



Scenario's uitvoering programma Ruimte voor Banen

Deloitte Financial Advisory B.V. | 15 februari 2021

Strikt persoonlijk en vertrouwelijk

Gemeente Dordrecht

T.a.v. de heer N.J. de Wit, de heer V.P.F. Wiegerinck
en mevrouw P.H.A. de Visser
Postbus 8
3300 AA Dordrecht

Onderwerp: Rapportage Scenario's uitvoering
programma Ruimte voor Banen

Datum: 15 februari 2022

Onze referentie: 311525322

Deloitte Financial Advisory B.V. is ingeschreven in het handelsregister van de Kamer van Koophandel te Rotterdam onder nummer 24362849. Deloitte Financial Advisory Services B.V. is een Nederlandse geaffilieerde van Deloitte NSE LLP, een member firm van Deloitte Touche Tohmatsu Limited.

Geachte heren de Wit, Wiegerinck en mevrouw De Visser,

Met veel genoegen bieden wij (hierna ook: "Deloitte") u hierbij onze definitieve rapportage aan, met daarin ons advies over het opzetten en uitvoeren van het programma Ruimte voor Banen van de gemeente Dordrecht (hierna ook: "Programma"). Met dit Programma wil de gemeente Dordrecht (hierna ook: "u", "Opdrachtgever" of "Gemeente") een belangrijke stap zetten op het gebied van revitalisering van de Dordtse bedrijventerreinen, met als doel meer werkgelegenheid, een hoger inwoneraantal en een gezond en duurzaam leefklimaat in Dordrecht.

Voorliggende rapportage betreft een aangepaste versie ten opzichte van de eerder besproken conceptrapportage. Tijdens het bespreken van de conceptrapportage zijn wij samen met u tot de conclusie gekomen dat de Gemeente erbij gebaat is om voorafgaand aan het kiezen voor een bepaald uitvoeringsconstruct, de strategische kaders van het Programma en de opdracht voor de opdrachtnemer helder te formuleren. In de conceptrapportage zijn deze zaken benoemd als strategische aandachtspunten. Tijdens een werksessie op 25 januari 2022 hebben wij deze strategische aandachtspunten gezamenlijk nader verkend. De output van deze werksessie betreft deel I van deze rapportage. Deel II gaat in op onze analyse van de uitvoeringsvarianten van het Programma. Het rapport sluit af met de te zetten vervolgstappen.

Zoals wij bespraken in de werksessie van 25 januari 2022 zien wij ook kansen voor het optuigen van een Publiek-Private Samenwerking (PPS). Hierbij zou de Gemeente door middel van een partnersselectie een langjarige samenwerking kunnen aangaan met bijvoorbeeld een institutionele belegger. Het voordeel van een dergelijke samenwerking voor de gemeente is dat (ook) de marktpartij startkapitaal kan leveren voor het 'actieve grondbeleid' spoor. De marktpartij krijgt daarmee de mogelijkheid om samen met de gemeente zowel direct (canon) als indirect financieel rendement te behalen, door het gezamenlijk aankopen en uitgeven van gronden in erfpacht. De gemeente kan met behulp van het strategisch afwegingskader voor projecten sturen op het behalen van maatschappelijk rendement en de vooraf door haar gestelde (ruimtelijk-economische) doelen. Wij raden de Gemeente aan voor de monitoring van de voortgang van het Programma een interactief dashboard te laten maken, zodat tijdig kan worden bijgestuurd op voorgenoemde doelen.

Wij hebben met plezier aan deze opdracht gewerkt en zijn ervan overtuigd dat onze rapportage u voldoende handvatten geeft om het programma tot een succes te maken. Indien u vragen heeft over de inhoud van deze rapportage, dan kunt u contact opnemen met Renée van der Zwan via telefoonnummer 06 2271 4417. Wij zien uw reactie met belangstelling tegemoet.

Met vriendelijke groet,



Lennert Middelkoop
Partner (Gevolmachtigde)
Deloitte Financial Advisory B.V.
Real Estate

Dit rapport wordt aan u verstrekt op basis van onze voorwaarden zoals vermeld in de door u middels het besluit van 20 juli 2021 (zaaknummer 2587461) bevestigde offerte (d.d. 12 juli 2021; kenmerk 311525322). Dit rapport is vervaardigd op basis van (1) informatie die aan ons is verstrekt tot en met de datum van dit rapport en (2) de beperkingen zoals beschreven in de aanbiedingsbrief van dit rapport. Het kan zijn dat dit document in elektronisch formaat of als kopie aan u ter beschikking is gesteld. Dientengevolge is het mogelijk dat meerdere versies van dit document bestaan. De getekende versie van het rapport is definitief en bepalend.

Zoals overeengekomen in de Opdrachtbevestiging is dit rapport uitsluitend opgesteld ten behoeve van de gemeente Dordrecht ten behoeve van het inzichtelijke maken van de voor- en nadelen van de uitvoeringsvarianten en het adviseren over de meest geschikte variant.". Tenzij anders overeengekomen in de Opdrachtbevestiging mag u, zonder voorafgaande schriftelijk toestemming van Deloitte, dit rapport niet voor andere doeleinden gebruiken, (geheel of ten dele) publiceren, aan derden ter beschikking stellen of aan refereren. Wij accepteren geen aansprakelijkheid ten opzichte van derden die dit rapport inzien.

Ons rapport omvat geen analyse van de risico's of de potentiële gevolgen van de COVID-19 pandemie voor de activiteiten, financiële prestaties, financiële positie en continuïteit van de gemeente Dordrecht en het programma Ruimte voor Banen. De risico's en de effecten van de COVID-19 pandemie kunnen niet nauwkeurig worden ingeschat of gekwantificeerd. Dientengevolge moeten gebruikers van ons rapport hun eigen analyse maken van de potentiële (positieve of negatieve) gevolgen van COVID-19 de gemeente Dordrecht en het programma Ruimte voor Banen en de gevolgen daarvan voor hun eigen doeleinden.

Wij merken op dat indien de gemeente Dordrecht op grond van de Wet openbaarheid van bestuur ("Wob") een verzoek tot publicatie van het rapport ontvangt, de gemeente Dordrecht Deloitte hierover terstond zal informeren, voor zover wettelijk toegestaan. Voorts zal de gemeente Deloitte als belanghebbende aanmerken in het kader van het ontvangen verzoek tot publicatie en zal de gemeente Dordrecht Deloitte in de gelegenheid stellen haar zienswijze inzake het verzoek tot publicatie aan de gemeente Dordrecht kenbaar te maken en de gemeente Dordrecht zal die zienswijze bij haar besluitvorming betrekken. Wij accepteren geen aansprakelijkheid ten opzichte van derden die dit rapport inzien.

Managementsamenvatting

Wij adviseren de Gemeente de uitvoering van het Programma onder te brengen bij een externe entiteit, waarvan de Gemeente aandeelhouder wordt en waaraan zij startkapitaal verschafft

Achtergrond

- De Gemeente zoekt naar een passende uitvoeringsorganisatie om de projecten binnen het Programma zo effectief en efficiënt mogelijk te kunnen uitvoeren en waarbinnen de gemeentelijke belangen zo optimaal mogelijk worden geborgd.
- De Gemeente heeft aangegeven behoefte te hebben aan een overzicht van de voor- en nadelen van verschillende uitvoeringsvarianten, waarbij in ieder geval aan bod komen: fiscaal-juridische aspecten, effectiviteit, flexibiliteit en mogelijkheid tot sturing.

Strategische kaderstelling

- Voordat de Gemeente tot selectie van een passende uitvoeringsorganisatie kan komen, dient de Gemeente de strategische kaders van het Programma vast te stellen. In **Deel I** van dit rapport zijn de contouren geschetst voor de rolverdeling van betrokken partijen, de opdrachtformulering en een strategisch afwegingskader / mengpaneel op programmaniveau.

Varianten uitvoeringsorganisatie

- **Deel II** van deze rapportage gaat dieper in op de afwegingen ten aanzien van verschillende uitvoeringsvarianten. De uiteindelijke voorkeursvariant wil de Gemeente voorleggen aan het gemeentebestuur.
- De Gemeente beoogt het Programma via twee sporen tot uitvoering te brengen:
 1. door het voeren van een actief grondbeleid;
 2. door het beschikbaar stellen van middelen voor het afdekken van onrendabele toppen bij projecten met voor de Gemeente relevante maatschappelijke, economische en / of indirecte financiële waarde.
- In overleg met de Gemeente is enkel de best passende uitvoeringsvariant voor **spoor 1** geanalyseerd. Hiervoor zijn drie uitvoeringsvarianten gedefinieerd, waarbij het verschil voornamelijk wordt bepaald door wie regie voert, wie capaciteit levert en wie risicodragend is:

- **Variant 1a:** Het Programma wordt geheel zelfstandig door de Gemeente uitgevoerd;
- **Variant 1b:** Het Programma wordt via opdrachtgeverschap uitgevoerd door een externe partij, onder regie, voor rekening en onder verantwoording van de Gemeente;
- **Variant 2:** Het Programma wordt uitgevoerd door een (nog op te richten) externe entiteit, waarvan de Gemeente (een van de) aandeelhouder(s) is.

