

Aan
de gemeenteraad

Datum 21 september 2021
Zaaknummer 2021-0127923
Betreft Raadsinformatiebrief over proces ontwikkeling
bouwterreinen

Vergadering van

Portefeuillehouder: Piet Sleeking
Begrotingsprogramma Bouwend en Bereikbaar Dordrecht
Pijler Grote Projecten
Kernteam/Opgave: Opgaven - Bouwende Stad
Auteur: Anne Wouters
E-mail: am.wouters@dordrecht.nl
Verantwoordelijke:
Openbaar: Ja

Raadsinformatiebrief

Hoe zijn de bevoegdheden rond dit onderwerp verdeeld?

De raad heeft een kaderstellende, toetsende en controlerende rol in projectontwikkeling. Het college van B&W maakt bouwplannen mogelijk binnen de door de raad gestelde kaders en doet voorstellen om plannen mogelijk te maken.

Wat is de aanleiding om deze informatie kenbaar te maken?

De SP heeft in de commissievergadering van 18 november 2020 voorgesteld om het college te verzoeken om een notitie over het proces rondom de ontwikkeling van bouwterreinen. Wij geven graag gehoor aan dit verzoek.

Wat is de te delen informatie?

De raad heeft een kaderstellende, toetsende en controlerende rol in projectontwikkeling. Daarbij werken we van een visie op hoofdlijnen naar een uitwerking toe. Het moment waarop de raad het meeste kan sturen is bij de start van een project waarvan de gemeente de initiatiefnemer is. Er ligt dan een visie (of ontwikkelvisie, gebiedsvisie, structuurvisie, omgevingsvisie) voor. Hierin legt de raad de hoofdlijn vast waarbinnen plannen verder uitgewerkt worden.

De verdere uitwerking vindt plaats op het gebied van:

1. inhoud (het programma, stedenbouwkundig plan of kader, beeldkwaliteitsplan),
2. financiën (krediet, investeringsplan, grondexplootatie oftewel GREX) en
3. juridische uitwerking in het bestemmingsplan (ook wel het omgevingsplan).

Om vaart te maken in het proces worden ook regelmatig meerdere van bovenstaande documenten gelijktijdig voorgelegd aan de raad. Besluiten over de kaders waarbinnen het project uitgevoerd moet worden hoort bij de kaderstellende rol van de raad. Tegelijkertijd wordt er ook getoetst aan de eerder vastgestelde visie. Daar moet het uiteraard aan voldoen.

Als de raad de kaders heeft vastgesteld zal het college een bouwenvelophe opstellen. Dit is een overzicht/document van alle door de raad gestelde kaders die naar potentiële ontwikkelaars gestuurd kan worden. Zij weten dan waar het plan aan moet voldoen. De ingediende plannen worden beoordeeld op basis van vooraf gestelde criteria en de opdracht wordt gegund. Deze stappen (bouwenvelophe, gunning opdracht) worden uitgevoerd door het college.

Dit is de manier van ontwikkelen waarbij we maximaal kunnen sturen omdat de gemeente eigenaar van de grond is.

Steeds vaker is het zo dat er een andere partij dan de gemeente eigenaar is van de grond. Er is dan sprake van een initiatiefnemer, meestal een ontwikkelaar of corporatie. De gemeente begeleidt het plan. Als dat plan helemaal uitgevoerd kan worden binnen de door de raad vastgestelde kaders kan het college het plan goedkeuren en kan de initiatiefnemer snel beginnen met bouwen. Om tempo te maken in de bouwopgave kan het dus gunstig zijn om in bestemmingsplannen ruimte te bieden voor ontwikkelingen op locaties waar de raad graag ontwikkelingen zou zien.

Als het initiatief niet binnen de kaders van de raad past, kan het college een voorstel doen om de kaders aan te passen zodat het bouwplan mogelijk wordt. De raad kan dan besluiten om kaders (meestal het bestemmingsplan) te wijzigen. Er is wel minder mogelijkheid om te sturen dan als de gemeente de grond nog moet verkopen.

