

Nota Grondbeleid 2008 Gemeente Doesburg



Vastgesteld door de raad op 26 juni 2008

INHOUDSOPGAVE

Voorwoord door de wethouder Financiën en Ruimtelijke Ordening.....5

Samenvatting en beleidsregels.....6

1. Inleiding.....9

1.1 Aanleiding voor Nota Grondbeleid.....

1.2 Definitie en doelstellingen van het te voeren Grondbeleid.....

1.3 Analyse huidig grondbeleid.....

2. Relevante beleidskaders grondbeleid.....12

2.1 Landelijk beleid.....

2.2 Provinciaal beleid – Streekplan Gelderland 2005.....

2.3 Regionaal beleid – samenwerkingsverband Stadsregio

2.4 Lokaal beleid – Structuurvisie – Woonvisie 2007- 2020.....

3. Gemeentelijke strategie bij grondbeleid.....17

3.1 Actief, faciliterend grondbeleid en PPS.....

3.1.1 Actief grondbeleid.....

3.1.2 Faciliterend grondbeleid.....

3.1.3 Publiek-private samenwerking (PPS).....

3.2 Tijdelijk beheer van gronden en gebouwen

3.2.1 Beheer van gronden ontwikkelingslocaties.....

3.2.2 Beheer van overige gronden.....

3.2.3 Handhaving gemeentelijke eigendommen.....

3.3 Grondprijs- en aanbestedingsbeleid

3.3.1 Inleiding
 3.3.2 Staatsteun.....
 3.3.3 Aanbesteding.....

4. Wet- en regelgeving inzake locatieontwikkeling.....28

4.1 Veranderingen in wet- en regelgeving.....
 4.2 Mogelijkheden van kostenverhaal vòòr 1 juli 2008 (invoering nieuwe Wro).....
 4.3 Het wettelijk kader na 1 juli 2008.....
 4.3.1 Handhaving gemengd stelsel.....
 4.3.2 Toelichting van een aantal kernbegrippen uit de Grondexploitatiewet.....
 4.4 Koppeling ruimtelijk beleid en grondbeleid.....
 4.4.1 Exploitatieplan.....
 4.4.2 Structuurvisie in relatie tot grondbeleid.....
 4.4.3 Kostenverhaal.....
 4.4.4. Wijze van Kostenverhaal in de Doesburgse praktijk.....

5. Beleidskader financieel management.....35

5.1 Planning & control instrumentarium
 5.1.1 Exploitatieopzetten.....
 5.1.2 Herziening exploitaties
 5.1.3 Resultaten.....
 5.1.4 Informatievoorziening en verantwoording.....
 5.2 Wettelijk financieel kader voor uitvoering gemeentelijk grondbeleid.....
 5.2.1 Paragraaf Grondbeleid.....
 5.2.2 Verordening financieel beleid en beheer.....

5.3	Risicomanagement.....	
5.3.1	Voorinvesteringen.....	
5.3.2	Actief grondbeleid.....	
5.3.3.	Weerstandsvermogen Grondbedrijf.....	
5.4	Speerpunten van het financiële beleid	
	Colofon.....	39

De bijlagen

(zie hiervoor separaat boekwerk)

Bijlage A.....	De Grondexploitatiewet nader beschouwd
Bijlage B.....	Ontwerp Besluit ruimtelijke ordening (ged.)
Bijlage C.....	Methoden bepaling grondprijzen
Bijlage D.....	Convenant gemeentelijk grondprijnsbeleid
Bijlage E.....	Integrale tekst Grondexploitatiewet
Bijlage F.....	In erfpacht uitgegeven gronden