De mogelijke werkwijze rondom het afdekken van onrendabele toppen door de Gemeente wordt in dit rapport niet nader geanalyseerd. Wel wordt rekening gehouden hoe beide sporen samenkomen bij de uitvoering van projecten onder de verschillende varianten.

Analyse en voorkeursvariant

- De uitvoeringsvarianten zijn geanalyseerd aan de hand van vier thema's uit het multidisciplinaire raamwerk dat gericht is op het inrichten van organisaties voor ruimtelijke en economische ontwikkelingen: *governance, proces, operationeel en financieel*. Met name de eerste drie thema's richten zich op inzicht in effectiviteit, flexibiliteit en sturing. Fiscaal-juridische aspecten komen separaat aan bod.
- Om meer inzicht te krijgen in de belangen, prioriteiten en standpunten van de Gemeente zijn over het Programma en de verschillende uitvoeringsvarianten een aantal verkennende gesprekken gevoerd. Daarnaast zijn de prioriteiten van de Gemeente gespiegeld aan de praktijkervaring van ROM-D.
- Op basis van de verkennende gesprekken is geanalyseerd in welke mate de verschillende uitvoeringsvarianten passend zijn voor de uitvoering van het Programma. Naar voren is gekomen dat de inrichting van de governance, de processen en de deskundigheid van de uitvoeringsorganisatie het meest van belang zijn voor de Gemeente gelet op de met het Programma te realiseren doelen.
- Met inachtneming van het voornoemde, is variant 2 aan te merken als best passende variant binnen spoor 1. Binnen deze variant kan zowel gestuurd worden op publieke waarden als op rendement. De externe entiteit is in mindere mate rechtstreeks gebonden aan publiekrechtelijke regelgeving, wat zorgt voor een hogere handelingssnelheid. Daarnaast kan gestuurd worden op zowel deskundigheid in publieke als zakelijke processen. Binnen variant 2 zijn drie subvarianten te onderscheiden. Deze dienen nader onderzocht te worden.

Inhoudsopgave

Deel I: Strategische kaders (output werksessie)	06
1. Rollen opdrachtgever en opdrachtnemer	07
2. Strategisch afwegingskader	08
3. Illustratief voorbeeld mengpaneel strategisch afwegingskader	09
Deel II: Uitvoeringsvarianten (initiële opdracht)	10
1. Introductie	11
2. Programma Ruimte voor Banen	12
3. Analyseraamwerk	13
4. Uitvoeringsvarianten	16
5. Bevindingen verkennende gesprekken stakeholders	19
6. Weging varianten aan de hand van visie Gemeente	20
7. Voorkeursvariant	21
Vervolgstappen	22
Bijlagen	24
<i>Bijlage I Meervoudig sturen</i>	
<i>Bijlage II Economische effectenanalyse</i>	
<i>Bijlage III Overzicht gespreksmomenten</i>	

Deel I: Strategische kaders

Output werksessie

1. Rollen opdrachtgever en opdrachtnemer

Voordat de Gemeente kan komen tot een geschikte uitvoeringsorganisatie voor het Programma, moeten de strategie en bijbehorende kaders voor het Programma helder zijn geformuleerd

Rollen opdrachtgever en opdrachtnemer

- Een eerste stap in het optuigen van een effectief en efficiënt uit te voeren Programma is strategiebepaling. Onder *strategie* verstaan wij de aanpak om de doelen van het Programma te bereiken (zie pagina 11). Vragen die hieronder beantwoord dienen te worden zijn:
 - Wat zijn de criteria waaraan projecten moeten voldoen om binnen het Programma uitgevoerd te worden?
 - Hoe kan de Gemeente (als opdrachtgever) deze strategische kaders het beste laten landen in de opdrachtformulering aan de opdrachtnemer (de uitvoeringsorganisatie)?
- Het opstellen van strategische kaders is een taak die uit uitsluitend bij de opdrachtgever ligt, in dit geval de Gemeente. De contouren hiervoor zijn besproken in een werksessie met de Gemeente op 25 januari 2022. Zie hiervoor de volgende pagina.
- Vanuit het strategische kader kan de Gemeente een passende uitvoeringsorganisatie selecteren om de projecten binnen het Programma zo effectief en efficiënt mogelijk te kunnen uitvoeren en waarbinnen de gemeentelijke belangen zo optimaal mogelijk worden geborgd. De initiële opdracht (deel II van dit rapport) richt zich op mogelijke uitvoeringsvarianten en bijbehorende voor- en nadelen.
- Na het selecteren van een passende uitvoeringsorganisatie, dienen de strategische kaders te worden ingevuld met concrete en meetbare criteria (tactisch niveau). Wij raden de Gemeente aan deze stap samen met de potentiële opdrachtnemer te zetten om met de input vanuit de kennis en ervaring van de potentiële opdrachtnemer op operationeel niveau tot concrete, meetbare en uitvoerbare criteria te komen.
- De laatste stap betreft de uitvoering en ligt zo veel mogelijk bij de opdrachtnemer. Daar waar de opdrachtgever faciliterend moet optreden, is ruimte om dat te doen. De meervoudig sturen matrix kan inzicht geven in de in te zetten instrumenten door beide partijen om de gewenste doelen te bereiken, zie bijlage I.



2. Strategisch afwegingskader

De projecten binnen het programma moeten een positieve impact hebben op drie hoofdthema's *economie, maatschappij en financiën*. Onder de hoofdthema's dient een aantal concrete en meetbare criteria te worden gedefinieerd

Strategisch afwegingskader

- De strategische aandachtspunten voor het Programma zijn in een werksessie met de Gemeente op 25 januari 2022 besproken. Eén belangrijk onderdeel is een heldere opdrachtformulering en strategisch afwegingskader om het Programma te kunnen monitoren op totaalniveau. Het strategisch kader bevat criteria waaraan potentiële projecten worden getoetst om te bepalen of ze voldoende bijdragen aan de doelen van het Programma.
 - Op hoofdlijnen ziet het strategisch kader er als volgt uit:
 - In eerste instantie wordt onderscheid gemaakt in drie hoofdthema's:
 1. Economie (werkgelegenheid);
 2. Maatschappij (maatschappelijk rendement);
 3. Financiën (financieel rendement).
 - Onder deze hoofdthema's dient een aantal concreet gedefinieerde en meetbare criteria te worden geformuleerd. Denk daarvoor aan de volgende criteria per thema:
 - *Economie*
 - Werkgelegenheidsdichtheid;
 - Percentage banen voor hoger opgeleiden (HBO+ en WO+);
 - Aansluiting profiel bedrijvigheid bij cluster bedrijventerrein.
 - *Maatschappij*
 - Mogelijkheid tot eisen goed werkgeverschap;
 - Duurzaamheid;
 - Bijdrage gezond leefklimaat.
 - *Financiën*
 - Hoogte van het te behalen directe en indirecte financiële rendement voor de Gemeente.
 - Overwogen kan worden om bij voornoemde criteria een onderscheid te maken in 'need to have's' en 'nice to have's'. Met andere woorden kan aan de criteria een bepaalde weging worden gegeven, afhankelijk van prioriteit.
 - Een aantal criteria kan meetbaar worden gemaakt door het uitvoeren van een economische effecten analyse per project, zie bijlage II.
 - Tot slot is in de werksessie met de Gemeente op 25 januari 2022 duidelijk geworden dat binnen de Gemeente, en naar alle waarschijnlijkheid ook binnen het Programma, locaties van projecten te onderscheiden zijn in drie type locaties:
 1. "Top locaties";
 2. "Reguliere locaties";
 3. "Hoogstedelijke locaties".
- Per type locatie blijven de te toetsen criteria gelijk, maar kunnen de minimaal te behalen scores per thema / criterium verschillen, afhankelijk van het ambitieniveau ten aanzien van de doelen van het Programma.
- Middels één overzichtelijk mengpaneel, waarin alle projecten worden gescoord op thema en criteria, kan gestuurd worden op programmaniveau. Zie ter inspiratie een voorbeeld-uitwerking hiervan op de volgende pagina. Belangrijk is om te sturen op programmaniveau, aangezien niet ieder project individueel evenveel kan bijdragen aan ieder gesteld doel.

3. Illustratief voorbeeld mengpaneel strategisch afwegingskader

Middels één overzichtelijk mengpaneel (interactief dashboard) kan gestuurd worden op programmaniveau. De gemiddelde scores geven de voortgang van de impact van het programma weer op de gestelde doelen (thema's en criteria). Onderscheid wordt gemaakt in de impact van projecten op verschillende locaties binnen de gemeente.



