

RAADSINFORMATIEBRIEF

Van

college van burgemeester en wethouders

Vergadering van

15 april 2025

Kenmerk

Z/24/071889 / D/25/174759

Portefeuillehouder

Bernadette Schomaker

Portefeuille

Ruimtelijke ordening en Volkshuisvesting, inclusief implementatie Omgevingswet

Opsteller

Jansen, Iris

Onderwerp

Raadsinformatiebrief Evaluatie KoopGarant

Kernboodschap

De evaluatie van het proces rondom KoopGarant heeft een aantal leermomenten opgeleverd waaronder:

1. Het samenspel tussen raad, college en ambtelijke organisatie;
2. Het borgen van integrale advisering; en
3. Het beter organiseren van continuïteit in dossiers.

Het college herkent en erkent deze leermomenten. Ze zijn recent besproken in de directie en verder 'uitgediept' met de leiding van domein Ruimte. De leermomenten zijn overigens ook meegenomen in de huidige organisatieontwikkeling. Daar wordt onder andere ingezet op (1) verbetering van de onderlinge ambtelijke samenwerking en integrale advisering, (2) bewustwording van rollen, taken en bevoegdheden binnen het ambtelijk en bestuurlijk samenspel; inclusief de hiervoor benodigde coördinatiemechanismen; en (3) het thema 'opdrachtgeverschap-opdrachtnemerschap'.

Toelichting**Aanleiding externe evaluatie KoopGarant**

Tijdens de forumvergadering op 30 januari 2024 en de daaropvolgende raadsvergadering van 8 februari is er kritisch gesproken over het proces KoopGarant en de bijbehorende besluitvorming in gemeenteraad en college van B&W. Namens het college heeft de portefeuillehouder Ruimtelijke Ontwikkeling excuses aangeboden voor stappen in het proces en hoe de gemeenteraad daarbij betrokken is geweest. De wethouder heeft toegezegd dit proces te evalueren met als voornaamste doel hiervan te leren. Het onderzoek naar de leermomenten is uitgevoerd door een strategisch bestuursadviseur werkzaam bij buurgemeente Bodegraven-Reeuwijk (verwoord in een RIB voor de zomer van 2024). De afgelopen maanden (tussen juli 2024 tot eind februari 2025) zijn diverse gesprekken gevoerd met betrokken (voormalig) wethouders (3) en gemeentesecretarissen (3). Daarnaast zijn er op ambtelijk niveau gesprekken gevoerd met ambtelijk projectleider, en 2 teammanagers. In het proces is ook verkennend gesproken met CDA-raadslid dhr. Stapel. Naast deze interviewronde is er brononderzoek gedaan en is beschikbare documentatie tussen initieel raadsbesluit en de afrondende RIB van eind 2023 doorgenomen. Tevens zijn de vergaderingen van gemeenteraad en Forum waar dit onderwerp ter sprake kwam teruggeluisterd.

In deze raadsinformatiebrief treft u de evaluatie van het proces en enkele gesignaleerde kwetsbaarheden. De focus van de evaluatie is gericht op leermomenten in samenwerking tussen College en Raad en ambtelijke organisatie én binnen de

ambtelijke organisatie. Deze evaluatie is niet inhoudelijk ingegaan op de vraag of een BV-structuur de meest wenselijke oplossingsrichting voor de opgave is. Dat stond buiten de scope van deze analyse omdat dit een politieke afweging betreft.

In de gemeente Oudewater is het voor jongeren en starters lastig om een passende huur- of koopwoning te vinden. Mede daarom heeft de gemeente Oudewater besloten om de regeling Koopgarant te verkennen^[1]. Deze regeling is een instrument om middels (financiële) inmenging van de gemeente de aanschafprijs van een aantal woningen te drukken en zo de toegang tot de woningmarkt voor bijvoorbeeld starters te vereenvoudigen. Vervolgens moeten deze woningen via een regeling betaalbaarder toegevoegd worden aan de woningvoorraad. De gemeente koopt in deze werkwijze de woningen van de ontwikkelaar. Vervolgens sluiten individuele kopers en gemeente een overeenkomst waar in vast komt te liggen dat eventuele overwaarde bij doorverkoop (jaren) later wordt verdeeld ^[2]. Een dergelijke regeling is van oorsprong ontwikkeld voor woningcorporaties maar is in principe ook toepasbaar voor gemeenten. De gemeente blijft met het verplicht terugkopen van de woningen langjarig financieel betrokken en verantwoordelijk. De intentie is om de constructie voor 25 jaar in stand te houden.

