

Grondbeleid

Rekenkamercommissie Schouwen-Duiveland

Rekenkamercommissie Schouwen-Duiveland

T. van Oostenbrugge
Raadsgriffier

Postbus 5555
4300 JA Zierikzee

T. (0111) 452310
E. teun.van.oostenbrugge@schouwen-duiveland.nl



Onderzoekers:

Drs. E.J.M. (Evert) Wolters (*projectleider*)

Dr. J. (Joost) Fledderus

J. Karens (Jan) MSc.

Contactpersoon:

Evert Wolters

T. 06 – 262 341 89

E. evert@necker.nl

Kenmerk:

RO 14649

Datum:

10-06-2016

Inhoudsopgave

Bestuurlijke Nota	1
1 Onderzoeksverantwoording	2
1.1 / Aanleiding	2
1.2 / Doelstelling en vraagstelling	2
1.3 / Onderzoeksuitvoering	3
2 Centrale boodschap	5
2.1 / Observaties vooraf	5
2.2 / Conclusies	5
2.3 / Aanbevelingen	7
3 Reactie college van B&W	9
4 Nawoord opdrachtgever	10
Nota van Bevindingen	1
1 Grondbeleid	2
1.1 / Inleiding	2
1.2 / Nota Grondbeleid 2008-2012	2
1.3 / Nota Kostenverhaal 2012	8
1.4 / Duiding rekenkamercommissie	8
2 Uitvoeringsbeleid	10
2.1 / Inleiding	10
2.2 / Handboek voor de praktijk: Leidraad ruimtelijke projecten	10
2.3 / Uitvoering van grondbeleid en projecten in de praktijk	11
2.4 / Omgang met actuele marktsituatie	14
2.5 / Duiding rekenkamercommissie	19
3 Verantwoording en informatievoorziening	20
3.1 / Inleiding	20
3.2 / Kaders voor verantwoording en informatievoorziening	20
3.3 / Verantwoording en informatievoorziening in de praktijk	21
3.4 / Duiding rekenkamercommissie	24
Bijlagen	25
Bijlage 1. Toetsingskader	25
Bijlage 2. Bronnen	28

Bestuurlijke Nota

1 Onderzoeksverantwoording

1.1 / Aanleiding

Met het voeren van grondbeleid levert de gemeente Schouwen-Duiveland een bijdrage aan het realiseren van maatschappelijke doelen op het terrein van wonen, werken, recreëren et cetera. Met grondbeleid bepaalt de gemeente ook wie verantwoordelijk is voor de grondexploitatie.

De Raad voor Financiële verhoudingen (Rfv) analyseert in het rapport 'Grond, geld en gemeenten' het grondbeleid van Nederlandse gemeenten in de afgelopen jaren. De Rfv constateert dat veel gemeenten risico's hebben genomen door het bedrijven van actief grondbeleid en nu met verliezen te kampen hebben. Dit is onder andere gekomen doordat Rijk en provincies gemeenten hebben aangezet om (woning)bouwlocaties te ontwikkelen, met een overschot ervan als gevolg. Provincies hebben daarin volgens de Rfv te weinig regie genomen. Maar gemeenten hebben ook niet altijd een beargumenteerde keuze voor grondbeleid gemaakt. De potentiële opbrengsten van grondexploitaties waren groot, waardoor er minder aandacht uitging naar de relatie met ruimtelijke afwegingen.

De Rfv stelt dat grondexploitatie niet bedoeld is voor het vergaren van inkomsten. De grondexploitatie dient *'zuiver bedrijfsmatig te worden opgezet, gebaseerd op een heldere en goed onderbouwde toerekening van kosten, opbrengsten, derving van kapitaalopbrengsten dan wel kapitaallasten en risico-opslag'*.¹ De gemeenteraad kan alleen zijn kaderstellende en controlerende rol vervullen als er een betrouwbaar beeld van het resultaat van projecten wordt gegeven en meerdere scenario's doorgelicht worden. De actuele marktsituatie is hierbij van groot belang. Er moet niet alleen rekening worden gehouden met de financiële risico's, maar ook met regionale economische ontwikkelingen en concurrerende plannen in de regio, en het beleid van woningbouwcorporaties en projectontwikkelaars.²

De rekenkamercommissie van Schouwen-Duiveland heeft zich de vraag gesteld hoe het er nu voorstaat in de gemeente. Het grondbeleid dateert van 2008 met een looptijd tot 2012. Dit roept de vraag op of het vastgestelde beleid nog wel aansluit bij de huidige praktijk van vandaag. En als de uitvoering niet meer aansluit bij het beleid, dient het beleid dan aangepast te worden? Hoe toekomstbestendig is het beleid eigenlijk nog en is de actuele marktsituatie goed in beeld? In de vergadering van 2 juli 2015 van de rekenkamercommissie Schouwen-Duiveland is besloten om antwoord te krijgen op deze vragen door middel van een rekenkameronderzoek.

1.2 / Doelstelling en vraagstelling

De doelstelling van dit onderzoek is tweeledig. Het onderzoek dient om inzicht te krijgen of:

- / het vastgestelde grondbeleid nog aansluit bij de huidige uitvoeringspraktijk;
- / de uitvoeringspraktijk past bij de door de Rfv voorgestelde verschuiving van actief naar meer faciliterend grondbeleid.

¹ Raad voor Financiële Verhoudingen (juli 2015). Grond, geld en gemeenten, p. 8.

² Raad voor Financiële Verhoudingen (juli 2015). Grond, geld en gemeenten, p. 9.

De hoofdvraag van het onderzoek luidt als volgt:

In hoeverre sluit het vastgestelde grondbeleid nog aan bij de huidige uitvoeringspraktijk en past die uitvoeringspraktijk nog bij de door de Raad voor de Financiële verhoudingen voorgestelde verschuiving van een actief naar meer faciliterend grondbeleid?

Deze vraag kan worden uitgesplitst naar deelvragen, die geclusterd zijn in de thema's beleid, uitvoering en marktsituatie. De beantwoording van de deelvragen moet uiteindelijk ook leiden tot aanbevelingen.

Grondbeleid

- 1 Hoe ziet het vastgestelde grondbeleid er nu uit?
- 2 Welke uitgangspunten liggen hieraan ten grondslag?
- 3 Hoe hebben raad en college hun rol tegen de veranderende context ingevuld?

Uitvoering grondbeleid

- 4 Hoe ziet de uitvoering van het grondbeleid er nu in de praktijk uit?
- 5 In hoeverre wijkt dit af van het vastgestelde beleid?
- 6 Indien het afwijkt, wat zijn daarvan de oorzaken?
- 7 Indien het afwijkt, wat zijn daarvan de consequenties?

Verschuiving van marktsituatie

- 8 In hoeverre sluit het grondbeleid (vastgesteld en in uitvoering) aan bij de huidige marktsituatie en de verschuiving van een actief naar een meer faciliterend grondbeleid?
- 9 Is het grondbeleid voldoende toekomstbestendig?
- 10 Wat zijn voor het grondbeleid de best practices in gemeenteland?

Aanbevelingen

- 11 Tot welke aanbevelingen leiden de bevindingen?

1.3 / Onderzoeksuitvoering

Onderzoeksmethodieken en onderzoeksperiode

Om de centrale vraag en de deelvragen te kunnen beantwoorden is gebruikgemaakt van drie onderzoeksmethoden, namelijk:

- / dossierstudie;
- / interviews met betrokken ambtenaren en de verantwoordelijke portefeuillehouder voor het grondbeleid in de gemeente;
- / workshop met leden van de gemeenteraad, het college en medewerkers uit de ambtelijke organisatie;

De dossieranalyse, de interviews en de workshop hebben plaatsgevonden in de periode van januari 2016 tot en met april 2016.

Wederhoorprocedure

In deze rapportage is de nota van bevindingen opgenomen. Deze nota is door Necker van Naem opgesteld op basis van de gegevens uit de dossieranalyse, de interviews en de workshop met de raad. Ook is de nota uitgebreid besproken met de rekenkamercommissie op 9 mei 2016. De Nota van Bevindingen is daarna voorgelegd aan de ambtelijke organisatie voor ambtelijke wederhoor.

De rekenkamercommissie Schouwen-Duiveland heeft op basis van de nota van bevindingen haar conclusies en aanbevelingen verwoord. De Nota van Bevindingen en de conclusies en aanbevelingen zijn voorgelegd aan het college van burgemeester en wethouders voor bestuurlijk wederhoor.

1.4 / Leeswijzer

Dit rapport bestaat uit twee delen, een Bestuurlijke Nota en een Nota van Bevindingen. In de bestuurlijke nota volgt in hoofdstuk 2 de centrale boodschap van het onderzoek (waarin de conclusies en aanbevelingen zijn opgenomen). In hoofdstuk 3 treft u de reactie van het college van burgemeester en wethouders aan. In hoofdstuk 4 is het nawoord van de rekenkamercommissie opgenomen. De Nota van Bevindingen bevat de onderzoeksbevindingen en bestaat uit drie hoofdstukken. In hoofdstuk 1 wordt ingegaan op het grondbeleid in Schouwen-Duiveland. Hoofdstuk 2 gaat in op de uitvoering van het grondbeleid en de marktsituatie. In hoofdstuk 3 komen de verantwoording en informatievoorziening over het grondbeleid aan bod. Dit rapport bevat twee bijlagen. Bijlage 1 bevat het gehanteerde en ingevulde normenkader. In bijlage 2 worden de gehanteerde bronnen weergegeven.

2 Centrale boodschap

2.1 / Observaties vooraf

Voorafgaand aan de conclusies en aanbevelingen van het onderzoek naar het gemeentelijk grondbeleid deelt de Rekenkamercommissie Schouwen-Duiveland graag enkele algemene observaties. Kernwoorden daarin zijn 'vertrouwen' en 'voorzichtigheid'.

De rekenkamercommissie ziet dat de uitvoering van het grondbeleid overwegend goed verloopt. Belangrijke basis daarin is het vertrouwen tussen raad, college en ambtelijke organisatie. De verschillende actoren geven elkaar ruimte, hebben de intentie elkaar goed op de hoogte te houden en opereren in een vriendelijke, coöperatieve sfeer. Bij dit vertrouwen ontbreekt het soms wel aan – functionele – scherpte. Scherpte, niet omdat actoren elkaar niet zouden vertrouwen, maar omdat ze vanuit hun verschillende rollen de taak hebben om elkaar kritisch te bevragen, en zo het beste te realiseren voor Schouwen-Duiveland en haar inwoners.

Tot nu toe heeft het gesignaleerde, comfortabele vertrouwen niet tot problemen geleid in de gemeente. De rekenkamer schat in dat dit te maken heeft met de voorzichtigheid van de gemeente. Deze voorzichtigheid was er al voor de crisis, omdat de gemeente toen al terughoudend was in het verwerven van gronden en is verder zichtbaar in: 1) de ramingen van de grondexploitaties in de loop van de jaren; 2) het in de praktijk loslaten van het uitgangspunt van actief grondbeleid; 3) groeiende aandacht voor risico's en vraaggericht ontwikkelen. Minder dan een uitvloeisel van bewust beleid, lijkt het hier te gaan om een cultuuraspect.

Met voorzichtigheid is, net als met vertrouwen, niets mis. Maar als de gemeente scherper aan de wind moet varen, bijvoorbeeld vanwege een noodzaak in de markt, of omdat maatschappelijke uitdagingen of inwoners van Schouwen-Duiveland daarom vragen, dan vraagt dit dat de gemeente ook scherper wordt op deze beide aspecten. Niet omdat vertrouwen niet goed is, of omdat voorzichtigheid niet goed is, maar omdat scherpte en alertheid horen bij een stevig grondbeleid als middel om kansen te signaleren en benutten voor Schouwen-Duiveland.

2.2 / Conclusies

Naar aanleiding van de bevindingen in dit onderzoek (zie hoofdstukken 1, 2 en 3), komt de rekenkamercommissie tot de volgende zeven conclusies:

- 1 De Nota grondbeleid (met een looptijd tot 2012) is verouderd en niet toekomstbestendig. De nota is na 2012 niet geactualiseerd en ook op een andere wijze is niet helder en zichtbaar gemarkeerd wat wel en niet staand beleid is binnen de gemeente sinds het verstrijken van de beleidstermijn vier jaar geleden.
- 2 Er is onder gemeentelijke actoren (raad, college en organisatie) onvoldoende eenduidigheid over wat bedoeld wordt met het instrument 'actief grondbeleid'. Er zijn in het onderzoek drie betekenissen van actief grondbeleid naar voren gekomen waarvan er twee terug komen in de nota (b en c). De tweeledige betekenis uit de nota is echter in de praktijk verdeeld in een hoofddoel (c) en een nevendoeel (b) wat niet blijkt uit de beleidsnota. De volgende betekenissen worden aan actief grondbeleid gegeven:
 - a. Gronden aankopen met als doel daar geld mee te verdienen (betekenis van de Rfv)
 - b. Gronden aankopen met als doel niet kostendekkende ruimtelijke ontwikkelingen te financieren (nota grondbeleid en nevendoeel in de praktijk).
 - c. Gronden aankopen op plekken waar op basis van vastgestelde planvorming het gewenst is regie te voeren op een maatschappelijke/gemeentelijke doelstelling omdat de markt dit niet oppakt (nota grondbeleid en hoofddoel in de praktijk).