Deel II: Uitvoeringsvarianten

Initiële opdracht

1. Introductie

De gemeente Dordrecht heeft Deloitte gevraagd te ondersteunen bij het maken van een objectieve keuze in de meest passende uitvoeringsorganisatie voor het programma Ruimte voor Banen

Achtergrond en uitdaging

- Eind maart 2020 heeft de Gemeente haar Eneco-aandelen verkocht. De Gemeente heeft hiervoor € 368 miljoen ontvangen. Een deel van deze opbrengst wordt ingezet voor de compensatie van de weggevallen dividendstromen, het resterende deel (€ 243 miljoen) komt ten goede aan de 'Agenda Dordt 2030'. De Gemeente wil met Agenda Dordt 2030 een belangrijke stap zetten in de groei van de stad. Die groei moet leiden tot onder meer een hoger inwoneraantal, meer hoogwaardige werkgelegenheid en een gezond en duurzaam leefklimaat.
- Eén van de investeringsvoorstellen in dit kader is het programma 'Ruimte voor Banen' (hierna ook: "Programma"). Met dit Programma wil de Gemeente in eerste instantie met verschillende projecten actief inzetten op het transformeren en revitaliseren van bestaande bedrijventerreinen met als doel het creëren van nieuwe banen op de gerevitaliseerde bedrijventerreinen. De Gemeente is voornemens de projecten uit te voeren in programmavorm, om de continuïteit van en de samenhang tussen projecten te waarborgen. Daarnaast wil zij haar strategische positie versterken en rust op de grondmarkt behouden door met het Programma te sturen op de langetermijndoelen (en niet enkel op de actuele projectresultaten).

Opdracht

- De Gemeente zoekt naar een uitvoeringsorganisatie om de projecten binnen het Programma zo effectief en efficiënt mogelijk te kunnen uitvoeren. Daarbij dienen de gemeentelijke belangen zo optimaal mogelijk te worden geborgd.
- Om de meest passende organisatievorm te kunnen kiezen, heeft de Gemeente behoefte aan een overzicht van de voor- en nadelen van verschillende uitvoeringsvarianten. Hierbij wordt in ieder geval gekeken naar fiscaal-juridische aspecten, effectiviteit, flexibiliteit en mogelijkheid tot sturing. De Gemeente zal de voorkeursvariant voorleggen ter besluitvorming aan het gemeentebestuur.
- Op basis van het voorgaande is de opdracht als volgt geformuleerd:

"Maak inzichtelijk wat de voor- en nadelen zijn van de in overleg met de Gemeente vastgestelde varianten op basis van de gewenste inzichten en breng advies uit over de meest geschikte variant."

Aanpak en leeswijzer

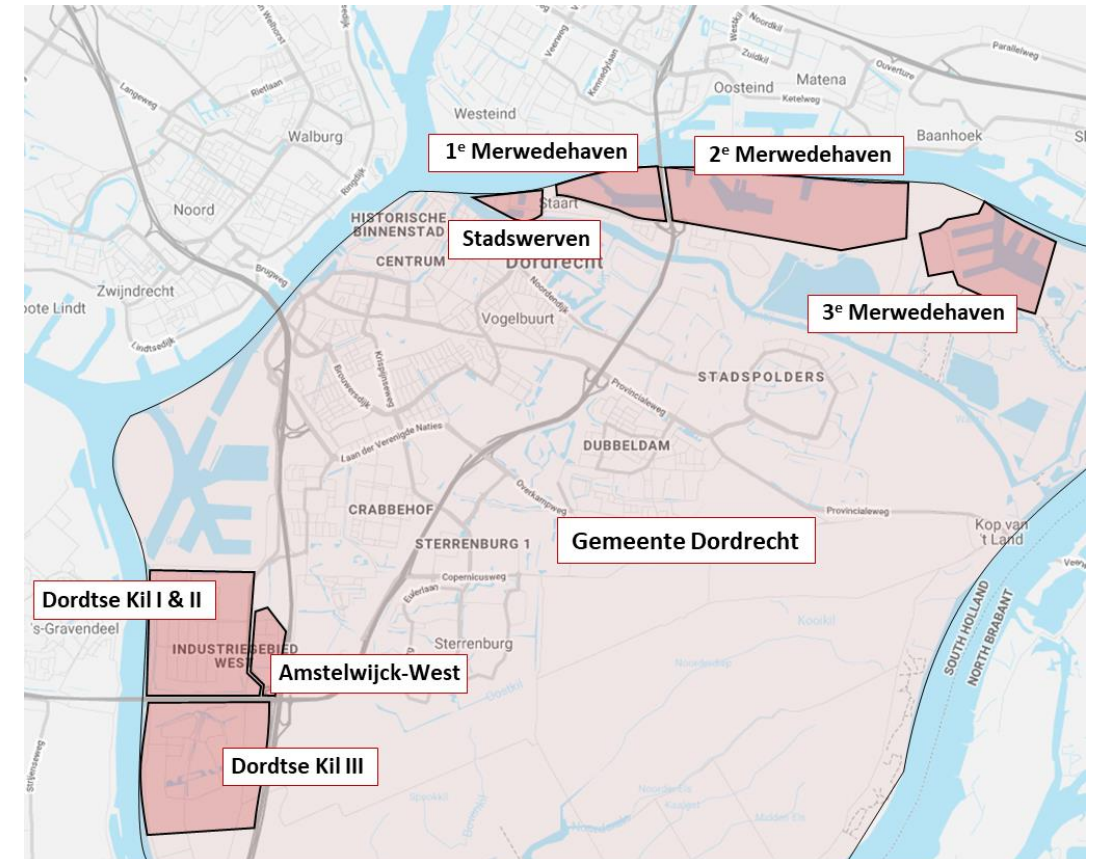
- De opdracht is uitgevoerd in drie fases (aan de hand waarvan de voorliggende rapportage is opgebouwd):
 - **Fase 1: Analyse van varianten:**
Doel: Definiëren van de opgave en analyseren van de beoogde varianten voor een uitvoeringsorganisatie voor het Programma.
 - 2 Hoofdstuk 2 gaat dieper in op het doel, de randvoorwaarden, aanpak en de middelen van het Programma. Hier worden de drie uitvoeringsvarianten geïntroduceerd;
 - 3 Hoofdstuk 3 vervolgt met een beschrijving van het gebruikte raamwerk om de uitvoeringsvarianten te analyseren;
 - 4 Hoofdstuk 4 geeft een analyse per uitvoeringsvariant op basis van het analyseraamwerk.
 - **Fase 2: Verkennende gesprekken**
Doel: Inzicht krijgen in de visie en prioriteiten van de Gemeente om deze mee te kunnen nemen in de weging van de beoogde varianten.
 - 5 Hoofdstuk 5 geeft een overzicht van de visie van de Gemeente ten aanzien van de uitvoeringsvarianten. Deze visie is uit de verkennende gesprekken is gedestilleerd.
 - **Fase 3: Vaststellen voorkeursvariant**
Doel: Wegen van de uitvoeringsvarianten en selecteren van de variant die als beste passend naar voren komt. Deze fase is uitgewerkt in deze rapportage in de laatste hoofdstukken.
 - 6 Hoofdstuk 6 geeft een overzicht van de voordelen, nadelen en aandachtspunten van de uitvoeringsvarianten gelet op de prioriteiten van de Gemeente;
 - 7 Hoofdstuk 7 sluit het rapport af met de voorkeursvariant. Dit is de variant die op basis van de analyseresultaten en verkennende gesprekken als best passend naar voren komt. Daarbij wordt ingegaan op de strategische en fiscaal-juridische aandachtspunten ten aanzien van deze voorkeursvariant en de te zetten vervolgstappen.

2. Programma Ruimte voor Banen

Met het Programma beoogt de Gemeente, middels bedrijfsverplaatsingen en het revitaliseren van bedrijventerreinen, de aantrekkelijkheid van Dordrecht als vestigingsplaats te verbeteren, nieuwe banen te creëren en ruimte te maken voor andere functies zoals wonen

Doel

- In Dordrecht hebben veel bedrijventerreinen hun aantrekkingskracht verloren. Dit komt mede doordat er onvoldoende ruimte is voor bedrijven om uit te breiden en er sprake is van een onduidelijke profilering en verrommeling.
- Met het Programma beoogt de Gemeente met bedrijfsverplaatsingen bedrijventerreinen beter te gaan benutten. Voorbeelden van denkbare projecten binnen het Programma zijn:
 - De herprofilering van de Stadswerven: dit terrein ligt aan de Beneden-Merwede en dichtbij de oude stad. Door bedrijven te verplaatsen die de kades niet hoeven te gebruiken, kan hier ruimte worden gecreëerd voor woningbouw;
 - Herverkaveling Dordtse Kil I en II: Deze terreinen liggen in principe op de juiste plek, maar hebben hun aantrekkelijkheid verloren. Door 'herverkaveling' kan mogelijk de leegstand worden teruggebracht en kunnen de beschikbare meters efficiënter worden gebruikt.
- Met de betere benutting van de bedrijventerreinen wil de Gemeente uiteindelijk het volgende bereiken:
 - het verbeteren van de aantrekkelijkheid van Dordrecht als vestigingsplaats voor bedrijven;
 - het creëren van nieuwe banen in de Gemeente;
 - het creëren van ruimte en mogelijkheden voor andere functies op en rondom de bedrijventerreinen, zoals wonen.
- De Gemeente wil bovengenoemde doelen behalen door zich in eerste instantie te richten op de revitalisering van de Dordtse bedrijventerreinen aan de randen van het grondgebied van de Gemeente (zie figuur 1). Wanneer zich echter kansen voordoen om deze doelen te behalen via binnenstedelijke projecten, behoort ook dit tot de mogelijkheden. De criteria waaraan projecten binnen het Programma moeten voldoen, moeten nog worden vastgesteld door de Gemeente.



