

Memo van de gedeputeerde

H.A.G. Ronnes

Gedeputeerde Ruimte en Wonen

Onderwerp:

Stukken gemeenteraad Eindhoven Internationale Knoop XL: gebiedsontwikkeling Fellenoord.

Geachte Statenleden,

Op 21 december 2021 ontving u de [statenmededeling](#) "Gebiedsontwikkeling Fellenoord: "participatie van de provincie in de gebiedsontwikkeling". In deze statenmededeling is aangegeven dat u de stukken voor de raad van de gemeente Eindhoven ontvangt zodra deze beschikbaar zijn. Via deze [link](#) kunt u die stukken benaderen.

Tegelijk met de verzending van onze statenmededeling zou een raadscommissie notitie van B&W naar de raad van de gemeente Eindhoven gaan, op 21 december 2021. De agendavergadering van de raad van de gemeente Eindhoven verzocht echter om de raadscommissie notitie te wijzigen in een raadsvoorstel en dit voorstel, in tegenstelling tot de voorgestelde proceduregang, na de gemeenteraadsverkiezingen te agenderen in de "nieuwe" raad. Dit gebeurt op de volgende 4 momenten van dit jaar:

- 5 april externe expertmeeting
- 12 april informatieve behandeling
- 10 mei meningsvormende avond
- 24 mei besluitvorming.

Zoals in de statenmededeling aangegeven voeren gedeputeerde staten graag met u het gesprek over de inhoud en halen gedeputeerde staten bij u aandachtspunten op. Hierbij deel ik ook graag met u de conclusies van de behandeling in de gemeenteraad van Eindhoven. Vanwege het aangepaste besluitvormingstraject bij de gemeente Eindhoven, heb ik mijn eerdere verzoek tot behandeling ingetrokken en zal ik het voorstel indienen om dit te agenderen voor de themabijeenkomst van 10 juni. Na de zomer van 2022 komt een uitgewerkt statenvoorstel naar u toe, waarmee gedeputeerde staten de formele wensen en bedenkingenprocedure doorlopen. Bij de behandeling van dat voorstel zal ik aan uw agendavergadering het voorstel doen voor de behandeling van het statenvoorstel in één of meerdere themabijeenkomsten.

Naast de toezegging in de statenmededeling dat u de stukken voor de raad van de gemeente Eindhoven ontvangt zodra deze beschikbaar zijn, is ook benoemd dat er op verzoek van de raad van de gemeente Eindhoven een second opinion wordt uitgevoerd. Deze is gericht op het doorlopen proces om tot een voorstel voor de

Datum

30 maart 2022

Documentnummer

5050837

Aan

Provinciale Staten van Noord-Brabant

Kopie aan

Van

H.A.G. Ronnes

Telefoon

073-6812587

Email

hronnes@brabant.nl

Bijlage

1. 5054264

oprichting van een besloten vennootschap (BV) te komen, als vormgeving van de samenwerking tussen de provincie en de gemeente Eindhoven en of deze uitkomst onderschreven kan worden. Deloitte heeft deze second opinion uitgevoerd welke u in de bijlage aantreft. Kort en bondig is de conclusie dat het proces goed is doorlopen en dat het oprichten van de gebiedsentiteit, in de vorm van een BV als geschikte samenwerkingsvorm voor de uitvoering van de Ontwikkelvisie Fellenoord voor de gebiedsontwikkeling, wordt onderschreven.

Datum

29 maart 2022

Documentnummer

5050837

Over de toezegging van een werkbezoek bent u eerder door een [memo van de gedeputeerde](#) geïnformeerd.

Met vriendelijke groet,

H.A.G. Ronnes

Bijlage 1: Second opinion Deloitte: 'Analyse van (de totstandkoming van) het voorkeurscenario voor de samenwerking tussen de gemeente Eindhoven en de Provincie Noord-Brabant'

Deloitte Financial Advisory B.V.

Real Estate

Gustav Mahlerlaan 2970

1081 LA Amsterdam

Postbus 58110

1040 HC Amsterdam

Nederland

Tel: 088 288 2888

Fax: 088 288 9724

www.deloitte.nl

Analyse van (de totstandkoming van) het voorkeursscenario voor de samenwerking tussen de gemeente Eindhoven en de Provincie Noord-Brabant

2 februari 2022

2/17

2 februari 2022

Inhoud

1. Achtergrond	3
1.1 Ontwikkeling Fellenoord	3
1.2 Opdrachtformulering	3
2. Analyse van het doorlopen proces	5
2.1 Adviesdocumentatie	5
2.2 Analyse documentatie	5
2.3 Analyse navolgbaarheid samenwerkingsproces	8
2.3.1 Toelichting op de keuze voor het voorkeursscenario	9
2.3.2 Toelichting projectstructuur en werkwijze	10
2.3.3 Toelichting samenwerking	11
2.3.4 Toelichting volgordelijkheid documentatie	11
2.3.5 Tussenconclusie navolgbaarheid proces	14
3. Analyse van het voorkeursscenario	14
3.1 Het voorkeursscenario; de BV	14
3.2 Alternatieven	14
3.3 De rol van de bestuursorganen	15
3.4 Tussenconclusie voorkeursscenario	17
4. Eindconclusie voorkeursscenario	17

1. Achtergrond

De gemeente Eindhoven en de provincie Noord-Brabant (hierna resp.: 'Gemeente' en 'Provincie', tezamen 'Partijen') werken samen conform de tussen hen gesloten Samenwerkingsagenda 'Hart van Brainport Eindhoven'. Een prominente rol in deze samenwerkingsagenda heeft het samenwerken aan de realisatie van Internationale Knoop XL waar de gebiedsontwikkeling Fellenoord een onderdeel van is.

1.1 Ontwikkeling Fellenoord

Samen met de Rijksoverheid heeft de Gemeente in de Woondeal afgesproken dat tot 2024 zo'n 15.000 nieuwe woningen nodig zijn. Daarvan komt het zwaartepunt binnen de 'Ring Eindhoven' te liggen. De omgeving van Fellenoord is een ideale plek om een deel van deze woningen (tussen de 6.000 en 7.000 woningen) te bouwen. Het gebied Fellenoord is een open gebied met weinig bebouwing en veel ruimte voor autowegen. Slechts dertig procent van het verkeer op Fellenoord heeft een bestemming in de directe omgeving van het station of het centrum. De rest is doorgaand verkeer. Kortom: er liggen kansen, vooral omdat de Gemeente eigenaar is van een deel van de grond en ook andere grondeigenaren interesse hebben in een kwaliteitsslag voor het hele gebied. Het doel is om een bruisende stedelijke omgeving met een aantrekkelijke openbare ruimte en bijbehorende functies te realiseren.