De rol van ontwikkelaars verschilt dus, zij kunnen initiatiefnemer zijn en vanaf het begin betrokken zijn bij het project, dat is het ene uiterste. Het andere uiterste is dat ze pas in beeld komen bij de bouwenvelophe en gunning van de opdracht. We zoeken dan een projectontwikkelaar door middel van een aanbesteding waar iedere geïnteresseerde partij op mag inschrijven.

We zien ook steeds vaker tussenvormen, bijvoorbeeld waarbij marktpartijen in een vroeg stadium betrokken zijn bij planvorming van de gemeente. Dat komt omdat marktkennis een bijdrage kan leveren aan de kwaliteit en haalbaarheid van de plannen. Een ander voorbeeld is aanbesteden in dialoog, waarbij tussen het opstellen van de bouwenvelophe en het gunnen van de opdracht een fase van overleg en gezamenlijke uitwerking plaatsvindt. In uitzonderlijke gevallen wordt eerst een partij geselecteerd en daarna een plan ontwikkeld. In principe is het aan het college om hier conform de aanbestedingsrichtlijnen het juiste proces te doorlopen.

Kortom, de raad kan veel sturen op de projecten. Vooral in het bepalen van de kaders voor de ontwikkeling. Omdat vervolgens binnen die kaders uitgevoerd gaat worden wordt de raad meegenomen in die uitwerking. Hier is vooral de controlerende rol van toepassing: is de bouwontwikkeling binnen de kaders uitgewerkt? Maar daarnaast is het ook leerzaam om te zien hoe de kaders meer in detail ingevuld worden.

Visie, en uitwerking daarvan in:		Kaderstelling door de raad	College: doet voorstellen
<ul style="list-style-type: none"> • inhoudelijke kaders, bijv. stedenbouwkundig plan • financiële kaders, bijv. krediet of GREX • juridische kaders, bijv. bestemmings- of omgevingsplan 			
Verkopen van gemeentelijke locaties;		Raad controleert of de uitvoering binnen de kaders gebeurt	Uitvoering door het college
<ul style="list-style-type: none"> • Raadplegen van ontwikkelaars • Opstellen bouwenvelophe • Gunning opdracht 			
Initiatieven van derden zoals projectontwikkelaars en	Plan past binnen de kaders	Raad controleert of de uitvoering binnen de kaders gebeurt	Uitvoering door het college
	Plan past niet	Raad stelt (nieuwe) kaders vast	College doet

corporaties	binnen de kaders		voorstel
-------------	------------------	--	----------

Om het nog iets ingewikkelder te maken hebben we ook nog te maken met gebieden waarin veel ontwikkelingen gaan plaatsvinden. Om de samenhang in deze gebieden (gebieds- en wijkontwikkelingen) mogelijk te maken moeten we ontwikkelingen op elkaar laten aansluiten. Er zijn ook partnerschappen nodig om tot deze grootschalige, complexe ontwikkelingen te kunnen komen. Daar zien we betrokkenheid van ontwikkelaars, beleggers, corporaties, overheden, etc. in een eerder stadium van de planvorming om samen op te trekken.

Gebiedsontwikkelingen, waar voor een langere periode meerdere plannen voorzien zijn van de gemeente en/of van derden. [1]		Kaderstelling door de raad, in samenhang voor alle projecten/initiatieven in de commissie Grote Projecten	College: doet voorstellen
<ul style="list-style-type: none"> • Inhoudelijke kaders: meerjarenplan wat kan wijzigen in de loop van de tijd • Financiële kaders: grote investeringen van de gemeente maar ook van andere overheden en stakeholders • Juridische kaders: ruimte geven in deze gebieden om ontwikkelingen op gang te brengen 			
Verkopen van gemeentelijke locaties;		Raad controleert of de uitvoering binnen de kaders gebeurt	Uitvoering door het college
<ul style="list-style-type: none"> • Raadplegen van ontwikkelaars • Opstellen bouwveloppe • Gunning opdracht 			
Initiatieven van derden zoals projectontwikkelaars en corporaties	Plan past binnen de kaders	Raad controleert of de uitvoering binnen de kaders gebeurt	Uitvoering door het college
	Plan past niet binnen de kaders	Raad stelt (nieuwe) kaders vast	College doet voorstel

Bewoners worden betrokken bij de planvorming voorafgaand aan ieder voorstel van het college. Voor deze procedures geldt de inspraakverordening.