Figuur 1 | Focusgebieden Programma Ruimte voor Banen

2. Programma Ruimte voor Banen

In overleg met de Gemeente zijn voor de uitvoering van het Programma drie uitvoeringsvarianten vastgesteld, waarbij het verschil voornamelijk bestaat uit wie regie voert, wie capaciteit levert en wie de risico's draagt

Aanpak en middelen

De Gemeente beoogt het Programma via twee sporen tot uitvoering te brengen:



Actief grondbeleid

- Via het eerste spoor wil de Gemeente actief grondbeleid voeren ten aanzien van verouderde locaties op de huidige bedrijventerreinen.
- De Gemeente tracht gronden te verwerven en richt deze efficiënter in, waarna zij de gronden met een aangepast uitgifteprofiel opnieuw aan de markt aanbiedt.
- Voor dit spoor is circa € 11 miljoen beschikbaar, bestaande uit de toebedeelde deelreserve vanuit de Agenda Dordt 2030 (€ 8 miljoen) en vanuit de deelreserve cofinanciering Regiodeal (€ 3 miljoen).
- Dit bedrag moet revolverend worden ingezet.



In overleg met de Gemeente zijn **binnen spoor 1** drie uitvoeringsvarianten gedefinieerd, waarbij het verschil voornamelijk wordt bepaald door wie regie voert, wie capaciteit levert en wie risicodragend is:

- **Variant 1a:** Het Programma wordt geheel zelfstandig door de Gemeente uitgevoerd. Dus onder regie, voor rekening en risico, en onder verantwoording van de Gemeente zelf. Het programma wordt administratief en financieel ondergebracht binnen de gemeentelijke organisatie.
Bijvoorbeeld: De Gemeente koopt terreinen, maakt ze bouwrijp en geeft ze uit.
- **Variant 1b:** De uitvoering van het Programma wordt via opdrachtgeverschap 'uitbesteed' aan een externe partij, onder regie, voor rekening en risico, en onder verantwoording van de Gemeente.
Bijvoorbeeld: De externe partij koopt in opdracht van en namens de Gemeente de terreinen, maakt deze bouwrijp en geeft deze gronden uit.
- **Variant 2:** Het Programma wordt uitgevoerd door een (nog op te richten) externe entiteit, waarvan de Gemeente (een van de) aandeelhouder(s) is. De entiteit brengt het Programma tot uitvoering onder eigen regie, en voor eigen rekening / risico.
Bijvoorbeeld: De externe entiteit koopt de terreinen, maakt de terreinen bouwrijp en geeft de terreinen uit.



Financiering onrendabele toppen

- Met een tweede spoor wil de Gemeente middelen beschikbaar stellen voor het afdekken van onrendabele toppen bij projecten met voor de Gemeente relevante maatschappelijke, economische en / of indirecte financiële waarde (zoals meer werkgelegenheid, meer inwoners en hogere OZB inkomsten).
- Om in aanmerking te komen voor subsidiëring dient het project aantoonbare waarde te hebben binnen het Programma (de eisen van te voren vast te stellen).
- Voor dit spoor kan een beroep worden gedaan op een in te richten strategische investeringsreserve van € 22,5 miljoen, die is opgebouwd uit de bestaande middelen voor de Westelijke Dordtse Oever (€ 12,5 miljoen) en een bijdrage vanuit de Eneco-gelden (€ 10 miljoen).

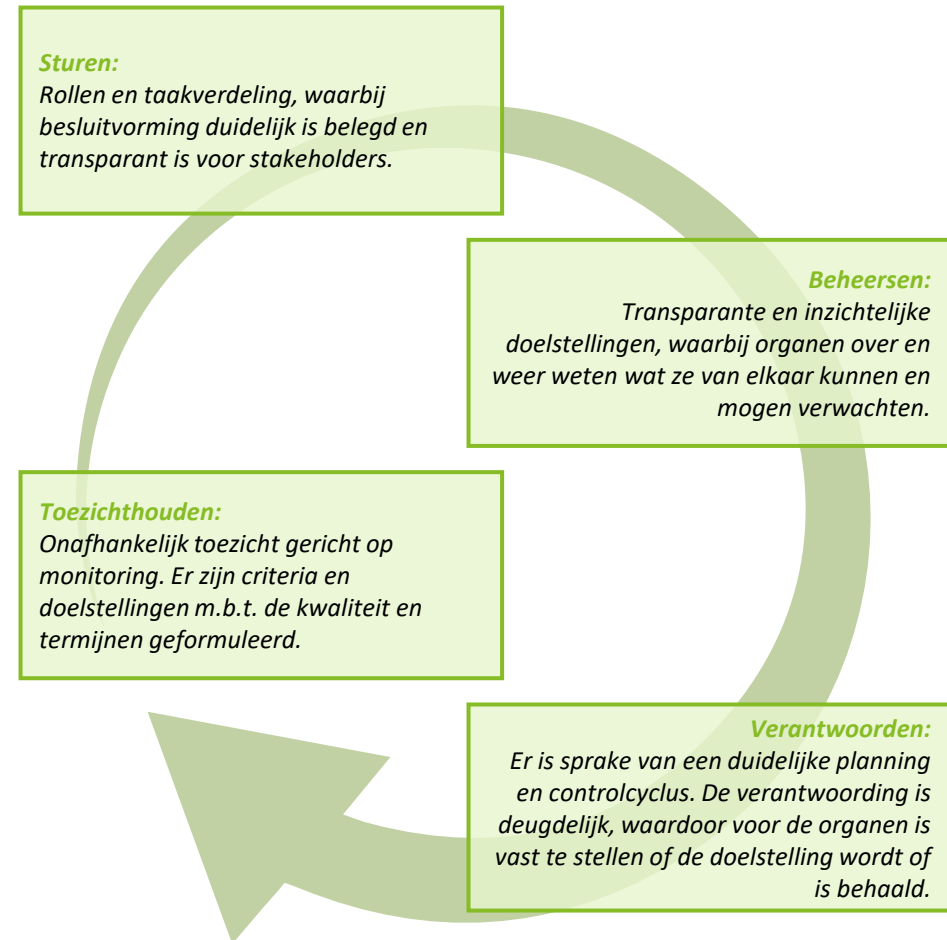
In overleg met de Opdrachtgever hebben wij enkel de best passende uitvoeringsvariant voor spoor 1 geanalyseerd (de uitvoering van het actieve grondbeleid). De mogelijke werkwijze rondom het afdekken van onrendabele toppen door de Gemeente wordt in dit rapport niet nader geanalyseerd. Wel wordt rekening gehouden hoe beide sporen samenkomen bij de uitvoering van projecten onder de verschillende varianten.

3. Analyseraamwerk

Inrichting van een uitvoeringsorganisatie vindt idealiter plaats aan de hand van de vier kernbegrippen van public governance: 'sturen', 'beheersen', 'toezichthouden' en 'verantwoorden'

Belang van een goed georganiseerde uitvoeringsorganisatie

- In het Programma staan ruimtelijke en economische projecten centraal. De Gemeente zoekt naar een uitvoeringsorganisatie om de projecten binnen het Programma zo optimaal mogelijk te kunnen uitvoeren. Een randvoorwaarde voor doelmatigheid en effectiviteit van het Programma is de koppeling van de ambities en belangen van de Gemeente aan de juiste personen en processen. Hierin moeten bewuste keuzes worden gemaakt.
- Gezien de aard van de projecten en het doel van het Programma dient oog te zijn voor de belangen van zowel interne als externe stakeholders. Aan de hand van (individuele en gezamenlijke) doelstellingen kan bepaald worden of samenwerking van en met stakeholders wenselijk en/of noodzakelijk is. Wanneer dit inzichtelijk gemaakt is, kan worden overgegaan tot de inrichting van de uitvoeringsorganisatie.
- Een uitvoeringsorganisatie dient daarbij een duidelijke sturingsvisie te vormen. Deze visie richt zich op taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden. Inrichting van een uitvoeringsorganisatie vindt idealiter plaats aan de hand van de vier kernbegrippen van public governance: 'sturen', 'beheersen', 'toezicht' en 'verantwoorden'.
- In het kader van de huidige vraagstelling worden deze kernbegrippen ingevuld in een uitvoeringsorganisatie gericht op ruimtelijk-economische ontwikkelingen. De uitvoeringsorganisatie moet in staat zijn om de volgende zes kernthema's te reguleren: governance, proces, financieel, operationeel, juridisch-fiscaal, strategie. Deze thema's kennen een bepaalde mate van onderlinge samenhang. Bijvoorbeeld: keuzes in de manier van sturen binnen het ene thema, kunnen een uitwerking hebben in de invulling van beheersing binnen andere thema's.
- De keuzes in de thema's leiden tezamen met de verdeling van de rollen binnen de organisatie aan de hand van de kernbegrippen tot een effectieve en goed georganiseerde uitvoeringsorganisatie.
- De volgende pagina geeft een nadere uitwerking van de zes thema's.