Het proces

Op 18 april 2023 besluit de gemeenteraad 10 woningen in het Oranje Bolwerck-project aan te kopen. Onderdeel van besluitvorming is de wens tot het oprichten van een externe entiteit (bijvoorbeeld een besloten vennootschap (BV)) die de levering van de woningen (en later de terugkoop) voor haar rekening neemt. De benodigde middelen voor de uitvoering (ca 40.000 euro per jaar) zijn eveneens beschikbaar gesteld.

De gemeenteraad ging er tot de raadsinformatiebrief (RIB) van 31 oktober 2023 vanuit dat de woningen verkocht en later teruggekocht zouden worden middels genoemde externe structuur. Tussentijds is er geen nadere informatieverstrekking geweest aan de gemeenteraad. Dit is in ieder geval nergens in dit onderzoek naar voren gekomen.

Het college komt in de maanden april tot en met september 2023 tot de conclusie dat het oprichten van een BV weliswaar niet onmogelijk is maar (o.a.) kostbaar en (te) tijdsintensief – de voordelen van een BV zoals verwoord in de RIB van 31 oktober 2023 wegen voor het college niet op tegen de lijst aan nadelen eveneens opgenomen in de RIB. Bovendien is er stevige tijdsdruk ontstaan die het ordentelijk oprichten van een BV in de weg zit. Er is bijvoorbeeld geen tijd meer om de BV ter zienswijze voor te leggen aan de gemeenteraad zoals dat gebruikelijk is bij het oprichten van een dergelijke entiteit. De tijdsdruk is er want er zijn inmiddels 10 kopers die aflopende hypotheekoffertes hebben, keukens geleverd krijgen etc. en die derhalve wachten op een definitief akkoord van de gemeente voor de transactie. Het alsnog oprichten van een BV zou tot gevolg kunnen hebben dat de kopers langer moeten wachten en sommigen opnieuw een hypotheekofferte moeten aanvragen. Gezien de marktontwikkelingen zou dat waarschijnlijk minder gunstig uitpakken voor de kopers (de rentes stegen van historisch laag in 2022 (ca 1,5%) naar fors hoger in het najaar van 2023 (gemiddeld 4,2%)). Het was destijds realistisch te denken dat voor sommige kopers die met behulp van deze regeling net een hypotheek konden krijgen, deze bij steeds hogere rentes mogelijk niet konden krijgen.

In de zomer van 2023 is er nader onderzoek gedaan naar de consequenties van het organiseren in een externe entiteit, en geconcludeerd dat dit niet wenselijk is (mede op basis van een externe toets). In september 2023 volgt nog een laatste gemankeerde ambtelijke poging een BV op te richten. Deze ambtelijke poging mist bestuurlijk-politieke inbedding en de besluitvorming die hiervoor nodig is. Deze ultieme poging is enkel met het doel van de BV voor ogen en mist ook aansluiting met de organisatorische kant. Derhalve is het goed dat dit uiteindelijk niet (op deze manier) tot stand gekomen is. Er dient onderbouwde besluitvorming en borging te zijn.

De voor- en nadelen zijn uiteindelijk opgeschreven in een RIB. De nadelen van een BV brachten de toenmalige wethouder Ruimtelijke Ontwikkeling en het college tot de slotsom dat de BV structuur definitief niet langer wenselijk is en dat e.e.a. intern in de ambtelijke organisatie georganiseerd moet worden en niet in een BV of anderszins extern. Op 31 oktober 2023 ontvangt de gemeenteraad van het college van B&W een raadsinformatiebrief met bovenstaande strekking: de woningen zijn verkocht en overgedragen aan 10 kopers, maar er is alsnog gekozen voor een oplossing binnen het ambtelijk apparaat. Dit wekte verbazing in de gemeenteraad en riep vragen op. Het feit dat er geen BV of anderszins opgericht is en dat de KoopGarant woningen alsnog verkocht worden vanuit de ambtelijke structuur vormt de directe aanleiding voor de toezegging van de net aangetreden verantwoordelijk wethouder het gevoerde proces te evalueren om ervan te leren en zegt namens het college deze onafhankelijke, externe evaluatie toe.