Voorwoord door de wethouder Financiën en Ruimtelijke Ordening

De gemeente heeft op grond van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (als overheid) taken en mogelijkheden voor het voeren van een ruimtelijk beleid. Het voeren van een actieve grondpolitiek biedt daarbij voor de gemeente goede mogelijkheden om op een efficiënte manier publieke doelen te realiseren. In het verleden was het min of meer vanzelfsprekend dat gemeenten landbouwgrond kochten en daar bouwrijpe grond van maakten. De laatste decennia is de positie van de gemeente gewijzigd. Er treedt, nu marktpartijen vaker een grondpositie verwerven, een duidelijke (min of meer gedwongen) verschuiving op voor de gemeente van actief naar faciliterend grondbeleid. Hierdoor wordt het voor gemeenten moeilijker om de gewenste publieke doelen te realiseren. Kostenverhaal middels het opleggen van baatbelasting of middels het sluiten van exploitatieovereenkomsten bood hier enige soelaas, maar leverde in de praktijk onvoldoende middelen op om de gewenste publieke voorzieningen te realiseren.

Om toch de gewenste voorzieningen te treffen en enigszins te sturen in bouwprogramma's hebben wij als gemeente in het recente verleden vaak ontwikkelingsgronden aangekocht. Voor deze aankoop werd vanaf 2003 ondermeer het instrument Wet voorkeursrecht gemeenten ingezet. Ontwikkelingsgronden gelegen binnen het stedelijk gebied werden vervolgens aan ontwikkelaars en bouwers verkocht. Aan deze verkoop werd onder andere de voorwaarde verbonden dat op een deel van deze gronden voorzieningen zouden worden gerealiseerd. De afspraken hierover werden vastgelegd in met deze marktpartijen te sluiten realisatieovereenkomsten.

Voor binnenstedelijke ontwikkelingen is met de nieuwe Wet ruimtelijke ordening (Wro) en de hierin opgenomen Grondexploitatiewet het minder noodzakelijk om zelf bouwgronden te verwerven. Deze nieuwe wet, die waarschijnlijk per 1 juli 2008 in werking treedt, biedt gemeenten voldoende mogelijkheden om ontwikkelaars en bouwers te laten meebetalen aan publieke voorzieningen. Op basis van een grondexploitatieplan kunnen met bouwende en ontwikkelende partijen afspraken worden gemaakt over financiële afdrachten.

Op uitbreidingslocaties, zoals Beinum, zal een actief grondbeleid de voorkeur genieten. Dit zijn locaties waarbij het in financieel opzicht aantrekkelijk is om zelf (grotendeels) de regie in handen te hebben; de gemeente maakt de gronden bouw- en woonrijp en verkoopt deze bouwgrond aan particulieren en ondernemers.

De gevolgen van de Grondexploitatiewet voor planontwikkelingen zullen in deze nota uitvoerig aan de orde komen. In wezen is het zo dat de nota gelezen dient te worden als ware de nieuwe Wet ruimtelijke ordening al in werking getreden.

Naast een praktische handleiding over de wijze waarop gronden worden ontwikkeld en op welke wijze de gemeente het best haar publieke doelen kan verwezenlijken, geeft de nota de raad een instrument waarmee het haar controlerende en kaderstellende taken –naar ik hoop- beter kan uitoefenen.

Ik wens u veel leesplezier.

Samenvatting en beleidsregels

In deze samenvatting worden per hoofdstuk een aantal essentialia genoemd, alsmede wordt kernachtig de hieraan te verbinden beleidsregels weergegeven.

Hoofdstuk 1: In dit inleidende hoofdstuk wordt ingegaan op onder andere het waarom van een nota Grondbeleid en wat wij er mee hopen te bereiken (de doelstellingen), alsmede op welke wijze er tot nog toe in onze gemeente is omgegaan met ontwikkelingsgrond (paragraaf 1.3 – analyse huidig grondbeleid).

Hoofdstuk 2: In paragraaf 2.1 wordt ingegaan op het landelijk beleid en de relevante beleidskaders op het gebied van grondbeleid zoals op rijksniveau de Nota Ruimte 2005 en de Nota Grondbeleid 2001. Als kader op rijksniveau geldt voorts de nieuwe Wet Ruimtelijke Ordening en onderdeel hiervan de in hoofdstuk 6 van de Wet opgenomen financiële bepalingen, waaronder Grondexploitatie, ook wel GREX-wet of grondexploitatiewet genoemd.