1.2 Opdrachtformulering

Het huidige voorkeursscenario voor de samenwerking tussen de Gemeente en de Provincie in het kader van de gebiedsontwikkeling Fellenoord is de oprichting van een gebiedsenteiteit. De gedachte is om deze gebiedsenteiteit de rechtsvorm van een besloten vennootschap (hierna: 'BV') te geven. De formele besluitvorming over dit voorkeursscenario dient nog plaats te vinden. De gebiedsenteiteit krijgt als opdracht de gebiedsontwikkeling te realiseren. Bij de totstandkoming van dit voorkeursscenario zijn de Gemeente en de Provincie geadviseerd door Rebel, APPM en Stijl advocaten (hierna: 'Adviseurs').

De Partijen hebben Deloitte Financial Advisory, Real Estate gevraagd om een analyse uit te voeren van de totstandkoming van het

4/17

2 februari 2022

voorkeursscenario voor de samenwerking tussen de Gemeente en de Provincie. Op basis van de uitvraag en het gesprek d.d. 12 januari 2022 is de opgave die centraal staat in deze rapportage als volgt:

Analyseer het totstandkomingsproces van het voorkeursscenario voor de samenwerking tussen de Gemeente en de Provincie alsmede het voorkeursscenario zelf.

Deze rapportage bevat:

- een analyse van de navolgbaarheid van het doorlopen proces naar het voorkeursscenario;
- een analyse van het voorkeursscenario voor de samenwerkingsvorm, inclusief een reflectie op de rol en de sturingsmogelijkheden van de bestuursorganen ten opzichte van die voorgestelde samenwerkingsvorm.

5/17

2 februari 2022

2. Analyse van het doorlopen proces

2.1 Adviesdocumentatie

Voor deze rapportage hebben wij gebruik gemaakt van documentatie die wij van Partijen en de Adviseurs hebben ontvangen. Het betreft vertrouwelijke informatie, waarvan wij alleen ten behoeve van deze rapportage kennis hebben genomen. Onderstaande tabel geeft het overzicht van de verstrekte documentatie.

	Naam document	Betrokkenen	Datum
1	Adviesrapportage samenwerking Provincie Noord-Brabant & Gemeente Eindhoven	Gemeente Eindhoven, Provincie Noord-Brabant, APPM, Rebel	16-07-2020
2	MIRT 2021 & Gebiedsontwikkeling Fellenoord (<i>presentatie College</i>)	Gemeente Eindhoven	14-09-2021
3	Concept Oprichting Ontwikkelingsmaatschappij	Notariskantoor Theunissen, Stijl Advocaten	15-09-2021
4	Samenwerkingsovereenkomst Gebiedsontwikkeling Fellenoord	Gemeente Eindhoven, Provincie Noord-Brabant, APPM, Rebel, Stijl Advocaten	16-11-2021
5	Businessplan Gebiedsontwikkeling Fellenoord	Gemeente Eindhoven, Provincie Noord-Brabant, APPM, Rebel.	22-11-2021
6	Ontwikkeling Internationale Knoop XL Gebiedsentiteit Fellenoord (<i>presentatie bestuursteam</i>)	APPM, Rebel, Gemeente Eindhoven, Provincie Noord-Brabant	23-11-2021
7	<ul style="list-style-type: none">Bijlage 1: Oplegnotitie keuze rechtsvorm	APPM, Rebel, Stijl Advocaten	10-12-2021
8	<ul style="list-style-type: none">Bijlage 2: Rechtsvormen & gebiedsontwikkeling Gebiedsentiteit Fellenoord	APPM, Rebel, Gemeente Eindhoven, Provincie Noord-Brabant	09-12-2021

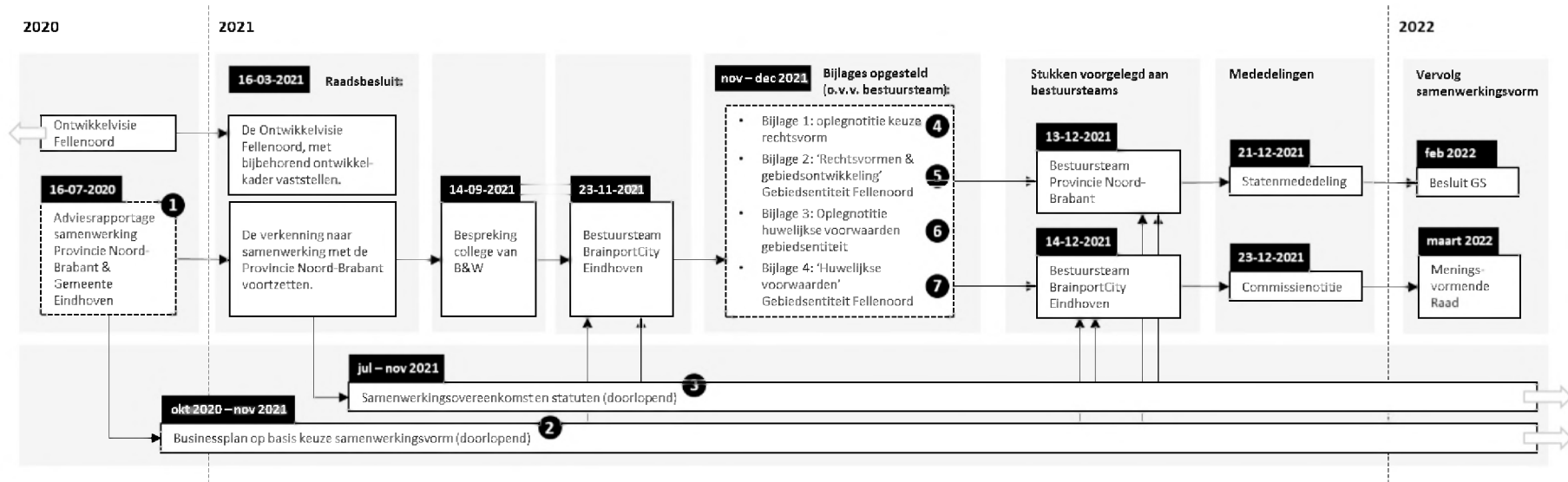
9	<ul style="list-style-type: none">Bijlage 3: Oplegnotitie huwelijkse voorwaarden gebiedsentiteit	APPM, Rebel	10-12-2021
10	<ul style="list-style-type: none">Bijlage 4: 'Huwelijkse voorwaarden' Gebiedsentiteit Fellenoord	APPM, Rebel, Gemeente Eindhoven, Provincie Noord-Brabant	13-12-2021
11	Statenmededeling Gebiedsontwikkeling Fellenoord	Provincie Noord-Brabant	21-12-2021
12	Commissienotitie gebiedsentiteit Fellenoord	Gemeente Eindhoven	23-12-2021

Wij hebben het doorlopen proces geanalyseerd op basis van de in de tabel genoemde documentatie.

