

Organisatieadvies programma ZuiderC

Gemeente Lelystad & Rijksvastgoedbedrijf



Opgesteld door:

Mark Gort – Projectleider Rijksvastgoedbedrijf

Kim Francooy – Organisatieadviseur gemeente Lelystad

Lelystad, 4 juni 2024

Inhoud

Managementsamenvatting	3
1. Aanleiding	4
2. Opdracht	4
3. Werkwijze.....	4
4. Hoofdpijnen organisatieadvies	5
5. Uitwerking advies per thema	7
5.1 Doelen en randvoorwaarden voor een succesvolle samenwerking	7
5.2 Belangen en invloed.....	8
5.3 Samenwerkingsvorm	10
5.4 Financiën en administratiehouder	11
5.5 Samenwerking in de praktijk	12
5.6 Positionering en mandaat stuurgroep en uitvoeringsorganisatie.....	13
6. Invulling uitvoeringsorganisatie	14
7. Overige aanbevelingen en mogelijke risico's	15
Bijlage 1: vragenlijst interviews stakeholders/functionarissen	17
Bijlage 2: overzicht geïnterviewde functionarissen	Error! Bookmark not defined.

Managementsamenvatting

De gemeente Lelystad en het Rijksvastgoedbedrijf (hierna: RVB) werken samen aan de ontwikkeling van ZuiderC. Dit nieuwe stadsdeel omvat 10.000-15.000 woningen met bijbehorende voorzieningen in een groenblauwe omgeving en wordt een kwalitatieve aanvulling op de bestaande stad.

Uitgangspunt is dat voor de ontwikkeling een gezamenlijke uitvoeringsorganisatie wordt opgezet. Dit advies doet een voorstel voor de inrichting van deze uitvoeringsorganisatie en benoemt de belangrijkste aandachtspunten voor de verdere uitwerking. Het advies is opgesteld door medewerkers van de gemeente en het RVB in opdracht van het opdrachtgeversoverleg ZuiderC. Het advies is gebaseerd op gesprekken met meer dan 15 betrokkenen vanuit beide organisaties. Deze samenvatting bevat een weergave van de belangrijkste conclusies uit het advies.

Doelen, belangen en invloed

Als het gaat om de doelstellingen voor de ontwikkeling is het beeld eenduidig: beide organisaties leggen de nadruk op zowel de kwantitatieve als de kwalitatieve opgave en noemen vergelijkbare doelen voor de gebiedsontwikkeling en de samenwerking. Ook de genoemde belangen sluiten goed op elkaar aan, waarbij partijen wel nadruk leggen op elementen die verklaarbaar zijn vanuit hun rol (zoals Lelystad als het gaat om beheer van de openbare ruimte). Het is vooral van belang om de gezamenlijke doelen en de belangen concreet te benoemen in de samenwerkingsafspraken. Als het gaat om invloed is het advies om volledig op basis van gelijkwaardigheid samen te werken en te besluiten, hierover verschillen de inzichten ook niet.

Samenwerkingsvorm

Voor de samenwerkingsvorm is het advies om te kiezen voor een samenwerking op basis van een samenwerkingsovereenkomst (SOK) zonder aparte entiteit, waarbij wel de optie wordt geboden om later alsnog voor een entiteit te kiezen. Voor beide samenwerkingsvormen zijn diverse voor- en nadelen in kaart gebracht. Doorslaggevend is echter dat het voor het RVB niet mogelijk lijkt om op korte termijn binnen het Rijk goedkeuring te krijgen voor een samenwerking op basis van een entiteit. Voor de SOK geldt wel als uitgangspunt dat hierin wordt getracht een samenwerking op basis van een entiteit zoveel mogelijk te benaderen. Dit betekent onder meer dat er een gezamenlijke uitvoeringsorganisatie wordt opgezet die namens de partijen de ontwikkeling ter hand neemt en dat beide partijen risicodragend deelnemen in de ontwikkeling.

Governance

De gezamenlijke uitvoeringsorganisatie staat onder leiding van een door beide partijen aangestelde programmadirecteur. Het advies is om hem/haar extern namens beide partijen aan te stellen, om daarmee te borgen dat hij/zij namens beide partijen en in het belang van ZuiderC handelt. De organisatie staat onder toezicht van een stuurgroep. Het advies is dat deze stuurgroep bestaat uit vier personen: de verantwoordelijke wethouder en de directeur fysiek namens de gemeente en de verantwoordelijk programmadirecteur en een nog te bepalen functionaris vanuit het Rijk.

Invulling uitvoeringsorganisatie

De projectorganisatie moet een zelfstandige organisatie zijn die kan handelen in het belang van ZuiderC met inzet van expertise vanuit beide organisaties. Het opbouwen van een sterk gevoel van gezamenlijkheid is hierbij van groot belang. De organisatie is compact (max. 15 functies) en bestaat uit een mix van interne en externe medewerkers (inhuur). In de functies ligt de nadruk op projectmanagement en specifieke functies die veel ingezet zullen worden. Vanuit beide organisaties kunnen inhoudelijke adviseurs op projectbasis worden ingezet, maar zij zijn geen vast onderdeel van de formatie. Verder is het van belang dat - ondanks de krappe arbeidsmarkt - er voldoende intern personeel onderdeel is van de organisatie. Dit om de verbinding tussen de organisaties te behouden en kennisopbouw te bevorderen.

Samenwerking in de praktijk

De uitvoeringsorganisatie krijgt mandaat door middel van het vaststellen van een operationeel plan in de stuurgroep. Dit plan bevat beschrijft de werkzaamheden en het benodigd budget en omvat telkens een deel van de totale ontwikkeling. Het plan en de begroting dienen te passen binnen de overkoepelende grondexploitatie en de kwalitatieve eisen en kaders die onder meer zijn vastgelegd in de Mastervisie ZuiderC (de gezamenlijke visie van de partijen op de gebiedsontwikkeling). De middelen die nodig zijn om het plan uit te voeren worden door beide partijen vooraf - na vaststelling van het operationeel plan - ter beschikking gesteld. De inbreng van middelen is naar rato van de afgesproken risicoverdeling. De programmadirecteur krijgt volmacht/mandaat van beide partijen voor onder andere het verlenen van opdrachten aan derden. Uitgangspunt is dat het RVB de administratie voert waardoor de feitelijke geldstromen bij opdrachten via het RVB lopen.

1. Aanleiding

De opgave voor ZuiderC (voorheen: Warande 2.0) betreft het realiseren van een hoogwaardig en aantrekkelijk nieuw stadsdeel voor Lelystad, bestaande uit 10.000-15.000 woningen met bijbehorende infrastructuur en voorzieningen zoals parken, scholen etc. Dit in samenwerking tussen het Rijksvastgoedbedrijf en de gemeente Lelystad. Sinds de ondertekening van de intentieverklaring in 2022 werken de gemeente en het RVB nauw samen aan onder meer een nota van uitgangspunten, een mastervisie, een BOK en een SOK. De BOK is begin 2024 getekend, de mastervisie is als eindconcept gereed en de ondertekening van de SOK is voorzien in de zomer van 2024. Voor de verdere samenwerking is een passende gezamenlijke organisatiestructuur nodig zoals vastgelegd in de BOK en (concept) SOK tussen het RVB en de gemeente. Daar is dit advies voor geschreven.

2. Opdracht

De opdracht voor het advies is als volgt: maak in een samenwerking vanuit beide organisaties door Kim Francooy (organisatieadviseur Lelystad) en Mark Gort (projectleider RVB) voor het programma ZuiderC een advies op hoofdlijnen voor een passende organisatiestructuur en fte/inhuur verdeling met daarbij de risico's, eventuele tegengesteldheden en nader benodigde uitwerking. Ga in het advies in op zowel principiële/strategische onderwerpen als onderwerpen die meer praktisch van aard zijn. Strategisch onderwerpen zijn onder andere de verhouding met de bestaande organisaties, de juridische samenwerkingsvorm (entiteit, contractueel of anders), besluitvormingsstructuren, continuïteit en organisatiecultuur. Daarnaast is fiscaliteit een factor die bepalend kan zijn voor de te hanteren samenwerkingsvorm. Meer praktische onderwerpen zijn de omvang (fte) van de organisatie, functies, de verhouding intern/inhuur en arbeidsvoorwaarden.

Organiseer hiervoor gespreksrondes met stakeholders vanuit beide organisaties en haal lessen/aandachtspunten op vanuit samenwerkingen in andere gebiedsontwikkelingen. Formuleer daaruit een advies voor de opdrachtgevers.