- 3 Ook op andere punten dan de betekenis van het instrument 'actief grondbeleid' sluiten beleid en uitvoeringspraktijk onvoldoende op elkaar aan. Ten eerste omdat delen van het beleid in de praktijk niet meer worden gevolgd (o.a. toepassing van nieuw BBV). Ten tweede omdat de gemeente op kleinere schaal gronden verwerft (actief grondbeleid) dan voorheen en in die zin dus minder 'actief' is geworden (zie paragraaf 2.3). Hiermee heeft zich in de praktijk een door de Raad van financiële verhoudingen voorgestelde verschuiving van actief naar passief grondbeleid voltrokken, maar zonder dat dit in een wijziging van beleid helder en zichtbaar is gemarkeerd.
- 4 De rekenkamer signaleert verbeterkansen waar het gaat om de maatschappelijke gerichtheid en de integraliteit van beleid. Zo zijn beleid en uitvoering onvoldoende helder over de bijdrage van het grondbeleid aan het bereiken van andere, maatschappelijke en gemeentelijke doelstellingen. Met andere woorden: het is onvoldoende duidelijk dat het grondbeleid een middel is tot het bereiken van de inhoudelijke, strategische doelen van de gemeente (bijvoorbeeld de Woonvisie). Het grondbeleid kent hiermee in relatie tot andere beleidsterreinen onvoldoende integraliteit. En de raad mist hierdoor zicht op doelbereik en mogelijkheid om via het grondbeleid te sturen op andere doelstellingen.
- 5 Risicobeheersing heeft in de loop der jaren meer aandacht gekregen en dat is goed. Het tekort aan maatschappelijke gerichtheid en integraliteit komt echter ook tot uiting bij risicobeheersing. Nog steeds is er in de risicobeheersing onvoldoende aandacht voor alle risico's. Het risico-instrumentarium is volgens de rekenkamercommissie te veel op projectrisico's gericht en te weinig op omgevingsrisico's (zie risicoanalyses Poortambacht 11 en Jan van Renesseweg). Dit heeft als resultaat dat er voor de raad onvoldoende mogelijkheid is om een integrale risicoafweging te maken op een hoger schaalniveau dan specifieke projecten, en daarbij ook de omgevingsrisico's goed in te schatten.
- 6 Bij de uitvoeringspraktijk signaleert de rekenkamercommissie het volgende:
 - a. De in Schouwen-Duiveland organisch gegroeide werkwijze loopt nu goed, maar draagt het risico van kwetsbaarheid in zich. Hoewel dit onderzoek niet aantoont dat de bezetting en bemensing tot problemen leidt, blijkt dat verschillende rollen in het grondbeleid beperkt vervangbaar zijn.
 - b. Omdat niet duidelijk is geformuleerd wanneer sprake is van een 'groot project' is onduidelijk wanneer er in de gemeente wordt overgegaan op de methodiek van jaarlijkse risicoanalyse.
- 7 Specifiek voor de interactie met en verantwoording aan de gemeenteraad signaleert de rekenkamercommissie het volgende:
 - a. Raadsvoorstellen bieden te weinig informatie in termen van scenario's. Met scenario's bedoelt de rekenkamercommissie: verschillende keuzemogelijkheden met daarbij inzichtelijk gemaakt de bijbehorende consequenties/maatschappelijke effecten.
 - b. Bij grondprijsbepaling is een 'omgekeerde mandaatregeling' van kracht ten opzichte van wat veelal praktijk is in gemeenten (en bij de relatie tussen kaderstelling en uitvoering). In Schouwen-Duiveland worden de grondprijzen door de raad vastgesteld, terwijl in veel gemeenten de raad hier wel kaders voor stelt, maar het college de grondprijzen vaststelt.
 - c. De Voorhangprocedure (een wettelijke procedure die van belang is bij strategische aankopen) is niet bij alle raadsleden helemaal bekend, bijvoorbeeld de wijze waarop een onderwerp kan worden geagendeerd voor bespreking in de raad.
 - d. Risico's van ruimtelijke projecten worden in de P&C-documenten wel benoemd, maar niet gekwantificeerd. Hierdoor kan de raad niet beoordelen of het weerstandsvermogen voldoende is.

- e. Het doorvertalen van de huidige marktsituatie naar woningplancapaciteit is een lastige opgave en kan gepaard gaan met verliesneming of planschadeclaims. De vertaling is op dit moment extra lastig omdat de marktinformatie waarop de gemeente zich nu baseert verouderd is. De informatievoorziening daarover aan de raad is onvoldoende.

2.3 / Aanbevelingen

Naar aanleiding van de bevindingen en conclusies van dit onderzoek doet de rekenkamercommissie de volgende 5 aanbevelingen:

- 1 Informeer als college de raad actief bij het verlopen van de termijn van een beleidsnota. Informeer ook actief waarom een herijking al of niet aan de orde is. Stel als raad actief vragen bij het verlopen van de termijn van een beleidsnota en markeer wat de status is van het beleidsstuk.
- 2 Geef als raad aan het college de opdracht om nieuw grondbeleid te ontwikkelen. Zie er daarbij als raad op toe dat het college daarin de volgende aandachtspunten meeneemt en/of een plek geeft:
 - a. Herijk of het instrument van 'actief grondbeleid' nog uitgangspunt is en definieer helder wat de gemeente eronder verstaat, onder meer wat de gemeente verstaat onder 'strategisch aankopen'.
 - b. Geef meer richting door doelstellingen van beleid te benoemen. Wat zijn de lange-termijn-doelstellingen van de gemeente met het grondbeleid?
 - c. Geef meer visie mee aan het te kiezen instrumentarium in relatie tot te bereiken maatschappelijke doelstellingen.
 - d. Betrek daarbij organisatieontwikkeling van de gemeente en eventuele samenwerking met derde partijen, welke kwaliteiten zijn nodig, hoe ziet de organisatie er uit?
 - e. Ga in op trends en ontwikkelingen, zoals de terugtrekkende overheid, de kansen die de nieuwe Omgevingswet biedt en de verandering van het samenspel overheid/markt. Wat is de gemeentelijke visie op zaken die de maatschappij niet oppakt?
 - f. Overweeg het opnemen van een locatie-specifieke benadering in het beleid. Welke locaties zijn winstgevend, welke zijn verlieslatend, welke rol heeft de gemeente hierbij, hoe verhoudt zich dit tot de nota kostenverhaal, op welke wijze worden locaties gestimuleerd?
 - g. Overweeg in het beleid een relatie te leggen met regionale ruimtelijke doelstellingen, bijvoorbeeld door het grondbeleid van Schouwen-Duiveland af te stemmen op wat de gemeente uniek maakt in relatie tot de doelstellingen van andere gemeenten.
 - h. Ontwikkel het risico-instrumentarium en verbreed de inzet ervan op het punt van omgevingsrisico's met oog op een integrale afweging.
 - i. Overweeg naast aandacht voor risico's, door middel van risicoanalyses ook aandacht voor maatschappelijke effecten, door middel van kosten-baten analyses die meer gericht zijn op kansen voor Schouwen-Duiveland.
- 3 Ten aanzien van opstellen van nieuw grondbeleid adviseert de rekenkamercommissie college en raad bij de volgende gemeenten mee te kijken:
 - a. Meerdere gemeenten (waaronder Loon op Zand, Houten, Binnenmaas) zijn bezig met de veranderende rol van actief naar faciliterend grondbeleid, waarin de meeste dit in eerste instantie opnemen in een nota kostenverhaal, vanuit de druk om transparant en volgens de wet kosten te kunnen verhalen. De vervolgstap is om dit te verankeren in één nota. Een nota grondbeleid. Vaak is dit nog niet vertaald. De gemeente Zwolle is hier op dit moment mee bezig.

- b. De gemeente Albrandswaard heeft helder beleid omschreven om gebiedskwaliteit te waarborgen binnen faciliterend grondbeleid. In het beleid zijn mogelijkheden uitgewerkt om partij- en gebiedspecifiek tot afspraken te komen over bijdragen aan een apart gebiedsfonds waaruit maatregelen worden bekostigd met het oog op toevoegen van kwaliteit aan een ruimtelijke ontwikkeling.

Een inspiratiebron voor nieuw te ontwikkelen beleid is mogelijk het essay: "Naar een Nota Grondbeleid Nieuwe Stijl" van het Watertorenberaad (april 2014)

- 4 Verbeter als college verder de interactie met en de verantwoording en informatievoorziening aan de raad door:
 - a. Scenario's in raadsvoorstellen op te nemen die inzicht bieden in maatschappelijke effecten/consequenties van ruimtelijke keuzes;
 - b. Daarin te betrekken de demografische ontwikkeling, de actuele woningmarktsituatie en de concurrentiepositie. Bij de concurrentiepositie gaat het om 'buiten' (andere gemeenten) maar ook om 'binnen' (hoe verhouden de projecten zich t.o.v. elkaar).
 - c. Bekendheid te geven aan de Voorhangprocedure; zorg dat alle raadsleden weten hoe dit werkt en dat altijd iets geagendeerd kan worden ter bespreking.
- 5 Investeer als college in de actuele kennis van de woningmarkt:
 - a. Zorg dat de in de programmabegroting aangekondigde herijking van de kennis van de woningmarkt (laatste prognose is van 2012 en per definitie verouderd) snel wordt uitgevoerd. Er leven geluiden in uw raad van opleving van de woningmarkt en in verschillende regio's is er veel beweging in de woningmarkt. Zorg dat er een objectieve analyse beschikbaar is om het gesprek in de raad goed te kunnen voeren.
 - b. Verken bij het op peil houden van de kennis van de woningmarkt ook andere mogelijkheden zoals open data.

3 Reactie college van B&W



06/06/2016

16ink04381

Rekenkamercommissie Schouwen-Duiveland
t. a. v. Teun van Oostenbrugge

16ink04021

Ons kenmerk	: R&M/leiding	Behandeld door	: G. J. Benou
Uw kenmerk	:	Doorkiesnummer	: (0111) 452
Uw brief van	:	Datum	: 31 mei 2016
Aantal bijlage(n)	:	Verzenddatum	: 03 JUNI 2016

Onderwerp : bestuurlijke reactie op het rapport 'grondbeleid'

Geachte leden van de rekenkamercommissie,

Wij hebben de concept rapportage 'Grondbeleid' van uw commissie in onze vergadering van 31 mei behandeld. De rapportage geeft ons aanleiding tot het maken van de volgende opmerkingen:

1. Wij onderschrijven de vaststelling van de rekenkamercommissie dat de uitvoering van het grondbeleid overwegend goed verloopt. We hebben ons afgelopen jaren ingespannen in de praktijk allerlei verbeteringen door te voeren zoals optimalisering van projectmatig werken en programmasturing, risicobeheersing en het vastleggen van afspraken met initiatiefnemers in intentieovereenkomsten. We constateren dat we afgelopen jaren, vaak in samenwerking met partners, allerlei projecten hebben gerealiseerd. Dat we dit hebben kunnen doen in goede samenwerking tussen raad, college en ambtelijke organisatie en met inachtneming van de nodige zorg voor de financiële positie van de gemeente stemt ons tot tevredenheid.
2. Terecht legt de rekenkamercommissie de vinger bij het feit dat de nota grondbeleid niet meer actueel is. Ons college heeft afgelopen jaren prioriteit gegeven aan de uitvoering van projecten en ruimtelijke initiatieven en de actualisatie van deze nota doorgeschoven. Weliswaar hebben we dit gemeld in de P&C-documenten maar heel expliciet hebben we dit niet onder de aandacht gebracht van de raad. Hoewel in de praktijk geen zaken zijn mis gegaan en wij de gemeenteraad steeds zo goed mogelijk hebben geïnformeerd over projecten en ruimtelijke opgaven ligt hier een verbeterpunt. De in het rapport genoemde aandachtspunten en suggesties betrekken we bij de actualisatie.
3. De rekenkamercommissie noemt een aantal punten ter verbetering van de interactie tussen college en gemeenteraad. In het raadsvoorstel over de aanpak van 't Sas kon de gemeenteraad kiezen uit drie verschillende scenario's. Wij begrijpen uit het rapport dat deze werkwijze de interactie tussen college en raad kan verbeteren. Wij zijn vast voornemens de gemeenteraad bij grotere ruimtelijke opgaven meer opties (scenario's) voor te leggen, zo dat redelijkerwijs mogelijk is. Een tweede punt betreft woningbouwmarkt en woningbouwplanning. Dit onderwerp staat hoog op de agenda van college en raad. Wij begrijpen uit het rapport dat de informatievoorziening aan de raad over dit onderwerp verbetering behoeft. Dit punt nemen wij ter harte en de gemeenteraad kan meer informatie over dit onderwerp tegemoet zien. Ten slotte nog een kleiner punt: de voorhangprocedure. In overleg met de griffier informeren wij de raad over deze procedure.

Hoogachtend,
burgemeester en wethouders van Schouwen-Duiveland,

M.K. van den Heuvel
M.K. van den Heuvel
secretaris

G.C.G.M. Rabelink
G.C.G.M. Rabelink
burgemeester

4 Nawoord opdrachtgever

De rekenkamercommissie heeft met belangstelling kennis genomen van de bestuurlijke reactie van burgemeester en wethouders. De reactie stemt grotendeels tevreden.

Burgemeester en wethouders geven aan onder andere aan met inachtneming van de nodige zorg voor de financiële positie van de gemeente allerlei projecten te hebben gerealiseerd. Dit is wat ons betreft een iets te rooskleurige voorstelling van zaken.

Ondanks de Rijksstatus van anticiperregio hebben we moeten constateren dat alleen al zonder actuele marktsituatie weinig tot geen sturing gegeven kan worden om te kunnen bouwen naar behoefte. Dat dit gepaard kan gaan met verliesneming of planschadeclaims is hierbij niet vreemd. Al deze risico's moeten nog gekwantificeerd worden. Dit kan financiële gevolgen hebben en zo zijn weerslag geven op het weerstandsvermogen.

De rekenkamercommissie stelt de raad voor de aanbevelingen over te nemen en het college van burgemeester en wethouders te verzoeken daar uitvoerig aan te geven. Daarbij adviseert zij de gemeenteraad een tijdspad op te nemen wanneer een nieuw integraal grondbeleid ter vaststelling wordt aangeboden.

De besluitvorming van de gemeenteraad ziet de rekenkamercommissie met belangstelling tegemoet.

In de komende jaarverslagen wordt aan de hand van de van het college van burgemeester en wethouders te ontvangen informatie, verslag gedaan over de uitvoering van het raadsbesluit over de aanbevelingen.

Namens de rekenkamercommissie,

R. Lievense
voorzitter

D.P.W. Joppe
vicevoorzitter

Nota van Bevindingen

1 Grondbeleid

1.1 / Inleiding

Dit hoofdstuk brengt het grondbeleid in beeld dat de gemeente Schouwen-Duiveland voert. In de paragrafen 1.2 en 1.3 beschrijft de rekenkamercommissie het beleid. In paragraaf 1.4 geeft de rekenkamercommissie duiding aan die beschrijving. De in dit hoofdstuk beschreven bevindingen vormen de basis voor het beantwoorden van de deelvragen 1 t/m 3.

- 1 Hoe ziet het vastgestelde grondbeleid er nu uit?
- 2 Welke uitgangspunten liggen hieraan ten grondslag?
- 3 Hoe hebben raad en college hun rol tegen de veranderende context ingevuld?

1.2 / Nota Grondbeleid 2008-2012

De Nota Grondbeleid is verouderd

De Nota Grondbeleid is het document waarin het grondbeleid van de gemeente is beschreven. Dit document is in 2008 vastgesteld door de raad en kende een beoogde looptijd van vier jaar. In 2012 zou de nota weer worden herzien maar wegens het inzetten van capaciteit op andere prioriteiten binnen de afdeling Ruimte & Milieu is hier nog geen invulling aan gegeven. Hoewel het beleid verouderd is heeft de raad niet bewust gemarkeerd in hoeverre het beleid nog steeds van toepassing is. Uit het onderzoek blijkt dat de nota nog steeds functioneert als richtinggevend voor de uitvoeringspraktijk. Op sommige punten is het beleid echter achterhaald door hogere wet- en regelgeving. Een voorbeeld daarbij is dat in het huidige beleid staat dat bij interne leveringen van een object door de behorende afdeling aan het Ontwikkelingsbedrijf tegen marktwaarde wordt overgedragen. Het BBV schrijft echter voor dat dit tegen verkrijgingsprijs moet zijn (art. 63). Dan wordt dat uiteindelijk als hoger kader gevolgd en niet het eigen grondbeleid. De raad is van dergelijke bijstelling van beleid niet op de hoogte gesteld.