3. Analyseraamwerk

De uitvoeringsorganisatie moet in staat zijn om de volgende zes kernthema's goed in te richten: governance, proces, financieel, operationeel, juridisch-fiscaal, strategie

Thema's analyseraamwerk

Governance

Onder *governance* verstaan wij de manier waarop de bestuurlijke besluitvorming wordt ingericht. Wie zijn in de organisatie de besluitvormende organen? In algemene zin zorgt een transparante governance voor effectieve sturing. In het kader van deze Opdracht heeft de keuze in inrichting van de governance invloed op de bestuurlijke betrokkenheid (controle vs. vertrouwen, op afstand of in huis) en de mate van sturing op rendement en publieke waarden.

Proces

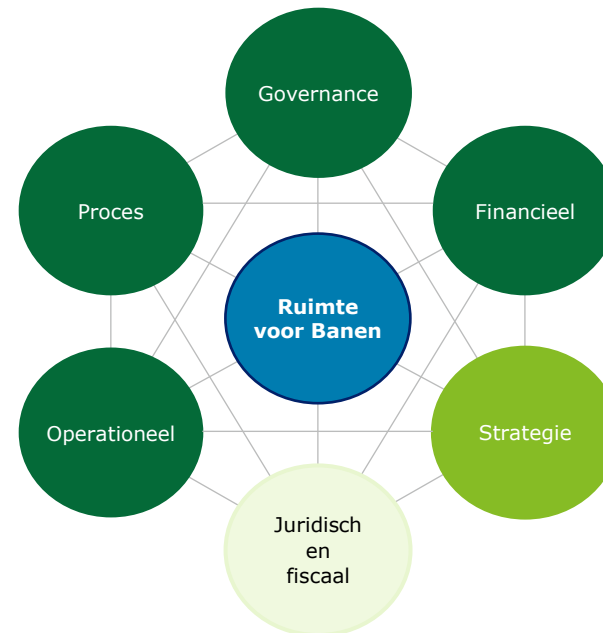
Onder *proces* verstaan wij de snelheid en mate van zorgvuldigheid waarmee verschillende fases van een project doorlopen kunnen worden. Worden processen formeel of informeel ingericht? Samengevat gaat dit over de uitvoeringskracht van de uitvoeringsorganisatie.

Operationeel

Onder *operationeel* verstaan wij het profiel, de capaciteit en deskundigheid van de uitvoeringsorganisatie. Kent deze organisatie een platte of hiërarchische structuur? Heeft de organisatie een ambtelijk of zakelijk karakter?

Juridisch en fiscaal

Onder *juridisch en fiscaal* verstaan wij de manier waarop een uitvoeringsorganisatie juridisch en fiscaal optimaal in te richten is. In het kader van deze Opdracht is dit afhankelijk van de bij de uitvoering van het Programma betrokken partijen en de plek van de uitvoeringsorganisatie ten opzichte van de Gemeente (in huis, gedeeltelijk op afstand via opdrachtgeverschap of geheel op afstand in een externe entiteit). De – fiscaal-juridische inrichting is niet bepalend voor de keuze voor de best passende vorm van uitvoering. De juridische en fiscale aandachtspunten komen aan bod bij de beschrijving van de voorkeursvariant.



Financieel

Onder *financieel* verstaan wij de wijze waarop de financiële stromen zijn georganiseerd binnen een uitvoeringsorganisatie. Dit heeft onder andere impact op de manier waarop met eventueel financieel rendement wordt omgegaan en bij welke partijen dit terecht komt.

Strategie

Onder *strategie* verstaan wij de aanpak om de doelen van het Programma te bereiken (zie pagina 11). Wat zijn de criteria waaraan projecten moeten voldoen om binnen het programma uitgevoerd te worden? De aard van de uit te voeren projecten zal niet verschillen, ongeacht voor welke uitvoeringsorganisatie wordt gekozen. Belangrijk is het om de aanpak en doelen van het Programma helder te krijgen, voordat over wordt gegaan op een keuze voor een geschikt uitvoeringsconstruct en de opdrachtformulering aan de uitvoeringsorganisatie. De strategische afwegingen zijn daarom reeds aan bod gekomen in deel I van deze rapportage.

4. Uitvoeringsvarianten | 1a: Uitvoering door de Gemeente

In variant 1a wordt het Programma geheel zelfstandig door de Gemeente uitgevoerd, dus onder regie, voor rekening en risico en onder verantwoording van de Gemeente zelf. Het Programma wordt administratief en financieel ondergebracht binnen de gemeentelijke organisatie

Governance

- De projecten worden door de Gemeente zelf tot uitvoering gebracht. Het is hierbij belangrijk dat het Programma juist wordt belegd bij het College van Burgemeester en Wethouders (hierna: "B&W"). Beleidsmatig dient het Programma onder verantwoordelijkheid te vallen van de portefeuillehouder. De financiële sturing (inclusief checks and balances) loopt via de wethouder Financiën.
- Om samenhang tussen projecten te borgen stelt de gemeenteraad het strategisch kader voor het Programma vast en stelt krediet beschikbaar.
- De wethouders leggen periodiek verantwoording af aan de gemeenteraad over de voortgang van het Programma.

Proces

- In deze variant is de Gemeente de initiatiefnemer voor de projecten binnen het Programma, en is zelf verantwoordelijk voor de planologische besluitvorming en de uitvoering.
- In al haar interne processen is de Gemeente gebonden aan publiekrechtelijke regelgeving, waaronder de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, zoals transparantie, rechtmatigheid en gelijkheid.

Operationeel

- De uitvoeringsorganisatie stelt van tevoren een plan van aanpak vast, waarin de verschillende rollen en thema's uit het hiervoor beschreven raamwerk zijn uitgewerkt.
- In deze variant leunt de uitvoeringsorganisatie op de kennis en ervaring vanuit het ambtelijk apparaat. Daarnaast moet voldoende capaciteit beschikbaar zijn naast de al bestaande werkzaamheden.
- De gemeentelijke programmaorganisatie heeft kennis over en ervaring met:
 - Samenwerking met marktpartijen;
 - Actief grondbeleid;
 - Gebiedsontwikkelingen;
 - Business cases beoordelen;
 - Bestuurlijke besluitvorming.

Financieel

- De Gemeente is de enige en daarmee de volledig risicodragende partij, zowel op spoor 1 (het actieve grondbeleid) als spoor 2 (de onrendabele top financiering). De financiële sturing vindt zoveel mogelijk plaats op programmaniveau vanuit de langetermijndoelen van het Programma.
- De Gemeente dient per project een business case vast te stellen. In het geval van (op)nieuw te ontwikkelen gronden zal dit in de vorm van een grondexploitatie zijn. Grondexploitaties moeten voldoen aan het BBV.

4. Uitvoeringsvarianten | 1b: Opdrachtgeverschap

In variant 1b wordt de uitvoering van het Programma via opdrachtgeverschap uitgevoerd door een externe partij, onder regie, voor rekening en onder verantwoording van de Gemeente

Governance

- De Gemeente geeft de uitvoering van het Programma als opdracht uit bij een externe partij, de opdrachtnemer. Ook in opdrachtgeverschap is het belangrijk dat het Programma juist wordt belegd bij het College van B&W, omdat de Gemeente verantwoordelijk blijft voor de programmaresultaten.
- Inhoudelijk dient het Programma onder verantwoordelijkheid te vallen bij de portefeuillehouder. De financiële sturing (inclusief checks and balances) lopen via de wethouder Financiën.
- Om samenhang tussen projecten te borgen stelt de gemeenteraad het strategisch kader van het Programma vast en stelt krediet beschikbaar. Deze strategie vormt de basis voor de opdracht.
- De wethouders leggen periodiek verantwoording af aan de gemeenteraad over de voortgang van het Programma.
- In de opdrachtverstrekking wordt een samenwerkingsstructuur vastgelegd met een passende borging van de ambtelijke en bestuurlijke betrokkenheid (meestal projectgroep en stuurgroep).

Proces

- In deze variant blijft de Gemeente verantwoordelijkheid dragen voor de projecten binnen het Programma. De werkzaamheden ten behoeve van de planvorming en uitvoering van de projecten worden verricht door de opdrachtnemer. De Gemeente verzorgt de strategische en planologische besluitvorming.
- Om processen goed te laten verlopen zijn heldere contractuele afspraken tussen opdrachtgever en opdrachtnemer benodigd, over:
 - Scope van de opdracht;
 - Timing en prioritering;
 - Prestaties;
 - Taken;
 - Bevoegdheden;
 - Verantwoordelijkheden .

Operationeel

- Met het uitgeven van een opdracht aan een externe partij kan de Gemeente alle benodigde kennis en kunde bij elkaar brengen om het Programma succesvol uit te (laten) voeren.
- De opdrachtnemer kan geselecteerd worden op basis van de kennis en kunde die nodig is om het Programma succesvol uit te voeren en de toezegging langdurig over de benodigde capaciteit te beschikken.
- De organisatie van de opdrachtnemer heeft kennis over en ervaring met:
 - Samenwerking met marktpartijen en publieke partijen;
 - Actief grondbeleid;
 - Gebiedsontwikkelingen;
 - Beoordeling van business cases.
- De opdrachtnemer is verantwoordelijk voor de beschikbaarheid van voldoende capaciteit.
- De opdrachtnemer legt periodiek verantwoording af aan de ambtelijk opdrachtgever, zodat de kwaliteit van de uitvoering kan worden bewaakt en tijdig kan worden gestuurd.