Scope/reikwijdte van de opdracht

Het betreft een advies op hoofdlijnen waarbij de risico's en nader uit te werken punten benoemd worden. De focus ligt op (adviseren over) principiële/strategische keuzes en niet op het uitwerken van alle details. Het advies houdt rekening met de uitgangspunten voor de samenwerking die volgen uit de intentieverklaring en de concept SOK, zoals het principe van 'Een uitvoeringsorganisatie van de partijen af georganiseerd'. Beide partijen hebben de wens om bij medewerkers een gevoel van 'Ik werk bij ZuiderC' te creëren.

Het advies gaat ook in op de wijze waarop de samenwerking Lelystad-RVB zich zal verhouden tot marktpartijen die op termijn betrokken worden bij de gebiedsontwikkeling. Beide partijen hebben immers te kennen gegeven de mogelijkheden voor het vroegtijdig betrekken van de markt te willen verkennen. Vanuit het projectteam wordt parallel gewerkt aan een visie op de marktbenadering.

3. Werkwijze

Eind februari '24 is de opdrachtformulering goedgekeurd in het opdrachtgeversoverleg ZuiderC. In maart '24 is gestart met de eerste interviews met stakeholders en de laatste interviews zijn eind april gehouden. Op 13 mei '24 is het conceptadvies besproken met de opdrachtgevers en daarna uitgewerkt tot een definitief advies. Dit definitieve advies wordt als bijlage van de SOK meegestuurd naar de Raad en het College van gemeente Lelystad. Ook zal het definitieve advies, nadat het naar de Raad/College is gegaan, naar de geïnterviewde stakeholders/functionarissen gestuurd worden.

Aan de hand van een vooraf gestuurde vragenlijst (zie bijlage 1) zijn de stakeholders van het RVB en de gemeente (zie het overzicht in bijlage 2) geïnterviewd. Daarbij is vooraf benadrukt dat zij hun antwoorden konden formuleren vanuit hun organisatiebelang en/of vanuit het perspectief van hun rol/functie. Van alle interviews zijn vertrouwelijke gespreksverslagen gemaakt. Uit al deze interviews zijn de rode draden gedestilleerd welke zijn verwerkt tot één totaal advies. Concrete uitspraken die in het advies zijn verwerkt zijn niet te herleiden naar specifieke personen.

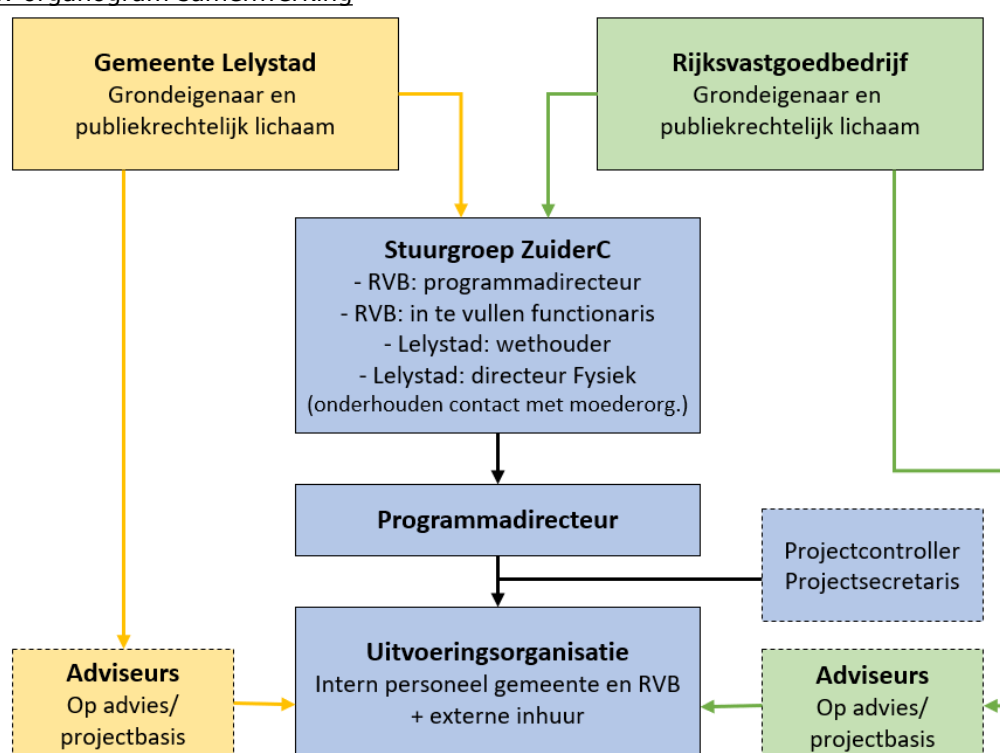
4. Hoofdpijnen organisatieadvies

In dit hoofdstuk zijn de hoofdpijnen van het advies schematisch weergegeven. Hiermee wordt de basis van het advies neergelegd. De verdere uitwerking van het advies volgt in hoofdstukken 5 en 6.

Organogram

Als eerste is in onderstaand organogram weergegeven hoe de samenwerking conform dit advies wordt georganiseerd. Daarbij is weergegeven hoe de stuurgroep, de uitvoeringsorganisatie en de moederorganisaties zich tot elkaar verhouden. Voor de stuurgroep is ook opgenomen welke functionarissen hier zitting in hebben: twee namens de gemeente en twee namens het RVB. De uitvoeringsorganisatie staat onder leiding van de gezamenlijk aan te stellen programmadirecteur. De organisatie bestaat uit intern personeel (gemeente/RVB) en externen. De precieze samenstelling van de uitvoeringsorganisatie is te vinden in hoofdstuk 6. De blokken 'adviseurs' omvatten functionarissen van de gemeente en het RVB met specifieke expertise die op projectbasis kunnen worden ingezet indien nodig, maar die geen vast onderdeel uitmaken van de projectorganisatie.

Figuur 1: organogram samenwerking



Financiën en operationeel plan

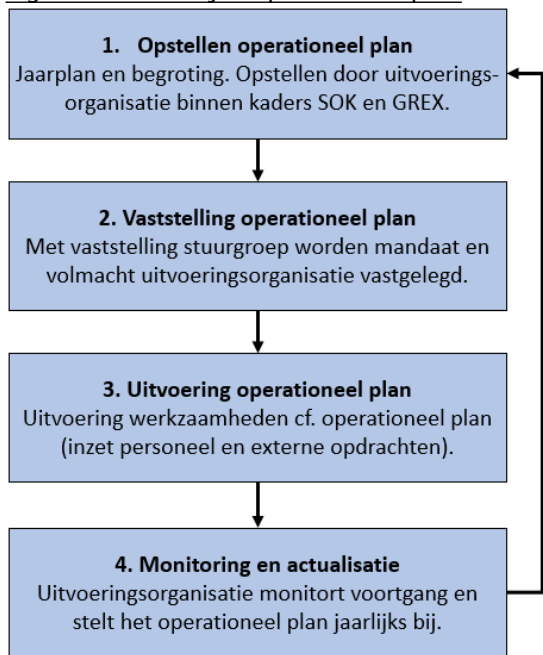
In onderstaande schema's (zie de volgende pagina) zijn de werkwijze rondom financiën en opdrachtverlening en de werkwijze met betrekking tot het operationeel plan weergegeven.

Operationeel plan (figuur 2): de uitvoeringsorganisatie stelt voor de uit te voeren werkzaamheden een operationeel plan op, bestaande uit een jaarplan en een begroting. Het operationeel plan omvat telkens een gedeelte van de opgave, passend binnen de overkoepelende grondexploitatie en de andere kaderstellende afspraken die contractueel worden vastgelegd. De uitvoeringsorganisatie, en specifiek de programmadiirecteur, krijgt door middel van het vaststellen van een operationeel plan in de stuurgroep het mandaat om namens partijen de gebiedsontwikkeling ter hand te nemen. De uitvoeringsorganisatie monitort de voortgang en draagt er zorg voor dat het operationeel plan jaarlijks wordt geactualiseerd en weer ter vaststelling bij de stuurgroep wordt ingebracht.