De nota biedt inzicht in de instrumenten, maar kent geen eigen doelstellingen

De nota bevat het door de raad vastgestelde kader voor de gemeentelijke positie op de grondmarkt, de inzet van grondbeleidsinstrumenten (onder andere voor verwerving, kostenverhaal en uitgifte) en de wijze van vaststelling van grondprijzen.³ Daarbij zijn in de nota meerdere beleidsniveaus gehanteerd. Zo doet het grondbeleid op strategisch niveau uitspraken over de rol die de gemeente speelt bij de voorbereiding en realisatie van bouwplannen. Op tactisch niveau biedt het beleid richtlijnen voor het ambtelijk apparaat om al naar gelang de specifieke projectsituatie keuzes te maken voor het in te zetten grondbeleidsinstrumentarium.⁴ De nota heeft het karakter van een 'instrumentenkoffer' waarin de *mogelijke* instrumenten zijn benoemd. De nota bevat geen doelstellingen die de gemeente met het grondbeleid wil realiseren. Dat wordt ook benoemd: *'Het grondbeleid is geen doelstelling op zich maar een instrument om andere gemeentelijke beleidsdoelstellingen te realiseren.'*⁵ *Aan het grondbeleid liggen ruimtelijke en sectorale doelstellingen ten grondslag, bijvoorbeeld op het vlak van volkshuisvesting, economisch beleid, ruimtelijke inrichting, milieu, recreatie en toerisme.'* Deze keuze vraagt wel om een heldere beschrijving van

³ Nota Grondbeleid 2008-2012, gemeente Schouwen-Duiveland, p. 4

⁴ Nota Grondbeleid 2008-2012, gemeente Schouwen-Duiveland, p. 7

⁵ Nota Grondbeleid 2008-2012, gemeente Schouwen-Duiveland, p. 9

de doelstellingen die met het grondbeleid worden gerealiseerd in de verantwoording in jaarstukken en projectplannen.

Bij de totstandkoming is met name de (toen) bestaande praktijk beschreven. Een belangrijke aanleiding was de grondexploitatiewet die in werking trad op 1 juli 2008. Met de inwerkingtreding van deze nieuwe wet veranderde de wijze waarop de gemeente kon omgaan met het kostenverhaal in ruimtelijke ontwikkelingen. Omdat de nieuwe wet de gemeente voor keuzes plaatste, zoals het omgaan met het kostenverhaal, is ervoor gekozen om een Nota Grondbeleid op te stellen.⁶ Daarnaast was er de wens om in het beleid van de gemeente bij locatieontwikkelingen transparantie te brengen voor de interne organisatie en externe partijen.⁷ Betrokkenen bij de totstandkoming van het beleid geven aan dat de nota zonder veel discussie tot stand is gekomen en door de raad is vastgesteld.

Uitgangspunt en eerste keuze is actief grondbeleid

In de nota kiest de gemeente Schouwen-Duiveland primair voor een actief grondbeleid. Daar waar wenselijk grijpt de gemeente in op de lokale grond- of vastgoedmarkt om tegen een aanvaardbare prijs maatschappelijke of ruimtelijke processen te initiëren. In de nota staan twee doelen van actief grondbeleid genoemd. Het eerste doel is maximale sturing voor de gemeente op de realisatie van haar beleidsdoelstellingen en het door haar gewenste ruimtegebruik. Het tweede doel is dat de gemeente met actief grondbeleid winst kan behalen die wordt ingezet om andere gewenste, maar niet kostendekkende, ruimtelijke ontwikkelingen te realiseren.⁸ Deze doelstelling is door de crisis onder druk komen te staan waardoor veelal geen winst meer werd behaald om niet kostendekkende ontwikkelingen te realiseren. De nota stelt ook dat het echter niet altijd wenselijk is (te grote risico's) of mogelijk is (eigendomsposities) om een actief grondbeleid te voeren. Als daarvan sprake is kan de gemeente faciliterend grondbeleid of Publiek Private Samenwerking (PPS) inzetten.⁹ In de afweging welke vorm gekozen moet worden, dienen volgens de nota de volgende aandachtspunten in acht te worden genomen:

- / Gemeentelijke visie voor ontwikkelingsrichtingen van kernen en locaties is bepalend
- / Samenhang ruimtelijk beleid en grondbeleid centraal in aanpak en procedures
- / Goede afweging van de inzet van grondbeleidsinstrumenten die elkaar aanvullen en versterken
- / De gemeente zal, daar waar mogelijk, een initiërende en regisserende rol opeisen

Het volgende beleidsuitgangspunt met betrekking tot actief grondbeleid wordt gehanteerd:

“De gemeente Schouwen-Duiveland kiest primair voor een actief grondbeleid. Als gevolg van grondeigendomsverhoudingen of indien er sprake is van complexe risicovolle projecten wordt samenwerking met marktpartijen (facilitair grondbeleid of PPS) niet uitgesloten. De te kiezen samenwerkingsvorm is onder meer afhankelijk van de grondposities, (gewenste) beperking van risico's en inzet van expertise.”¹⁰

⁶ Nota Grondbeleid 2008-2012, gemeente Schouwen-Duiveland, p. 7

⁷ Nota Grondbeleid 2008-2012, gemeente Schouwen-Duiveland, p. 4

⁸ Nota Grondbeleid 2008-2012, gemeente Schouwen-Duiveland, p. 4

⁹ Nota Grondbeleid 2008-2012, gemeente Schouwen-Duiveland, p. 13

¹⁰ Nota Grondbeleid 2008-2012, gemeente Schouwen-Duiveland, p. 14

Binnen het actieve grondbeleid worden de volgende instrumenten genoemd:

- / Minnelijke verwerving, binnen actief grondbeleid geniet dit instrument de voorkeur van de gemeente;
- / Wet voorkeursrecht gemeenten;
- / Onteigeningsinstrument.

Bij de inzet van instrumenten hanteert de gemeente het volgende beleidsuitgangspunt:

“Bij elke locatieontwikkeling opteert de gemeente voor een passend verwervingsinstrument dat in principe zoveel mogelijk past bij een actief grondbeleid. Interne leveringen vinden plaats tegen marktconforme prijzen. Indien gewenst zet de gemeente gericht het instrument van de Wet voorkeursrecht gemeenten in om anticiperend op nieuwe ontwikkelingen verwervingen te verrichten. Met het onteigeningsinstrument wordt terughoudend omgegaan doch kan als uiterste middel worden ingezet.”¹¹

De tweeledige definitie van actief grondbeleid kent in de praktijk een hoofd- en neven doel

In het onderzoek is de betekenis van het begrip ‘actief grondbeleid’ aan de orde gesteld. Op basis van de nota is actief grondbeleid voeren tweeledig. Enerzijds regie houden als gemeente op ontwikkelen om beleidsdoelstellingen te realiseren. Anderzijds kan met actief grondbeleid winst worden behaald om niet kostendekkende ontwikkelingen elders mee te financieren. Winst behalen die kan worden ingezet om andere gewenste, maar niet kostendekkende, ruimtelijke ontwikkelingen te realiseren. In de praktijk wordt de eerste doelstelling als hoofddoel beschouwd en wordt winst behalen als wenselijke bijkomstigheid gezien.

Zo geven betrokkenen aan dat Schouwen-Duiveland niet kan worden vergeleken met veel gemeenten die actieve grondpolitiek voerden. Schouwen-Duiveland heeft in verhouding tot andere gemeenten niet op grote schaal grond aangekocht. Een groot deel van de grondposities is afkomstig uit de voormalige gemeenten die per 1 januari 1997 in de gemeente Schouwen-Duiveland zijn opgegaan. Deze gemeenten hadden al behoorlijke grondposities. Er is in de jaren na de herindeling geen beleid gevoerd waarbij actief gronden zijn aangekocht met als doel financiële winst te realiseren. Door betrokkenen wordt dit als een vorm van actief grondbeleid beschouwd, waarvan in Schouwen-Duiveland nooit sprake is geweest. Actief grondbeleid in Schouwen-Duiveland wordt vooral gezien als een belangrijk instrument om ontwikkelingen, die niet aan de markt kunnen worden overgelaten, te kunnen sturen.

Voorhangprocedure strategische aankopen niet bij alle raadsleden bekend

Strategisch verwervingsbeleid is aan de orde als de gemeente zelf regie wil voeren op een ontwikkeling en andere partijen voor wil zijn.. Ook de prijs van te verwerven gronden kan aanleiding zijn voor de gemeente om in een vroeg stadium te verwerven, bijvoorbeeld wanneer grond nog als landbouwgrond is bestemd en daardoor veel voordeliger is dan als het al bouwgrond is. De nota geeft inzicht in de argumenten voor vroegtijdig aankopen:¹²

- / de gemeente wil in een vroegtijdig stadium een (grond)positie verwerven om initiator te zijn voor toekomstige planontwikkelingen;
- / de gemeente wil onroerende zaken verwerven waarvan de huidige functie geen toekomst meer heeft, waardoor nieuwe ontwikkelingen mogelijk worden;
- / de gemeente wil onroerende zaken verwerven als ruilobject met als doel deze onroerende zaken strategisch in te zetten voor mogelijke verplaatsingsgevallen vanuit ruimtelijke ontwikkelingsprojecten;
- / de gemeente wil (grond)positie verwerven om negatieve effecten op toekomstige planontwikkelingen tegen te gaan.

¹¹ Nota Grondbeleid 2008-2012, gemeente Schouwen-Duiveland, p. 17

¹² Nota Grondbeleid 2008-2012, gemeente Schouwen-Duiveland, p. 18

Vroegtijdig verwerven brengt voor de gemeente ook risico's met zich mee. De afweging of de gemeente over moet gaan tot een strategische aankoop van een onroerende zaak is afhankelijk van een aantal factoren:

- / het ruimtelijk belang: is het noodzakelijk dat de gemeente in het kader van de ruimtelijke ontwikkeling van een gebied in een vroegtijdig stadium onroerende zaken verwerft?
- / het tijdspad: wanneer wordt het gebied in ontwikkeling genomen?
- / het afbreukrisico: hoe groot is het risico dat de ontwikkeling van het betreffende gebied wordt gewijzigd, wordt vertraagd of zelfs niet doorgaat?
- / de aankoopprijs: hoe groot is het financieel risico? Bij een (te) hoge aankoopprijs (boven de marktwaarde bij het huidige gebruik) kan het financieel risico aanzienlijk zijn, mede in relatie tot het eerder genoemde tijdspad. De prijs dient reëel te zijn ten opzichte van de beoogde toekomstige ontwikkelingen.

Bij strategische grondaankopen bepaalt het beleid dat het college met het oog op een snelle besluitvorming het voornemen tot een strategische aankoop via een raadsbrief voorlegt aan de raad, waarbij de raad twee weken de mogelijkheid heeft om wensen en bedenkingen in te brengen tegen het voornemen tot aankoop (de zogenaamde voorhangprocedure).¹³ In de gehouden raadsworkshop werd duidelijk dat niet alle raadsleden op de hoogte zijn van de inhoud van deze bevoegdheid waarbij de raad wensen en bedenkingen kan meegeven, maar ook de mogelijkheid heeft om een strategische aankoop ter bespreking te agenderen.

Bij strategische aankopen hanteert het college het volgende uitgangspunt: *“Voordat het college een besluit tot aankoop neemt legt het zijn voornemen tot aankoop voor aan de raad. De raad heeft twee weken de mogelijkheid wensen of bedenkingen in te brengen tegen een voorgenomen aankoop. Bij het voorleggen van een voornemen tot aankoop wordt een taxatierapport, opgesteld door een onafhankelijk taxateur, toegevoegd waaruit blijkt wat de marktconforme waarde van het te verwerven object is.”*¹⁴

Vaststellen van grondprijzen wordt door het college overgelaten aan de raad

De gemeente hanteert de marktwaardebenadering bij bepaling van de grondprijs. Als beleidsuitgangspunt hanteert de gemeente *“een marktwaardebenadering voor bepaling van de waarde van grond waarbij rekening wordt gehouden met de economische draagkracht van de bestemming, gebruiksmogelijkheden en locatie.”*¹⁵ De raad stelt jaarlijks de grondprijnsbrief vast waarin de grondprijzen voor verschillende functies zijn vastgelegd en afgestemd op de marktontwikkelingen.¹⁶ Betrokkenen in het onderzoek denken verschillend over deze rolverdeling. Uit de bijeenkomst met de raad kwam naar voren dat deze rolverdeling in de praktijk naar wens functioneert.

Faciliterend grondbeleid als tweede mogelijkheid

Daar waar de gemeente kiest voor faciliterend grondbeleid staan de volgende instrumenten de gemeente ter beschikking (conform de nieuwe grondexploitatiewet van 2008)¹⁷:

- / Bestemmingsplan;

¹³ Nota Grondbeleid 2008-2012, gemeente Schouwen-Duiveland, p. 18 en 19

¹⁴ Nota Grondbeleid 2008-2012, gemeente Schouwen-Duiveland, p. 19

¹⁵ Nota Grondbeleid 2008-2012, gemeente Schouwen-Duiveland, p. 23

¹⁶ Nota Grondbeleid 2008-2012, gemeente Schouwen-Duiveland, p. 25

¹⁷ Nota Grondbeleid 2008-2012, gemeente Schouwen-Duiveland, p. 29

- / Exploitatieovereenkomst (kostenverhaal), dit instrument wordt ingezet bij een particuliere grondexploitatie, bij voorkeur een anterieure overeenkomst;
- / Baatbelasting (kostenverhaal), dit instrument wordt alleen ingezet als andere instrumenten niet tot verhaal leiden;
- / Planschade (kostenverhaal), mogelijke planschade wordt verhaald op particulieren en projectontwikkelaars;
- / Grondexploitatiewet.

Onder faciliterend grondbeleid worden ook PPS constructies genoemd (coalitiemodel, alliantiemodel en concessiemodel). Volgens betrokkenen worden deze vormen van grondbeleid niet benut omdat er geen behoefte aan is en er geen expertise op vergaard is. In het uitzonderlijke geval van het project Poortambacht 11 wordt wel gebruik wordt gemaakt van een vorm van Publiek-Private Samenwerking, namelijk via de bouwclaim constructie of het coalitiemodel (zie hoofdstuk 2).

Duidelijke kaders voor winst- en verliesneming

In het beleid wordt genoemd dat de bepalingen uit het BBV 2004 worden gevolgd in de wijze waarop de paragraaf Grondbeleid is ingericht.¹⁸ Daarnaast is als beleidsuitgangspunt gesteld dat iedere grondexploitatie jaarlijks bij de vaststelling van de begroting wordt herzien door een nieuwe inschatting te maken van de nog te verrichten werkzaamheden en de nog te realiseren opbrengsten.¹⁹ Op grond van artikel 16 van het BBV is vastgesteld dat voor een negatief exploitatieresultaat een voorziening wordt getroffen. Indien een grondexploitatie het toelaat wordt tussentijds winst genomen onder voorwaarden. Tussentijdse winstneming wordt alleen toegepast indien:

- / de laatste herziening van de grondexploitatie maximaal één jaar oud is en de nog te maken kosten derhalve zijn te voorzien;
- / uit de exploitatie blijkt dat het positieve saldo op einddatum minimaal € 100.000 bedraagt;
- / minimaal 80% van de gronden binnen (een fase van) het exploitatiegebied is verkocht;
- / de restant looptijd van (een fase van) het plan nog maximaal drie jaar bedraagt.