Voordat een kaderstellend stuk aan de raad voorgelegd wordt vindt interactie plaats met bewoners. Dit is het moment dat nog veel inspraak mogelijk is omdat nog niets vast ligt. Maar de plannen die dan voorliggen, zoals visies en bestemmingsplannen zijn vaak erg abstract voor inwoners. Voor de meeste omwonenden wordt het plan pas concreet als de uitvoering ervan aanstaande is. En dat is het moment waarop alle besluiten eigenlijk al genomen zijn. Wat niet betekent dat er geen inspraak meer georganiseerd wordt, maar de planvorming is dan al erg ver en dat is niet het moment om terug te gaan naar het begin. Hoewel dit een herkenbaar en blijvend dilemma is, zien we in de praktijk dat we in gesprek zijn en dat er bij veel bewoners begrip is (of kan ontstaan).

Bij initiatieven van derden benadert de initiatiefnemer zelf (samen met de gemeente) bewoners. Het is ook in dit proces lastig wat nu het beste moment is om bewoners te benaderen. Is het plan nog te vaag, dan is er weinig om op te reageren. Is het plan te concreet, dan is er al gauw het gevoel dat er niets meer in te brengen is.

Uiteindelijk is er altijd nog de mogelijkheid om bezwaar en beroep in te dienen. Gelukkig komt het weinig voor dat bewoners bezwaar maken tegen plannen. De bedoeling is om omwonenden al veel eerder te informeren, te betrekken en inspraak te geven in de planvorming zodat er meer begrip is voor het plan en bezwaar niet nodig is.

Wie doet wat?

De raad stelt kaders: (gebieds)visie, stedenbouwkundig plan, bestemmings/omgevingsplan en grondexploitatie/kredieten/investeringen. Controleert of uitvoering door het college binnen deze kaders plaatsvindt. Kan initiatieven mogelijk maken door hiervoor ruimte te geven binnen de kaders.

Het college voert uit en legt verantwoording af aan de raad: bouwenvelophe, gunning van opdrachten en begeleiding van initiatieven die binnen de kaders passen. Het college doet voorstellen om initiatieven mogelijk te maken die niet binnen de (huidige) kaders passen. Het college doet voorstellen voor nieuwe ontwikkelgebieden en voor kaderstelling door de raad.

Ontwikkelaars: maken plannen op basis van een bouwenvelophe op grond van de gemeente. Verwerven zelf ook grond, maken plannen en gaan hierover in overleg met de gemeente. Kunnen ook in verschillende fases van plan/gebiedsontwikkeling betrokken raken als partner.

Beantwoording van de vragen

1. Wat is de volgorde der dingen, bijv. zoek je een ontwikkelaar voor of na vaststelling van het bestemmingsplan?

Wij verwijzen graag naar de eerdere toelichting, waarin de diverse stappen in het proces zijn beschreven. Er is niet één manier waarop bouwplannen tot stand komen. Dat is afhankelijk van:

- Is de gemeente de initiatiefnemer of is er een andere partij die met een bouwplan komt?
- Valt de ontwikkeling binnen vastgestelde kaders van de raad of is die ruimte er (nog) niet?
- Is de ontwikkeling onderdeel van een grotere gebieds- of wijkontwikkeling?

Over het algemeen vindt kaderstelling plaats van grof naar fijn en vindt daarna uitvoering plaats door het college binnen de kaders. Ontwikkelaars kunnen betrokken raken in verschillende fases van het plan. Ze kunnen bijvoorbeeld vanaf het begin de initiatiefnemer zijn als ze eigenaar zijn van de locatie of ze kunnen de locatie van de gemeente kopen helemaal aan het einde van het proces.

2. Welke mogelijkheden zijn er om een ontwikkelaar te zoeken? Heeft het college daar één methode voor of meerdere? Wie heeft die methode(s) dan vastgesteld en bij meerdere wie bepaalt dan welke er wordt toegepast (raad of college)?