Financieel

- De Gemeente is als opdrachtgever de enige en daarmee de volledige risicodragende partij, zowel op spoor 1 (het actieve grondbeleid) als spoor 2 (de onrendabele top financiering). De financiële sturing vindt zoveel mogelijk plaats op programmaniveau vanuit de langetermijndoelen van het Programma.
- De Gemeente dient als opdrachtgever per project een business case vast te stellen. In het geval van (op)nieuw te ontwikkelen gronden, zal dit in de vorm van een grondexploitatie zijn. Grondexploitaties moeten voldoen aan het BBV.

4. Uitvoeringsvarianten | 2: Uitbesteding aan externe entiteit

In variant 2 wordt het Programma uitgevoerd door een (nog op te richten) externe entiteit, waarvan de Gemeente (een van de) aandeelhouder(s) is. De entiteit brengt het Programma tot uitvoering onder eigen regie, en voor eigen rekening / risico

Governance

- De Gemeente besteedt de uitvoering van de projecten uit aan een (nog op te richten) externe entiteit waarvan de Gemeente (een van de) aandeelhouder(s) is. Zowel de uitvoering als de besluitvorming komt te liggen bij de externe entiteit.
- Om bestuurlijke betrokkenheid te borgen, zowel op de financiële als de maatschappelijke doelstellingen, is het wenselijk om zowel de portefeuillehouder als de wethouder Financiën een adviserende en besluitvormende rol te geven in de entiteit.
- De externe entiteit legt periodiek verantwoording af aan de aandeelhouder(s) en toezichthouders.

Operationeel

- Bij uitbesteding aan een externe entiteit komen de kennis en kunde van die organisatie beschikbaar ten behoeve van de uitvoering van het Programma. Binnen de gemeente is een kundige (ambtelijke) counterpart nodig voor de stroomlijning van de verschillende activiteiten.
- De organisatie van de externe entiteit behoeft kennis over en ervaring met:
 - Samenwerking met marktpartijen en publieke partijen;
 - Actief grondbeleid;
 - Gebiedsontwikkelingen;
 - Business cases beoordelen.
- In deze variant leunt de programmaorganisatie ten aanzien van de uitvoering van projecten op de kennis en ervaring in de organisatie van de externe entiteit.
- De Gemeente kan via de aandeelhoudersvergadering toezicht houden op de kwaliteit en de resultaten van de werkzaamheden.

Proces

- In deze variant is de externe entiteit de initiatiefnemer voor de projecten binnen het Programma en is verantwoordelijk voor zowel de planvorming als de verdere uitvoering van de projecten. De Gemeente stelt vooraf strategische kaders en blijft verantwoordelijk voor planologische besluitvorming.
- Binnen de externe entiteit zijn de processen vrij in te richten. De inrichting van de processen kan gebaseerd worden op basis van bewezen effectieve voorbeelden.

Financieel

- De externe entiteit is de risicodragend op spoor 1 (het actieve grondbeleid). De Gemeente blijft financieel verantwoordelijk in spoor 2 (de onrendabele top financiering).
- De externe entiteit heeft de mogelijkheid tot saldering tussen projecten. Dit kan bijdragen aan het behoud van focus op het langetermijnresultaat.
- De externe entiteit dient per project een business case vast te stellen. In het algemeen wordt een onafhankelijke investeringscommissie gevraagd de business case te beoordelen aan de hand van een vast te stellen investeringsstatuut.

5. Bevindingen verkennende gesprekken stakeholders

Vanuit gesprekken met verschillende betrokkenen van de Gemeente zijn de prioriteiten ten aanzien van het Programma gedestilleerd; deze prioriteiten weerspiegelen de gewenste balans tussen een aantal polariteiten in uitvoeringsmogelijkheden

Visie Gemeente en betrokkenen

- Om meer inzicht te krijgen in de belangen, prioriteiten en standpunten van de Gemeente, zijn over het Programma en de verschillende uitvoeringsvarianten een aantal verkennende gesprekken gevoerd, zie bijlage III.
- Er zijn gesprekken gevoerd met personen in diverse rollen binnen de Gemeente. De gespreksdeelnemers hebben vanuit verschillende perspectieven aangegeven wat de visie is op de manier waarop het Programma moet worden ingericht om te borgen dat de vooraf vastgestelde doelen behaald kunnen worden. Deze doelen zijn reeds uiteengezet in hoofdstuk 2.
- Daarnaast is met ROM-D, het samenwerkingsverband van diverse gemeenten in de regio Drechtsteden en de Provincie Zuid-Holland, gesproken. ROM-D is opgericht om te werken aan de economische ontwikkeling van de regio en het versterken en verbeteren van bedrijfsterrainen en industriegebieden. In het gesprek zijn de voorkeuren voor de inrichting van de uitvoeringsorganisatie gespiegeld aan de praktijkervaring van ROM-D.
- Vanuit de gesprekken hebben wij een aantal prioriteiten gedestilleerd op de uitvoering van het Programma. Deze prioriteiten zijn geclusterd naar de vier thema's aan de hand waarvan de verschillende varianten zijn beschreven op hoofdlijnen. Daarnaast zijn een aantal opmerkingen gemaakt over de gewenste fiscaal-juridische voorwaarden. Op de volgende pagina worden de drie varianten gewogen aan de hand van onderstaande prioriteiten.

Governance

- De Gemeente wil voldoende kunnen sturen om de **publieke belangen** te kunnen **borgen**.
- De structuur moet garanderen dat investeringen **financieel verantwoord** zijn.
- Het is wenselijk dat de **politieke besluitvorming** plaatsvindt **op programmaniveau**.
- De uitvoering van de projecten is binnen de kaders van het Programma **in de tijd en in prioriteit flexibel**.

Proces

- De Gemeente wenst **projecten snel en efficiënt uit te voeren**.
- De Gemeente wil voorkomen dat vanwege de openbaarheidseisen druk op bepaalde projecten ontstaat die de **onderhandelingspositie** ten opzichte van betrokken marktpartijen vermindert.
- Om snel en efficiënt te kunnen handelen is het van belang om als uitvoeringsorganisatie de **brug** te **slaan** tussen processen en belangen van de Gemeente (en overige **publieke partijen**) en processen en belangen van betrokken **marktpartijen**.

Operationeel

- Om het gewenste (financiële) resultaat te bereiken is het van belang om **deskundigen** ter beschikking te hebben binnen alle betrokken actoren, die flexibel kunnen worden ingezet afhankelijk van de aard van het project en de benodigde expertise (vaste kern, flexibele schil).
- De mensen binnen de uitvoeringsorganisatie dienen het vermogen te hebben om zowel de taal van publieke partijen als van markt partijen te spreken, om processen efficiënt, snel en met **wederzijds vertrouwen** tussen partijen te kunnen doorlopen.

Financieel

- De Gemeente ziet **direct financieel rendement niet als hoofddoel**, het weggefallen dividend van de Eneco-aandelen wordt via andere wegen opgevangen.
- Het Programma richt zich in de eerste plaats op **maatschappelijk direct** en financieel indirect rendement.
- Mocht er sprake zijn van financieel rendement, dan wenst de Gemeente deze baten zo veel als mogelijk terug te laten vloeien naar de Gemeente.

Fiscaal-juridisch


- De Gemeente wenst een uitvoeringsorganisatie in te richten die **fiscaal en juridisch zo optimaal** mogelijk functioneert, voldoet aan publiekrechtelijke regels zoals aanbestedingsrecht en staatssteun en transparant en eenvoudig beheersbaar is.
- De uitvoeringsorganisatie wordt ingericht aan de hand van beproefde methode en naar voorbeelden van bestaande succesvolle structuren.

6. Weging varianten aan de hand van visie Gemeente

Om te komen tot de meest geschikte en wenselijke variant voor de uitvoering van het Programma zijn de voor- en nadelen van de varianten bepaald aan de hand van de prioriteiten en de te behalen doelen en belangen van de Gemeente