Verder is bepaald: *“Een tussentijdse winstneming bedraagt minimaal € 50.000 en wordt afgerond op € 10.000. Op einddatum van de planexploitatie dient na het nemen van een tussentijdse winst een minimaal positief saldo van € 50.000 te resteren als buffer voor onvoorziene tegenvallers.”*²⁰

De gemeente hanteert een financiële verordening uit 2012 waarin is vastgelegd dat de raad de programmabegroting en de jaarrekening autoriseert met de opgenomen mutaties van reserves en dotaties aan voorzieningen. Er zijn in de financiële verordening geen bevoegdheden verankerd die specifiek van toepassing zijn op het grondexploitatiebeleid en het weerstandsvermogen.²¹

Risicomanagement met name gericht op de projectrisico's

Grondexploitaties met enige omvang worden jaarlijks aan een risicoanalyse onderworpen. De grondexploitaties met enige omvang zijn in de praktijk de grotere woningbouw-, bedrijventerreinen- en recreatieontwikkelingen. Er zijn geen criteria gekoppeld aan het begrip 'met enige omvang' zodat helder op

¹⁸ Nota Grondbeleid 2008-2012, gemeente Schouwen-Duiveland, p. 32

¹⁹ Nota Grondbeleid 2008-2012, gemeente Schouwen-Duiveland, p. 34

²⁰ Nota Grondbeleid 2008-2012, gemeente Schouwen-Duiveland, p. 35

²¹ Financiële verordening gemeente Schouwen-Duiveland 2012, art. 3

papier staat wanneer er wel en wanneer er niet een risicoanalyse wordt uitgevoerd. Er wordt inzicht gegeven in de bandbreedte van de risico's, rekening houdend met de mogelijke waarschijnlijkheid dat deze risico's zich voordoen en de mogelijke financiële gevolgen. De bandbreedte van de risico's wordt in relatie gezien tot het benodigde weerstandsvermogen.²² De risicoanalyse wordt gemaakt in een zogenaamde risicokaart waarvan de onderwerpen in de nota zijn benoemd. Het gaat dan om onder andere fasering, looptijd, markt, rente, organisatie, fiscaliteiten, milieu, et cetera. In de huidige praktijk is het zo geregeld dat het ontwikkelingsbedrijf zelf voor voldoende weerstandsvermogen zorgt in relatie tot de bouwgrondexploitatie en niet leunt op het concern.²³

Specifiek voor risicomanagement is ten tijde van dit onderzoek een notitie in de routing gebracht voor vaststelling door het bestuur. Middels dit instrument wordt het risicobeheer verbeterd. Het doel van het instrument is om risico's expliciet te maken en te beheersen, proactief met risico's om te gaan en bewust en gestructureerd met risico's om te gaan.²⁴ Het instrument onderscheidt een stappenplan voor risico-inventarisatie met als resultaat een matrix waarin de kans van optreden en de impact van het risico in termen van tijd en geld inzichtelijk zijn gemaakt. Op basis van de matrix kan vervolgens worden geprioriteerd. Het instrument onderscheidt drie typen risico's: project-, organisatie- en omgevingsrisico's:

Tabel 1.2. risico categorieën

Categorie	Risicogroep
Projectrisico's	Samenwerking en proces Plankwaliteit Planontwikkeling Grondexploitatie Ruimtelijk en technisch Exploitatie
Organisatierisico's	Processen Structuur Cultuur Personeel
Omgevingsrisico's	Politiek en bestuurlijk Maatschappelijk

In het instrument zijn de projectrisico's het meest concreet uitgewerkt. Deze subcategorieën zijn ook het gemakkelijkst te kwantificeren. Het inschatten en zo mogelijk kwantificeren van de omgevingsrisico's is een meer ingewikkelde opgave. Dat de laatste categorie het minst concreet in subcategorieën is uitgewerkt belemmert het afwegen van deze risico's. Wat wordt er onder 'politiek en bestuurlijk' verstaan? Gaat het hier om interne politieke of bestuurlijke risico's of horen daar ook bestuurlijke risico's bij met naburige gemeenten of andere overheden? Maatschappelijk zou idealiter meer zijn uitgesplitst in verschillende subcategorieën zoals bijvoorbeeld weerstand van omwonenden, mate van aansluiting bij de behoefte, en mate van afstemming op demografische ontwikkelingen. Ook zouden maatschappelijke risico's kunnen gaan over effecten van de ruimtelijke ingreep op de directe omgeving in termen van leefbaarheid en veiligheid. Omgevingsrisico's zijn eveneens plannen van projectontwikkelaars en woningbouwcorporaties in de omgeving.

²² Nota Grondbeleid 2008-2012, gemeente Schouwen-Duiveland, p. 39

²³ Nota Grondbeleid 2008-2012, gemeente Schouwen-Duiveland, p. 40

²⁴ Notitie risicomanagement Ruimtelijke projecten, gemeente Schouwen-Duiveland, p. 3

Nota Grondbeleid beschrijft de rollen en verantwoordelijkheden duidelijk²⁵

De gemeenteraad stelt de Nota Grondbeleid vast. Daarnaast heeft zij de volgende bevoegdheden:

- / vaststellen van de exploitatieverordening;
- / vaststellen grondexploitatiebegrotingen;
- / beschikbaar stellen van financiële middelen (budgetten);
- / het onttrekken van middelen uit de reserves van het ontwikkelingsbedrijf;
- / beslissing tot het toepassen van de Wet Voorkeursrecht Gemeenten.
- / jaarlijks wordt door het college een grondprijnsbrief gemeente Schouwen-Duiveland ter vaststelling aan de raad aangeboden.²⁶

Het college van B&W is verantwoordelijk voor de uitvoering van het grondbeleid en legt verantwoording af via de jaarstukken. Het college is verantwoordelijk voor en bevoegd tot:

- / het aan- en verkopen van (bouw)grond en overige onroerende zaken;
- / het besluiten tot het sluiten van huur- en verhuurovereenkomsten;
- / het verstrekken van opdrachten en werken aan private partijen en het gunnen en aanbesteden van werken, diensten en leveringen;
- / het besluiten tot het aangaan van samenwerkings- en exploitatieovereenkomsten;
- / het toekennen van planschadevergoedingen ex. Art. 49 WRO.

De ambtelijke organisatie is belast met de operationele uitvoering. De voorbereiding, uitwerking en toepassing van het grondbeleid om de doelen uit het sectorale beleid te realiseren liggen primair bij de cluster Ontwikkelingsbedrijf van de afdeling Openbare Werken (nu: afdeling Ruimte & Milieu).

1.3 / Nota Kostenverhaal 2012

Nota Kostenverhaal in 2012 aan beleid toegevoegd

In 2012 heeft de raad van Schouwen-Duiveland een Nota Kostenverhaal vastgesteld. In deze nota liggen de uitgangspunten vast op welke manier de gemeente grondexploitatiekosten, waaronder gebiedsgerelateerde kosten, bovenwijkse voorzieningen, bijdrage in ruimtelijke ontwikkeling en bovenplanse kosten (verevening), verhaalt op initiatiefnemers van ruimtelijke ontwikkelingen. In de nota staat vermeld dat de inhoud van de nota onderdeel uitmaakt van het grondbeleid en bij de eerstvolgende actualisatie van de Nota Grondbeleid wordt verwerkt. Dit heeft nog niet plaatsgevonden in de praktijk.

1.4 / Duiding rekenkamercommissie

Dit hoofdstuk behandelt het grondbeleid van Schouwen-Duiveland. Hieronder benoemt de rekenkamercommissie puntsgewijs de belangrijkste bevindingen:

- / De rekenkamercommissie merkt op dat de nota een geldingsduur had tot 2012 en in de afgelopen vier jaar niet is geactualiseerd. Evenmin is bewust gemarkeerd in hoeverre de nota nog van kracht is. Sommige delen van het beleid zijn verouderd en worden in de praktijk niet meer gevolgd. De raad is van deze keuze niet op de hoogte gebracht.

²⁵ Nota Grondbeleid 2008-2012, gemeente Schouwen-Duiveland, p. 41-42

²⁶ Nota Grondbeleid 2008-2012, gemeente Schouwen-Duiveland, p. 25

- / De nota grondbeleid geeft vooral een inkijk in de verschillende instrumenten die de gemeente voor het grondbeleid tot haar beschikking heeft. Benoemd is dat het grondbeleid geen eigen doelstellingen kent maar bedoeld is om andere (maatschappelijke) doelstellingen te realiseren. Omdat voor deze insteek is gekozen moet in projectplannen en de paragraaf grondbeleid duidelijk worden welke doelstellingen beoogd worden en zijn behaald (voor bevinding zie hoofdstuk 3).
- / Het beleidsuitgangspunt 'actief grondbeleid' heeft een tweeledige betekenis waarbij in de praktijk een hoofd- en nevendoeel worden onderscheiden.
- / Het beleid voor risicobeheersing en bijbehorend instrumentarium voorziet vooral in het benoemen en kwantificeren van de projectrisico's. De organisatie- en omgevingsrisico's zijn minder gedetailleerd uitgewerkt in subcategorieën.
- / In de nota is duidelijk bepaald hoe met winst- en verliesneming wordt omgegaan met helder afgebakende grenzen en duidelijk benoemde reserves en voorzieningen.
- / De nota spreekt zich duidelijk uit over rollen en verantwoordelijkheden voor college en raad in het grondbeleid. Ook is duidelijk opgenomen hoe de voorhangprocedure voor de raad bij strategische aankopen is ingericht (hoewel niet alle raadsleden deze procedure blijken te kennen).
- / De nota spreekt zich niet uit over rolverdeling van raad en college in grote projecten. De beschreven rol- en taakverdeling wordt als van toepassing verklaard over grote en kleine projecten. De rekenkamercommissie merkt op dat er geen nadere eisen zijn gesteld voor de informatievoorziening in grote ruimtelijke projecten.
- / De nota geeft geen inzicht in de wijze waarop de informatievoorziening aan de raad over de voortgang van het grondbeleid is ingericht.

2 Uitvoeringsbeleid

2.1 / Inleiding

Dit hoofdstuk brengt de uitvoeringspraktijk in beeld van het grondbeleid in de gemeente Schouwen-Duiveland. Omdat het grondbeleid als een instrument wordt gezien gaat het in de uitvoeringspraktijk concreet over de wijze waarop de gemeente ruimtelijke projecten ten uitvoer brengt of regie voert op ruimtelijke projecten van projectontwikkelaars. In de beschrijving van de uitvoeringspraktijk wordt gebruikgemaakt van voorbeelden uit ruimtelijke projecten van de gemeente. Het gaat om Business Park Zierikzee, Poortambacht 11, Haringvlietplein en 'Innovation Island'. Daarnaast gaat dit hoofdstuk in op het zicht van de gemeente op de actuele marktsituatie en de vertaling daarvan naar beleid en uitvoering. De paragrafen 2.2, 2.3 en 2.4 gaan in op de uitvoeringspraktijk en de actuele marktsituatie. In paragraaf 2.5 geeft de rekenkamercommissie duiding aan die beschrijving. De in dit hoofdstuk beschreven bevindingen vormen de basis voor het beantwoorden van de deelvragen 4 t/m 7.

- 4 *Hoe ziet de uitvoering van het grondbeleid er nu in de praktijk uit?*
- 5 *In hoeverre wijkt dit af van het vastgestelde beleid?*
- 6 *Indien het afwijkt, wat zijn daarvan de oorzaken?*
- 7 *Indien het afwijkt, wat zijn daarvan de consequenties?*

2.2 / Handboek voor de praktijk: Leidraad ruimtelijke projecten

Leidraad beschrijft de uitvoering van het grondbeleid

Binnen de ambtelijke organisatie wordt een 'Leidraad ruimtelijke projecten' gehanteerd. In opdracht van het managementteam van de gemeente is deze leidraad in 2012 opgesteld. Omdat de rol en verantwoordelijkheid van de gemeente per ruimtelijk project kunnen verschillen is deze leidraad opgesteld. De leidraad beschrijft op welke wijze en onder welke condities de gemeente de samenwerking bij de voorbereiding en uitvoering van ruimtelijke plannen vorm en inhoud geeft. In de leidraad worden zeven fases onderscheiden en de beslismomenten die bij deze fases horen:²⁷

Fase	Fasebeschrijving	Actie/werkzaamheden
Fase 0	Pre-initiatiefase	Intake initiatief
Fase 1	Initiatiefase	Onderzoek naar de haalbaarheid
Fase 2	Definitiefase	Opstellen programma van eisen
Fase 3	Ontwerpfase	Opstellen stedenbouwkundigplan
Fase 4	Vorbereidingsfase	Uitvoeren bestemmingsplan en voorbereiding stedenbouwkundigplan
Fase 5	Realisatiefase	Uitvoeren stedenbouwkundigplan
Fase 6	Beheersfase	Overdracht openbaar gebied voor permanent beheer

²⁷ Leidraad ruimtelijke projecten, gemeente Schouwen-Duiveland, 5 januari 2012, p. 10

Per fase is aangegeven wat de rol en verantwoordelijkheid is van de gemeente en initiatiefnemer. Daarnaast is aangegeven welke organisatorische, juridische en financiële aspecten van belang zijn in de samenwerking met de initiatiefnemer. De leidraad vormt de basis voor goede afspraken in het planproces. In het planproces geldt dat gemeente en initiatiefnemer samen afspreken dat zij het stappenplan zullen volgen, met als gevolg een transparant en, zoals aangegeven in de leidraad, een veel plezieriger proces en goede resultaten. Ook spreken zij met elkaar af wat ieders taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden zijn.²⁸ Betrokkenen geven aan dat in de praktijk de leidraad grotendeels wordt gevolgd. In bijzondere gevallen wordt afgeweken van de richtlijn, bijvoorbeeld als er extra snelheid moet worden gemaakt. Niet duidelijk is geworden in welke gevallen er concreet wel en niet van de leidraad wordt afgeweken.

Een projectorganisatie en overeenkomsten vormen de basis

In de leidraad is voorgeschreven hoe ruimtelijke projecten organisatorisch moeten worden aangepakt. Zo kent elk project een ambtelijk en bestuurlijk opdrachtgever en opdrachtnemer (projectleider). De projectleider is verantwoordelijk voor het instellen van een interne projectgroep of begeleidingsgroep bestaande uit diverse gemeentelijke disciplines die nodig zijn voor de planvorming en uitvoering.²⁹ De leidraad stelt dat voor ruimtelijke projecten twee overeenkomsten worden gesloten met de initiatiefnemer, namelijk een intentieovereenkomst en een anterieure of posterieure exploitatieovereenkomst.³⁰ Bij particuliere initiatieven worden tevens afspraken gemaakt over de dekking van de gemeentelijke kosten.³¹ De leidraad heeft het voeren van een intentieovereenkomst in de uitvoering op de kaart gezet. Daarvoor werd niet altijd met een dergelijke overeenkomst gewerkt.

2.3 / Uitvoering van grondbeleid en projecten in de praktijk

Afdeling Ruimte & Milieu is verantwoordelijk voor de uitvoering van het grondbeleid

De afdeling Ruimte & Milieu bestaat uit circa 50 personen verdeeld over 3 clusters: Vergunningverlening, Omgevingsbeleid en Ontwikkelingsbedrijf. De afdeling wordt aangestuurd door het afdelingshoofd, de clusters hebben elk een eigen coördinator. Het Ontwikkelingsbedrijf voert met name het grondbeleid uit. Het gaat dan om het projectmanagement van ruimtelijke projecten waaronder samenwerking met marktpartijen en het opstellen en actualiseren van grondexploitaties. Het cluster Ontwikkelingsbedrijf bestaat uit de volgende functionarissen:

- / een clustercoördinator;
- / twee projectmanagers;
- / twee projectleiders;
- / een jurist;
- / een beleidsmedewerker grondzaken die tevens de planeconoom van het cluster is;
- / een bedrijfscontactfunctionaris;
- / een administratief medewerker.