Op provinciaal niveau is het streekplan 2005 van invloed op de beleidsruimte die het gemeenten biedt op lokaal niveau. De provinciale beleidsambities worden in paragraaf 2.2 opgesomd.

In paragraaf 2.3 wordt aandacht besteed aan de relevante regionale aspecten van het grondbeleid in KAN verband.

Paragraaf 2.4 wordt op het lokale beleid ingegaan en de invloed hiervan op de grondbeleidskeuzes. Belangrijke kaders voor het lokale beleid zijn de woonvisie 2007-2020 en de structuurvisie 1998. Dit laatste voor die onderdelen van het Doesburgs grondgebied, die inmiddels nog niet zijn uitgewerkt in een structuurplan.

Beleidsregel 1:

De gemeente Doesburg houdt rekening met de beleidskaders die van invloed zijn op het lokale grondbeleid.

Hoofdstuk 3: In hoofdstuk 3 worden de verschillende vormen van grondbeleid (actief-faciliterend) uiteengezet en welke vorm –gegeven de omstandigheden – voor een bepaalde ontwikkeling het meest voor de hand liggende is.

Verder wordt in dit hoofdstuk ingegaan op de wijze waarop de gemeente Doesburg wenst om te gaan met het gemeentelijk vastgoed met het oogmerk deze al of niet op termijn te herontwikkelen.

Aan te snijden onderwerpen zijn onder andere:

- a) voortgezet gebruik ná verwerving (pacht, erfpacht);
- b) tijdelijke ingebruikgeving van gebouwd vastgoed;
- c) ingebruikgeving (tijdelijk of permanent) van groen en reststroken aan derden

Uit de in dit hoofdstuk verwoorde gemeentelijke strategie valt een scala aan beleidsregels te destilleren:

Beleidsregel 2:

Wanneer de gemeente kiest voor een actief grondbeleid zal zij hiervoor het instrument Wet voorkeursrecht gemeenten gebruiken. Eventueel gevolgd door het onteigeningsinstrument in die gevallen, waar een minnelijke verwerving van ontwikkelingsgronden lijkt te zijn uitgesloten.

Beleidsregel 3:

Zodra een bestemmingsplan is vastgesteld wordt, indien nodig voor de verwerving van de gronden, aan de hand van een onteigeningsplan een onteigeningsbesluit genomen;
Dit besluit laat onverlet dat de gemeente zal blijven proberen om gronden langs minnelijke weg te verwerven.

Beleidsregel 4:

Bij uitbreidingslocaties wordt in beginsel gekozen voor een actief grondbeleid.

Beleidsregel 5:

Per geval wordt voorafgaand aan verwerving bepaald op welke wijze onroerende zaken het beste kunnen worden beheerd. Financiële aspecten spelen bij de besluitvorming een belangrijke rol.

Beleidsregel 6:

Bij nieuwe erfpachtovereenkomsten wordt de canon ééns in de 5 jaar herzien én wordt de canon jaarlijks geïndexeerd op inflatie-effecten, bijvoorbeeld door hierop het prijsindexcijfer voor de gezinsconsumptie (CPI) toe te passen.

Beleidsregel 7:

Afhankelijk van de uitkomsten van een uit te voeren onderzoek naar ongeoorloofd grondgebruik zal een voorstel aan de raad worden voorgelegd inzake: handhaving gemeentelijke eigendommen.

Beleidsregel 8:

- Bij de bepaling van gronduitgifteprijsen zal gebruik worden gemaakt van de berekeningsmethoden zoals beschreven in de bijlagen C en D behorende bij deze nota Grondbeleid
- Periodiek en afhankelijk van de situatie zullen gronduitgifteprijsen worden vastgesteld en/of geactualiseerd . Voor nieuwe exploitaties zal de gronduitgifteprijs, zodra de exploitatie ter hand kan worden genomen, door de gemeenteraad worden vastgesteld.

Beleidsregel 9:

Bij elke ontwikkeling waarbij de gemeente grond verkoopt en/of diensten en werken aanbesteedt zullen de criteria 'voorkoming staatssteun' en de regels met betrekking tot het (Europees) aanbestedingsrecht in acht worden genomen.