2.2 Analyse documentatie

In onderstaand schema is globaal uiteengezet welke stappen zijn gezet in de totstandkoming van de statenmededeling en commissienotitie die in december 2021 zijn gepubliceerd. In dit overzicht zijn zeven documenten genummerd.

6/17
2 februari 2022



Deze documenten zijn inhoudelijk bepalend voor het voorliggende voorkeurscenario voor de samenwerkingsvorm. Deze zeven documenten zijn elk beknopt geanalyseerd.

De analyse per document is uitgevoerd op de volgende aspecten:

- Naam document
- Datum
- Doel
- Methode
- Conclusie

7/17

2 februari 2022

1. Adviesrapportage Samenwerking Provincie Noord-Brabant & Gemeente Eindhoven

<i>Naam document</i>	Adviesrapportage samenwerking Provincie Noord-Brabant & Gemeente Eindhoven
<i>Datum</i>	16-07-2020
<i>Doel</i>	Verkennen van mogelijke vormen van samenwerking tussen de Gemeente en de Provincie, vanuit ieders rol en belang bij de realisatie van Internationale Knoop XL.
<i>Methode</i>	Om te onderzoeken welke samenwerkingsvorm het best past bij de rollen en belangen van de Gemeente en de Provincie, wordt het provinciaal en gemeentelijk afwegingskader voor samenwerkingsrelaties en verbondenheid tussen partijen gevolgd. De rapportage is het resultaat van werksessies tussen de Gemeente en de Provincie
<i>Conclusie</i>	In de adviesrapportage worden meerdere conclusies getrokken waaronder 1) de opdeling van het gebied Fellenoord en infra-projecten binnen Knoop XL, 2) het aangaan van een vergaande samenwerking en 3) het oprichten van een zakelijke entiteit voor de gebiedsontwikkeling Fellenoord, waarbij de keuze voor de BV - tussen de rechtsvormen BV, BV/CV, VOF en NV - op voorhand de meest logische lijkt.

2. Businessplan

<i>Naam document</i>	Businessplan Gebiedsontwikkeling Fellenoord
<i>Datum</i>	20-08-2021 (laatste versie - in concept)

<i>Doel</i>	Beschrijven van de wijze waarop de gebiedsontwikkeling Fellenoord – als onderdeel van het programma Internationale Knoop XL – vorm krijgt. Daarmee vormt het de basis voor een op te richten gebiedsentiteit. In het businessplan zijn de kaders waarbinnen de gebiedsentiteit opereert vastgelegd. Bovendien zijn de werkwijze, de governance, de financiën en de organisatie nader uitgewerkt. Het is de onderlegger bij de gezamenlijk op te stellen samenwerkingsovereenkomst tussen de Gemeente en de Provincie
<i>Methode</i>	Het businessplan is een uitwerking op vorm en inhoud van de eerder opgestelde adviesrapportage over de samenwerking tussen de Gemeente en de Provincie. Het businessplan is opgesteld in samenspraak met betrokkenen vanuit de Gemeente en de Provincie.
<i>Conclusie</i>	n.v.t.

3. Samenwerkingsovereenkomst

<i>Naam document</i>	Samenwerkingsovereenkomst Gebiedsontwikkeling Fellenoord
<i>Datum</i>	16-11-2021 (laatste versie - in concept)
<i>Doel</i>	Beschrijven van de samenwerking tussen de Gemeente en de Provincie ten aanzien van de gebiedsontwikkeling Fellenoord in een overeenkomst.
<i>Methode</i>	De overeenkomst bevat een uitgebreide uiteenzetting van de taken, rollen, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de Gemeente en de Provincie enerzijds en de gebiedsentiteit anderzijds.
<i>Conclusie</i>	n.v.t.

8/17

2 februari 2022

4. Bijlage 1: Oplegnotitie keuze rechtsvorm

<i>Naam document</i>	Notitie 'Keuze rechtsvorm'
<i>Datum</i>	10-12-2021
<i>Doel</i>	Nadere verdieping en onderbouwing van de te kiezen rechtsvorm voor de gebiedsentiteit Fellenoord. Daarnaast het komen tot een eenduidig advies op basis van een afweging van rechtsvormen
<i>Methode</i>	Beoordeling van de rechtsvormen op basis van een aantal relevante criteria in relatie tot de gebiedsontwikkeling Fellenoord.
<i>Conclusie</i>	Over de hele linie scoort een entiteit in de rechtsvorm van een NV of BV het beste voor wat betreft toepassing bij een dergelijke complexe binnenstedelijke gebiedsontwikkeling.

5. Bijlage 2: Rechtsvormen & gebiedsontwikkeling

<i>Naam document</i>	Rechtsvormen & gebiedsontwikkeling
<i>Datum</i>	09-12-2021
<i>Doel</i>	Voor- en nadelen geven van een gebiedsentiteit en kenmerken geven van rechtsvormen in relatie tot gebiedsontwikkeling.
<i>Methode</i>	Theoretische beschouwing rechtsvormen BV, CV, NV, VOF, coöperatie UA, stichting, GR.
<i>Conclusie</i>	n.v.t.

6. Bijlage 3: Oplegnotitie huwelijkse voorwaarden

<i>Naam document</i>	Notitie 'Huwelijke voorwaarden gebiedsentiteit'
<i>Datum</i>	10-12-2021

<i>Doel</i>	De 'huwelijkse voorwaarden' voor de samenwerking tussen de Gemeente en de Provincie op een rij te zetten.
<i>Methode</i>	Verdieping op 1.) het inhoudelijke kader, 2.) het financiële kader, 3.) de governance, 4.) de rol- en taakverdeling en 5.) omgang conflicten en exit.
<i>Conclusie</i>	n.v.t.