De beide projectmanagers en projectleiders zijn verantwoordelijk voor projecten. De projectmanagers zijn verantwoordelijk voor de grootste en meest complexe projecten. Niet alle professionele rollen binnen de

²⁸ Leidraad ruimtelijke projecten, gemeente Schouwen-Duiveland, 5 januari 2012, p. 9

²⁹ Leidraad ruimtelijke projecten, gemeente Schouwen-Duiveland, 5 januari 2012, p. 7

³⁰ Leidraad ruimtelijke projecten, gemeente Schouwen-Duiveland, 5 januari 2012, p. 8

³¹ Leidraad ruimtelijke projecten, gemeente Schouwen-Duiveland, 5 januari 2012, p. 9

afdeling zijn vervangbaar waardoor de organisatie een zekere kwetsbaarheid in zich draagt. Het onderzoek heeft niet aangetoond dat dit tot problemen leidt in de praktijk.

De cultuur kenmerkt zich door mondelinge overdracht

Wekelijks is er overleg tussen de portefeuillehouder, de coördinator Ontwikkelingsbedrijf en het afdelingshoofd Ruimte & Milieu. De stand van zaken van verschillende projecten wordt dan doorgenomen en zo nodig wordt ook de betrokken ambtenaar uitgenodigd. Daarnaast is er elke twee weken een werkoverleg tussen de clustercoördinator en het afdelingshoofd, alsook een overleg tussen afdelingshoofd/ambtelijk opdrachtgever met de projectmanagers en projectleiders. Ook is er een integraal overleg met projectleiders waar zij onderling afstemmen. Dit overleg vindt ééns per 6-8 weken plaats. Tot slot is er het clusteroverleg van het Ontwikkelingsbedrijf (zonder het afdelingshoofd) dat een aantal keer per jaar plaatsvindt.

Niet in een vaste structuur, maar daar waar nodig heeft de portefeuillehouder ook overleg over de projecten samen met de projectleider of projectmanager en het afdelingshoofd. Signalering of overleg nodig is, ligt in gezamenlijkheid bij de projectleider/projectmanager, de bestuurlijk opdrachtgever (portefeuillehouder) en de ambtelijk opdrachtgever (afdelingshoofd). Benadrukt wordt door betrokkenen dat, indien noodzakelijk, afstemming wordt gezocht of wordt georganiseerd.

Gemeente verwerft op kleinere schaal gronden

Betrokkenen geven aan dat in circa 80% van de afwegingen voor een bepaald instrumentarium (actief/faciliterend) de dan aanwezige grondpositie bepalend is voor de strategie. Als de grondpositie bij de ontwikkelaar ligt dan heeft facilitair beleid de voorkeur. Als de gemeente zelf de gronden al in bezit heeft dan heeft zelf ontwikkelen de voorkeur, maar er zijn in de praktijk ook uitzonderingen zoals de herstructurering Haringvlietplein waarbij middels een prijsvraag een ontwikkelende partij is gezocht. In de loop van de tijd zet de gemeente actief grondbeleid als instrument minder in en verwerft op kleinere schaal dan voorheen. Tevens is door betrokkenen aangegeven dat er geen gebruik wordt gemaakt van PPS constructies die het beleid wel biedt. De reden zou zijn dat de gemeente op dit punt niet over expertise beschikt en ook niet de behoefte kent om deze constructies in te zetten. In de praktijk wordt bij uitzondering in het project Poortambacht 11 wel gewerkt met in een PPS constructie.

Voorzichtiger met het instrument actief grondbeleid

In hoofdstuk 1 kwam aan de orde dat de doelstelling van het instrument actief grondbeleid een hoofd- en neven-doel kent. De motivatie achter het instrument is vooral de drive om regie te kunnen houden op een ruimtelijke ontwikkeling met het oog op gemeentelijke doelstellingen zoals leefbaarheid. Ook in de toekomst wenst de gemeente actief grondbeleid te voeren als daar aanleiding voor is. In de afgelopen jaren was het college wel voorzichtiger met actief grondbeleid en er is weinig grond voor toekomstige ontwikkelingen aangekocht. Op dit moment worden gronden en objecten uitsluitend aangekocht als ook daadwerkelijk een plan voor handen is.

Een voorbeeld van het recent inzetten van het instrument actief grondbeleid is de aankoop van een boerderij bij het businesspark Zierikzee. Het aankopen van deze gronden voor de ontwikkeling van bedrijventerrein was sec geen argument om tot verwerving over te gaan. Wel de locatie van de boerderij die niet paste bij de uitstraling van het businesspark. De aankoop bracht risico's met zich mee, maar deze zijn geïnventariseerd, gekwantificeerd en beperkt met subsidie. De raad heeft uiteindelijk met de aankoop ingestemd. Een ander recent voorbeeld is de strategische aankoop van een deel van het Haringvlietplein waar de gemeente

middels een structuurvisie beleid had opgesteld om dit gebied een impuls te geven en verdere verloedering tegen te gaan (zie ook hoofdstuk 'Verantwoording en informatievoorziening').

Grondexploitaties en grondprijnsbrief worden jaarlijks geactualiseerd

Bij een nieuwe ontwikkeling stemmen de planeconoom en de stedenbouwkundige samen af hoe met enerzijds de kwaliteit in het plan en anderzijds de kosten van het plan wordt omgegaan. Kwaliteit en kosten worden tegen elkaar afgezet maar in de praktijk vormt financiële gezondheid uiteindelijk de belangrijkste factor die het opneemt tegen de kwaliteit. De afweging tussen kwaliteit en kosten wordt zowel bij het openen van een grondexploitatie als ook bij de actualisatie van een grondexploitatie belangrijk gevonden.

Bij de jaarlijkse actualisatie van grondexploitaties zijn de planeconoom, projectmanagers, projectleiders en de clustercoördinator betrokken. De input voor de actualisatie komt grotendeels van de projectleiders en het resultaat wordt altijd weer met de projectleider afgestemd. Eenheidsprijzen in de exploitatie voor bijvoorbeeld civiele en cultuurtechnische werken worden door civiele projectleiders uit het cluster Infra van de afdeling Openbare Werken gecontroleerd.

De grondprijnsbrief wordt jaarlijks door de raad vastgesteld. De grondprijnsbrieven worden opgesteld op basis van taxatierapporten van makelaars in de omgeving. Zij geven hun advies over de vraag wat de marktontwikkeling is binnen een betreffende exploitatie. De raad benut soms de vaststellingsbevoegdheid van de grondprijnsbrief. Een voorbeeld is dat de raad een aantal jaren geleden de grondprijzen voor de grond van bedrijventerreinen heeft verlaagd om bedrijven te trekken. Het heeft niet geleid tot meer vestigingen.

Het gelijktijdig ontwikkelen van Noorderpolder en Poortambacht wordt als onhandige keuze gezien

De grootste projecten die de gemeente op dit moment in ontwikkeling heeft zijn de projecten Noorderpolder en Poortambacht. Achteraf gezien zijn betrokkenen niet gelukkig met het feit dat beide projecten tegelijkertijd in ontwikkeling zijn genomen. Door de crisis, waarin de vraag naar woningen sterk terugliep, beconcurrerden de projecten elkaar in toenemende mate. Van het gelijktijdig in ontwikkeling nemen van de beide gebieden is ambtelijk geadviseerd dat niet te doen, maar volgens betrokkenen is het besluit om beide gebieden gelijktijdig te gaan ontwikkelen in een geheel andere tijd is gemaakt, want de projecten zijn voor 2008 al opgestart.

In het project Noorderpolder is de gemeentelijke grondpositie van circa 4 ha verkocht aan de ontwikkelaar die de rest van het plangebied in eigendom had. Deze marktpartij ontwikkelt hier op eigen risico circa 700 woningen. De gemeentelijke strategie is daarin faciliterend. Bij het project Poortambacht 11 gaat het om een bouwclaimconstructie met een dochteronderneming van Volker Wessels. De gemeente heeft grond aangekocht van de ontwikkelaar in ruil voor de afname van bouwrijpe kavels door de ontwikkelaar. In dit geval wordt dus het coalitiemodel uit het beleid toegepast.

Voorbeeld: Heroriëntatie Poortambacht 11 in gang gezet om weer 'beweging' te krijgen

Vanaf 2012 zijn er met Heffer en van Elzaker BV (hierna HvE), de ontwikkelaar van het project Poortambacht 11, gesprekken gevoerd over een heroriëntatie in de ontwikkeling van het gebied. Op dat moment, medio 2012, zijn er van de 350 te bouwen woningen 177 verkocht, wat betekent dat er nog 173 verkocht moeten worden.³² Het probleem is dat het aanbod niet aansluit op de markt en dat de grondprijzen te hoog zijn. Ook ontbreekt het aan klantgerichte verkoopbegeleiding. De inschatting die wordt gemaakt is

³² Bijlage bij Raadsvoorstel, Herontwikkeling Poortambacht 11, 14 januari 2014, p. 1

dat het onder de in de samenwerkingsovereenkomst (SOK) opgenomen bepalingen niet realistisch is dat er nog gronden worden verkocht. Om die reden wordt gekozen voor het ontbinden van de overeenkomst en het na een heroriëntatie aangaan van een nieuwe overeenkomst.³³ Door zowel de gemeente als HvE wordt hiervoor goede mogelijkheden gezien. De gesprekken zijn gegaan over gewijzigde stedenbouwkundige uitgangspunten, variatie in woningbouwprogramma, een aangepast verkoopprijsniveau en fasering. De uitkomst vormt de basis voor het vastleggen van afspraken in een nieuwe SOK.³⁴

In de toelichtende bijlage bij het raadsvoorstel wordt gesteld: *“Intensief overleg tussen HvE en de gemeente heeft ertoe geleid dat beide partijen concluderen dat met nieuw en een fris elan een herontwikkeling tot de mogelijkheden behoort. Met inschakeling van een lokale ontwikkelaar/aannemer, Van der Poel een dochteronderneming van Volker Wessels met kennis van en ervaring in de Zeeuwse markt, zijn beide partijen van mening dat dit met succes mogelijk wordt geacht.”*³⁵

Op grond van de actieve informatieplicht moet de raad meegenomen worden in het proces om te komen tot ontbinding en het sluiten van een nieuwe samenwerkingsovereenkomst voor de realisatie van het woningbouwplan Poortambacht 11. Hieraan is middels een raadsbrief invulling gegeven.³⁶

De heroriëntatie en de nieuwe samenwerkingsovereenkomst resulteren vanwege het aanpassen van de grondprijzen naar marktconforme prijzen en het andere, naar beneden bijgestelde, woningaanbod, wel in een verlies op de grondexploitatie. Het tekort op de grondexploitatie bedraagt € 2.750.000,- en wordt ineens genomen, gedekt vanuit de algemene reserve.³⁷ De aangepaste stedenbouwkundige inzichten worden samen met de herziene grondexploitatie en het voorlopige onderhandelingsakkoord met de ontwikkelaar, ter besluitvorming voorgelegd aan de raad.

Betrokkenen geven aan dat de gemeente met deze heroriëntatie zich maximaal heeft ingespannen om het verlies tot een minimum te beperken. De inschatting van betrokkenen is dat als er niets zou veranderen, het af te boeken verlies naar verwachting groter zou zijn omdat dan de complete waarde op termijn zou moeten worden afgeboekt. Ook is aangegeven dat het college met deze strategie hoopt dat ook marktpartijen dit voorbeeld volgen en inzien (bijvoorbeeld in Noorderpolder) dat heroverwegen en verliezen nemen nodig zijn om toekomstige ontwikkelingen weer een kans te geven. Uit de bijstelling Poortambacht blijkt niet dat het eveneens vastgelopen project Noorderpolder in de heroriëntatie is betrokken. Beide projecten staan met elkaar in verband omdat het beide uitleglocaties van Zierikzee zijn en voor een groot gedeelte dezelfde doelgroepen aanspreken. Ingrijpen in het ene project heeft consequenties voor het andere project en niet duidelijk blijkt uit de heroriëntatie hoe daarin met dit gegeven is omgegaan.

2.4 / Omgang met actuele marktsituatie

Woningmarktanalyse 2010 toont bevolkingskrimp en economische recessie aan

In 2010 is er door Quintis een woningmarktanalyse van Schouwen-Duiveland opgesteld. Uit deze analyse komt naar voren dat in de periode 2004-2010 de bevolking van Schouwen-Duiveland licht is gedaald, waarmee de gemeente vooruitloopt op de ontwikkeling van bevolkingsdaling in Nederland. De daling is grotendeels te verklaren door de vergrijzingstrend: het aandeel huishoudens van 60 jaar en ouder is bijna

³³ Raadsbrief, samenwerkingsovereenkomst Poortambacht 11, 1 mei 2013

³⁴ Raadsbrief, samenwerkingsovereenkomst Poortambacht 11, 1 mei 2013, p. 1

³⁵ Bijlage bij Raadsvoorstel, Herontwikkeling Poortambacht 11, 14 januari 2014, p. 1

³⁶ Raadsbrief, samenwerkingsovereenkomst Poortambacht 11, 1 mei 2013

³⁷ Raadsvoorstel Herontwikkeling Poortambacht 11 Zierikzee, 28 januari 2014, p. 4

overall in Schouwen-Duiveland toegenomen. Wat betreft de woningvoorraad is er in dezelfde periode een toename geweest die sneller is dan gemiddeld in Nederland. Deze woningvoorraad bestaat in 2010 voor twee derde uit koopwoningen en met name in Zierikzee zijn er goedkope koopwoningen (met een WOZ-waarde onder de € 200.000). De economische crisis is dan al goed zichtbaar: de verkoop van woningen is afgenomen met 30%.

Uit de woningmarktanalyse komt de aanbeveling naar voren dat de gemeenten terughoudend is met het woningbouwprogramma. Quintis komt tot een verwachte uitbreidingsbehoefte van 670 in tien jaar, wat neerkomt op een halvering van het op dat moment geldende beleid. Verder wordt aanbevolen om geen aanvulling te doen met duurdere koopwoningen, maar wel in de huursector nultredenwoningen (gelijkvloerse woningen voor ouderen) en duurdere eengezinswoningen te realiseren. Er is sprake van een overschot aan goedkope huurwoningen, waardoor de gemeente zal moeten bekijken of sloop of nieuwbouw mogelijk is. Een andere belangrijke aanbeveling is om het aanbod van (intramurale) voorzieningen in de kernen ten behoeve van ouderen te bekijken, zodat er adequaat kan worden ingespeeld op de vergrijzing.