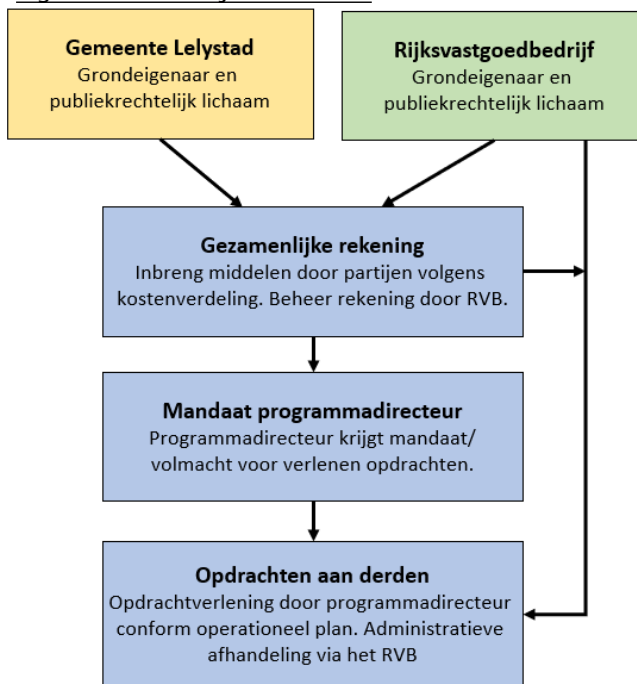
Financiën (figuur 3): De middelen die nodig zijn voor de uitvoering van het operationeel plan worden door de gemeente en het RVB vooraf – na vaststelling van het operationeel plan – ter beschikking gesteld aan de uitvoeringsorganisatie. De inbreng van middelen is naar rato van de afgesproken risicoverdeling, welke is gekoppeld aan de eigendomsverhouding binnen de gehele ontwikkeling.

De feitelijke geldstroom loopt via een rekening die het RVB namens beide partijen beheert. De uitvoeringsorganisatie kan de middelen vervolgens gebruiken voor het verlenen van opdrachten aan derden, mits passend binnen het operationeel plan. Hoewel de uitvoeringsorganisatie de opdrachten uitzet en verantwoordelijk is voor de aansturing, worden deze administratief door het RVB of de gemeente verleend omdat de uitvoeringsorganisatie geen rechtspersoon is. Naast de kosten voor de uitvoeringsorganisatie zal de gemeente nog kosten maken vanuit haar publiekrechtelijke rol als planwetgever en vergunningverlener. Ook deze kosten worden ten laste gebracht van de grondexploitatie, echter loopt dit via de route van het wettelijk kostenverhaal.

Figuur 2: werkwijze operationeel plan



Figuur 3: werkwijze financiën



Besluit- en verantwoordingsproces

Onderstaande tabel bevat een weergave van de verhouding opdrachtgever-opdrachtnemer en de verantwoordingslijnen tussen de verschillende gremia en de uitvoeringsorganisatie. De tabel is opgesteld op basis van de vigerende werkwijze binnen de gemeente en dient als basis voor de nadere invulling door de programmadirecteur en de uitvoeringsorganisatie.

Fasering in de projectorganisatie	Welk document opleveren	Programma ZuiderC
Startpunt		<i>Mastervisie en SOK is akkoord en getekend door zowel RVB als gemeente Lelystad. Nu gaat de stuurgroep en projectorganisatie samen verder aan de slag. Daarin volgen ze de projectfases en de wettelijke besluitvormingsprocessen binnen gemeente Lelystad en RVB.</i>
Definitiefase	Jaarplan (operationeel plan) Rapportage in de jaarlijkse cyclus mee (krediet/ begroting)	Programmadirecteur maakt samen met de Projectorganisatie een jaarplan. Deze gaat naar de <u>Stuurgroep</u> . (Communicatieparagraaf door communicatiemedewerker; interne en externe communicatie. Bedenk ook hoe je de raad en inwoners in gemeente Lelystad tussentijds meeneemt!) Programmadirecteur maakt samen met de Projectorganisatie n.a.v. het jaarplan rapportages die passen bij de cyclus van beide moederorganisaties over gehele brede gebiedsontwikkeling van het programma. Bespreken met de <u>Stuurgroep</u> . (Houdt bij RVB ook rekening met de investeringscommissie!)
Ontwerpfase	Ieder kwartaal een Voortgangsrapportage (let op RVB werkt met 4-maandsrapportage en gemeente met kwartaal!)	De Programmadirecteur zorgt voor een <u>totaal rapportage</u> i.s.m. projectorganisatie voor de <u>Stuurgroep</u> .
	Volgen gemeentelijke procedure bestemmingsplan/ omgevingsplan! (en andere in de SOK benoemde producten)	Na akkoord Stuurgroep <u>inbrengen in College/Raad</u> (mandatering Stuurgroep aan Programmadirecteur) voor Uitvoeringsbesluit.

Vorbereidingsfase en Realisatiefase	Heldere opdrachtformulering d.m.v. tenders aan (grote) marktpartijen Voortgangsrapportage per kwartaal (let op RVB werkt met 4-maandsrapportage en gemeente met kwartaal!)	Maak duidelijke afspraken en opdrachten via tenders aan marktpartijen! De projectorganisatie formuleert de kaders voor derden binnen de gestelde jaarplan/begroting. Programmadirecteur heeft hiervoor de volmacht/ het mandaat vanuit de <u>Stuurgroep</u>. De Programmadirecteur zorgt voor een <u>totaal rapportage</u> i.s.m. projectorganisatie voor de <u>Stuurgroep</u>.
Nazorgfase	Overdrachtsformulier van openbare ruimte Zorg voor jaarlijkse evaluaties van het gehele programma! Spreek evaluaties af vanuit zowel de marktpartij als de projectorganisatie; kwaliteit en voortgang, maar evalueer ook de samenwerking.	-Overdracht openbare ruimte door Projectorganisatie aan Beheer Lelystad via overdracht van het dossier van betreffende marktpartij bij afronding (na goedkeuring Programmadirecteur). -Evaluatieformulier door Projectorganisatie (en marktpartij). -Programmadirecteur bespreekt belangrijkste evaluatiepunten met de <u>Stuurgroep</u> (neem ook moederorganisaties en Raad/College hierin mee).

5. Uitwerking advies per thema

In dit hoofdstuk wordt een aantal meer strategisch thema's behandeld. Eerst wordt ingegaan op de doelen (5.1) en belangen (5.2) van beide partijen in de samenwerking en de beoogde samenwerkingsvorm (5.3). Daarna komen financiën (5.4) en de uitwerking en positionering van de samenwerking in de praktijk aan bod (5.5 en 5.6).

5.1 Doelen en randvoorwaarden voor een succesvolle samenwerking

Aan de betrokkenen is gevraagd wat de belangrijkste doelen zijn voor de samenwerking en welke randvoorwaarden er nodig zijn om te komen tot een succesvolle samenwerking. De uitkomsten op beide onderdelen worden hieronder toegelicht.

Doelen gebiedsontwikkeling

Als het gaat om de doelstellingen voor de gebiedsontwikkeling komt uit de gesprekken een vrij eenduidig beeld naar voren: betrokkenen vanuit beide organisaties leggen de nadruk op zowel de kwantitatieve als de kwalitatieve opgave en noemen vergelijkbare doelen.

Vanuit het RVB wordt in gesprekken gerefereerd aan de nieuwe opdracht van het RVB om met het vastgoed van het Rijk bij te dragen aan maatschappelijke doelen, en in het bijzonder de woningbouwopgave. Hoewel daarbij enige focus ligt op woningaantallen en het aandeel betaalbare woningen, benadrukt men ook het belang dat er een kwalitatief hoogwaardig stadsdeel wordt gerealiseerd waarin verschillende beleidsopgaves ingevuld kunnen worden, zoals bodem en water sturend en biobased bouwen. Doordat het Rijk op dergelijke thema's ook doelen stelt en meegeeft aan het RVB zijn er meer kansen om op deze opgaves resultaten te bereiken.

Betrokkenen vanuit de gemeente geven aan dat de samenwerking geslaagd is als het lukt om een kwalitatief hoogwaardig stadsdeel te realiseren met toegevoegde waarde voor de stad. Belangrijk is dat het stadsdeel past bij de bevolkingssamenstelling, een groene omgeving krijgt, een goed voorzieningenniveau heeft en voldoende kwaliteit heeft. Ook wordt vaak de nadruk gelegd op de kwantitatieve woningopgave en de doelstelling om het bouwtempo in de gemeente te verhogen, waarbij door enkele betrokkenen wel wordt benadrukt dat dit niet ten koste mag gaan van de kwaliteit. Verder is benoemd dat het van belang is om afgeronde gebieden te realiseren (ook bij tegenslagen in de markt), dat beide organisaties er financieel 'fatsoenlijk' uit moeten komen en dat er vroegtijdig aandacht moet zijn voor het beheer van het gebied op de lange termijn.