Bevindingen

Onderstaand treft u de bevindingen van deze evaluatie langs een aantal thema's, raads- of collegebevoegdheid, bestuurlijk-ambtelijke samenwerking, ambtelijk vakmanschap en continuïteit in bemensing.

Raadsbevoegdheid of collegebevoegdheid

Een belangrijke vraag is of het al dan niet opzetten van een BV structuur onderdeel *moet* of *mag* zijn van een raadsbesluit. Betreft het primair kaderstelling (rol van de gemeenteraad) of uitvoering (primair een

collegeaangelegenheid)? Hier is geen zwart-wit antwoord op te geven. In het dualisme bestuurt het college van B&W de gemeente maar de gemeenteraad staat aan het hoofd van de gemeente en is de gekozen vertegenwoordiger door de inwoners. De gemeenteraad bepaalt de financiële en beleidsmatige grenzen voor het college van B&W en bewaakt deze. Binnen deze kaders heeft het college bewegingsruimte om naar bevind te acteren en uitvoer te geven aan het genomen raadsbesluit. Maar hoeveel ruimte is dat precies?

Het past niet om hier generieke uitspraken te doen over de interactie tussen gemeenteraad en college van B&W en of er in algemene zin sprake is van onderlinge rolvervuiling. Al is de hoeveelheid bewegingsruimte voor het college van B&W in deze casus wel degelijk van belang voor deze evaluatie. Het aangenomen raadsvoorstel is duidelijk, en de wens van de gemeenteraad (oprichting BV) ook. Zo gezien is dit besluit inderdaad een beperking van de bewegingsruimte voor het college van B&W. Het staat de gemeenteraad vrij een dergelijke wijze van uitvoering van een besluit vast te stellen. Anderzijds zou dit net zo goed, en is wellicht zelfs logischer, volledig aan het college van B&W over te laten. Indien het college van B&W dit om welke reden dan ook niet kan uitvoeren, moet er een nieuw gesprek met de gemeenteraad plaatsvinden en mogelijk een nieuw of herzien raadsbesluit worden gevraagd. Na het besluit in april 2023 verneemt de gemeenteraad niets vanuit college van B&W tot aan de raadsinformatiebrief van 31 oktober 2023. Het college van B&W heeft overigens bij de inhoudelijke behandeling destijds wel aangegeven liever geen BV te willen maar dat niet dermate als bezwaar opgeworpen dat dit besluitvorming veranderde. Wellicht speelt hier mee dat zowel gemeenteraad als college van B&W de oprichting van een BV en de voors en tegens nog niet volledig overzagen. De voor- en nadelen zijn later stevig inzichtelijk gemaakt in de RIB van 31 oktober 2023.

Uiteindelijk kiest het college van B&W nog steeds de essentie van het raadsbesluit te volgen, maar de uitvoer anders vorm te geven: geen BV. De inhoudelijke analyse in de aangeboden raadsinformatiebrief maakt duidelijk waarom er een andere uitvoering dan middels een BV structuur gekozen is. Het college van B&W laat het belang van de betrokken aanstaande woningeigenaren voor gaan aan een procesgang opnieuw langs de gemeenteraad. Veel had voorkomen kunnen worden door tijdiger signaleren van de nadelen van het werken met een BV structuur en deze te delen en bespreken met de gemeenteraad. De vraag is waarom er niet eerder terug gegaan is naar de gemeenteraad dan uiteindelijk enkel met de RIB van eind oktober. Een deel van de verklaring is te vinden in het feit dat de uitkomsten van het nadere interne onderzoek (en later ook het externe advies) in de zomer speelden. Maar een 'winstwaarschuwing' aan de gemeenteraad had eerder op zijn plaats geweest bijvoorbeeld in het kader van verwachtingenmanagement.

