

MEMO

Aan : Statencommissie OGB
Afschrift : College van Gedeputeerde Staten
Van : Rein Munnikma en Henk Brink
Datum : 20 maart 2012
Onderwerp : grondexploitatie Drenthe

Op 28 maart 2012 behandelt uw commissie een voorstel voor compensatie van IGS Leek Roden voor de financiële risico's als gevolg van de vervallen regionale woningbouwopgave. Ten behoeve van de besluitvorming willen wij u met deze memo voorzien van achtergrondinformatie over de grondexploitatie in Drenthe in het algemeen en de mogelijke precedentwerking van de compensatie van IGS Leek Roden in het bijzonder.

1. Aanleiding

1.1 Woningbouw RGA

Op 24 februari 2012 heeft de stuurgroep Regiovisie Groningen Assen (RGA) besloten om de verwachtingen van de regionale woningbouw aanzienlijk neerwaarts bij te stellen, als reactie op de stagnerende woningmarkt. Voor de stedelijke woningbouwopgave (Groningen, Assen, deels Tynaarlo en Haren) wordt nu uitgegaan van een regionaal scenario van 1.500 woningen per jaar. Voor de overige woningbouwopgave in de regio geldt een scenario van 1.000 woningen per jaar.

Voor alle gemeenten in RGA houdt dit besluit in dat plannen geschrapt worden die, op basis van het regionale scenario, buiten de horizon van 2030 vallen. Verder wordt het gemeentelijke woningbouwprogramma opnieuw geprioriteerd binnen het overeengekomen scenario. Plannen die buiten het scenario vallen, worden in principe alleen in ontwikkeling genomen als de markt daar aanleiding voor geeft en het ruimtebeslag op basis van de SER systematiek te rechtvaardigen valt.

Voor de gemeenten Leek, Noordenveld (IGS Leek Roden) en Hoogezand-Sappemeer (Groene Compagnie) betekent de besluitvorming een streep door de eerder overeengekomen regionale doelstelling. Investerings die in het verleden zijn gedaan voor een woningbouwprogramma op basis van de 'schrage functie' in de Regiovisie kunnen niet worden terugverdiend. RGA heeft om die reden besloten de gemeenten te compenseren met 7 miljoen euro aan IGS Leek/Roden en 3,3 miljoen euro aan Hoogezand-Sappemeer. Vanuit het oogpunt dat de provincies ook een aantoonbare rol hebben gespeeld in het aansporen tot het verwerven van gronden ten behoeve van de schrage functie van Leek en Roden, hebben GS gemeend ook een deel van de verantwoordelijkheid op zich te moeten nemen, i.c. 2 miljoen euro per provincie.

1.2 Bedrijventerreinen RGA

Op dit moment loopt een vergelijkbaar proces voor de grondexploitatie ten behoeve van bedrijventerreinen in RGA. Op basis van onderzoek blijkt tot 2030 het totale zachte en harde aanbod 2,5 tot 3,5 keer hoger dan de inschatting van de behoefte. Gevolgen van het overaanbod zijn leegstand, onderbenutting en (financiële) risico voor exploitatie. Indicatief is het verlies in grondexploitatie in de huidige situatie 170 - 180 miljoen euro.

De drie Drentse gemeenten in RGA nemen 36% van het regionale aanbod voor hun rekening. Op basis van een inschatting van de marktvaart is een voorstel uitgewerkt voor het schrappen van plannen, als ware de regio één gemeente. Met dit voorstel kan naar verwachting het verlies (exclusief afboeken) worden teruggebracht tot 40 – 50 miljoen euro. In het voorstel schrappen de drie Drentse gemeenten samen 64% van het Drentse aanbod in de Regiovisie.

In het proces zijn op dit moment de gemeenten aan zet om aan te geven hoe ver de mogelijkheden voor het schrappen van het aanbod reiken. Naar verwachting ligt er eind juli een concreet implementatieplan van het voorstel. Voor Assen is duidelijk dat het schrappen autonoom gedragen kan worden. Hetzelfde geldt voor Noordenveld als wordt besloten tot compensatie in de woningbouw. Tynaarlo heeft een relatief groot overaanbod voor bedrijventerreinen (overigens niet op basis van een regionale opgave). In de loop van het proces moet duidelijk worden hoe deze ingevuld wordt en op welke manier de financiële consequenties gedragen kunnen worden.