Doelen wijze van samenwerking

In een aantal gesprekken zijn – naast inhoudelijke doelen voor de ontwikkeling – ook doelen benoemd voor de wijze waarop medewerkers met elkaar samenwerken. Begrippen die daarbij aan bod kwamen zijn: handen vasthouden naar de toekomst toe, werken op basis van duidelijke doelen en mijlpalen, successen boeken en vieren, voor elkaar opkomen en elkaar niet de schuld geven, meebewegen met elkaar, en 'doen wat je zegt en zeggen wat je doet'. Ook is benoemd dat de organisatie een goede focus moet hebben om voortgang en tempo te kunnen maken.

Dit is van belang voor de woningbouwopgave maar zorgt ook voor motivatie. Tenslotte is zelfredzaamheid een aantal keer benoemd, zowel op inhoud als in de bedrijfsvoering. Zo stelde een betrokkene dat de uitvoeringsorganisatie in staat moet worden gesteld om een eigen organisatie te 'runnen'.

Randvoorwaarden

Aan de betrokkenen is gevraagd welke randvoorwaarden maken dat een samenwerking geslaagd is. Aspecten die daarbij veel zijn benoemd zijn en wij ook adviseren zijn als volgt:

- Belangen: partijen moeten elkaars belangen hoog in het vaandel hebben staan en moeten denken vanuit het gezamenlijke belang 'ZuiderC', onafhankelijk van de samenwerkingsvorm.
- Gedeelde visie: alle betrokkenen moeten een gedeelde visie op het eindresultaat hebben en zo handelen dat het resultaat bereikt kan worden. De mastervisie is daarvoor het uitgangspunt.
- ZuiderC op 1: meerdere betrokkenen geven – aanvullend op de voorgaande punten – aan dat ZuiderC binnen de samenwerking Lelystad-RVB op 1 moet staan. Zij noemen het risico dat er keuzes worden gemaakt die andere belangen dienen, maar juist schuren met de belangen van ZuiderC.
- Vertrouwen en transparantie: er moet een vertrouwensband tussen de organisaties en individuele betrokkenen zijn. Transparantie naar elkaar, open kaart spelen, het uitwisselen van informatie en gelijkwaardigheid zijn daarbij belangrijk.
- Gezamenlijkheid: belangrijk is dat er een hecht team met een gevoel van gezamenlijkheid ontstaat en er geen sprake is van wij/zij denken. Veel betrokkenen geven aan dat dit momenteel in het project al goed gaat. Wel is het van belang om de moederorganisaties hierin mee te krijgen. De meeste betrokkenen stellen dat het randvoorwaardelijk is dat de gezamenlijke organisatie regelmatig (fysiek) op locatie samenwerkt. Er kan geen sprake zijn van twee aparte organisaties die elkaar af en toe ontmoeten.
- Flexibiliteit: de gebiedsontwikkeling kent een lange looptijd met veel onzekerheden. De inrichting van de samenwerking moet voldoende flexibiliteit bieden om hierop in te spelen.
- Capaciteit: van belang is dat er voldoende capaciteit beschikbaar is om een opgave van deze omvang in te vullen. Hier zit bij een aantal betrokkenen een zorg, zowel als het gaat om de huidige capaciteit als om de mogelijkheid om in de huidige arbeidsmarkt personeel aan te trekken. Een oplossing die meermaals is benoemd is om de capaciteit grotendeels extern aan te trekken. Echter zijn hier ook nadelen aan verbonden, bijvoorbeeld als het gaat om de opbouw van kennis. Dit thema komt uitgebreider terug in hoofdstuk 6.
- Slagvaardigheid en mandaat: in veel gesprekken is het belang van een slagvaardige uitvoeringsorganisatie benoemd. Daarbij zijn een heldere opdracht en voldoende mandaat van groot belang. Op de omvang van het mandaat wordt verder ingegaan in hoofdstuk 5.5.

5.2 Belangen en invloed

Aan de betrokkenen is gevraagd welke thema's voor hun organisatie (extra) van belang zijn om invloed op uit te oefenen. In de gesprekken kwam daarbij vaak de wijze van marktbenadering aan bod, de uitkomsten op dit thema zijn daarom separaat uitgewerkt.

Belangen en invloed

Betrokkenen vanuit de gemeente noemen veelal de diverse kwalitatieve elementen van het programma als belangrijkste thema's voor de gemeente om invloed op te hebben. Denk aan het woningbouwprogramma, maatschappelijke voorzieningen, de openbare ruimte, de stedenbouwkundige kwaliteit maar ook specifieke vraagstukken als parkeren en natuur. Daarbij werden principes genoemd als "het bouwen van een stadsdeel, en niet alleen woningen" en "sturen op toegevoegde waarde ten opzichte van de bestaande stad". Verschillende betrokkenen geven aan dat de sturing op deze thema's in belangrijke mate vooraf plaatsvindt: via de nota van uitgangspunten, de woonvisie, de mastervisie, de SOK en het planologische proces. De uitvoeringsorganisatie moet op basis van deze kaders vrijheid krijgen om de ambities in te vullen, met als aandachtspunt dat er duidelijke afspraken over verantwoording gemaakt worden.

Eén thema kwam bij betrokkenen van de gemeente nadrukkelijk aan bod: de kwaliteit en het beheer van het openbare gebied. Rondom beheer is aangegeven dat hier vooraf goed op gestuurd moet worden. De openbare ruimte "moet kunnen afwijken van de standaard, maar mag niet zo exotisch zijn dat de gemeente er in de beheerfase op leegloopt".

Andere betrokkenen leggen de nadruk op kwaliteit en stellen dat “de beleving van de wijk valt of staat bij een kwalitatieve inrichting van het openbaar gebied”. Eén betrokkene stelt dat het openbaar gebied zowel door de publieke als de private partijen aangelegd kan worden, maar ziet in beide gevallen risico's. Bij aanleg door de publieke partijen is er het risico dat het te weinig onderscheidend wordt en te veel aansluit op wat al gerealiseerd is. Bij aanleg door private partijen is er het risico dat er te veel op kostenreductie en maximalisatie van het aandeel uitgeefbaar gebied voor woningbouw wordt gestuurd.

In de gesprekken met betrokkenen van het RVB wordt qua inhoudelijke thema's meer nadruk gelegd op de Rijksdoelen rond het woningbouwprogramma (aantallen en betaalbaarheid). De kwalitatieve ambities komen met name op een meer overkoepelend niveau terug en men geeft aan het van belang te vinden hier invloed op te kunnen uitoefenen. Verder wordt er een aantal procesmatige thema's benoemd, zoals politieke verantwoording (uitlegbaarheid van keuzes), afstemming met andere departementen en Staatsbosbeheer en het kunnen sturen op belangrijke keuzes. Tenslotte benoemen enkele betrokkenen thema's rondom financiën en risico's. Doordat het Rijk het grootste aandeel heeft in het grondeigendom (en daarmee de risicoverdeling) is het van belang dat hierop gestuurd kan worden, ook voor de interne investeringscommissie. Eén betrokkene noemt ook het bredere financiële belang rondom het afbouwen van de ICL-bijdrage.

Marktbenadering

Als het gaat om de marktbenadering – het moment en de wijze waarop de markt betrokken wordt – komen uit de gesprekken uiteenlopende beelden naar voren, ook binnen de organisaties. Zo geven enkele betrokkenen binnen Lelystad de voorkeur aan grote tenders waarin hele buurtschappen (woningen, voorzieningen, openbaar gebied) op basis van alleen nota van uitgangspunten naar de markt gaan. Dit komt ook voort uit de voorkeur om met name grotere, ervaren partijen te contracteren. Men ziet daarbij een kleine uitvoeringsorganisatie voor zich die vooral een rol heeft in het stellen van kaders en toetsing. Argumenten hiervoor zijn onder andere het benutten van de creativiteit en snelheid van de markt, maar ook capaciteitsgebrek aan de publieke zijde. Verder is daarbij opgemerkt dat de gemeente en het RVB in het stellen van kaders niet te beperkend moeten zijn richting de markt. Anderen stellen juist voor dat de gemeente en het RVB tot ver in de planuitwerking een grote rol houden en zien het ook als mogelijkheid dat de publieke partijen het openbaar gebied binnen de buurtschappen aanleggen.

Vanuit de gemeente is – zoals ook benoemd onder 'belangen en invloed' – wel extra aandacht voor het openbaar gebied. Enkele betrokkenen benadrukken dat er ook bij de marktbenadering aandacht moet zijn voor de beheersbaarheid op langere termijn. Men ziet hier een belangrijke rol in voor de project/uitvoeringsorganisatie.