Thema	(1a) Intern / begroting	(1b) Opdrachtgeverschap	(2) Extern
Governance	<ul style="list-style-type: none"> + Uitvoering vindt plaats in huis, hierdoor is verzekerd dat gestuurd wordt op publieke waarden. 	<ul style="list-style-type: none"> + Uitvoering vindt plaats onder verantwoordelijkheid en risico van de Gemeente, hierdoor is verzekerd dat gestuurd wordt op publieke waarden. o Opdrachtgeverschap vergt betrokkenheid en een uitgewerkte visie op de aansturing van de opdrachtnemer. 	<ul style="list-style-type: none"> + Uitvoering vindt plaats in vertrouwen op afstand. Hierdoor wordt voornamelijk gestuurd op de meegegeven kaders. o Aandachtspunt is het borgen van de publieke waarden.
Proces	<ul style="list-style-type: none"> - Uitvoering gebeurt volledig ambtelijk, binnen een relatief hiërarchische organisatiestructuur. De gebondenheid aan publiekrechtelijke regelgeving beperkt de handelingssnelheid waarmee projecten kunnen worden uitgevoerd. 	<ul style="list-style-type: none"> o Uitvoering gebeurt zakelijk, in een relatief hiërarchische organisatiestructuur. De gebondenheid aan publiekrechtelijke regelgeving, beperkt de handelingssnelheid waarmee projecten kunnen worden uitgevoerd. 	<ul style="list-style-type: none"> + Uitvoering gebeurt zakelijk, in gewoonlijk een relatief platte organisatiestructuur, wat de handelingssnelheid bevordert.
Operationeel	<ul style="list-style-type: none"> + Uitvoering door de eigen organisatie zorgt in het algemeen voor zorgvuldigheid in de uitvoering van projecten. o Aandachtspunt is voldoende kennis over samenwerking met marktpartijen en het mogelijk ontbreken van zakelijk perspectief. 	<ul style="list-style-type: none"> + In de keuze voor de opdrachtnemer kan de Gemeente sturen op de beschikbaarheid van alle benodigde kennis en kunde. 	<ul style="list-style-type: none"> + Bij de inrichting van de externe entiteit kan de Gemeente sturen op de beschikbaarheid van alle benodigde kennis. + Uitvoering via een risicodragende externe entiteit zorgt in het algemeen voor zakelijkheid en snelheid in de uitvoering van de projecten.
Financieel	<ul style="list-style-type: none"> - Gemeente is zelfstandig risicodragend. Aandachtspunt is de mogelijke vermenging van spoor 1 en spoor 2. Laagdrempelige toegang tot de extra middelen van spoor 2 zou kunnen leiden tot minder harde sturing op optimalisatie van business cases door zowel de Gemeente als marktpartijen. - Het werken met grondexploitaties verhindert dat de resultaten van projecten gesaldeerd kunnen worden. Het risico bestaat dat bij negatieve projectresultaten op de korte termijn de doelen van het totale Programma in het politieke debat uit het oog worden verloren. 	<ul style="list-style-type: none"> - Gemeente is zelfstandig risicodragend. Het aandachtspunt in variant 1a ten aanzien van vermenging van spoor 1 en spoor 2 is hier tevens van toepassing. - Het werken met grondexploitaties verhindert dat de resultaten van projecten gesaldeerd kunnen worden. Het risico bestaat dat bij negatieve projectresultaten op de korte termijn de doelen van het totale Programma in het politieke debat uit het oog worden verloren. o Aandachtspunt in de contractvorming is het maken van afspraken over prestaties gezien de opdrachtnemer niet risicodragend is. 	<ul style="list-style-type: none"> + Aangezien de externe entiteit risicodragend is, is er bij die entiteit een belang om een zo goed mogelijk financieel resultaat te behalen + Saldering tussen losse projecten maakt het mogelijk om projectresultaten op programmaniveau te bezien. Dit zorgt voor sturing op timing en prioritering. o Aandachtspunt: er moet politiek bestuurlijk bereidheid zijn om op afstand te sturen

- + Voordeel
- Nadeel
- o Aandachtspunt

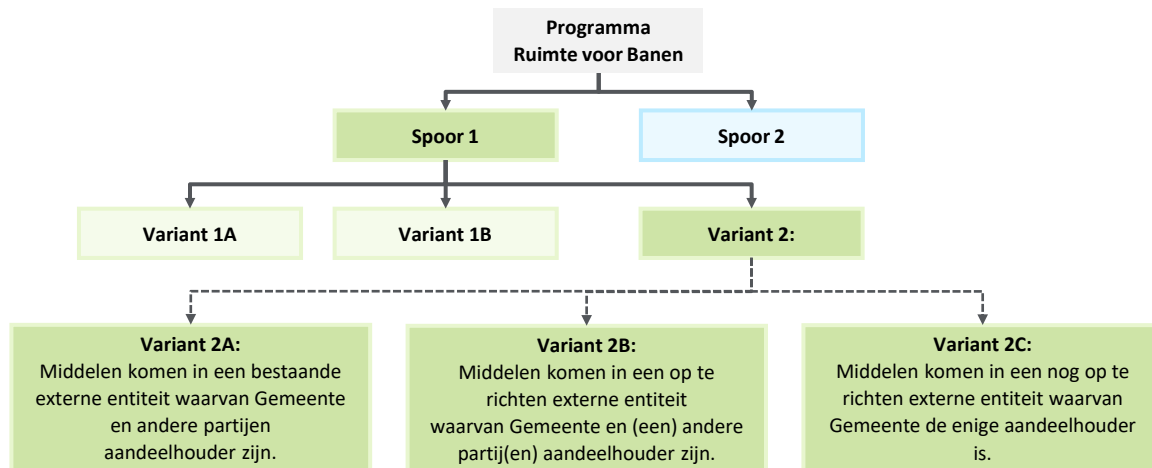
 Mate waarin de variant aansluit op prioriteiten van de Gemeente

7. Voorkeursvariant

Het laten uitvoeren van het Programma door een externe entiteit lijkt het meest geschikt te zijn, gegeven de collectieve visie van stakeholders en de doelen en belangen van de Gemeente

Voorkeursvariant

- Op basis van de verkennende gesprekken is geanalyseerd in welke mate de verschillende uitvoeringsvarianten passend zijn voor de uitvoering van het Programma.
- Het afwegingskader op pagina 15 toont dat elke variant in meerdere of mindere mate aansluit op de visie van de Gemeente. Uit de verkennende gesprekken is naar voren gekomen dat met name de inrichting van de governance, de processen en de deskundigheid van de uitvoeringsorganisatie het meest van belang zijn.
- Met inachtneming van het voornoemde is variant 2 aan te merken als best passende variant. Binnen deze variant kan met een goede inrichting van de governance zowel gestuurd worden op publieke waarde als op rendement. Uitvoering door een externe entiteit zorgt voor een hogere handelingssnelheid en een mindere mate van sturing op zowel deskundigheid in publieke als zakelijke processen. De organisatie is daarnaast niet gebonden aan publiekrechtelijke regelgeving.
- Binnen variant 2 zijn drie subvarianten te onderscheiden. Een externe entiteit kan namelijk op verschillende wijzen worden ingericht, afhankelijk van de omvang van het aandeelhouderschap van de Gemeente.



Fiscaal-juridische aandachtspunten

- Het college van B&W is bevoegd tot oprichting van een (externe) entiteit. Voordat het college kan overgaan tot oprichting van een (externe) entiteit, zal zij de gemeenteraad in de gelegenheid moeten hebben gesteld om op dit voornemen te reageren. Hierbij moet het college in ieder geval betogen dat de oprichting noodzakelijk is in het kader van het openbaar belang.
- Als besloten wordt een externe entiteit het Programma te laten uitvoeren, is aansluiting met ROM-D een mogelijkheid. Aangeraden wordt met ROM-D te onderzoeken op welke wijze dit mogelijk is. Hierbij is een mogelijke aanpassing van de structuur en borging van de publieke belangen aan de orde, bijvoorbeeld door introductie van een Bestuurlijk Adviesorgaan naast de aandeelhoudersvergadering.
- De oprichting van een entiteit en kapitaalverstrekking kunnen zonder aanbesteding en hebben in beginsel geen beperkingen vanuit staatssteun, zolang het aandeelhouderschap (in overwegende mate) publiek is.

Vervolgstappen

Vervolgstappen

De contouren voor kaderstelling en rolbepaling Gemeente zijn reeds bepaald in deze rapportage en de werksessie, nadere uitwerking en besluitvorming hierover dient nog plaats te vinden, voordat de Gemeente kan vervolgen met de overige stappen