7. Bijlage 4: 'Huwelijkse voorwaarden' Gebiedsentiteit Fellenoord

<i>Naam document</i>	'Huwelijkse voorwaarden' Gebiedsentiteit Fellenoord
<i>Datum</i>	13-12-2021
<i>Doel</i>	Presentabele versie van oplegnotitie 'huwelijkse voorwaarden' (bijlage 3)
<i>Methode</i>	n.v.t.
<i>Conclusie</i>	n.v.t.

2.3 Analyse navolgbaarheid samenwerkingsproces

In deze paragraaf wordt de navolgbaarheid van het samenwerkingsproces tussen Partijen naar het voorkeursscenario geanalyseerd.

Bij het analyseren van de navolgbaarheid van het proces gaan we na of het proces *logisch* en *zorgvuldig* is doorlopen. Met *logisch* bedoelen wij in het kader van deze rapportage dat de gemaakte keuzes elkaar logisch en herleidbaar opvolgen. Met *zorgvuldig* bedoelen wij in het kader van deze rapportage dat Partijen de stappen in het doorlopen proces hebben gebaseerd op objectieve informatie op basis waarvan professionele

9/17

2 februari 2022

partijen in staat geacht moeten worden zorgvuldige beslissingen te nemen.

De navolgbaarheid van het proces wordt geanalyseerd op basis van de voornoemde tijdlijn, de daarin genoemde documenten alsook de door de Gemeente en de Adviseurs aangereikte documenten én twee door Deloitte afgenomen interviews. Het eerste interview is afgenomen met personen die namens de Gemeente en de Provincie bij het samenwerkingsproces betrokken zijn. Het tweede interview is afgenomen met bij het proces betrokken Adviseurs.

2.3.1 Toelichting op de keuze voor het voorkeursscenario

Het voorkeursscenario voor gebiedsontwikkeling Fellenoord waar de Gemeente en de Provincie een besluit over dienen te nemen betreft twee elementen, te weten:

1. de keuze voor het aangaan van een vergaande ofwel geïntegreerde samenwerking; en
2. de keuze om de vergaande ofwel geïntegreerde samenwerking vorm te geven in BV.

Partijen zijn tot het voorkeursscenario gekomen door tijdens werkgroepsessies (zie voor de toelichting op werkgroep(en) paragraaf 2.3.2) stapsgewijs het gemeentelijk en provinciaal afwegingskader voor samenwerkingsrelaties en verbondenheid tussen partijen te doorlopen, zo volgt uit de adviesrapportage van juli 2020. In de adviesrapportage worden meerdere conclusies getrokken waaronder 1) de opdeling van het gebied Fellenoord en infra-projecten binnen Knoop XL, 2) het aangaan van een vergaande samenwerking en 3) het oprichten van een zakelijke

entiteit voor de gebiedsontwikkeling Fellenoord, waarbij de keuze voor de BV - tussen de rechtsvormen BV, BV/CV, VOF en NV - op voorhand de meest logische lijkt.

Wat zowel in de adviesrapportage als in het document 'notitie keuze rechtsvorm' aan bod komt is een afweging tussen verschillende rechtsvormen (VOF/CV, NV/BV, Coöperatie UA, Stichting en GR) voor de beoogde samenwerking. Zowel in de adviesrapportage als in het document 'Rechtsvormen & gebiedsontwikkeling' zijn de kenmerken van de voornoemde rechtsvormen behandeld, waarbij geldt dat in het document 'Rechtsvormen & gebiedsontwikkeling' een verdiepingsslag is gemaakt wat betreft de kenmerken in relatie tot een gebiedsentiteit. Aangezien de rechtsvormen VOF/CV en NV/BV door de afweging met de andere rechtsvormen als beste uit de bus komen is er nog een extra verdiepingsslag wat betreft de kenmerken van de VOF/CV en NV/BV in relatie tot een gebiedsentiteit in het document 'Rechtsvormen & gebiedsontwikkeling' in beeld gebracht.

Tijdens de interviews hebben de Adviseurs toegelicht dat ten tijde van het stapsgewijs doorlopen van het afwegingskader Partijen in contact zijn gebracht met enkele deskundigen die betrokken zijn geweest bij andere grootschalige gebiedsontwikkelingen. Zo zijn ervaringen opgehaald bij de projectorganisatie voor de Spoorzone Delft. Ook in Delft is sprake van een gebiedsontwikkeling, die gepaard gaat met een grote infrastructurele opgave. De projectorganisatie kon daarmee waardevolle lessen delen over de complexiteit die uit die samenhangende opgave volgt. Daarnaast is er een benchmarkstudie naar meerdere voorbeelden van samenwerking in gebiedsontwikkelingen elders uitgevoerd, zoals bijvoorbeeld Zeestad Den Helder, Spoorzone Zwolle en Zuidplaspolder.

In de presentatie van 23 november 2021 voor het Bestuursteam City Brainport is een kort overzicht opgenomen van praktijkvoorbeelden van

10/17

2 februari 2022

publieke samenwerkingen in de vorm van een BV. De benchmarkstudie komt aldus in de presentatie van 23 november 2021 terug. In het document 'Rechtsvormen & gebiedsontwikkeling' is de benchmarkstudie uitgebreid opgenomen.

Tussenconclusie

Het voorkeursscenario is op een logische en zorgvuldige wijze tussen Partijen tot stand gekomen. Dit omdat zij stapsgewijs het afwegingskader voor samenwerkingsrelaties en verbondenheid tussen partijen hebben doorlopen. Met name op de onderdelen van samenwerkingsniveau en soort samenwerkingsvorm is een afweging gemaakt. Daarnaast heeft een vergelijking met andere gebiedsontwikkelingen plaatsgevonden. Dit laat zien dat er tijdens het proces breed informatie is vergaard en meegenomen in de besluitvorming.