Betrokkenen vanuit het RVB stellen eenduidig dat de uitvoeringsorganisatie in elk geval het bestemmingsplan dient op te stellen: “het bestemmingsplan is een strategisch document en moet je als uitvoeringsorganisatie absoluut zelf maken, maar daar kun je de kennis van de markt wel goed bij gebruiken”. Een andere betrokkene geeft aan dat de gemeente en het RVB niet te vroeg moeten loslaten en dat, zodra wel wordt losgelaten, er voldoende zekerheden moeten zijn. Hij/zij stelt dat zekerheden lastig in te bouwen zijn en dat er bij contractering met marktpartijen een stevig team aan de publieke zijde moet zitten. Een betrokkene vanuit de gemeente geeft een vergelijkbaar advies: “hou voldoende regie als je het niet zelf doet of doe het zelf”. Een aantal betrokkenen noemt partnerselectie als voorkeursvorm voor de marktbenadering. Hiermee wordt vroegtijdig een marktpartij geselecteerd die samen met de uitvoeringsorganisaties de verdere planuitwerking vormgeeft en uiteindelijk de gronden afneemt en de ontwikkeling realiseert.

Advies

Als het gaat om de belangen van beide partijen is de conclusie dat deze goed op elkaar aansluiten en daarmee goed te verenigen zijn. Het is wenselijk om de gedeelde belangen ook expliciet vast te leggen in de SOK. Verder is het van belang dat beide partijen zich bewust zijn en blijven van elkaars belangen en elkaar helpen om hier invulling aan te geven. Als het gaat om invloed is de concept-SOK duidelijk: partijen besluiten in de stuurgroep op basis van gelijkwaardigheid. Dit is de meest wenselijke insteek. Een aantal betrokkenen geeft ook nadrukkelijk aan dat er geen sprake moet zijn van verschillen in invloed. Dit sluit goed aan bij de huidige concept-SOK.

Rondom de marktbenadering zijn de beelden verschillend. Echter lijkt een vorm van partnerselectie een passende route om aan de voorkeuren van de meeste betrokkenen tegemoet te komen.

De markt kan hiermee al op korte termijn betrokkenen worden, maar de publieke partijen houden tegelijkertijd voldoende regie op de planuitwerking. Het verdient dan ook aanbeveling om deze route nader te verkennen. Het is goed om hierin de ervaringen met dit type marktbenadering vanuit soortgelijke projecten in Nederland mee te nemen. Bij de uitwerking van de marktbenadering zal vooral de demarcatie van werkzaamheden (wat doet de uitvoeringsorganisatie en wat doet de markt) een belangrijk aandachtspunt zijn waarover de gemeente en het RVB snel het gesprek dienen aan te gaan. Dit geldt vooral voor het openbaar gebied in de buurtschappen. Het ligt voor de hand om ontwikkelaars hierin een grote rol te geven, waarbij wel van belang is dat de kaders en het kwaliteitsniveau vooraf voldoende gedefinieerd zijn.

5.3 Samenwerkingsvorm

De concept-SOK gaat uit van een gezamenlijke uitvoeringsorganisatie zonder dat hier een juridische entiteit (bijvoorbeeld een VOF) aan ten grondslag ligt. In het stuk is wel de optie benoemd om later alsnog voor een dergelijke optie te kiezen. Omdat bekend is dat er op dit aspect verschillende beelden zijn is dit vraagstuk meegenomen in de gesprekken.

Ideale samenwerkingsvorm

Wanneer de betrokkenen worden gevraagd naar de meest ideale samenwerkingsvorm noemt een groot deel een samenwerking op basis van een separate juridische entiteit. Dit geldt met name voor betrokkenen vanuit de gemeente maar ook vanuit het RVB is dit een enkele keer als voorkeursvorm benoemd. In beide organisaties is echter geen sprake van een unanieme voorkeur. Enkele voordelen die worden benoemd bij een entiteit zijn als volgt:

- Aansturing: een overzichtelijk aansturingsmodel waarbij partijen als aandeelhouder aan tafel zitten en zo een zuivere rolverdeling kunnen aanhouden.
- Afbakening: duidelijkere afbakening van de projectorganisatie als losstaande organisatie.
- Praktisch: dilemma's rond inkoop, inhuur/werkgeverschap, detachering, grondrouting in relatie tot uitvoering en belasting kunnen mogelijk gemakkelijker worden opgelost.
- Fiscaal: enkele betrokkenen stellen dat een entiteit qua fiscaliteit voor meer duidelijkheid zou zorgen, er is echter ook aangegeven dat dit juist geen verschil maakt.
- Gezamenlijkheid: de organisatievorm kan het gevoel van gezamenlijkheid versterken.

Anderzijds zijn er ook argumenten benoemd om juist niet voor een entiteit te kiezen:

- Publieke partijen: een veel voorkomende reden om voor een entiteit te kiezen is het beperken van het financiële risico tot het aandeelhouderschap in de entiteit. Dit lijkt bij publieke partijen minder aan de orde.
- Intern personeel: bij een samenwerking via een entiteit zou het personeel vanuit beide organisaties in dienst komen bij de vennootschap. De verwachting is dat medewerkers hier niet zonder meer bereid toe zullen zijn vanwege wijzigingen in arbeidsvoorwaarden, CAO's en zekerheden. Dit kan ertoe leiden dat meer medewerkers extern aangetrokken worden.
- Verbinding/commitment organisaties: het vorige punt in combinatie met de grotere juridische afstand kan erin resulteren dat de verbinding van de entiteit met de bestaande organisaties te beperkt wordt, waardoor ook het commitment vermindert.
- Flexibiliteit: een betrokkene stelt dat voor een ontwikkeling van deze omvang en looptijd flexibiliteit onmisbaar is, en dat dit met een SOK beter in te vullen is dan met een entiteit.

Er zijn ook betrokkenen vanuit beide partijen die aangeven dat zij geen duidelijke voorkeur hebben. Zo stelt een betrokkene vanuit de gemeente dat de samenwerkingsvorm ondergeschikt is aan het doel van de samenwerking en dat beide vormen voor- en nadelen kennen. Een betrokkene vanuit het RVB stelt dat een entiteit zeker voordelen kan hebben, maar dat er daarmee nog geen garantie is voor een succesvolle samenwerking en dat hiervoor juist niet-juridische factoren van belang zijn.

Haalbaarheid entiteit

De haalbaarheid van een entiteit voor het RVB is eerder al als aandachtspunt benoemd. Gezien de voorkeur van diverse betrokkenen (zie hiervoor) is hier uitgebreider over gesproken met één betrokkene vanuit het RVB. De conclusie uit dit gesprek is dat deze samenwerkingsvorm voor het RVB niet zonder meer mogelijk is. Hoewel er vanuit het RVB bereidheid is om deze vorm te verkennen blijft de verwachting dat hier in de intern besluitvorming binnen het Rijk nu geen akkoord op zal komen. Een dergelijke samenwerking wordt getoetst aan het deelnemingenbeleid van het ministerie van Financiën en moet worden goedgekeurd in onder meer de eerste en tweede kamer.

Een eerder voorstel om elders een samenwerking op basis van een entiteit op te zetten is op basis van het deelnemingenbeleid afgekeurd. Het verkennen van deze optie zal naar verwachting de nodige tijd kosten en de uitkomst is onzeker.

Advies

Gezien het voorgaande is het advies om de structuur in de huidige concept-SOK te blijven hanteren: een samenwerking op basis van een SOK (zonder aparte entiteit), met daarbij de optie om later alsnog voor een samenwerking op basis van een entiteit te kiezen. Hoewel een samenwerking op basis van een entiteit voor diverse betrokkenen de voorkeursvorm is, maken de kanttekeningen ten aanzien van de haalbaarheid bij het Rijk dat dit voor de korte termijn geen reële optie is.

5.4 Financiën en administratiehouder

In de gesprekken met financiële experts en controllers is uitgebreider ingegaan op de financiële aspecten van de samenwerking. Hierbij kwamen vooral fiscaliteit, het voeren van de administratie en de praktische uitwerking als aandachtspunten naar voren.

Fiscaliteit

Een belangrijk aandachtspunt is dat de fiscale positie van het RVB in gebiedsontwikkelingen momenteel nog onduidelijk is. Er is nog geen uitsluit van de Belastingdienst over het moment waarop het RVB handelt als ondernemer bij gebiedsontwikkeling. Daarmee is onduidelijk vanaf welk moment het RVB VPB-plichtig wordt en vanaf wanneer het RVB BTW over de te maken kosten voor de gebiedsontwikkeling kan terugvragen. Dit terwijl Lelystad voor BTW aanspraak kan doen op het BTW-compensatiefonds. Wanneer veel kosten via het RVB gemaakt worden is er dus een risico dat de in rekening gebrachte BTW een kostenpost wordt voor de gebiedsontwikkeling. Hoewel veel betrokkenen stellen dat het RVB in deze gebiedsontwikkeling evident als ondernemer handelt blijft dit onzeker totdat de Belastingdienst een uitspraak doet. Geadviseerd wordt om te sturen op duidelijkheid vooraf (bijvoorbeeld met een ruling) en om hierbij fiscale expertise te betrekken.