Conclusies & aanbevelingen Woningmarktanalyse 2010

- 1 Stel een meer terughoudend woningbouwprogramma op, dat uitkomt op (netto) circa 670 woningen. Omdat uit de praktijk blijkt dat een flink deel van de plannen niet doorgaat, kan het bruto woningbouwprogramma omvangrijker zijn. Een overplanning van 30% is gangbaar, om op het gewenste aantal te komen.
- 2 Realiseer in de huursector vooral nultredenwoningen en duurdere eengezinswoningen (vanaf € 511,-). In de koopsector is aanvulling gewenst met (een beperkt aantal) appartementen. Geen aanvulling met duurdere koopwoningen.
- 3 Bekijk sloop/nieuwbouw van overschot goedkopere huurwoningen.
- 4 Geen 'starterswoningen' bouwen om starters te behouden.
- 5 Verruim evt. beleid omtrent tweede woningen
- 6 Bekijk aanbod voorzieningen in kernen mbt vergrijzing en toekomstbestendigheid intramurale voorzieningen.
- 7 Stel regelmatig overzicht op voor ingrepen in de woningmarkt, houdt ontwikkelingen bij.

In 2012 is de plancapaciteit nog steeds veel hoger dan de vraag

In november 2012 is een woningmarktverkenning in Schouwen-Duiveland uitgevoerd ten behoeve van het Provinciaal Omgevingsplan.³⁸ Hierin wordt beschreven dat de bevolking en het aantal huishoudens in de gemeente voorlopig (zeer beperkt) blijven groeien, maar dat na 2024 zowel de bevolking als het aantal huishoudens zal gaan dalen. Ten opzichte van de woningmarktanalyse uit 2010 is dit een positievere analyse. Deze ontwikkeling gaat gepaard met een toename van 1-persoonshuishoudens, vooral van ouderen. De verkenning resulteert in aandacht voor kansen en opgaven in de bestaande woningvoorraad, in plaats van aandacht voor nieuwbouw.

De verkenning schetst een profiel van de gemeente Schouwen-Duiveland. De gemeente kenmerkt zich als een dunbevolkt gebied met veel toerisme. Ook is de gemeente het meest vergrijsd van Zeeland en zal dat in 2030 nog steeds zijn. Verder is de woningvoorraad in de gemeente het duurst en grootst in Zeeland.

³⁸ Stec groep (2012). Regionale woningmarktverkenning Schouwen-Duiveland. Deelrapport van woningmarktverkenning van vijf Zeeuwse regio's ten behoeven van het Provinciaal Omgevingsplan.

Uit de verkenning komen enkele woningmarkttopgaven naar voren. Als kwantitatieve opgave wordt aangegeven dat de plancapaciteit veel hoger is dan de vraag. Overaanbod moet worden voorkomen, door te prioriteren en te kiezen tussen plannen. De kwalitatieve opgave is dat er meer behoefte zal komen aan levensloopbestendige woningen, driekamerwoningen en huurwoningen vanaf € 562. Nieuwbouw zou zich dus op dit soort woningen moeten richten, vermeldt de woningmarktverkenning.

In de Woonvisie wordt ingegrepen in de woningbehoefte

Actualisatie van het woonbeleid noodzakelijk

Op 27 juni 2013 is de Woonvisie 2013-2022 vastgesteld door de gemeenteraad. De Woonvisie geeft de kaders aan voor de uitvoering van het woonbeleid en de herprogrammering. In de Woonvisie is te lezen dat diverse trends aanleiding geven om het woonbeleid te actualiseren. Het gaat om de economische recessie met als gevolg stagnatie in de doorstroming, strengere hypotheekvoorspraken, onzekere carrièreperspectieven en stagnatie in de bouw en verkoop van nieuwbouwwoningen. De Woonvisie is tot stand gekomen in samenspraak met maatschappelijke partners, zoals woningcorporaties, makelaars, zorg- en welzijnsleveranciers, zorgkantoor, provincie, consumentorganisaties, dorps- en stadsraden en ontwikkelaars.

Figuur 2.4 kansen en bedreigingen, sterkten en zwakten

<p>Sterkten</p> <ul style="list-style-type: none"> • Veel grote woningen • Grote woningen bieden veel mogelijkheden tot woningaanpassing • Aantrekkelijke woonmilieus met elk zijn specifieke kwaliteiten • Veel kwaliteit voor een redelijke koopprijs in vergelijking met Zuid-Holland en Drechtsteden • Aantrekkelijke toeristische regio • Ruimte, voldoende beschikbaar en geeft mogelijkheid tot groei 	<p>Zwakten</p> <p>Wat betreft woningvoorraad:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Veel kleine huishoudens in grote koopwoningen • Veel oudere huishoudens in over het algemeen minder aanpasbare eengezinshuurwoningen • Middensegment in ruimte en prijsstelling in de koopsector beperkt aanwezig • Veel kleinere rij/hoekwoningen in de huur- en koopsector die in beginsel niet of nauwelijks levensloopgeschikt zijn.
<p>Kansen</p> <ul style="list-style-type: none"> • Nog een lichte groei aan eigen huishoudens • Behoeft aan koopwoningen in het middensegment (€ 180.000 - € 250.000) • Vraag naar middeldure en dure huur • Vraag naar levensloopgeschikte woningen • Aandacht verschuift van kwantitatieve opgave naar kwaliteit bestaande voorraad • In potentie veel financieel bereikbare woningen voor starters • Instroom van gezinnen (25-50 jaar) en aankomende senioren (50-65 jaar) • (Permanente) vestiging door arbeidsmigranten • Aantrekkelijke woonmilieus voor deeltijdbezoekers • Technologische vernieuwing en verduurzaming van het wonen 	<p>Bedreigingen</p> <ul style="list-style-type: none"> • Krimpde bevolking • Krimpde eigen woningbehoefte op langere termijn • Dalende woningprijzen, leegstand • Woningvoorraad onvoldoende afgestemd op toekomstige huishoudensamenstelling • Goedkope eengezinswoningen en appartementen zonder lift in de huursector worden kwetsbaar • Kleine, verouderde, gezinswoningen in de koopsector worden kwetsbaar • Grote verschillen in leeftijdsopbouw tussen kernen: nu al sprake van krimp-, stabiele en groeikernen • Vertrek van jongeren (15-25 jaar) • Teveel aan plancapaciteit • Veelheid aan kernen verspreid over een groot grondgebied in relatie tot het op peil houden van voorzieningen

Relatie tot andere kaders

De Woonvisie houdt rekening met overige beleidskaders, zoals het Provinciaal Omgevingsplan. Daarin staat onder andere de afspraak dat de gemeente moet zorgen voor een goede afweging over ruimtegebruik aan de hand van een 'duurzaamheidsladder'. Ook moet de gemeente met regionale woningbouwafspraken komen, waarin onder andere afspraken staan over een kwantitatief en kwalitatief woningbouwprogramma voor de komende tien jaar en de aanpak over de herstructureringsopgaven in de woningvoorraad. Met de Woonvisie zegt de gemeente een heldere inzet beschikbaar te hebben waarmee de te maken afspraken met de provincie tegemoet worden getreden. "Kansen en bedreigingen:

beperkt aanbod middensegment en afname huishoudensaantal”

In de Woonvisie wordt teruggrepen op een eerder gemaakte woningmarktanalyse. Hieruit komen enkele bedreigingen en kansen naar voren (zie figuur 2.4).

Als belangrijke bedreiging ziet de gemeente het gat tussen de goedkope kleine rijwoning en de duurdere ruime vrijstaande woning. Ook is de plancapaciteit van de gemeente aanzienlijk ruimer dan de woningbehoefte in de komende tien jaar. In die periode is er nog wel ruimte voor nieuwe woningen aan de woningvoorraad, maar daarna zal het huishoudensaantal afnemen. De Woonvisie stelt daarom dat meer moet worden uitgegaan van de kwalitatieve opgave in de bestaande voorraad, in plaats van een kwantitatieve opgave in de nieuwbouw.

Toekomstvisie als leidraad voor woningbeleid

Het Tij van de Toekomst, dat is opgesteld op 11 november 2011, geeft de toekomstvisie van de gemeente Schouwen-Duiveland aan. Deze toekomstvisie wordt in de Woonvisie gebruikt om sturing te geven aan het toekomstige woonbeleid van de gemeente. Samengevat luidt de toekomstvisie: 'in 2040 kent vakantie-eiland Schouwen-Duiveland een toonaangevende watereconomie die de duurzame verbinding legt tussen wonen, werken, zorgen en genieten.' De toekomstvisie leidt naar een integrale visie op het woonbeleid: het gaat niet alleen om de woning, maar ook om de leefomgeving.

Kwantitatieve en kwalitatieve ambities

In de Tij van de Toekomst stonden al enkele beleidskeuzes vermeld, waarvan enkele in de Woonvisie worden bijgesteld. Zo werd gesproken over een woningbehoefte van 670 woningen (zoals naar voren kwam in de Woningmarktanalyse 2010). In de Woonvisie wordt dit niet langer als realistisch beschouwd. Het aantal is daarom naar beneden bijgesteld naar 450 woningen. Andere kwantitatieve ambities die in de Woonvisie worden genoemd zijn het in evenwicht brengen van de plancapaciteit van 1250 woningen met de woningbehoefte, en de relatie tussen de verdien capaciteit van nieuwbouw en herstructurering bezien. Er wordt geconstateerd dat nieuwbouw niet langer gezien kan worden als financieringsinstrument voor onrendabele investeringen.

De kwalitatieve ambities die worden genoemd gaan over het verbeteren van de kwaliteit van de bestaande nieuwbouw; het toestaan van nieuwbouw in elke kern als daar behoefte aan is; inspelen op de kwalitatieve behoefte van doelgroepen, zoals levensloopbestendige woningen; en nieuwbouw realiseren binnen de contouren van de kernen (geen nieuwbouw in het buitengebied).

Voor de kernen geldt het principe 'bouwen op maat'. In Bruinisse worden in de Woonvisie ongeveer 60 woningen gepland voor de komende tien jaar. Het totale aantal per saldo toe te voegen woningen in alle overige kernen tezamen is maximaal 40. Voor Zierikzee als centrumstad wordt uitgegaan van per saldo 320 woningen.

Marktsituatie heeft aandacht voor risico's vergroot

Door de ontwikkelingen in de markt zijn risico's belangrijker geworden in de loop der jaren, zo geven betrokkenen aan. Verwachtingen over uitgifte zijn zwaarder gaan wegen. Door de financiële crisis en de stagnatie op de woningmarkt heeft er binnen de gemeente een omslag plaatsgevonden van aanbodgericht ontwikkelen naar vraaggericht ontwikkelen. De Woonvisie en woningbouwplanning zijn hierbij belangrijke sturingsdocumenten. De marktbehoefte is beter in beeld dan voorheen. Projecten worden nu ook vaker doorgelicht om te kijken of de plannen nog aansluiten bij de markt vraag. Hierover vindt regelmatig overleg plaats met ontwikkelaars en plaatselijke makelaars.

Een voorbeeld van aandacht voor vraaggericht ontwikkelen is het niet ontwikkelen van het plan 'Innovation Island'. Er lag in 2010 een plan om de aantrekkingskracht van Schouwen-Duiveland te vergroten door nieuwe, bijzondere woningen te bouwen op Brouwershaven. Dit plan volgde uit de gebiedsvisie 'Innovation Island', opgesteld door ProWonEc, het samenwerkingsverband van 26 Zeeuwse Bouw- en Infrabedrijven. In een analyse door Stec Groep is gekeken naar de vraag of het plan haalbaar is en hoe groot de risico's van het project zijn. Het resultaat van de analyse is dat uitvoering van 'Innovation Island' riskant is, onder andere doordat er te weinig werk- en studiegelegenheden zijn om als pullfactor te fungeren en Brouwershaven te geïsoleerd ligt (de afstand tot een stadscentrum is te groot). Daarop is door bij meerderheidsbesluit door de raad in maart 2012 de verdere ontwikkeling van het plan stopgezet door eenzijdige opzegging van de intentieovereenkomst.

Bij het openen van nieuwe grondexploitaties wordt de vraag gesteld: 'Welke risico's kunnen zich voordoen als we erin stappen?' Bij de jaarlijkse herziening van de grondexploitaties wordt rekening gehouden met 10-20% daling van de omzet. Hierdoor wordt inzicht gecreëerd wat de gevolgen zijn bij daling van de omzet van de grondexploitatie.

Omgevingsrisico's zijn onderbelicht in het risicobeheer

In interviews is genoemd dat er een instrument is ontwikkeld dat getoetst is door de voormalige accountant, en positief beoordeeld is.. Dit instrument is toegelicht in hoofdstuk 1, beleid. Uit een tweetal risicoanalyses die zijn meegenomen in dit onderzoek, te weten Poortambacht 11 en Jan van Renesseweg, blijkt dat dit instrument in de praktijk ook al wordt toegepast. De omgevingsrisico's worden echter niet of beperkt genoemd.³⁹ In de risicoanalyse Jan van Renesseweg zijn als maatschappelijke risico's en risico's op politiek/bestuurlijk vlak benoemd dat partijen en raadsfracties het oneens zijn met (deel)plannen. Het gevolg van dit risico is vertraging op de deelplannen. Aangezien het project een kleinere ontwikkeling betreft lijkt deze inschatting reëel. Echter het project Poortambacht 11 betreft een grotere ontwikkeling. In de risicoanalyse van dit project zijn deze risico's niet ingevuld terwijl het ondenkbaar is dat er geen omgevingsrisico's zijn.⁴⁰ Wat is bijvoorbeeld het effect van Noorderpolder waar op dat moment en voornamelijk geen sprake is van bijstelling van plannen? Het ontwikkelde instrument geeft naar verwachting vooral grip op de projectrisico's maar te beperkt op de organisatie- en omgevingsrisico's. Met name deze laatste categorie is belangrijk om grip te krijgen op de risico's die de gemeente op het niveau van de totale projectenportefeuille loopt.