2.3.2 Toelichting projectstructuur en werkwijze

De Gemeente en de Provincie hebben een gezamenlijke Samenwerkingsagenda 'Hart van Brainport Eindhoven', met als doel de gezamenlijke realisatiekracht te versterken door zich dienstbaar op te stellen ten aanzien van lopende trajecten en knellende strategische opgaven in de regio. In deze Samenwerkingsagenda wordt als concrete afspraak genoemd dat de Gemeente en de Provincie uitwerking geven aan de gewenste samenwerkingsvorm om gezamenlijk uitvoering te geven aan de ontwikkelingsvisie Fellenoord - Internationale Knoop XL door hiervoor een samenwerkingsovereenkomst op te stellen.

De samenwerking tussen de Gemeente en de Provincie bestaat ten aanzien van de uitvoering van de gebiedsontwikkeling Fellenoord -

Internationale Knoop XL uit een drieluik ten aanzien van resp. samenwerking, gebied en infrastructuur:

- Proces ontwikkelstrategie en samenwerking (organisatorisch en planeconomisch);
- Gebiedsontwikkeling Fellenoord;
- Multimodale knoop en bereikbaarheid.

Voor elke deeluitwerking bestaat een projectgroep bestaande uit afgevaardigden van de Gemeente en de Provincie, ondersteund door betrokken organisaties (de Adviseurs). De projectgroepen houden zich bezig met de inhoudelijke voorbereiding van de stukken. Ten aanzien van de deeluitwerking 'proces ontwikkelstrategie en samenwerking', heeft de betreffende projectgroep (hierna: 'Werkgroep') als hoofddoelen gesteld:

- Uitwerken samenwerkingsovereenkomst en businessplan (en bijbehorende producten);
- Uitwerken bekostigingsvoorstel o.b.v. financiële propositie;
- Voorbereiden besluitvorming samenwerkingsovereenkomst en businessplan.

De Adviseurs hebben steeds nieuwe versies van de door de Werkgroep op te stellen stukken (het businessplan en de samenwerkingsovereenkomst) binnen de Werkgroep gedeeld. Er wordt met wijzigingen bijhouden gewerkt en leden van de Werkgroep krijgen de mogelijkheid opmerkingen in de stukken te plaatsen. Tijdens werkgroepsessies worden de stukken besproken, waarbij geldt dat voorafgaand aan iedere werkgroepsessie door de Adviseurs (van de Werkgroep) een agenda gedeeld wordt met concrete besprekingspunten en tekstvoorstellen. Hetgeen tijdens de werksessies is besproken is door de Adviseurs in de stukken verwerkt en met de groepsleden van de Werkgroep gedeeld.

11/17

2 februari 2022

De Werkgroep brengt, net als de andere twee werkgroepen, verslag uit aan het strategisch team (hierna: 'Strategisch Overleg'), waar de ambtelijk opdrachtgevers en Adviseurs onderdeel van uitmaken. Eventuele bespreekpunten uit de Werkgroep kunnen aan het Strategisch Overleg worden voorgelegd. In het Strategisch Overleg worden besluiten genomen en wordt op hoofdlijnen gestuurd op de drie sporen samenwerking, gebied en infrastructuur.

Via het bestuurlijk overleg op directieniveau en via de bestuurlijke 'tafel' tussen wethouders en gedeputeerden wordt verantwoording afgelegd aan het college van burgemeester en wethouders en de Gedeputeerde Staten (hierna: 'de colleges van B&W en GS').

Tussentijds zijn meermaals documenten voorgelegd aan de bestuursteams van zowel de Gemeente als de Provincie. In deze bestuursteams zitten zowel betrokkenen op bestuurlijk als op ambtelijk niveau. Vanuit de bestuursteams was er gedurende het proces de mogelijkheid om vragen te stellen over de door de Werkgroep opgestelde documenten. Dit stelde degenen die deel uitmaakten van het bestuursteam in de gelegenheid tot het geven van feedback.

De trapsgewijze structuur is door zowel de Gemeente en de Provincie, alsook door de Adviseurs helder gestructureerd in beeld gebracht. Gedurende het proces is deze structuur tevens als escalatieboom gehanteerd bij eventuele discussies of onenigheden.

Tussenconclusie

De geanalyseerde projectstructuur biedt voldoende houvast om te concluderen dat Partijen vanuit een zorgvuldige werkwijze een gedragen voorkeursscenario voor de samenwerkingsvorm hebben bepaald.

2.3.3 Toelichting samenwerking

Naast de navolgbaarheid van verschillende 'harde' onderdelen van het proces, is tevens geïnventariseerd in hoeverre de samenwerking vanuit het perspectief van persoonlijke omgang is verlopen.

Op basis van de afgenomen interviews kan worden geconstateerd dat er bij alle betrokken Partijen sprake is van tevredenheid over de samenwerking. Er is sprake van een open en transparante manier van communiceren binnen de werkgroepen en op (ambtelijk) directieniveau.

Wij constateren voorts dat de politiek-bestuurlijke dynamiek soms een vertragend effect op het proces heeft (gehad) en op enkele momenten ervoor zorgde dat Partijen andere stappen namen in de besluitvorming. Tegelijkertijd is de basis vanuit de ambtelijke organisaties stabiel en ligt het in de lijn der verwachting dat de daadwerkelijke besluitvorming over de implementatie van de samenwerkingsvorm door Partijen gelijktijdig en inhoudelijk gelijk zal plaatsvinden. Daarmee heeft de politiek-bestuurlijke dynamiek onzes inziens geen negatieve invloed op de beoogde samenwerking tussen Partijen.

2.3.4 Toelichting volgordelijkheid documentatie

De Gemeente heeft in samenwerking met het architectenbureau KCAP, het Rijk en de Provincie de Ontwikkelvisie Fellenoord opgesteld. Daarin wordt beeld gegeven aan de transformatie van de monofunctionele Eindhovense stationsomgeving tot een toekomstbestendig, levendig en gemengd stadsdeel.

12/17

2 februari 2022

Gelijktijdig is de adviesrapportage 'Samenwerking Provincie Noord-Brabant & Gemeente Eindhoven' door de Gemeente en de Provincie met behulp van de Adviseurs opgesteld. Dit rapport is opgesteld om te onderzoeken in welke vorm de Gemeente en de Provincie kunnen samenwerken vanuit ieders rol en belang bij de realisatie van Internationale Knoop XL.

Voor de samenwerking tussen Partijen voor de gebiedsontwikkeling Fellenoord is in de adviesrapportage de conclusie opgenomen dat een zakelijke entiteit zou moeten worden opgericht waarbij in de keuze tussen de rechtsvormen BV, BV/CV, VOF en NV op voorhand een BV of BV/CV het meest logisch lijkt.