Bestuurlijk-ambtelijke samenwerking en integraal werken

Er hebben zich de afgelopen jaren diverse wethouders in meer of mindere mate intensief met het dossier KoopGarant bezig gehouden. Ambtelijk gezien was er sprake van slechts 1 projectleider gedurende het gehele traject (een ambtelijk of bestuurlijk opdrachtgeverschap is nooit echt vorm gegeven). Deze ambtelijke continuïteit heeft de nodige voordelen, maar blijkt uiteindelijk te smal bemenst te zijn. De projectleider had meer gebruik moeten kunnen maken van het bredere ambtelijke apparaat. Dit is niet enkel de verantwoordelijkheid van de projectleider of de andere adviseurs, maar zeker ook van het management. Tijdens de interviewronde zijn er enkele uitspraken gedaan waar in twijfel getrokken is of er voldoende kennis in de organisatie was van de politieke realiteit waar dit dossier nadrukkelijk mee te maken heeft. Anderzijds is ook gehoord dat deze implicaties weldegelijk aangereikt zijn, maar dat er bestuurlijk niets met de ambtelijke adviezen gedaan is. Het onderzoek bekijkt slechts een te beperkte casus om hier generieke uitspraken over te doen. Wel kan in algemene zin opgemerkt worden dat (zeker in gevallen waar de gemeenteraad zich roert in dossiers) het cruciaal is dat niet alleen een portefeuillehouder weet heeft van hoe besluitvorming in een gemeente werkt, maar dat ambtelijk er ook voldoende kennis is. Een aangenomen raadsvoorstel (al dan niet inclusief moties, amendementen of toezeggingen) is geen kadervrije opdracht. Erg laat in het proces komen portefeuillehouder en college van B&W voor de vraag of wederom naar de gemeenteraad gegaan moet worden wetende dat de 10 aanstaande woningeigenaren dan waarschijnlijk nog langer moeten wachten en mogelijk hypothecaire uitdagingen krijgen. Er lijkt gemist te zijn dat tussen april en oktober er wel mogelijkheden waren het gesprek opnieuw met de gemeenteraad te voeren. De oorzaak daarvoor is niet eenzijdig in college/portefeuillehouder, management of projectbemensing te leggen. Wel in het samenspel of het ontbreken daarvan tussen de drie. Hier is in onderlinge samenwerking iets mis gegaan. Hier had het borgen van de marsroute en vervolgens ambtelijk en bestuurlijk vinger aan de pols houden van de voortgang en ontwikkelingen in kunnen helpen.

Het is zowel de verantwoordelijkheid van collegeleden als het ambtelijk apparaat om de termijnen en voortgang van dossiers te bewaken. Hier had integralere ambtelijke ondersteuning en advisering een duidelijkere signaalfunctie in kunnen vervullen. Tussen april en eind oktober had duidelijk moeten worden dat er in politieke zin een route langs de gemeenteraad nodig was. Daarnaast valt op dat sommige portefeuillehouders die door de jaren heen dit dossier in portefeuille hadden, op de stoel van ambtenaren zijn gaan zitten. Dit is waarschijnlijk een reactie op ervaren gebrekkige/verkeerde ambtelijke ondersteuning. Dit 'superambtenaarschap' van een portefeuillehouder is een ongewenste, maar begrijpelijke reactie. Voorkomen van deze rolvervuiling is een aangelegenheid van portefeuillehouder/college van B&W enerzijds en management/ambtelijk apparaat anderzijds. Hier had markeren van de opdracht in duidelijk opdrachtgeverschap en opdrachtnemerschap zeker in geholpen.

