze rollen, c.q. belangen overigens niet uit of er wordt gekozen voor een achtergestelde lening, risicodragende participatie als stille vennoot in Flevokust CV (in een CV/BV constructie) of een risicodragende participatie in een BV-constructie. In alle gevallen is er sprake van een inbreng waarbij de inzet is om deze te laten revolveren.

## Mededeling

*Bladnummer*

5

*Documentnummer*

1498262

Kanttekening

Besluiten tot oprichting en participatie in de Ontwikkelmaatschappij Flevokust heeft niet gelijk tot gevolg dat de inleg ook daadwerkelijk geïnvesteerd wordt. Daadwerkelijke investeringen voor de realisatie van Flevokust (o.a. omleggen van primaire waterkering, omleggen kabels en leidingen, ophogen terrein), worden namelijk pas gedaan nadat er over een aantal randvoorwaarden (veiligheidskleppen) duidelijkheid bestaat. De voornaamste hiervan zijn:

- geslaagde tender van de containerterminal
- goede prijs voor het aanbesteden van de omlegging van de primaire waterkering

Mocht één van deze twee niet succesvol blijken, dan gaat de ontwikkeling van Flevokust niet door. Tot het moment dat hier duidelijkheid over is, zullen er door de Ontwikkelmaatschappij Flevokust slechts beperkte kosten worden gemaakt (o.a. planvoorbereiding). Bij een 'no go', zal het grootste deel van de inleg terugkeren bij de provincie.

Het vervolg

5 juni 2013: Opinieronde

3 juli 2013: Besluitvormingsronde

Ter inzage in de leeskamer

Geen

Verdere informatie

Projectwebsite Flevokust: <http://www.lelystad.nl/nl/flevokust/Nieuws-Flevokust.html>

Eerder verstrekt:

- Mededeling Multimodale overslaghaven Flevokust (2 mei 2013) - HB 1490130
- Statenvoorstel 'Participatie als vennoot in Flevokust C.V. ten behoeve van ontwikkeling multimodale overslaghaven Flevokust' - HB 1484440