De adviesrapportage is in juli 2020 definitief geworden, waarna Partijen zijn gestart met het opstellen van het (concept) businessplan als verdere uitwerking van de adviesrapportage. Het opstellen van het businessplan is een doorlopend proces, waarmee bedoeld wordt dat het businessplan aan verandering onderhevig kan zijn tot het moment dat een besluit over het formaliseren van de tussen Partijen gekozen samenwerkingsvorm is genomen.

In maart 2021 is het raadsbesluit genomen waarmee de Ontwikkelvisie Fellenoord inclusief het ontwikkelkader is vastgesteld. Daarnaast is het besluit genomen om de verkenning naar samenwerking tussen partijen voort te zetten. De adviesrapportage van juli 2020 en/of de daarin opgenomen conclusie wordt in het raadsbesluit niet genoemd.

Na het raadsbesluit hebben Partijen en Adviseurs nadere invulling gegeven aan de samenwerkingsvorm in de vorm van een BV door het businessplan daarvoor verder uit te werken. Vanaf juli 2021 werken Partijen en Adviseurs tevens samen aan de samenwerkingsovereenkomst (en de statuten) voor een BV. Het opstellen van de

samenwerkingsovereenkomst is net als het businessplan een doorlopend proces, waarbij de samenwerkingsovereenkomst tot oprichting van de BV (en mogelijk zelfs daarna) aan verandering onderhevig kan zijn.

Tijdens de presentatie voor het Bestuursteam BrainportCity Eindhoven van 23 november 2021 van Partijen en de Adviseurs over het businessplan en de samenwerkingsovereenkomst zijn vragen gesteld over de keuze voor het oprichten van een BV en de daarvoor geldende 'huwelijksvoorwaarden'.

De vragen van het Bestuursteam BrainportCity Eindhoven zijn vervolgens door de Adviseurs in vier verschillende bijlagen beantwoord en op 14 december 2021 aan het Bestuursteam BrainportCity Eindhoven gepresenteerd.

Op 23 december 2021 wordt in een commissienotitie door het college van burgemeester en wethouders aan de raad om een zienswijze gevraagd over de hieronder twee kort weergegeven standpunten:

1. De Gemeente wil een vergaande samenwerking aangaan met de Provincie voor de gebiedsontwikkeling Fellenoord;
2. De rechtsvorm van de BV is het meest passend voor de samenwerkingsvorm voor Partijen ter zake de gebiedsontwikkeling Fellenoord.

Op 8 maart 2022 worden deze standpunten in de meningsvormende raad besproken.

Tussenconclusie

13/17

2 februari 2022

De analyse van de tijdlijn laat zien dat er een logisch proces is gevolgd om te komen tot het voorkeurscenario. Er is op zorgvuldige wijze een adviesrapportage opgesteld waarin een voorkeurscenario is opgenomen, waarna het voorkeurscenario na het raadsbesluit is uitgewerkt in het businessplan en de samenwerkingsovereenkomst.

Wat enerzijds opvalt is dat met de adviesrapportage van juli 2020 als vertrekpunt de beschouwingen in de bijlagen die in december 2021 op verzoek van het bestuursteam BrainportCity Eindhoven zijn opgesteld een stap terug in de tijd lijken. Met de adviesrapportage van juli 2020 hebben Partijen immers gekozen voor (1) geïntegreerde samenwerking in (2) de vorm van een BV of BV/CV. Partijen zijn vanaf dat moment deze keuze verder gaan invullen en concretiseren.

Wat anderzijds opvalt is dat de adviesrapportage van juli 2020 niet gelijktijdig met de Ontwikkelvisie Fellenoord is gedeeld met de raad en staten ter onderbouwing van het raads- en statenbesluit van maart 2021.

Bovendien wijken de statenmededeling (d.d. 2 februari 2021) en het raadsbesluit (d.d. 16 maart 2021) iets van elkaar af op dit onderwerp. De statenmededeling spreekt zich namelijk concreter uit voor de keuze voor een geïntegreerde samenwerkingsvorm.

Tijdens de bespreking van onze conceptrapportage is door de ambtelijke vertegenwoordiging en de Adviseurs toegelicht waarom de adviesrapportage niet ter onderbouwing aan het raads- en de statenmededeling en deze iets van elkaar afwijken.

De adviesrapportage is door de Colleges van B&W en GS betrokken in de besluitvorming over de opdracht aan de projectorganisatie om verder te gaan met de uitwerking en concretiseren van de voorgenomen samenwerking tussen Partijen voor de gebiedsontwikkeling Fellenoord.

De colleges van B&W en GS constateerden ook dat een goed en zorgvuldig besluit over de samenwerkingsvorm pas opportuun is als de samenwerkingsafspraken volledig zijn uitgewerkt.

De colleges van B&W en GS hebben daarmee gekozen voor gefaseerde besluitvorming. Bij de besluitvorming in 2021 stond de Ontwikkelvisie Fellenoord centraal, waarmee besloten werd over de opdeling van de opgave in Fellenoord en de Multimodale Knoop enerzijds en sterke wens tot verdergaande samenwerking anderzijds. Dit besluit beschrijft als het ware 'wat' Partijen voornemens zijn te doen in de gebiedsontwikkeling Fellenoord.

In de komende besluitvormingsprocedure wordt de concrete uitwerking van die samenwerkingsvorm, als ontwikkelmaatschappij in de vorm van een BV, inclusief alle daartoe benodigde afspraken, zoals de samenwerkingsovereenkomst en statuten voor de entiteit, aan de raad en staten voorgelegd. Daarmee wordt de volgende stap gezet door ook de vraag te beantwoorden 'hoe' de gebiedsontwikkeling zal worden uitgevoerd.

Met deze toelichting komt de ontbrekende schakel in de tijdlijn van de documenten ons logisch voor.

Alles overziende doen deze constatering wat ons betreft geen afbreuk aan de navolgbaarheid van het doorlopen proces, te meer daar de bestuursorganen van Partijen ten tijde van de aanstaande daadwerkelijke besluitvorming over de oprichting van de entiteit beschikken over kwalitatief hoogwaardige, objectief samengestelde informatie ter onderbouwing van de keuze.