De realisatie van de woningen in het Oranje Bolwerck is te eenzijdig als een gewone 'simpele' projectontwikkeling benaderd. Werken met een stevig multidisciplinair projectteam (verankerd in een opdracht) had dit kunnen voorkomen,

zelfs in gevallen van simpele projecten is dat verstandig. Het is niet reëel om van een projectleider een alles overziende blik van een dergelijk complex dossier te verwachten. Specifieke kennis en kunde kan juist de kracht zijn van een breed ambtelijk apparaat. Het risico van onvoldoende continuïteit bij slechts een projectleider zonder integraal team achter zich en gebrekkige opdrachtgeverschap en -nemerschap, is evident. Het betrof bovendien (weliswaar langjarige) externe inhuur wat ook een continuïteitsrisico in zich heeft. In de interviewronde is naar voren gekomen dat disciplines die wel betrokken waren op enig moment in het proces even makkelijk hun handen van het project aftrokken als het in hun ogen een ongewenste richting op ging. Hier had een interventie vanuit het management op zijn plaats geweest. Het lijkt in dit proces op cruciale momenten volledig te hebben ontbroken aan (effectief) management op de betrokken afdeling(en).

Ambtelijk vakmanschap (incl. integraal werken) en capaciteit

Dit onderzoek is te beperkt om conclusies te trekken over de vraag of de problematiek in voorliggende casus was voorkomen in een structuur waar het ambtelijk apparaat volledig ten dienste staat van Oudewater. Die indruk bestaat er niet. KoopGarant wordt meestal toegepast door woningcorporaties. Door als eerste gemeente deze regeling toe te passen, heeft gemeente Oudewater een risico genomen door er impliciet vanuit te gaan dat de werkorganisatie Woerden de juiste kennis en menskracht in huis zou hebben. Verder zijn er ook vragen of er binnen de DVO (Dienstverleningsovereenkomst) voldoende uren beschikbaar zijn voor de vraagstukken die Oudewater heeft. Hier gaat deze evaluatie niet verder op in. Wel is meermaals gesignaleerd dat het dossier in te grote mate slechts door 1 ambtenaar werd getrokken. De integrale blik vanuit verschillende disciplines (bijvoorbeeld vastgoed, juridisch, et cetera) is van groot belang bij een dergelijk complex onderwerp. Hier had de samenwerking met Woerden juist een kracht kunnen zijn, de integrale blik is er onvoldoende geweest. Waarom dit niet gebeurde is niet te bepalen, de uitspraken zijn te indirect gedaan over het al dan niet handelen van anderen. Het kan niet zo zijn dat als ambtelijke adviezen niet (volledig) overgenomen worden door college van B&W er geen ambtelijke ondersteuning meer is in het vervolgtraject. Het is belangrijk dat er in voldoende mate een (management)structuur en werkwijze is die zorg draagt dat er integrale advisering vanuit de verschillende disciplines is. Ook moet er een afdoende werkend bestuursproces zijn die deze integrale advieskwaliteit borgt – kwaliteitscontrole van alle college - en raadsvoorstellen. Het is niet wenselijk dat voorstellen zonder een dergelijke toets de college tafel bereiken. En ook bij andersluidende besluitvorming dan ambtelijk voorgesteld dient er loyaliteit in uitvoering van de besluiten te zijn. Nog los van het feit dat het bepaald niet collegiaal is om je handen van een onderwerp af te trekken als je advies niet gevolgd is. Hier had het management een goede rol in kunnen, zelfs moeten spelen. In de voorliggende casus heeft het aan bovenstaande constatering ontbroken.

Continuïteit in bemensing

In totaal hebben 4 portefeuillehouders Ruimtelijke ontwikkeling en 3 gemeentesecretarissen zich in meer of mindere mate bezig gehouden met een toch tamelijk complex geworden dossier. Natuurlijk mag dat niet een beletsel zijn om hiermee op de juiste manier aan de slag te gaan. Maar in algemene zin gaat er bij elke overdracht enige informatie verloren. Overigens is het wel van belang te constateren dat alle betrokken wethouders de koers die ingezet is in beginsel hebben willen handhaven. Pas in het najaar van 2023 gaan de gemeentesecretaris en portefeuillehouder het pad richting interne borging volledig in; het is voor het eerst dat duidelijk geadviseerd en gevolgd wordt dat een BV of anderszins externe entiteit niet langer realistisch is.

Het borgen in een opgeschreven opdracht helpt in een dergelijke, brede complexe opdracht. Bij verandering in bemensing (bestuurlijk) opdrachtgever en opdrachtnemer is het raadzaam om een overdrachtdossier samen te stellen. Een beknopt document met mijlpalen, kaders, afspraken, betrokkenen et cetera. Zo wordt informatieverlies beperkt.