Er zijn meerdere mogelijkheden om een ontwikkelaar te selecteren. Dit kan bijvoorbeeld onderhands door een of meerdere partijen te benaderen of openbaar door een tender of aanbesteding. Welke methode het meest geschikt is, hangt af van de feitelijke omstandigheden en de aard van het beoogde programma. Afhankelijk van die omstandigheden en het beoogde programma kan het zijn dat een openbare tender of aanbesteding zelfs verplicht is.

De selectie van de ontwikkelaar is een collegebevoegdheid. Het college is ook bevoegd de selectieprocedure (ook wel uitgiftestrategie genoemd) vast te stellen, uiteraard binnen de wettelijke (aanbestedings)voorschriften.

In een enkel geval is van een selectieprocedure niet of nauwelijks sprake. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn als voor het project substantieel gronden van een private partij nodig zijn en die private partij zich succesvol kan beroepen op zelfrealisatie. Uit praktische overwegingen kan het dan zo zijn dat die private partij ook de gemeente-eigendommen verwerft en ter ontwikkeling brengt.

3. Welke gunningen vinden er plaats en welke overeenkomsten worden er wanneer met ontwikkelaars gesloten? Hoe en wanneer wordt de raad daarover geïnformeerd en welke mogelijkheid is er voor de raad om in te grijpen als er afspraken worden gemaakt in strijd met eerdere raadsuitspraken (kader, grondexploitatie en bestemmingsplan)?

Er zijn meerdere mogelijkheden om een ontwikkelaar te selecteren en daarmee een project aan die partij te gunnen. Meestal is sprake van een koop-/realisatieovereenkomst of een samenwerkingsovereenkomst, waarbij de gemeente de gronden aan de ontwikkelaar verkoopt en daarbij afspraken maakt over de realisatie. Als er geen sprake is van een ontwikkeling waar gemeente-eigendommen bij betrokken zijn (initiatieven van derden) worden kostenverhaalovereenkomsten gesloten.

Uw raad wordt over de selectie/gunning van de marktpartij en de overeenkomsten geïnformeerd. Wanneer de financiële en juridische kaders nog niet (volledig) duidelijk zijn worden overeenkomsten gesloten onder voorbehoud van goedkeuring door de raad.

Bieden de bestaande kaders de ruimte om tot een overeenkomst te komen, dan kunnen de afspraken privaatrechtelijk in de overeenkomst nog verder gespecificeerd worden.

4. Hoe organiseren we de inspraak en in welke fase, zodat er echt iets in te spreken is en belanghebbenden niet met voldongen feiten worden geconfronteerd (een klacht die we nu bij alle plannen horen). Een goede inspraak zal het aantal zienswijzen doen verminderen.
In ieder project wordt minimaal voldaan aan de vereisten uit de inspraakverordening. Vaak worden er zelfs meer inspanningen gedaan om bewoners mee te nemen in de planontwikkeling. De ervaring leert dat daarmee de planontwikkeling soepeler verloopt.

Ons beeld is niet dat de wijze waarop de inspraak is georganiseerd bij belanghebbenden tot veel klachten leidt. Het aantal zienswijzen is over het algemeen beperkt.

De hoeveelheid en het moment van inspraak zijn belangrijk, maar daarnaast speelt ook mee in hoeverre wensen en ideeën van inwoners meegenomen kunnen worden in het uiteindelijke plan. Ook daar is oog voor in de projecten.

5. Als alle stappen gezet zijn en er wordt daadwerkelijk met de bouw begonnen: wanneer en op welke momenten rapporteert het college dan aan de raad over de voortgang?
Het rapporteren over de voortgang van de realisatie van projecten vindt plaats door middel van de voortgangsmonitor van de bouwopgave. Eventuele tussentijdse ontwikkelingen die van belang zijn voor uw raad worden door middel van raadsinformatiebrieven aan uw raad ter kennis gebracht.

[1] Als GBO zijn vastgesteld: Stadswerven, Amstelwijck-Wilgenwende, Leerpark-Gezondheidspark en Stationsomgeving.

Hoe verder na deze raadsinformatiebrief?

Wij vertrouwen erop u voldoende te hebben geïnformeerd.

Welke kosten zijn verbonden aan het proces?

De raadsinformatiebrief is een toelichting op het werkproces voor (woning)bouwontwikkelingen. Aan deze toelichting zijn geen kosten verbonden.

Het college van Burgemeester en Wethouders