Aanpassen plancapaciteit is ingewikkelde opgave

In het document 'Woningmarktafspraken Regio Schouwen-Duiveland' (vastgesteld door college van B&W op 18 maart 2014) wordt uitgelegd hoe de mismatch tussen de plancapaciteit en de benodigde woningbouw kan worden aangepakt. Voor de plancapaciteit wordt uitgegaan van een woningbehoefte van 450, plus het bouwen van 200 woningen voor het trekken van vestigers. Zoals aangegeven in de Woonvisie betekent dat een herprogrammering van de huidige plancapaciteit. Om dit te doen, wordt in het document een analyse gemaakt van de huidige plannen. Hierin wordt onder andere onderscheid gemaakt in 'harde' en 'zachte' plannen.⁴¹ Harde plannen zijn plannen waar sprake is van 'planologische en/of contractuele hardheid'. Uit de analyse blijkt dat 85% van de plannen in deze categorie valt. Dat betekent dat voor de gemeente weinig keuze is om deze plannen niet mee te nemen in het woningbouwprogramma, vanwege het risico op schadeclaims. De werkwijze zal zich daarom richten op kwalitatieve en kwantitatieve bijsturing in overleg

³⁹ Risicoanalyse Jan van Renesseweg, gemeente Schouwen-Duiveland

⁴⁰ Risicoanalyse Poortambacht 11, gemeente Schouwen-Duiveland

⁴¹ Regionale woningmarktafspraken (2014), gemeente Schouwen-Duiveland, p. 20.

met partners.⁴² Onderkend wordt dat het bijstellen van de harde projecten tijd kost. Daarom is het niet mogelijk om een nieuwe woningbouwplanningslijst voor de komende tien jaar op te stellen die aansluit bij de actuele visie op de woonbehoefte. Historische keuzes en ontwikkelingen spelen mee in de openstaande woningbouwplanning en bovengenoemde opmerking wijst erop dat het omlaag brengen van de plancapaciteit naar de woningbehoefte van 450 uit de Woonvisie (nog) niet is gerealiseerd. (Zie ook hoofdstuk 3). Wel zijn er met de jaarrekening 2014 drie niet in exploitatie genomen gronden (NIEGG) uit ontwikkeling gehaald.⁴³

2.5 / Duiding rekenkamercommissie

Dit hoofdstuk behandelde de uitvoeringspraktijk van het grondbeleid in Schouwen-Duiveland. Hieronder benoemt de rekenkamercommissie puntsgewijs de belangrijkste bevindingen:

- / Betrokkenen geven aan dat de opgestelde Leidraad in de praktijk grotendeels gevolgd wordt. De rekenkamercommissie heeft geen inzicht in de mate waarin deze Leidraad wordt gevolgd op basis van het dossier.
- / Niet alle professionele rollen binnen de afdeling zijn vervangbaar waardoor de organisatie een zekere kwetsbaarheid in zich draagt. Het onderzoek heeft niet aangetoond dat dit tot problemen leidt in de praktijk.
- / Mondelinge overdracht van informatie kenmerkt de uitvoeringspraktijk van het grondbeleid. Verantwoordelijkheid om 'te delen' of 'te vragen' liggen bij medewerkers, projectteam, ambtelijk opdrachtgever- /nemer en bestuurlijke opdrachtgever.
- / De gemeente is voorzichtiger geworden met grondaankopen en koopt minder gronden aan dan voor de crisis.
- / De actualisatie van de grondexploitatie en de grondprijisbrief gebeurt jaarlijks.
- / De nieuwe marktsituatie heeft zich vertaald naar een heroriëntatie in het project Poortambacht 11 met als doel weer beweging te krijgen in de woningmarkt met nieuwe realistische plannen. Nevendoel was voorbeeld gedrag als overheid naar marktpartijen in het nemen van verantwoordelijkheid. Uit de heroriëntatie Poortambacht blijkt niet dat er een integrale afweging is gemaakt in relatie tot plancapaciteit en aanbod in projecten als Noorderpolder.
- / De nieuwe marktsituatie heeft ertoe geleid dat de gemeente meer aandacht heeft voor risico's van ruimtelijke projecten. Meer aandacht komt tot uiting in voorzichtigheid en het ontwikkelde risico instrument.
- / Meer aandacht voor risico's betekent nog niet dat in de praktijk ook beter zicht is op alle mogelijke risico's. De omgevingsrisico's zijn in de risicoanalyse van Poortambacht 11 niet benoemd terwijl het ondenkbaar is dat deze risico's er niet zijn.
- / Het omlaag brengen van de plancapaciteit is met de Woonvisie in 2013 benoemd als opgave, maar blijkt in de praktijk langzaam te gaan omdat wegstrepen van veel woningen niet zondermeer mogelijk is met het oog op planschadeclaims of verliesnemingen.
- / Sinds 2012 is er geen nieuwe woningmarktanalyse meer uitgevoerd. De gegevens waarop de gemeente zich baseert zijn inmiddels ruim 3,5 jaar oud. In de programmabegroting van 2016 is aangegeven dat er een nieuwe woningmarktanalyse wordt uitgevoerd. Daarvan is de actuele stand van zaken bij de rekenkamercommissie onbekend.

⁴² Regionale woningmarktafspraken (2014), gemeente Schouwen-Duiveland, p. 20.

⁴³ Programmarekening 2014, pagina 143

3 Verantwoording en informatievoorziening

3.1 / Inleiding

Dit hoofdstuk geeft inzicht in de verantwoording van en de informatievoorziening over het grondbeleid in de gemeente Schouwen-Duiveland. In de beschrijving van verantwoording en informatievoorziening wordt gebruik gemaakt van een voorbeeld. Het gaat om Haringvlietplein als voorbeeld. De paragrafen 3.2 en 3.3 gaan beschrijvend in op verantwoording en informatievoorziening. In paragraaf 3.4 geeft de rekenkamercommissie duiding aan die beschrijving.

3.2 / Kaders voor verantwoording en informatievoorziening

Besluit begroting en verantwoording (BBV) is vertaald naar het grondbeleid

Het Rijk stelt middels de Gemeentewet eisen aan de uitwerking van begrotingen en jaarstukken van gemeenten. Deze eisen zijn sinds 2004 uitgewerkt in het Besluit begroting en verantwoording (BBV). In het BBV is opgenomen dat een begroting van een gemeente o.a. een paragraaf grondbeleid en een paragraaf weerstandsvermogen dient te bevatten.

De paragraaf weerstandsvermogen van een gemeente dient in ieder geval te bevatten:

- / een inventarisatie van de weerstandscapaciteit;
- / een inventarisatie van de risico's;
- / het beleid omtrent de weerstandscapaciteit en de risico's.

De paragraaf grondbeleid van een gemeente bevat conform het BBV tenminste:

- / een visie op het grondbeleid in relatie tot de realisatie van de doelstellingen van de programma's die zijn opgenomen in de begroting;
- / een aanduiding van de wijze waarop de gemeente het grondbeleid uitvoert;
- / een actuele prognose van de te verwachten resultaten van de totale grondexploitatie;
- / een onderbouwing van de geraamde winstneming;
- / de beleidsuitgangspunten omtrent de reserves voor grondzaken in relatie tot de risico's van de grondzaken.

Hoewel dit formeel eisen zijn aan de begrotingsparagrafen, kunnen gemeenten ervoor kiezen (een deel van) het beleid op te nemen in aparte beleidsnota's. De gemeente Schouwen-Duiveland heeft hiervoor gekozen en de BBV vereisten zijn vertaald in de Nota Grondbeleid (zie paragraaf 1.3)

Financiële verordening bevat geen kaders voor de paragraaf grondbeleid en weerstandsvermogen

In de Financiële verordening 2012 heeft de raad uitgangspunten voor het financieel beleid, de regels voor het financieel beheer en voor de inrichting van de financiële organisatie van de gemeente vastgelegd. In de financiële verordening zijn geen specifieke kaders voor grondbeleid vastgelegd. Daarnaast wordt ook niet ingegaan op de omgang met het weerstandsvermogen en/of kaders voor de paragraaf weerstandsvermogen, hoewel dit begrip wel in de verordening wordt uitgelegd. Het omgaan met risico's is in

artikel 8 beschreven onder de financieringsfunctie van het college.⁴⁴ De wijze waarop de financiële verordening is ingericht laat zien dat voor de vereisten van de paragrafen weerstandsvermogen en grondbeleid rechtstreeks wordt teruggegrepen op het BBV. Er zijn dus geen nadere vereisten gesteld in de financiële verordening.⁴⁵

Handvest actieve informatieplicht is de basis

In 2004 stelde de raad het Handvest actieve informatieplicht vast. Dit document vormt ook voor de informatievoorziening binnen het grondbeleid de basis. Op grond van artikel 8 van het handvest wordt de raad in ieder geval actief geïnformeerd als er sprake is van een omvangrijk en complex besluit of onderwerp. Ook wordt de raad in ieder geval geïnformeerd als sprake is van consequenties, relevante veranderingen en risico's.

3.3 / Verantwoording en informatievoorziening in de praktijk

Drie pijlers voor de informatievoorziening aan de raad over het grondbeleid

De gemeenteraad van Schouwen-Duiveland laat zich op drie manieren informeren over de voortgang van de uitvoering van het grondbeleid. Ten eerste is er de paragraaf Grondbeleid in de P&C stukken. Dit is een belangrijk document in het kader van de informatievoorziening over het grondbeleid en in de afgelopen jaren is er ook in dit instrument geïnvesteerd. Daarnaast zijn er raadsbrieven die de raad ontvangt over de voortgang van specifieke ruimtelijke ontwikkelingen en projecten. De basis voor deze brieven ligt vooral in het handvest actieve informatieplicht dat de gemeente hanteert. Verder wordt de raad regelmatig vertrouwelijk op de hoogte gesteld van actuele zaken rondom grote bijzondere projecten. Aanleiding hiertoe wordt gegeven, als er vragen in de raad worden gesteld of als het college dat noodzakelijk acht. In een vertrouwelijke bijeenkomst is de gemeenteraad bijvoorbeeld op de hoogte gesteld van de bestuurs-/privaatrechtelijke rechten binnen Noorderpolder en knelpunten in de samenwerkingsovereenkomst. Het doel van dit soort bijeenkomsten is vooral om de raadsleden te informeren over de stand van zaken, over technische zaken, hen te faciliteren in hun kaderstelling, en hen de mogelijkheid te geven om in vertrouwelijkheid vragen te stellen. Het daadwerkelijk voorleggen van voorstellen gebeurt altijd in de openbaarheid.

Paragraaf grondbeleid bevestigt genoemde voorzichtigheid

De gemeenteraad wordt door middel van de paragraaf Grondbeleid in de programmabegroting en -rekening op de hoogte gehouden van de uitvoering van het grondbeleid. De coördinator Ontwikkelingsbedrijf stelt de paragraaf op, in overleg met de planeconoom en projectleiders.

De tekstuele toelichting bij de paragraaf in de programmabegroting is grotendeels een samenvatting van de Nota Grondbeleid. Andere beleidsuitgangspunten worden ook genoemd, zoals de procedure bij tussentijdse winstneming en de totstandkoming en het doel van de algemene reserve van het Ontwikkelingsbedrijf. Vanaf de programmabegroting 2014-2017 wordt ook nadrukkelijk verwezen naar relevante analyses van de marktsituatie. In de programmabegrotingen 2014-2017 en 2015-2018 worden de woonvisie en de daaruit volgende woningmarktafspraken genoemd.

In elke paragraaf Grondbeleid is er een overzicht van de grondexploitaties, de boekwaarden en het (verwachte) resultaat. Per exploitatie wordt een beeld gegeven van de stand van zaken en worden

⁴⁴ Financiële verordening gemeente Schouwen-Duiveland (2012), artikel 8

⁴⁵ Handvest actieve informatieplicht, gemeente Schouwen-Duiveland, 9 november 2004

eventuele verschillen in het geprognosticeerde resultaat en/of de tussentijdse winstneming verklaard. In een aparte sectie wordt tussentijdse winstneming verder onderbouwd. Uit de paragraaf is af te leiden dat in de loop van de jaren de grondexploitaties voorzichtiger zijn geraamd. Zo is te lezen in de programmabegroting 2010-2013: *“Gelet op de huidige marktsituatie zijn de inkomsten bij de herziening van de grondexploitaties voorzichtig geraamd. Er is geen rekening gehouden met een stijging van de uitgifteprijs de komende jaren (met uitzondering van Poortambacht 11 waar met de marktpartij contractueel is vastgelegd dat de grondprijzen stijgen indien deze later worden afgenomen).”*⁴⁶ Ook in volgende programmabegrotingen is voor woningbouw geen rekening gehouden met een stijging van de uitgifteprijs. Voor bedrijfsgrond wordt over het algemeen rekening gehouden met een stijging van 1%. In de programmabegroting 2013-2016 wordt genoemd dat de kans reëel is dat *“(een deel van) de (bouw)grondprijzen dalen nu er sprake is van een stagnerende economie met dalende woningprijzen.”*⁴⁷ De programmabegroting 2015-2018 geeft aan dat pas vanaf 2019 weer rekening wordt gehouden met een stijging van 1%. Vanaf deze programmabegroting worden ook twee prognoses weergegeven: een prognose bij een opbrengstdaling van 10% en een prognose bij een opbrengstdaling van 20%.

Uit de paragraaf Grondbeleid blijkt verder dat financiën leidend zijn, maar dat kwaliteit (ruimtelijke ambities) en looptijd ook in ogenschouw worden genomen. Zo wordt bijvoorbeeld onverkochte bedrijfsgrond strategisch in voorraad gehouden voor een eventuele bedrijfsverplaatsing die voortkomt uit een herontwikkeling van een ander bedrijventerrein.⁴⁸

Verskil met geprognosticeerd resultaat is relatief klein

Uit de paragraaf Grondbeleid blijkt dat het verschil met het geprognosticeerd resultaat telkens relatief klein is. In de begrotingsjaren 2008 tot 2013 valt het resultaat wel toenemend consequent lager uit dan verwacht, van € 0,1 miljoen in 2008 geleidelijk oplopend tot € 0,8 miljoen in 2013. Vanaf 2014 is het verschil positief. In 2014 is het verschil € 1 miljoen, wat grotendeels te verklaren is door de verlaging van het rentepercentage (op basis van het advies in de provinciale begrotingscirculaire, waarin staat dat het percentage maximaal 4% mag zijn).

Risico's worden in de P&C documenten niet gekwantificeerd

Zowel in de programmabegroting en –rekening wordt aandacht besteed aan risico's. In de programmarekening 2014 wordt bijvoorbeeld het vertragen in realisatietermijnen als gevolg van het uitblijven van de vraag naar bouwgrond als risico benoemd.⁴⁹ Specifiek worden een aantal projecten genoemd waarin de gemeente nog over grote voorraden onverkochte bouwgrond beschikt. Deze risico's worden echter niet gekwantificeerd. Ook in de begroting worden de risico's niet in euro's uitgedrukt en afgezet tegen het weerstandsvermogen. Risico's worden in de praktijk wel gekwantificeerd middels het ontwikkelde instrumentarium in een risicoanalyse maar niet op het niveau van de P&C cyclus.

Geen inzicht in de gemeentelijke doelstellingen die worden gerealiseerd

Belangrijke vraag is of in de paragraaf Grondbeleid de vereisten uit het BBV worden gevolgd. Deze zijn benoemd in paragraaf 3.2. De paragrafen in verschillende jaren geven inzicht in het instrument dat voor de

⁴⁶ Programmabegroting 2010-2013, p. 208.

⁴⁷ Programmabegroting 2013-2016, p. 144.

⁴⁸ Programmabegroting 2016-2019, p. 139.

⁴⁹ Programmarekening 2014, p. 151.

verschillende projecten is gekozen, een actuele prognose van de te verwachten resultaten en een onderbouwing van de geraamde winstneming. Tevens wordt inzicht gegeven in de beleidsuitgangspunten omtrent de reserves voor grondzaken in relatie tot de risico's. Wat in de paragrafen ontbreekt is het punt: 'een visie op het grondbeleid in relatie tot de realisatie van de doelstellingen van de programma's die zijn opgenomen in de begroting'. In het grondbeleid van Schouwen-Duiveland staat dat met het grondbeleid andere gemeentelijke doelstellingen worden gerealiseerd. In de paragraaf wordt niet beantwoord hoe dit gebeurt zoals het BBV wel voorschrijft. Als onduidelijk is welke inhoudelijke doelen met het grondbeleid gerealiseerd moeten worden, kan de raad in feite niet sturen.

Geen verantwoording over stand van zaken bijstelling van de plancapaciteit

Een belangrijke opgave voor de gemeente is het bijstellen van de plancapaciteit op de nieuwe woningbehoefte die uit onderzoek naar de actuele marktsituatie naar voren komt. Onduidelijk is wat de stand van zaken op dit punt is omdat het niet terugkomt in de verantwoordingsdocumenten of informatievoorziening.