2. Quicksan risico en aansprakelijkheid

Voorafgaand aan de besluitvorming over de compensatie van één van de twaalf gemeenten is geprobeerd om de risico's Drenthe breed in beeld te krijgen. Hierbij zijn twee aanvliegroutes gekozen:

- Op basis van gegevens van financieel toezicht: met als doel een inschatting te maken van de financiële consequenties van de grondposities voor de individuele gemeenten;
- Op basis van een evaluatie van betrokkenheid van de provincie bij individuele ontwikkelingen: met als doel te bepalen in welke mate precedentwerking kan worden verwacht van het besluit tot compensatie.

Wij hebben gemeend ons te moeten beperken tot een quickscan van de risico's in plaats van een diepte-evaluatie gezien:

- de eigen verantwoordelijkheid van de Drentse gemeenten om eventuele financiële problemen zelf op te lossen, danwel te melden;
- het belang van Noordenveld en Leek om, gezien hun financiële situatie, in de jaarrekening van 2011 duidelijkheid te kunnen geven over de compensatie;
- het verschil in proces(fase) en samenwerkingsvorm in RGA ten opzicht van dat in de rest van Drenthe
- het tempo van de besluitvorming in RGA en de verwevenheid met de besluitvorming bij provincie Groningen (welke beschikt over een 'stroppenpot' voor dit onderwerp).

2.1 Financiële consequenties grondposities

Vanuit financieel toezicht zijn, in het kader van een landelijk thematisch onderzoek in Drenthe, gegevens over de financiële positie van de grondexploitatie in de Drentse gemeenten verzameld. Gegeven de omstandigheden moeten alle gemeenten verliesnemen. Het onderzoek wijst op de attentiewaarde van de stedelijke gemeenten en de gemeenten Noordenveld en Tynaarlo, mede door de gecombineerde opgave voor wonen en bedrijventerreinen. Gemeente Noordenveld heeft laten weten het verlies niet op eigen kracht te kunnen nemen. Voor de steden is er geen aanleiding om hetzelfde te verwachten. De situatie van de gemeente Tynaarlo vraagt aandacht. Het risico in de woningbouwontwikkeling is beheersbaar, gegeven de besluitvorming in de RGA. Het is de vraag of dit ook geldt voor het totale risico van de grondposities, gezien de grootte van het overaanbod bedrijventerreinen.

Conclusie onderzoek grondexploitatie Drenthe

Veel gemeenten in Drenthe leiden verlies op de grondexploitatie. Er zijn ook gemeenten die nog steeds winsten genereren; echter, over de hele linie neemt de winstverwachting fors af. De grootste risico's of zelfs daadwerkelijke verliezen worden geleden bij gemeenten met een actieve grondpolitiek. De grootste ontwikkelopgaven spelen in de stedelijke gemeenten en de gemeenten Noordenveld en Tynaarlo. Logisch dat daar de grootste financiële tegenvallers worden waargenomen. Dit betekent overigens niet, dat er bij gemeenten buiten dit gebied geen financiële problemen spelen. Alleen veelal op een kleinere schaal.

Er zijn ook in Drenthe in potentie gemeenten die door de grondexploitatie in financiële problemen

kunnen komen. Deze financiële problemen zullen echter in eerste instantie door de gemeenten zelf opgelost moeten worden. Dit zal niet onopgemerkt aan de inwoners van die gemeenten voorbij gaan. De oplossingen worden normaliter gevonden in bezuinigingen (in het voorzieningenniveau), lastenverzwaringen (stijging OZB-tarieven) en schrappen van nieuw beleid.

Waar te nemen is dat de gemeenten hun verantwoordelijkheid pakken door verliezen te nemen. Dat is een positieve constatering. De accountant speelt hier een belangrijke rol bij. Die verklaart namelijk dat de balanswaarde van de grondexploitatie reëel is. Desondanks bestaat de indruk, dat er in de (nabije) toekomst nog meer verliezen genomen zullen moeten worden.

2.2 Precedentwerking

Vanuit de portefeuille wonen en bedrijventerreinen is nagegaan in hoeverre er op inhoudelijke grond een precedentwerking richting andere gemeenten uitgaat van de directe steun aan de sanering van de risico's van de grondposities IGS Leek Roden. Hiervoor is per gemeente inzichtelijk gemaakt of en op welke manier de provincie actief betrokken is geweest bij ontwikkelingen binnen de gemeente met betrekking tot de grondexploitatie voor woningbouw of bedrijventerreinen.