Administratiehouder

In de gesprekken is – ervan uitgaande dat een entiteit geen optie is – meermaals geadviseerd om de projectorganisatie (administratief) bij één van beide organisaties onder te brengen, waarbij deze organisatie de kosten doorbelast aan de ander. Zo houdt één partij het totale overzicht in één administratief systeem. Uitgangspunt in de concept-SOK is om voor nu de gemeente de administratiehouder van de samenwerking te maken, met als optie om dit later te wijzigen. Verschillende betrokkenen achten dit onwenselijk vanuit praktische uitvoerbaarheid: de volledige administratie zou dan tussen verschillende systemen overgedragen moeten worden. Daarnaast spelen capaciteitsgebrek bij de gemeente, verschillen in CAO's die werving bemoeilijken en beperkingen rond inhuur bij Lelystad hierbij een rol. Ook wordt het als logischer ervaren als het RVB als administratiehouder zou optreden vanwege het grotere financiële belang van het RVB in de gebiedsontwikkeling.

De belangrijkste barrière om het RVB direct administratiehouder te maken is de onduidelijkheid rondom fiscaliteit en de financiële gevolgen hiervan. In de gesprekken zijn twee opties benoemd:

1. Direct kiezen voor het RVB en de financiële gevolgen accepteren. Het voordeel hiervan is dat de praktische uitvoering efficiënter en eenvoudiger is. Het nadeel is dat de kosten die ten behoeve van de uitvoeringsorganisatie (en daarmee beide partijen) worden gefactureerd inclusief BTW zijn tot de Belastingdienst een besluit neemt over de positie van het RVB.
2. Direct kiezen voor het RVB maar de financiële gevolgen beperken door grotere opdrachten (bijv. > €100.000) via de gemeente te laten lopen en achteraf te verrekenen. Zodra er uitsluit is over de fiscale positie van het RVB (en dit uitsluit positief is) kan deze regeling vervallen. Deze aanpak is enigszins complexer in de uitvoering.

Geadviseerd wordt om te kiezen voor optie 2. Dit omdat de financiële gevolgen aanzienlijk kunnen zijn als uitsluit van de Belastingdienst lang op zich laat wachten. Ook hier geldt het advies om op korte termijn fiscale expertise te betrekken.

Budget en opdrachtverlening

De uitvoeringsorganisatie voert het jaarlijkse operationele plan uit met het bijbehorende budget met als kerntaak voorbereiding, aanbesteding, regie en controle. Daarvoor krijgen ze geld (volgens afgesproken kostenverdeling) vanuit zowel het RVB als de gemeente. Dit geld staat op een aparte gezamenlijke rekening (onder beheer van het RVB). Hierdoor is geen sprake van facturatie achteraf. Echter zal bij opdrachtverlening aan derden de opdracht altijd formeel/administratief vanuit één van beide partijen verleend worden. Daarbij worden vanwege de fiscale situatie de grote opdrachten vooralsnog op naam van de gemeente verleend. Het advies is om aan de voorkant een duidelijk financieel mandaat/volmacht mee te geven en vanaf een bepaalde drempel het 4-ogen/2-handtekeningen principe toe te passen (zowel programmadirecteur als business controller of later projectcontroller tekenen). Alleen bij afwijkingen moet men terug naar de stuurgroep om zo de voortgang te kunnen behouden.

Praktische uitwerking

Overige aandachtspunten ten aanzien van de praktische uitwerking van afspraken over financiën en de administratie zijn als volgt:

- Rapporteren: er moeten afspraken worden gemaakt over rapporteren die aansluiten bij de informatiebehoefte vanuit beide organisaties. Planningen moeten waar mogelijk worden gesynchroniseerd om de administratieve last voor de uitvoeringsorganisatie te beperken.
- Urenregistratie: om kosten te kunnen verrekenen is het van belang dat een urenregistratie wordt bijgehouden. Daarbij moet voor alle betrokkenen duidelijk zijn welke uren ten laste van de gezamenlijke uitvoeringsorganisatie gebracht mogen worden en welke niet (bijvoorbeeld uren voor interne aangelegenheid).
- Uurtarieven: de uurtarieven die beide partijen hanteren binnen de eigen organisaties zijn verschillend. Naast de urenregistratie moeten er daarom vooraf afspraken gemaakt worden over de uurtarieven die gehanteerd worden bij verrekening.
- Businesscontroller of later Projectcontroller: in het begin is het van belang om een businesscontroller in de uitvoeringsorganisatie te hebben als counterpart op de checks & balances voor de programmadirecteur en voor de financiële risicoanalyse en beheersing. Later zou dit een projectcontroller kunnen zijn om verder overzicht te houden op opdrachten, facturen, urenregistratie & verrekening en om te ondersteunen bij het rapporteren (zie ook hoofdstuk 6).

5.5 Samenwerking in de praktijk

Naast de hiervoor benoemde aandachtspunten rondom financiën zijn door de betrokkenen verschillende aandachtspunten benoemd rondom de vormgeving van de samenwerking in de praktijk. Deze worden hieronder nader uitgewerkt.

Invulling uitvoeringsorganisatie

De projectorganisatie moet een zelfstandige organisatie zijn die kan handelen in het belang van ZuiderC met expertises van beide organisaties. Hou de projectorganisatie in beginsel compact (maximaal 15 personen) en laat deze meegroeien met de projectfasen. Laat de medewerkers minimaal 2 dagen werken op een externe locatie op ZuiderC, los van de moederorganisaties. Dit om een gevoel van 'Wij zijn ZuiderC' te bevorderen. Het minimumaantal dagen op locatie is geen 3 (of meer) omdat daarmee de werknemers van het RVB benadeeld worden. Medewerkers van Lelystad komen immers veelal uit de regio terwijl medewerkers van het RVB landelijk werkzaam zijn.

In de huidige markt zullen externe medewerkers gedetacheerd moeten worden met langdurige projectcontracten, omdat het advies is om mensen langdurig te committeren vanwege continuïteit. De CAO van het RVB geeft hiervoor meer ruimte in de loonschalen. De voorkeur is wel om niet een geheel externe projectorganisatie te vormen omdat dit tot kwetsbaarheid zou leiden. Daarnaast is er commitment nodig vanuit beide moederorganisaties. Een aandachtspunt hierbij is dat diverse betrokkenen hebben aangegeven dat er weinig ruimte is in de agenda's/takenpakketten van de bestaande medewerkers van de gemeente Lelystad. Desondanks gaat de voorkeur uit naar het door laten groeien/inzetten van enthousiaste medewerkers uit beide organisaties.

Het heeft de voorkeur dat medewerkers vanuit de moederorganisaties wel in staat zijn om minimaal 50% voor ZuiderC te kunnen werken (met uitzondering van de adviseursrollen die op projectbasis betrokken zijn). Ook moeten zij niet afgerekend worden door (collega's binnen) de moederorganisatie omdat ZuiderC het 'anders' doet dan gebruikelijk is.

Sommige inhoudelijke rollen moeten echt vanuit één van de moederorganisaties komen. Een aandachtspunt daarbij is dat de medewerkers in deze functies in staat moeten zijn om 'kleurloos' te werken en het gezamenlijke belang van ZuiderC vooropstellen.

Op advies/projectbasis zullen inhoudelijke adviseurs vanuit beide moederorganisaties ingezet worden in de projectorganisatie. Denk daarbij aan de functies voor de openbare ruimte (verkeer, natuur, beheer etc.) die vanuit de gemeente Lelystad bij ZuiderC ingezet zullen worden (ook vanuit toekomstige beheer/eigenarenrol). *Zie hoofdstuk 6 voor een tabel met de inrichting/functies van de uitvoeringsorganisatie ZuiderC.*

Arbeidsrechtelijke positie

Arbeidsrechtelijk is er geen belemmering om de mensen vanuit beide moederorganisaties te plaatsen in het programma ZuiderC met behoud van de eigen arbeidsvoorwaarden vanuit beide organisaties. De Programmadirecteur draagt zorg voor functionele inhoudelijke aansturing, maar gaat niet over de arbeidsvoorwaarden en is niet hiërarchisch verantwoordelijk.

De programmadirecteur levert wel input aan de hiërarchisch verantwoordelijke in de moederorganisaties over het functioneren van de medewerkers.