2.3.5 Tussenconclusie navolbaarheid proces

Op basis van de documenten die onderdeel zijn van de uitgevoerde analyse alsmede op basis van de interviews met enerzijds de Gemeente en de Provincie en anderzijds de Adviseurs, komen we tot de conclusie dat op de vier onderdelen *keuze voor het voorkeursscenario, projectstructuur en werkwijze, samenwerking en tijdslijn* in hoge mate sprake is van een logisch en zorgvuldig proces. Dat wil zeggen dat Partijen de stappen in het doorlopen proces op objectieve informatie hebben gebaseerd. Er zijn op zorgvuldige wijze beslissingen genomen. De totstandkoming van het voorkeursscenario is gebaseerd op keuzes die elkaar op logische en herleidbare manier opvolgen.

3. Analyse van het voorkeursscenario

3.1 Het voorkeursscenario; de BV

Op basis van de documenten die onderdeel zijn van de uitgevoerde analyse en op basis van de gehouden interviews, constateren wij dat Partijen tot het oprichten van een BV als voorkeurscenario zijn gekomen, omdat een BV het volgende borgt:

- Slagkracht en snelheid;
- Duidelijke afbakening van budget & risico;
- Langjarig bestaansrecht;
- Eenduidige sturing op de gebiedsontwikkeling;
- Harde commitment van Partijen;
- Een duurzame regeling van gelijkwaardige zeggenschap & controle;

- Eén gezicht naar buiten toe en een herkenbare entiteit voor marktpartijen;
- Een zakelijke entiteit die gewenst is bij een complexe gebiedsontwikkeling;

De voornoemde redenen komen ons logisch en herkenbaar voor. Bovendien zien wij vaker dat bij een samenwerking tussen twee publieke partijen voor een soortgelijke opgave zoals de gebiedsontwikkeling Fellenoord voor een gebiedsentiteit in de vorm van een BV wordt gekozen.

Een aandachtspunt bij samenwerking tussen Partijen in de vorm van een BV is wel dat de gemeentelijke en provinciale organisaties op afstand komen te staan. De afstand ziet voornamelijk op de uitvoering van de gebiedsontwikkeling. Dit laat onverlet dat vanwege de governancestructuur van de BV de organisaties van Partijen controle en toezicht op de BV kunnen uitoefenen en er zo betrokkenheid bij Partijen blijft.

3.2 Alternatieven

Op basis van de documenten die onderdeel zijn van de uitgevoerde analyse constateren wij dat verschillende mogelijke samenwerkingsvormen voor de gebiedsontwikkeling Fellenoord op gedegen wijze en passend met elkaar zijn vergeleken. De onderbouwing van de uiteindelijke keuze van Partijen voor het voorkeursscenario is in de vorige paragraaf beschreven.

Naast de andere privaatrechtelijke rechtsvormen, zoals de coöperatieve vereniging, een stichting en de vennootschap onder firma, is een samenwerking in de vorm van een rechtspersoon tussen publieke partijen ook via een Gemeenschappelijke Regeling ('GR') mogelijk.

15/17

2 februari 2022

De GR is een samenwerkingsvorm op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen. De GR kent vele verschijningsvormen; de geformaliseerde vorm met rechtspersoonlijkheid wordt opgericht door middel van een zogenoemde regeling (artikel 8 lid 1 WGR). De regeling is als het ware een publiekrechtelijke samenwerkingsovereenkomst: de regeling bepaalt wat het onderwerp is van de samenwerking en hoe partijen het openbaar lichaam onder de GR besturen. De WGR biedt een dwingende regeling voor de inrichting van het bestuur. Zo moet een GR een algemeen bestuur, een dagelijks bestuur en een voorzitter kennen (artikel 12 WGR) en kent de WGR bepalingen over de rolverdeling tussen de gremia.

De GR wordt daarmee vaak geduid als een verlengstuk van het openbaar bestuur. De deelnemers in de GR zijn ook rechtstreeks aanspreekbaar voor eventuele financiële tekorten in de GR.

Vanuit het perspectief van beperking van aansprakelijkheid en transparantie in de aansturing is voor een gebiedsontwikkeling een GR geen voor de hand liggende rechtsvorm. Er is immers geen beperking van aansprakelijkheid en er wordt met een GR een drietal extra bestuurslagen gecreëerd. Bovendien is een GR niet flexibel: een aanpassing van de structuur om aanvullende activiteiten in het kader van de gebiedsontwikkeling te ontplooiën (bijv. een warmtenet) vergt uitvoerige besluitvorming door raden en staten, terwijl de structuur rondom een ontwikkelmaatschappij in de vorm van een BV eenvoudig kan worden uitgebreid met een nieuwe entiteit specifiek voor dat warmtenet. Ten slotte zij vermeld dat de GR voor marktpartijen een onbekend soort rechtspersoon is. Uit de Ontwikkelvisie blijkt dat Partijen voornemens zijn om ook met private/semi-publieke partijen samen te werken in de gebiedsontwikkeling Fellenoord. Een bekende rechtsvorm als de BV wordt eenvoudig door deze partijen aanvaard, terwijl het werken vanuit een GR naar verwachting de voortgang van onderhandelingen over

samenwerkingen en (ver)koopovereenkomsten belemmert en zullen marktpartijen extra zekerheden vragen.

Wij onderschrijven dat een GR voor de gebiedsontwikkeling Fellenoord minder geschikt is dan de BV, met name omdat het teruggaan naar de raad en de staten voor beslissingen niet bevorderlijk is voor de voortgang van de toch al complexe gebiedsontwikkeling. Dat betekent overigens niet dat de bestuursorganen van Partijen geen enkele rol hebben indien een BV wordt opgericht. Op de rol van de bestuursorganen bij een BV wordt in de volgende paragraaf nader ingegaan.

Wat de alternatieven voor de rechtsvorm BV betreft, merken wij op dat de keuze voor een BV ook ons als de meest logische voorkomt in deze situatie. In de eerste paragraaf van dit hoofdstuk is opgesomd welke voordelen de BV biedt. Deze voordelen hebben de andere privaatrechtelijke rechtsvormen niet: de coöperatieve vereniging kent haar beperkingen met name omdat de Algemene Ledenvergadering het hoogste besluitvormende orgaan is en daarmee het dagelijks bestuur maar een beperkte handelingsbevoegdheid heeft. De stichting kent voor activiteiten in de gebieds- en vastgoedontwikkeling het winstuitkeringsverbod als nadeel en de vennootschap onder firma beperkt de aansprakelijkheid van betrokken partijen maar in zeer beperkte mate (als er al sprake van is).