Op basis van de wet Wro is er in alle gevallen een betrokkenheid in het planologisch mogelijk maken van de ontwikkeling. Bij de ontwikkelingen in het overzicht gaat het nadrukkelijk om een provinciale sturing op aantallen, hectares, of kleuring, waarmee additionele investeringen zijn gemoeid. Het verlenen van subsidie, bijvoorbeeld ISV of PHP is geen aanleiding om te spreken van provinciale sturing. De projecten zijn volledig autonoom door de gemeente aangedragen en beoordeeld binnen de kaders van de subsidiestroom.

Woningbouw

Onderstaande tabel geeft het overzicht voor woningbouw weer. Naar verwachting is het risico op precedentwerking beheersbaar vanwege de bijzondere situatie dat voor IGS:

- het afspraken betreft in het kader van de samenwerking Regiovisie Groningen Assen en er sprake is van een actieve samenwerking door de samenwerkingsovereenkomst IGS Leek Roden. In Drenthe zijn er verder geen voorbeelden waarbij de provincie op vergelijkbare manier is betrokken bij de woningbouw in de gemeente;
- de saneringsopgave relatief groot is; 60% van de oorspronkelijke doelstelling wordt geschrapt;
- actief en mede op aandringen van de provincie gronden zijn verworven om te kunnen voldoen aan de regionale doelstelling.

Assen en Tynaarlo vallen ook onder de Regiovisie, maar voor deze gemeenten geldt:

- Tynaarlo heeft als gevolg van de RGA afspraken eveneens een groter contingent voor landelijk wonen in het groen geaccepteerd. Het is ons bekend dat de gemeente daar actief gronden voor heeft verworven. De provincie heeft hierin geen expliciete rol gespeeld anders dan instemming geven aan het Structuurplan Tynaarlo waarmee de gemeente haar regionale woonopgave heeft uitgewerkt.
- Voor Assen is uit de functie van de gemeente in de regiovisie geen aanleiding voor een discussie over regionale of provinciale medeverantwoordelijkheid. Assen heeft haar regionale opvangtaak en ambities altijd met actief grondbeleid weten te realiseren.

Buiten de beargumenteerbare medeverantwoordelijkheid van de provincie bij IGS Leek Roden (rood) zijn er drie ontwikkelingen waarbij de provincie eveneens een bovenmatige actieve rol heeft gespeeld (oranje): Rolde Zuid (Aa en Hunze), Nieuwveenselanden (Meppel) en Havenkwartier (Assen). Van deze ontwikkelingen lijken de risico's beheersbaar, danwel zijn met nadere afspraken beheersbaar gemaakt:

- Voor Rolde Zuid is er actief gestuurd op het doel en de locatiekeuze en zijn voorwaarden gesteld voor de ontsluiting. Deze verkeerkundige voorwaarden zijn inmiddels in goed overleg vervallen, waardoor de investering niet meer op de exploitatie drukt. Verder heeft de provincie vanuit de Stimuleringsmaatregel Drentse Woningmarkt een nieuwbouwoontwikkeling gesteund met een substantieel aandeel sociale en middeldure bouw vanwege de vraag die er is en de inzet om deze locatieontwikkeling een extra stimulans te geven.
- Voor Nieuwveenselanden is actief gestuurd op een omvangrijke ontwikkeling bij Meppel als vervolg op Berggierslanden. Vooral vanuit de provincie is ingezet op duurzaamheidsambities. De gemeente heeft intussen besloten het oorspronkelijke programma van 5.300 woningen te verlagen naar 3.400 woningen. Voor de 1^e fase (1.200 woningen) is een bestemmingsplan in procedure voor vaststelling. De gemeente heeft diverse maatregelen genomen om de risico's beheersbaar te houden, o.a. door eerst met het goedkope en middeldure programma te beginnen.
- Voor Havenkwartier is met de regionale afspraken actief gestuurd op een hogere prioriteit van deze ontwikkeling in het gemeentelijke programma. In het algemeen heeft herstructurering een meer prominente rol gekregen. Kloosterveen III was een onderdeel van de financiële motor voor het Havenkwartier. Door Kloosterveen III anders en beperkter in te steken kunnen de Florijnsmiddelen Norgerbrug deels ander ingezet worden, o.a. ten gunste van de herstructurering Havenkwartier (ook onderdeel Florijnas).