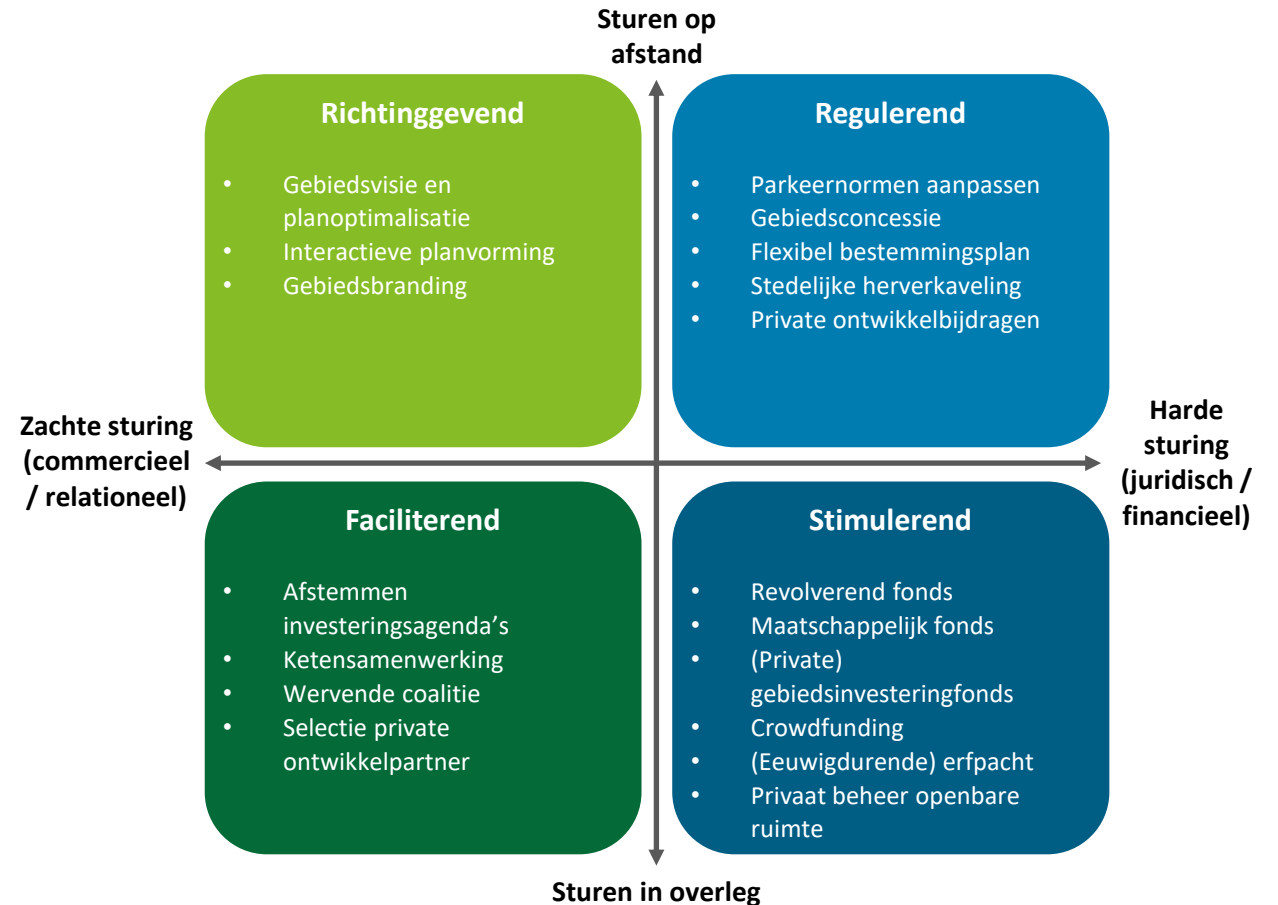
Bijlagen

Bijlage I | Meervoudig sturen

Naast grondbeleid is ook sturing op economische-maatschappelijke doelen van belang in het kiezen voor een geschikte uitvoeringsorganisatie; hiertoe adviseert Deloitte meervoudig te sturen

Instrumentenmatrix meervoudig sturen

- Bij gebiedstransformaties geldt in het algemeen dat gemeenten de ontwikkeling kunnen faciliteren door slim met bezwarende normen om te gaan, lokale regeldruk te verminderen en het programma van eisen voor locaties reëel te houden.
- De Gemeente geeft aan een aantal specifieke kernwaarden te willen borgen in het kader van Ruimte voor Banen, namelijk werkgelegenheid, economische meerwaarde en duurzaamheid. In het ontwikkelproces heeft de Gemeente de mogelijkheid om hierop te sturen. Dit kan op verscheidene manieren. Onderzoek wijst uit dat gemeenten bij succesvolle projecten vaak verschillende sturingsvormen en een op maat gemaakte instrumentenmix toepassen.
- In de instrumentenmatrix in de afbeelding hiernaast is te zien dat overheden op vier manieren gebiedstransformaties kunnen aanjagen: richting geven, reguleren, stimuleren en faciliteren. Binnen deze meervoudige manier van sturen is te kiezen uit instrumenten, die al dan niet gecombineerd zijn in te zetten.
- Onder de instrumenten bevinden zich zowel 'zachte' (lees: communicatieve/relatieve instrumenten) als 'harde' (financiële/juridische) instrumenten. De instrumentenwaaier bestaat zowel uit 'rijpe instrumenten' (klaar voor toepassing) als 'groene instrumenten' (nog experiment, vervolgonderzoek of stelselwijzigingen nodig).
- Gelet op de voorkeursvariant, namelijk het beleggen van de uitvoering van het Programma bij een externe entiteit, zijn meerdere sturingsinstrumenten in te zetten volgens het meervoudig sturen-model. Dit is mede afhankelijk van de strategie.



Bron: TU Delft / UDM (2017)

Bijlage II | Economische effectenanalyse

Een economische effectenanalyse van een project biedt inzicht in de potentiële bijdrage van het project aan het behalen van de maatschappelijke directe en financieel indirecte doelen van het Programma

Bouwstenen voor de business case

- Besluitvorming over investeringen en ruimtelijke ontwikkeling is veelal financieel gedreven. De bredere betekenis van een beleidskeuze, project of investering, zoals economisch-maatschappelijke doelen, wordt nog beperkt geconcretiseerd. De economische effecten analyse biedt handvatten om dit inzicht wel te verschaffen en business cases te verbreden.
- Een economische effectenanalyse maakt inzichtelijk wat de economische meerwaarde is van een ontwikkeling in termen van bestedingen of toevoegde waarde en werkgelegenheid.
 - **Bestedingen** zijn de uitgaven (of omzet) die worden gegenereerd als gevolg van de beleidskeuze, project of investering. Dit kan ook worden weergegeven in termen van toegevoegde waarde aan de economie.
 - **Werkgelegenheid** is het aantal banen dat wordt gegenereerd door de additionele bestedingen die een gevolg zijn van de beleidskeuze, project of investering.
- In een economische effectenanalyse wordt onderscheid gemaakt tussen directe, indirecte en afgeleide effecten, waarbij het onderscheid is gebaseerd op de causaliteit. Naast directe, indirecte en afgeleide effecten maakt de analyse onderscheid tussen tijdelijke en structurele effecten.
- Het analyseren van de potentiële economische effecten van een uit te voeren project, kan in het kader van het Programma nuttig zijn bij de beoordeling of een project binnen de kaders van het Programma valt. Draagt het project wel (voldoende) bij aan de te behalen doelstellingen?
- Gezien het Programma ziet op ruimtelijk-economische ontwikkelingen en groei van de gemeente Dordrecht, kunnen naast economische effecten ook de effecten van projecten op de gemeentelijke begroting in kaart worden gebracht (op hoofdlijnen). Hierbij wordt gekeken naar onder andere OZB-inkomsten, wijzigingen in het gemeentelijk areaal, wijzigingen in de bevolkingssamenstelling van de gemeente en hieraan gelinkt wijzigingen in de gemeentefondsuitkering.

Directe effecten



Directe effecten zijn het gevolg van veranderingen die direct volgen uit beleidskeuze, project of investering. Directe effecten werken door op andere markten, via indirecte en afgeleide effecten, dit zijn doorstroomeffecten.

Indirecte effecten



Indirecte effecten zijn business-to-business transacties die (indirect) voortkomen uit de directe effecten.

Afgeleide effecten



Afgeleide effecten zijn de effecten op het inkomen die optreden op persoonlijk niveau (als gevolg van directe en indirecte effecten).

Effecten gemeentebegroting



Bredere financiële effecten van een ruimtelijke ontwikkeling op de gemeentebegroting.

Bijlage III | Overzicht gespreksmomenten

	Naam	Functie	organisatie	Datum gesprek
	Petra Visser	Businesscontroller	Gemeente Dordrecht	<ul style="list-style-type: none"> • 27-07-2021 • 25-10-2021 • 16-12-2021 • 25-02-2022 (werksessie)
	Vincent Wiegerinck	Strategisch juridisch adviseur / directiesecretaris / plv. adviseur gemeentesecretaris	Gemeente Dordrecht	<ul style="list-style-type: none"> • 27-07-2021 • 25-10-2021 • 16-12-2021
	Maarten Burggraaf	Wethouder Economie, Financien en Evenementen	Gemeente Dordrecht	<ul style="list-style-type: none"> • 06-09-2021 • 25-10-2021
	Niek de Wit	Opgavemanager Economie	Gemeente Dordrecht	<ul style="list-style-type: none"> • 17-09-2021 • 25-10-2021 • 16-12-2021 • 25-02-2022 (werksessie)
	Hans Goossensen	Portefeuillectuor Werkende, Bereikbare en Duurzame stad	Gemeente Dordrecht	<ul style="list-style-type: none"> • 30-09-2021 • 25-10-2021
	Madelon Soeteman	Senior Project- en Programmamanager	Gemeente Dordrecht	<ul style="list-style-type: none"> • 25-10-2021 • 25-02-2022 (werksessie)
	Paul Vismans	Directeur	Regionale Ontwikkelingsmaatschappij Drechtsteden (ROM-D)	<ul style="list-style-type: none"> • 13-10-2021



Deloitte refers to one or more of Deloitte Touche Tohmatsu Limited ("DTTL"), its global network of member firms and their related entities. DTTL (also referred to as "Deloitte Global") and each of its member firms are legally separate and independent entities. DTTL does not provide services to clients. Please see www.deloitte.nl/about to learn more.

Deloitte is a leading global provider of audit and assurance, consulting, financial advisory, risk advisory, tax and related services. Our network of member firms in more than 150 countries and territories serves four out of five Fortune Global 500® companies. Learn how Deloitte's approximately 286,000 people make an impact that matters at www.deloitte.nl.

This communication contains general information only, and none of Deloitte Touche Tohmatsu Limited, its member firms or their related entities (collectively, the "Deloitte network") is, by means of this communication, rendering professional advice or services. Before making any decision or taking any action that may affect your finances or your business, you should consult a qualified professional adviser. No entity in the Deloitte network shall be responsible for any loss whatsoever sustained by any person who relies on this communication.