Conclusies

De evaluatie van het proces rond KoopGarant heeft een aantal conclusies opgeleverd, die vertaald kunnen worden naar leermomenten:

Conclusie 1: KoopGarant zonder BV structuur lijkt een passende oplossing, maar is niet de wens van de gemeenteraad

Is de doelstelling waar dit project aan moet voldoen bereikt? De woningen zijn succesvol verkocht aan nieuwe eigenaren. Is een KoopGarant regeling zonder BV structuur voor 10 woningen de *beste* oplossing? Op huidige schaal *lijkt* het antwoord daarop 'ja', voor 10 woningen is de huidige structuur werkbaar en minder kostbaar. Er is geen analyse gedaan op inhoud of de huidige situatie zonder BV onvoldoende effectief is. De kwestie hier is dat als de gemeenteraad besluit toch een BV na te streven dit een voldongen feit is en als opdracht gezien moet worden,. Ook als deze werkwijze kostbaarder, complexer en ambtelijk niet gedragen is. Overigens is het goed om te signaleren dat de ambitie is/was het zeker niet bij slechts 10 woningen te laten. De realiteit is echter wel dat gezien de schaal van Oudewater een forse schaa sprong niet op korte termijn waarschijnlijk is. Een uitbreiding zal naar verwachting ook kostbaarder zijn aangezien het niet realistisch te denken dat de lage aanschafwaarde voor de eerste 10 woningen opnieuw verwacht mag worden. Maar het kan nog steeds: werken met een BV structuur. Deze kan desgewenst worden opgericht.

Conclusie 2: Borgen integrale advisering

Er is grote winst te behalen in het vooraf borgen van integraler werken in opdrachtstructuren zeker voor complexe en grote dossiers zoals KoopGarant. Duidelijke rolafbakening wie bestuurlijk en ambtelijk opdrachtgever en opdrachtnemer is met een projectmatige aanpak met oog voor (politieke) context en het proces. Werken met goed ingevuld opdrachtgeverschap voorkomt bovendien rolvervuiling. Ook helpt het de opdrachtnemer in het borgen van bredere ambtelijke ondersteuning. Het versterkt de samenwerking en het gebruik maken van de kracht van een breed ambtelijk apparaat. Het management heeft daar een belangrijke rol in en op het niveau van deze casus heeft het daar zeker aan ontbroken.

Conclusie 3: Organiseren van continuïteit

In langer lopende projecten is het onvermijdelijk dat bemensing dynamisch is. Ambtenaren, bestuurders en managers, allen kunnen een andere baan aannemen en relatief snel vertrokken zijn. De punten zoals verwoord in conclusie 2 goed inrichten helpen in het voorkomen van discontinuïteit door wissende bemensing. Daarnaast helpt het werken met overdrachtdossiers. En tot slot is het belangrijk dat collega's binnen afdelingen met elkaar meedenken en kijken. Bijkomend voordeel van deze collegiale sparring/toetsing is bovendien dat plotselinge uitval door bijvoorbeeld ziekte minder snel zorgt voor discontinuïteit.

Afsluitend

De situatie rond KoopGarant is nu zoals deze is, de huizen zijn verkocht binnen de ambtelijke structuur. Afsluitend de suggestie om nog eens te kijken naar wat te doen bij toekomstige mutaties. Nu komt uit de interviews een wisselend beeld naar voren wat er gaat/moet gebeuren als een van de huidige eigenaren zijn/haar woning wil verkopen. Er is echter wel een intern proces opgeleverd bij het bronnenonderzoek, maar het is niet duidelijk of dit proces intern ook daadwerkelijk geborgd is. Dit is eenvoudig te controleren. Met het integraal werken volgens dit interne proces zouden ongewenste situaties zich bij een verkoopsituatie minder snel voordoen.

[1] Ook project Westerwal is verkend maar om redenen afgefallen.

[2] Dit is ook het geval als er sprake is van verlies op de verkoop.

Financiën

n.v.t.

Vervolg

Zie kernboodschap.

Bijlagen

n.v.t.