Tabel 1. Overzicht woningbouwontwikkelingen met actieve provinciale betrokkenheid

Gemeente	Ontwikkeling	Betrokkenheid provincie Drenthe	Oorspronkelijk aantal	Recente/voorgenomen maatregel risicobeheersing
Aa en Hunze	Rolde Zuid	Stimuleren omgekeerde integratie (locatiekeuze) Voorwaarden ontsluiting	320	Locatie is in ontwikkeling. Nieuwe verbinding langzaam verkeer onder N33 is vervallen
Assen	Havenkwartier	Stimuleren herstructurering/ binnenstedelijk i.p.v. nieuwe uitleg Kloosterveen (RGA)	2.800	Vorbereiding 1 ^e fase voor 1200 woningen. Herbestemming provinciale bijdrage Florijnas (Norgerbrug)
Borger-Odoorn	Drentse Horn (Nieuw Buinen)	Actief ruimte gegeven aan ambities gemeenten Stadskanaal en Borger-Odoorn in discussie met provincie Groningen	750	+/- 50 gerealiseerd. Overige gronden zijn herbestemd
Coevorden	Geen			
Emmen	Erica-Ter Apel	Stimuleren integrale gebiedsontwikkeling	-	Afgezien van woningbouw als financieringspijler
Hoogeveen	Geen			
Meppel	Nieuwveense landen	Vasthouden oorspronkelijk aantal (2008) Stimuleren planvorming (duurzaamheid)	5.300	Planbijstelling naar 3.400, 1 ^e fase 1.200 bestemmingsplan geregeld
Midden-Drenthe	Beilen Oost	Stimuleren planvorming (duurzaamheid)	500	Ambitie loslaten, verschuiving naar organische groei
Noordenveld	IGS Leek/Roden	Vasthouden aantal (2010) Samenwerkingsovereenkomst	5.850	+/- 3.400 schrappen

		(2010)		
Tynaarlo	De Bronnen	Stimuleren planvorming (duurzaamheid)	550	1 ^e fase 150
Tynaarlo	Zuidoevers (De Groeve)	Stimuleren integrale planvorming (bijzonder woonmilieu aan Zuidlaardermeer in combinatie met natuurontwikkeling)	25	3 gerealiseerd, herverkaveling/schrappen
Westerveld	Frederiksoord	Stimuleren integrale planvorming (vanuit cultuurhistorie incl infrastructuur)	+/- 70	1 ^e fase 10 Financiële bijdrage (Belverdere/BDU)
De Wolden	Geen			

Bedrijventerreinen

Er zijn geen ontwikkelingen van bedrijventerreinen bekend waarbij de provincie een actieve rol heeft gespeeld die aanleiding kunnen zijn voor een discussie over provinciale aansprakelijkheid voor het risico behoudens de ontwikkeling van het glastuinbouwgebied Rundedal bij Emmen waar we samen met de gemeenten hebben opgetrokken om de beleidsmatige erkenning te krijgen. Die betrokkenheid is ook ingegeven door rijksbeleid dat ook de uitplaatsing van glastuinbouw uit het westen van het land naar 10 'projectlocaties' lang heeft gestimuleerd. De betrokkenheid van de provincie is stimulerend (lobby, subsidie) geweest, nadrukkelijk niet risicodragend.

Andere grote bedrijvenontwikkelingen waar de provincie vanuit het omgevingsbeleid na 2004 (op basis van POP II) medewerking aan heeft gegeven zijn te vinden bij Meppel (uitbreiding Noord in relatie tot herstructurering en havengerelateerde bedrijvigheid), Hoogeveen (Buitenvaart II zuidelijk blok) en Emmen (uitbreiding Tweeling in relatie tot herstructurering). Kleinere ontwikkelingen waar de provincie planologische medewerking heeft gegeven voor lokale ontwikkelingen zijn ondermeer uitbreiding De Westerd bij Peize en uitbreiding Bloemakkers bij Gieten.

Bij geen van deze ontwikkelingen heeft de provincie een grotere rol dan planologische toetsing en instemming. Dit betekent dat gemeenten zelf de verliezen moeten nemen. Een compensatie voor de risico's van de grondposities door de provincie is in dit dossier niet aan de orde. Uiteraard kan de provincie op basis van inhoudelijke gronden wel overwegen over te gaan tot alternatieve steun, bijvoorbeeld in het geval dat als gevolg van het verliesnemen belangrijke herstructurerings- of transformatieopgaven in het gedrang komen.