In de structuurvisie 'Ongebruikte individuele bouwtitels in bestemmingsplannen' wordt wel aandacht besteed aan mogelijkheden om de overcapaciteit aan te pakken.⁵⁰ Uit een inventarisatie is gebleken dat er binnen de gemeente nog verschillende ongebruikte individuele bouwtitels zijn – bouwtitels die niet binnen woningbouwprojecten in de regionale woningmarktafspraken zijn opgenomen. Door middel van de structuurvisie beoogt de gemeente om deze bouwtitels te kunnen schrappen wanneer eigenaren er niet binnen 10 jaar gebruik van maken. Op deze wijze moet worden voorkomen dat tot in lengte van dagen er bouwtitels op gronden blijven liggen waardoor het niet mogelijk wordt andere locaties te (her)ontwikkelen gelet op de discrepantie tussen vraag en aanbod. De structuurvisie is door de raad vastgesteld in oktober 2015.

Het vraagstuk van het bijstellen van de plancapaciteit houdt de gemeenteraad bezig, zo blijkt ook uit een onlangs aangenomen motie, waarin het college wordt verzocht de structuurvisie ook op het gebied van ongebruikte bouwtitels in bestemmingsplannen aan te passen, om de mismatch tussen de plancapaciteit en de woningbehoefte verder aan te kunnen pakken.⁵¹ Het gaat hierbij om het 'wegbestemmen' van ongebruikte rechtstreekse bouwtitels in bestemmingsplannen, wanneer de realisatie van woningbouwprojecten die in het woningbouwprogramma zijn opgenomen, uitblijft. De mening van de raad is dat 'ongeacht de privaatrechtelijke afspraken en planologische besluiten over de realisatie daarvan', zachte en harde woningbouwplannen 'niet oneindig in stand kunnen worden gelaten'. Hiermee wordt getracht de overcapaciteit aan te pakken en meer ruimte te geven voor initiatiefnemers om op basis van vraag te bouwen, of om (verpauperde) panden om te vormen om de leefbaarheid te bevorderen.

Voorbeeld: Informatievoorziening Haringvlietplein

Het project Haringvlietplein vormt een illustratie van de vraag hoe verantwoording en informatievoorziening in de praktijk worden vormgegeven. Tussen de ambtelijk en bestuurlijk opdrachtgever is er elke twee weken overleg. Elke stap of gebeurtenis wordt desgewenst met de bestuurlijk opdrachtgever besproken. Het initiatief daarvoor ligt bij beide partijen. Daarnaast wordt de aanpak om de regie in dit project te kunnen borgen ook besproken in de stuurgroep programma Zierikzee. In deze stuurgroep wordt concept-materiaal voorbereid in aanwezigheid van twee portefeuillehouders en drie afdelingshoofden. Het programma Zierikzee is een overkoepelend programma waar de ontwikkeling Haringvlietplein deel van uitmaakt.

⁵⁰ Structuurvisie Ongebruikte individuele bouwtitels in bestemmingsplannen, 22 oktober 2015.

⁵¹ Motie Bouwen aan ruimte door versneld ongebruikte bouwtitels te schrappen, 28 april 2016.

Informatievoorziening is er naar het college van B&W in een themamiddag. De raad wordt geïnformeerd via een raadsbrief of een PowerPoint presentatie.

In het geval van het project Haringvlietplein is het college op 5 november 2013 geïnformeerd tijdens een themamiddag over de Ontwikkelingsvisie Haringvlietplein. Op 17 december 2013 is er een raadsbrief aan de raad gestuurd. Uit deze raadsbrief blijkt waarom de gemeente inspanningen verricht op het Haringvlietplein, wat ze tot dan toe heeft gedaan en hoe het vervolg eruit ziet.⁵²

Op 24 februari 2015 vindt er opnieuw een themabijeenkomst plaats met het college over het Haringvlietplein. In de presentatie worden ook een aantal scenario's geschetst. Het gaat om financiële scenario's.⁵³ Op 28 mei 2015 stelt de raad de structuurvisie (ontwikkelingsvisie) voor Haringvlietplein vast. In het najaar van 2015 (27 oktober 2015) vindt er nog een bijeenkomst plaats met het college met het oog op de Ontwikkelaarselectie.

Niet duidelijk is hoe en of de raad tussen najaar 2013 en voorjaar 2015 nog is geïnformeerd over de voortgang anders dan de informatie die in de P&C documenten is opgenomen.

3.4 / Duiding rekenkamercommissie

Dit hoofdstuk behandelde de verantwoording van en informatievoorziening over het grondbeleid in Schouwen-Duiveland. Hieronder benoemt de rekenkamercommissie puntsgewijs de belangrijkste bevindingen:

- / De paragraaf grondbeleid in de P&C documenten onderstreept de genoemde voorzichtigheid in de ramingen van de grondexploitaties in de loop van de jaren.
- / Uit de verantwoording blijken slechts kleine afwijkingen t.a.v. de prognoses in de grondexploitaties.
- / Risico's van ruimtelijke projecten worden benoemd in de P&C documenten. Alleen vermeld is dat ze er zijn, maar ze zijn niet gekwantificeerd.
- / In de verantwoordingsdocumenten of informatievoorziening wordt geen melding gemaakt van de stand van zaken van de bij te stellen plancapaciteit in relatie tot de woningmarktbehoefte. Over het verloop van deze opgave wordt de raad niet expliciet geïnformeerd.
- / De raad is niet gerust dat het college de aanpassing van de plancapaciteit goed en voldoende aanpakt zo blijkt uit de motie die daarover op 28 april 2016 is aangenomen.
- / Verantwoording vindt niet plaats over de mate van realisatie van doelstellingen van programma's in de begroting/gemeentelijke doelstellingen die met het grondbeleid moeten worden gerealiseerd. In feite kan de raad dus niet beoordelen en bijsturen op doelbereik.

⁵² Raadsbrief stand van zaken ontwikkelingsvisie Haringvlietplein, 17 december 2013

⁵³ PPT Themabijeenkomst Ontwikkelingsvisie Haringvlietplein, 24 februari 2015

Bijlagen

Bijlage 1. Toetsingskader

Toetsingscriteria	Oordeel
<p>1. De raad heeft (actuele) kaders vastgesteld voor:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. Risicomanagement en weerstandsvermogen; b. Grond(exploitatie)beleid; c. Projectmatig werken. 	<p>1.a. Deels voldaan: In de financiële verordening van de gemeente wordt ingegaan op de wijze waarop het college risico's moet betrekken in haar financieringsfunctie. De financiële verordening gaat niet in op het weerstandsvermogen en/of kaders en richtlijnen voor de paragraaf weerstandsvermogen. De vereisten uit het BBV dienen te worden opgevolgd (zie normen 12 en 13).</p> <p>1.b. Niet voldaan: De raad heeft in 2008 grondbeleid vastgesteld. Dit beleid kende een looptijd van 4 jaar, namelijk tot 2012. Het beleid is niet geactualiseerd in de afgelopen (bijna) 4 jaar. In de praktijk is de Nota Grondbeleid van 2008 leidend maar dit is niet bewust gemarkeerd.</p> <p>1.c. Niet voldaan: De raad heeft geen separaat kader vastgesteld voor projectmatig werken. In de organisatie is wel een Leidraad ruimtelijke projecten opgesteld (zie hoofdstuk 2)</p>
<p>2. De kaderstelling met betrekking tot risicomanagement en weerstandsvermogen, grondexploitatiebeleid en projectmatig werken zijn verankerd in een (actuele) Financiële Verordening.</p>	<p>Deels voldaan: In de financiële verordening van de gemeente wordt ingegaan op de wijze waarop het college risico's moet betrekken in haar financieringsfunctie. De financiële verordening gaat niet in op het weerstandsvermogen en/of kaders en richtlijnen voor de paragraaf weerstandsvermogen, het grondexploitatiebeleid en het projectmatig werken.</p>
<p>3. De kaders bevatten eenduidige uitgangspunten voor de rollen en verantwoordelijkheden van raad en college.</p>	<p>Voldaan: In de Nota Grondbeleid is duidelijk benoemd welke rollen en verantwoordelijkheden bij raad en college zijn belegd.</p>
<p>4. De kaders bevatten eenduidige uitgangspunten voor de diverse beslismomenten in grondexploitaties en grote projecten.</p>	<p>Deels voldaan: In aanvulling op een heldere rollen taakverdeling zijn ook diverse belangrijke momenten benoemd waarop de raad en het college elk vanuit eigen verantwoordelijkheid beslismomenten kennen. In de nota is de procedure benoemd voor strategische grondaankopen, vaststellen van de exploitatieverordening, grondexploitatiebegrotingen, het beschikbaar stellen van financiële middelen, het onttrekken van middelen</p>

	<p>uit de reserves van het ontwikkelingsbedrijf en het toepassen van de Wet Voorkeursrecht Gemeenten.</p> <p>Niet specifiek benoemd is de rolverdeling tussen raad en college in grote projecten.</p>
5. De kaders stellen heldere eisen aan de informatievoorziening op de diverse beslismomenten.	<p>Voldaan: De Nota Grondbeleid bevat geen eisen of kaders voor de informatievoorziening die de raad wenst bij de diverse beslismomenten. Het handvest actieve informatieplicht bevat wel heldere eisen voor de informatievoorziening.</p>
6. De kaders bevatten eenduidige uitgangspunten voor de kwantificering van risico's en berekening van het weerstandsvermogen.	<p>Voldaan: In de Nota Grondbeleid is aangegeven hoe risico-inventarisatie en berekening moeten worden uitgevoerd en de wijze waarop dit doorwerkt in de berekening van het weerstandsvermogen.</p>
7. Grondexploitaties worden jaarlijks geactualiseerd.	<p>Voldaan: De grondexploitaties worden jaarlijks herzien door de projectleider in samenwerking met de planeconoom. De raad stelt de geactualiseerde grondexploitaties vast.</p>
8. Bij de actualisatie worden grondexploitaties getoetst aan de actuele marktontwikkelingen.	<p>Voldaan: De Nota Grondbeleid schrijft voor dat de effecten van actuele marktontwikkelingen waardoor vraag en aanbod niet direct aan elkaar gelijk zijn en er een mogelijk afzetrisico bestaat, worden meegenomen bij de actualisatie. In actualisaties is zichtbaar dat wordt geanticipeerd op marktontwikkelingen, zoals verlaging van de grondprijzen en stagnatie in de woningbouw.</p>
9. Bij de actualisatie van de grondexploitaties worden risico's gekwantificeerd.	<p>Deels voldaan: In het risico instrumentarium worden risico's benoemd, gekwantificeerd en geprioriteerd. Bij grotere projecten wordt elk jaar een nieuwe risicoanalyse uitgevoerd. De omgevingsrisico's blijven in de risicoanalyses onderbelicht of zijn niet uitgewerkt.</p>
10. Risico-inventarisatie is het resultaat van structurele multidisciplinaire toetsing onder eenduidig belegde verantwoordelijkheid.	<p>Deels voldaan: Voor grotere grondexploitaties wordt jaarlijks een inventarisatie gemaakt van de risico's. Dit proces berust bij de projectleider die in samenwerking met de planeconoom en de stedenbouwkundige de risico-inventarisatie uitvoert en op basis daarvan de grondexploitatie actualiseert. Niet alle risico's krijgen voldoende aandacht waardoor de risico inventarisatie eerder structureel is dan multidisciplinair.</p>

<p>11. Bij de actualisatie van grondexploitaties worden risico's afgezet tegen de verwachte eindwaarde en de post onvoorzien van de grondexploitaties.</p>	<p>Niet voldaan: Risico's worden in de risicoanalyse gekwantificeerd. De financiële omvang van de risico's is daarmee zichtbaar. Deze wordt echter niet zichtbaar in verband gebracht met de verwachte eindwaarden en de post onvoorzien van de grondexploitaties.</p>
<p>12. De programmabegroting en jaarrekening (paragraaf Grondbeleid) bieden inzicht in beleidsvoornemens, voortgang, winst- en verliesnemingen en weerstandvermogen in relatie tot de grondexploitaties.</p>	<p>Deels voldaan: de programmabegroting en jaarrekening geven inzicht in de voortgang, winst- en verliesnemingen en weerstandvermogen in relatie tot de grondexploitaties. Algemene beleidsvoornemens worden beschreven en voor individuele projecten worden beleidskeuzes gemotiveerd.</p>
<p>13. Het totaal aan risico's wordt in de reguliere planning-en-controlstukken afgezet tegen de beschikbare weerstandscapaciteit binnen het grondbedrijf en de gemeente.</p>	<p>Niet voldaan: het totaal aan risico's wordt niet uitgedrukt in euro's en niet afgezet tegen de weerstandscapaciteit binnen het grondbedrijf en de gemeente.</p>
<p>14. Op alle beslis- en verantwoordingsmomenten zijn financiën (geprognosticeerde eindwaarde en risicomarge), kwaliteit (ruimtelijke ambities) en looptijd in onderlinge samenhang verantwoord.</p>	<p>Voldaan: financiën zijn leidend op de beslis- en verantwoordingsmomenten. Wanneer grondexploitaties niet succesvol blijken, wordt wel gekeken naar de kwaliteit en doorlooptijd. Grond wordt bijvoorbeeld strategisch in voorraad gehouden.</p>
<p>15. De informatievoorziening is juist, volledig, tijdig en begrijpelijk.</p>	<p>Deels voldaan: de programmabegroting en jaarrekening houden rekening met de wettelijke eisen en geven een juist, tijdig en begrijpelijk overzicht van alle grondexploitaties. Het predicaat volledig is niet van toepassing omdat risico's niet zijn gekwantificeerd.</p>

Bijlage 2. Bronnen

Documenten

Voor een overzicht van de gebruikte documenten verwijzen wij naar de voetnoten in de rapportage.

Interviews

Met de volgende personen is ten behoeve van het onderzoek een gesprek gevoerd:

Naam	Functie	Datum
De heer Verseput	Wethouder/portefeuillehouder	3 februari 2016
De heer Benou	Afdelingshoofd Ruimte & Milieu	3 februari 2016
De heer Schaalje	Coördinator Ontwikkelingsbedrijf	3 februari 2016
De heer Bom	Beleidsmedewerker grondzaken en planeconoom	3 februari 2016

Bijeenkomst met gemeenteraad

Op 18 april was er een raadsworkshop met leden van de gemeenteraad, het college en medewerkers vanuit de ambtelijke organisatie. De volgende personen waren aanwezig:

Naam	Fractie/functie
De heer Lieveense	Leefbaar Schouwen-Duiveland
De heer Kramer	Leefbaar Schouwen-Duiveland
De heer Van der Paauw	SGP
De heer De Bruine	SGP
De heer Joppe	CDA
De heer Bij de Vaate	CDA
Mevrouw d'Anjou-Lems	PvdA
Mevrouw Van der Vliet-Hart	PvdA
De heer Hoeijmakers	Alert!
De heer Weezepoel	D66
De heer Van Oostenbrugge	Raadsgriffier
De heer Verseput	Portefeuillehouder grondbeleid
De heer Rabelink	Burgemeester
De heer Benou	Afdelingshoofd Ruimte & Milieu
De heer Schaalje	Coördinator Ontwikkelingsbedrijf