Daarmee onderschrijven wij de conclusie van het voorkeursscenario dat een vennootschappelijke structuur voor de voorliggende opgave het meest passend is.

3.3 De rol van de bestuursorganen

Naast de vaststelling dat het voorkeursscenario navolgbaar is, is het onzes inziens minstens zo belangrijk dat bekend is wat het

16/17

2 februari 2022

voorkeursscenario betekent voor de bestuursorganen van Partijen en hoe hun publieke taken en bevoegdheden zich verhouden tot het op afstand plaatsen van de uitvoering van de gebiedsontwikkeling Fellenoord in de gebiedsentiteit. Met dit inzicht zijn de bestuursorganen van Partijen vervolgens goed in staat hun rol ten aanzien van de gebiedsentiteit te bepalen.

Wij gaan hierna in op de rollen van de raden en staten en de rollen van de colleges van B&W en GS. Sinds de dualisering van het decentrale bestuur in 2002 zijn de besturende en uitvoerende rollen in het decentrale overheidsbestuur gescheiden van de kaderstellende en controlerende rol. De besturende en uitvoerende taken liggen bij de colleges van B&W en GS; de kaderstellende en controlerende taken liggen bij de staten en raad.

Met het oprichten van de gebiedsentiteit in de vorm van een BV komt de *uitvoering* van de gebiedsontwikkeling Fellenoord op afstand van de gemeentelijke en provinciale organisatie te staan. De BV dient primair als middel om uitvoering te geven aan de Ontwikkelvisie Fellenoord. De uitvoering bevat in dit verband taken zoals:

- Positionering, placemaking en marketing van het gebied;
- Stimuleren realisatie gewenst volume en gemengd programma;
- Acquireren marktpartijen t.b.v. de ontwikkeling van gronden van de entiteit;
- Begeleiding planvorming van de (toekomstige) grondeigenaren;
- Voeren van financiële regie op de businesscase.

De Gemeente en de Provincie worden aandeelhouder van de gebiedsentiteit en zetten daarmee de algemene lijn uit voor het beleid en activiteiten van de vennootschap. Het bestuur van de vennootschap legt (in ieder geval jaarlijks) verantwoording af aan de aandeelhouders door

middel van het ter goedkeuring voorleggen van het jaarverslag en de jaarrekening.

Vanuit de gebiedsentiteit zal een team van medewerkers aan de slag gaan met de uitvoering van de gebiedsontwikkeling.

Daarnaast zullen vanuit de ambtelijke organisaties van de Gemeente en Provincie diverse ambtenaren betrokken blijven vanuit de opdrachtgeversrol aan de gebiedsentiteit: de zogenoemde contramal. Op deze manier worden de belangen van de gemeente en de provincie bij de gebiedsontwikkeling goed geborgd en kunnen Partijen vanuit hun opdrachtgeverschap bijsturen waar dit nodig is.

De kaderstelling voor de gebiedsontwikkeling Fellenoord geschiedt vanuit de publieke taken van de Gemeente en de Provincie. Zo blijft de Provincie verantwoordelijk voor investeringen in mobiliteit en blijft de gemeenteraad (bij uitsluiting van ieder ander) bevoegd het bestemmingsplan voor Fellenoord vast te stellen en vergunningen te verlenen. Ook de inzet van instrumenten op basis van de Wet voorkeursrecht gemeenten of de Ontheffingswet vindt uitsluitend na publiekrechtelijke besluitvorming plaats. De gebiedsentiteit handelt niet buiten de kaders van de door de Gemeente vastgestelde Ontwikkelvisie Fellenoord, tenzij er toestemming gegeven is door de AvA.

Ten slotte houden raden en staten via de paragraaf verbonden partijen in de begrotings- en jaarrekeningcyclus toezicht op de toekomstige deelneming. De portefeuillehouder 'deelnemingen' zal zich op verzoek van de raden of staten over het gevoerde beleid in de deelneming moeten verantwoorden.

17/17

2 februari 2022

3.4 Tussenconclusie voorkeursscenario

De keuze voor het voorkeursscenario/de BV onderschrijven wij. De BV is een geschikte en veelvoorkomende rechtsvorm bij samenwerking op het terrein van gebiedsontwikkeling. Met de governancestructuur van de BV wordt geborgd dat de organisaties van Partijen controle en toezicht op de BV kunnen uitoefenen en er zo betrokkenheid bij Partijen blijft.

Daarbij merken wij op dat de oprichting van een BV uiteindelijk faciliterend is en dat de nadruk bij een samenwerking voornamelijk moet liggen op het maken van goede samenwerkingsafspraken en het vastleggen daarvan. Het businessplan en de samenwerkingsovereenkomst laten zien dat Partijen goed hebben nagedacht over de samenwerkingsafspraken en de vastlegging daarvan.

4. Eindconclusie voorkeursscenario

In deze rapportage hebben wij het totstandkomingsproces van het voorkeursscenario voor de samenwerking tussen de Gemeente en de Provincie voor de gebiedsontwikkeling Fellenoord geanalyseerd, als ook het voorkeursscenario zelf. Ons onderzoek heeft zich expliciet gericht op de samenwerking-, rechtsvorm voor de gezamenlijke uitvoeringsorganisatie voor de gebiedsontwikkeling Fellenoord.

Wij hebben daartoe de navolgbaarheid van het doorlopen proces naar het voorkeursscenario geanalyseerd, door na te gaan of het proces logisch en zorgvuldig is doorlopen. Alles overziende heeft de projectorganisatie een zorgvuldig proces gevolgd en volgen de gemaakte keuzes elkaar inhoudelijk logisch op. We hebben tevens de door de projectorganisatie

voorgestelde samenwerkingsvorm in de vorm van een BV geanalyseerd en een reflectie gegeven op de rol en sturingsmogelijkheden van de bestuursorganen ten opzichte van de BV. Wij onderschrijven dat het oprichten van de gebiedsentiteit in de vorm van een BV een geschikte samenwerkingsvorm is om uitvoering te geven aan de Ontwikkelvisie Fellenoord voor gebiedsontwikkeling Fellenoord. Met de governancestructuur van de BV wordt geborgd dat de organisaties van Partijen controle en toezicht op de BV kunnen uitoefenen en er zo betrokkenheid bij Partijen blijft.