Vaste aanspreekpunten

Naast dat de stuurgroep hun achterban binnen de moederorganisaties informeert en betreft is het advies om – in elk geval in de beginfase – daarnaast in te zetten op 2 verbindingsofficieren (parttime) voor het RVB en de gemeente Lelystad. Het is van belang voor het dagelijks functioneren van de projectorganisatie dat er per organisatie één intern aanspreekpunt is voor de projectorganisatie. Dit moeten personen zijn die weten wie je moet aanhaken binnen de gemeente of RVB. Personen die aan de voorkant (organisatorische) zaken kunnen uitzetten/bemiddelen en bruggen kunnen slaan, voordat zaken bij de stuurgroep worden neergelegd. De neiging is snel om dergelijke rollen uit de uitvoering te houden, maar het kan ook juist een gecombineerde rol met projectmanagement/leiderschap zijn. Denk aan rollen als een projectmanager, strateeg, organisatieadviseur etc. Laat ook deze verbindingsofficieren een dag op locatie ZuiderC werken voor het persoonlijke contact.

5.6 Positionering en mandaat stuurgroep en uitvoeringsorganisatie

Uit vrijwel alle gesprekken komt naar voren dat een ruim volmacht en mandaat (de meeste noemen miljoenen) en veel handelingsvrijheid voor de programmadirecteur (en dus de projectorganisatie) wenselijk is. Dit is ook van belang als we daarbij 'wij van ZuiderC' willen organiseren, daar hoort ook financiële beweeg- en besluitruimte bij. Deze ruimte moet worden ingevuld door het jaarlijks vaststellen van een (operationeel) jaarplan met een begroting, waarna de programmadirecteur de volmacht en het mandaat heeft om deze werkzaamheden te laten uitvoeren en aan te besteden in opdrachten aan derden. Dit dient uiteraard plaats te vinden vanuit een heldere opdracht met concrete einddoelstellingen en dient te passen binnen de vastgestelde mastervisie, beleidskaders (zoals de woonvisie van Lelystad) en de SOK.

Aandachtspunt: zorg dat je niet continu terug moet, verantwoording leg je af bij de stuurgroep, maak het niet te veranderlijk aan de politieke wijzigingen, maar vooral aan de markt/economische ontwikkelingen. Een tweede aandachtspunt hierbij is de mate waarin de programmadirecteur gemandateerd is om af te wijken van het jaarplan (of de GREX) bijvoorbeeld bij overschrijdingen in opdrachten of door onvoorziene omstandigheden. Het advies is om hier als stuurgroep vooraf duidelijke afspraken over te maken met de programmadirecteur.

Rol programmadirecteur

Daarbij is het van belang om de programmadirecteur namens beide partijen in te huren (voor een langere periode) om zo de onafhankelijkheid te borgen. Als het gaat om sturingsonderdelen voor de programmadirecteur zijn de volgende elementen van belang: sturen op tempo, voortgang, budgetten, mijlpalen en kwaliteit en voldoende sparren over strategie met de stuurgroep. Ook is het belangrijk om tussentijdse successen te vieren.

Rol uitvoeringsorganisatie

Het advies is om de uitvoeringsorganisatie zich niet te veel met de details van de uitvoering bezig te laten houden. Zij zijn voornamelijk regievoerend en toetsend.

Dit vertaalt zich ook naar de marktbenadering. Het advies is om de ontwikkeling in de markt te zetten per buurtschap inclusief openbare ruimte en publieke voorzieningen. Laat de marktpartijen ook de ontwerpen maken (op basis van de vastgestelde mastervisie en de geldende beleidsmatige en planologische kaders). Deze schaal en combinatie met openbaar gebied heeft als effect dat de grote marktpartijen inschrijven. Voor de projectorganisatie ligt de nadruk op aanbesteden/tenders, toetsen, controleren en rapporteren, een en ander volgens de daarvoor geldende procedures. Een aandachtspunt specifiek bij deze verdeling van verantwoordelijkheden is wel dat hetgeen uiteindelijk wordt opgeleverd beheersbaar moet zijn voor de gemeente Lelystad. Daarom moet de beheersbaarheid onderdeel zijn van de continue toetsing.

Invulling stuurgroep (zie ook het organogram in hoofdstuk 4)

Voor de invulling van de stuurgroep zijn in de gesprekken de volgende opties genoemd:

1. Stuurgroep met 2 leden: de directeur fysiek van Lelystad + de programmadirecteur van het RVB
Daarbij zijn er de volgende mogelijkheden om bestuurlijke afstemming te organiseren:
 - a. Opzetten van een extra bestuurlijk gremium.
 - b. Mogelijkheid creëren om bestuurders aan te laten sluiten indien nodig.
2. Stuurgroep met 2 leden: wethouder Lelystad + programmadirecteur RVB, onder onafhankelijk voorzitterschap van directeur fysiek van de gemeente.
3. Stuurgroep met 3 leden: directeur fysiek en wethouder Lelystad + programmadirecteur RVB.
(NB: qua aantal leden per partij is er in deze situatie geen evenwicht. Dit wordt door een aantal betrokkenen als kwetsbaar gezien).
4. Stuurgroep met 4 leden: directeur fysiek en wethouder Lelystad + programmamanager (of andere rol) en programmadirecteur RVB.

Geadviseerd wordt om te kiezen voor optie 4: een stuurgroep met 2 leden vanuit elke moederorganisatie voor het evenwicht, waarbij beide organisaties 1 stem hebben. Hiermee worden kwetsbaarheid van individuen en bovenmatige druk op individuen voorkomen. Diverse betrokkenen hebben aangegeven dit als een risico te zien bij de andere opties.

Voor het eerste jaar adviseren wij de procesbegeleiding van een onafhankelijk technisch voorzitter. Totdat de stuurgroep zelf in staat is het voorzitterschap om het jaar te rouleren.

De voorkeur is om de stuurgroep per kwartaal (passend bij de voortgangsrapportage cyclus) bij elkaar te laten komen. In het eerste jaar is het advies om een hogere frequentie te hanteren en de stuurgroep om de 2 maanden te laten plaatsvinden. Aandachtspunt: in de stuurgroep moeten functionarissen zitten die zelfstandig beslissingsbevoegd zijn.

6. Invulling uitvoeringsorganisatie

Onderstaand schema bevat een voorstel voor de concrete invulling van de projectorganisatie met als aandachtspunt continuïteit: zorg voor langdurige inhuur en stabiliteit door de inzet van vaste medewerkers uit de moederorganisaties op belangrijke rollen. Onderstaande invulling is de startformatie van de projectorganisatie, deze bezetting kan later uitbreiden.

Organisatie:	Functie:	Contract:
Extern (langdurige inhuur)	<u>Programmadirectie: (4-ogen principe)</u>	
Extern (langdurige inhuur)	Programmadirecteur	Fulltime
	Businesscontroller (later projectcontroller)	Parttime (later fulltime)
RVB	<u>Programma-MT met directie</u>	
Extern of Lelystad/RVB	Programmamanager	Fulltime
	Projectsecretaris (incl. stuurgroep/MT verslag)	Fulltime
Lelystad en/of RVB	Projectmanager/leider(s)	Fulltime of minimaal 50%
Lelystad	Projectleider civiele techniek	Fulltime
Extern	Communicatiemedewerker	Parttime
Extern	Managementassistent (ook administratie/inkoop)	Parttime
Extern of Lelystad	Jurist privaatrecht	Parttime
Lelystad	Planjurist omgevingsplan	Parttime
Lelystad en/of RVB	Planeconoom	Parttime (later fulltime)
Lelystad en/of RVB	Stedenbouwkundige (eventueel combi met kennis van landschap, anders landschapsarchitect toevoegen)	Fulltime of tweemaal parttime
Extern of Lelystad	Coördinator nutsvoorzieningen (K&L)	Parttime (later toevoegen)

Naast de uitvoeringsorganisatie zijn er diverse adviseurs vanuit zowel de gemeente als het RVB die op projectbasis/op oproep kunnen worden ingezet voor ZuiderC. Deze functionarissen maken echter geen onderdeel uit van de vaste formatie van de uitvoeringorganisatie. Dit betreft naar verwachting in elk geval de volgende functionarissen:

Organisatie:	Functie:	Contract:
RVB	Adviseur pacht	Uren op project/oproep basis
Lelystad en/of RVB	Adviseur verkoop/grondzaken	
Lelystad	Adviseur wonen	
Lelystad	Adviseur verkeer	
Lelystad	Adviseur natuur	
Lelystad	Adviseur duurzaamheid	
Lelystad	Adviseur economie/voorzieningen	
Lelystad	Adviseur participatie (later bewonersconsulent)	
Lelystad	Organisatieadviseur/HR (teamproces/p-zaken)	

7. Overige aanbevelingen en mogelijke risico's

In de gesprekken zijn meerdere aanbevelingen en risico's meegegeven die we belangrijk genoeg vinden om mee te geven om rekening mee te houden in het belang van het succes van het programma. Hierbij is onderscheid gemaakt tussen organisatorische punten en inhoudelijke punten.

Organisatorische aanbevelingen:

- Startbijeenkomsten: houdt startbijeenkomsten voor beide moederorganisaties om de neuzen dezelfde kant op te krijgen (begrijpen dat we het 'anders' doen in ZuiderC, geen tegenwerking etc.)
- Teambuilding: zorg vanaf het begin van de projectorganisatie voor teambuilding en vier successen (deel deze ook met de moederorganisaties en extern). Zet bewust een communicatie- en participatietraject op.
- Betrekken inwoners: zorg dat de inwoners van Lelystad zo snel mogelijk betrokken worden bij het nieuwe stadsdeel (organiseer activiteiten in ZuiderC, laat toekomstige inwoners 'proef kamperen', communicatiecampagne)
- Lange termijn afspraken: maak lange termijn afspraken waar we ons allemaal aan committeren (ongeacht politieke of organisatorische ontwikkelingen/veranderingen). Blijven doorzetten om de doelen te halen.
- Werkgeverschap: draag zorg voor goed werkgeverschap, ook bij externe inhuur.
- Lerende organisatie: zorg dat je als projectorganisatie een lerende organisatie bent en deze geleerde lessen ook deelt met de moederorganisaties.
- Actueel plan: zorg altijd voor een actueel plan met zicht op het einddoel, waarbij dit op korte termijn steeds gedetailleerder wordt.
- Verantwoording: beschrijf de verantwoording naar beide moederorganisaties toe, creëer besef dat dit jaren duurt.
- Escalatielijn: zorg voor een heldere escalatielijn binnen de projectorganisatie en naar de moederorganisaties. Speel open kaart naar elkaar en betrek elkaar ook snel als er sprake is van problemen.

Inhoudelijke aanbevelingen:

- Kwantiteit en kwaliteit: aandachtspunt is dat er zeker niet alleen naar de hoeveelheid woningen gekeken moet worden, maar met name ook naar de kwaliteit van zowel de woningen als de voorzieningen en de groene/blauwe verhoudingen. Het moet wel echt onderdeel worden van bestaande stad Lelystad.
- Anders: durf 'anders' te zijn, van beleid af mogen wijken, maar altijd met de (eind)kwaliteit voor ogen.
- Onderdeel stad: laat het nieuwe stadsdeel echt onderdeel zijn van de bestaande stad, organiseer geen 'concurrentie' tussen de voorzieningen.

- Financiële tegenvallers: denk vooraf na over hoe je als partijen omgaat met financiële tegenvallers en maak hierover concrete afspraken in de SOK.
- Voorzieningen en personeel: bekijk de mogelijkheden om ZuiderC in te zetten als een aantrekking (campagne) voor functies met grote personeelstekorten die je nodig hebt voor de nieuwe voorzieningen. Denk aan; leraren, zorgfuncties, kinderopvang etc. Combineer studie/baan bijvoorbeeld met huisaanbod.
- Moderne bouw: denk na over de mogelijkheden van moderne bouw. Bijvoorbeeld klimaatvriendelijk, een IntegraalKindCentrum in plaats van alleen een schoolgebouw, goede bereikbaarheid qua (openbaar) vervoer etc.
- Naamgeving: er is in Lelystad al een Zuiderzeewijk, dit is verwarrend met de naam van het programma ZuiderC. Zorg dat deze werktitel uiteindelijk verandert en past bij Lelystad!

Bijlage 1: vragenlijst interviews stakeholders/functionarissen

Vragen medewerkers Lelystad/RVB

1. Doelstellingen: wat zijn volgens jou de belangrijkste doelstellingen voor Lelystad/RVB in de samenwerking? Wanneer is de samenwerking voor Lelystad/het RVB geslaagd?
2. Invloed: wat zijn thema's binnen de samenwerking waarbij het voor Lelystad/RVB van belang is om invloed te hebben? Denk aan woningbouwprogramma, openbare ruimte, GREX/financiën etc.
3. Samenwerkingsvorm: wat is volgens jou de meest ideale samenwerkingsvorm voor Lelystad/RVB? Welke vorm past het beste bij Lelystad/RVB en waarom?
4. Samenwerking in de praktijk: hoe zie je het voor je dat medewerkers van Lelystad en het RVB in de praktijk gaan samenwerken? Waar moeten wij rekening mee houden als het gaat om onder andere arbeidsvoorwaarden, organisatiecultuur en overleg- en opleidingsstructuren?
5. Positie en mandaat samenwerkingsorganisatie: hoe zie je de verhoudingen tussen de gezamenlijke organisatie Lelystad/RVB en de bestuursorganen van Lelystad (college van B&W, gemeenteraad) en het RVB (minister, tweede kamer)? Met welk mandaat wordt de gezamenlijke organisatie op pad gestuurd?
6. Mogelijke belemmeringen: zijn er onderdelen/aspecten van binnen Lelystad/het RVB die een succesvolle samenwerking kunnen belemmeren? Wat zou je advies zijn om hier op juiste wijze mee om te gaan?
7. Controllers RVB/Lelystad:
 - a. Welke aandachtspunten voor de samenwerking zie je ten aanzien van financiën/control?
 - b. Wat is je beeld ten aanzien van het financieel penvoerderschap binnen de samenwerking? Hoe kunnen we dit efficiënt en passend voor beide organisaties vormgeven?
 - c. Hoe om te gaan met fiscale aspecten van de samenwerking (specifiek BTW)?
8. Wethouders Lelystad: Vragen voorbeeldprojecten ook behandelen.
9. Project-/programmamanagers en P&O RVB/Lelystad: hoe kunnen we een gevoel van gezamenlijkheid in de projectorganisatie creëren? Hoe krijgen de medewerkers het gevoel dat ze voor ZuiderC werken?
10. P&O RVB/Lelystad: met welke wet- en regelgeving moeten wij rekening houden bij de praktische uitwerking van de samenwerking? Bijv. aanbestedingsrecht, arbeidsrecht etc.

Vragen AKD

1. Samenwerkingsvorm: het (concept)advies van AKD van medio 2022 concludeert dat twee vormen voor de hand liggen: samenwerken op basis van een SOK of vanuit een gezamenlijk entiteit. Welke vorm – gegeven de doelstellingen en uitgangspunten van partijen – ligt nu het meest voor de hand? Wat zijn de belangrijkste voor- en nadelen?
2. Aandachtspunten: wat zie je als de belangrijkste aandachtspunten bij de verdere (praktische) uitwerking van de samenwerking tussen Lelystad en het RVB?
3. Wet- en regelgeving: met welke wet- en regelgeving moeten wij rekening houden bij de praktische uitwerking van de samenwerking? Bijv. aanbestedingsrecht, arbeidsrecht etc.
4. Gezamenlijkheid: hoe kunnen Lelystad en het RVB – conform de SOK – zoveel mogelijk als één organisatie opereren/naar buiten treden, ook als een entiteit niet tot de mogelijkheden behoort?
5. Praktische uitwerking: Hoe kan de werkwijze voor aanbesteden en inhuur/werkgeverschap van personeel praktisch worden vormgegeven?

Vragen voorbeeldprojecten

1. Uitgangssituatie: hoe was de Ausgangssituatie van het project? Welke partijen waren initiatiefnemer en hoe zagen de eigendomsverhoudingen binnen het plangebied eruit?
2. Betrokken partijen en samenwerkingsvorm: welke partijen zijn er (gedurende de jaren) bij de samenwerking betrokken (geraakt) en hoe is de samenwerking (juridisch) georganiseerd? Voerde de gemeente actief of faciliterend grondbeleid?
3. Fasering i.r.t. samenwerkingsvorm: in welke mate is het project gefaseerd uitgevoerd en is de samenwerkingsvorm gedurende het ontwikkelproces gewijzigd?
4. Successen: wat zijn de belangrijkste successen als het gaat om de wijze waarop partijen met elkaar samenwerken? Wat zijn de succesfactoren?
5. Verbeterpunten: wat zijn de belangrijkste lessen/verbeterpunten als het gaat om de wijze waar partijen met elkaar samenwerken? Wat zou je in het vervolg anders doen?
6. Gezamenlijkheid: is het gelukt om bij de medewerkers die aan het project werken (van verschillende organisaties, intern en extern) een gevoel van gezamenlijkheid te creëren? Zo ja, hoe is dit gedaan en wat was hierbij belangrijk?