Hoofdstuk 4: Belangrijke veranderingen in wet- en regelgeving, met name met betrekking tot het verhalen van kosten op ontwikkelende partijen, zullen in dit hoofdstuk worden behandeld. Stilgestaan wordt bij een aantal aspecten die van invloed (kunnen) zijn op het met succes ontwikkelen/ herstructureren van locaties, waarbij nieuwe instrumenten gemeenten ten dienste staan. Zo wordt onder andere het exploitatieplan geïntroduceerd en besproken als 'ultimum remedium' op basis waarvan gemeenten kunnen overgaan tot kostenverhaal. Binnen de gemeente Doesburg met zijn absoluut gesproken geringe bouwopdrachten zal getracht worden om met ontwikkelende partijen realisatieovereenkomsten af te sluiten om hiermede complexe rekenexercities te voorkomen.

Beleidsregel 10:

Bij particuliere ontwikkelingen, waarbij de gemeente voorzieningen moet treffen van openbaar nut, zal de gemeentelijke inzet er onverminderd op zijn gericht om met desbetreffende marktpartijen realisatieovereenkomsten te sluiten met hierin opgenomen afspraken over de te leveren financiële bijdragen in openbare voorzieningen.

Hoofdstuk 5: In dit hoofdstuk wordt grondbeleid beschreven en belicht vanuit het perspectief van "Planning & Control" waarbij relevante items zijn: sturing op planresultaat, financiële risico's en risicoprofielen. De hierbij te hanteren spelregels liggen verankerd in het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten 2004 (BBV) en de recent in september 2007 vastgestelde financiële verordening. Uit dit hoofdstuk vallen twee beleidsregels te destilleren:

Beleidsregel 11:

De gemeente Doesburg voert een actief risicomanagement, door:

- de uitgangspunten van de planexploitatie continu te monitoren en zonodig bij te stellen, zonder dat hiermee de kwaliteit van het plan substantieel wordt aangetast. In dat geval is nieuw bestuurlijk draagvlak vereist;
- de onderdelen van de planontwikkeling realistisch in te schatten;
- activiteiten in het planontwikkelingsproces te toetsen aan het vastgestelde financiële kader.

Beleidsregel 12:

- Jaarlijks wordt van alle grondbedrijfprojecten het eindresultaat geprognoseerd (boekwaarde plus opbrengst minus uitgaven) en verantwoord in de jaarrekening.
- De gemeente Doesburg actualiseert periodiek de actieve grondexploitaties.

1. Inleiding

1.1 Aanleiding voor Nota Grondbeleid

Grondbeleid biedt de gemeente goede mogelijkheden om op een efficiënte manier (lees: tegen de laagst mogelijke kosten) publieke doelen te realiseren. Het is een belangrijk instrument bij locatie- en gebiedsontwikkeling. Op grond van het Besluit Begroting en Verantwoording is het gewenst dat iedere gemeente jaarlijks over het gevoerde grondbeleid in de paragraaf Grondbeleid van de programmabegroting verslag uitbrengt.

De spelregels die de gemeente Doesburg hanteert bij het door haar te voeren grondbeleid zijn niet voor een ieder even duidelijk, niet expliciet vastgelegd in een 'handleiding' (een nota) en hierdoor niet eenduidig.

Het vaststellen van grondbeleid wordt met de nieuwe Wet ruimtelijke ordening en de hierin opgenomen Grondexploitatiewet (hoofdstuk 6 van de Wro) nog belangrijker. Bij elke ontwikkeling waarbij gemeentegrond in het geding is en/of ten behoeve van nieuwe ontwikkelingen openbare voorzieningen moeten worden aangelegd, dient het gemeentebestuur zichzelf de vraag te stellen langs welke lijn men wenst dat *derden* aan deze voorzieningen bijdragen. In de nota zal uitvoerig worden ingegaan op de verschillende mogelijkheden die er zijn én de mogelijkheden die de nieuwe wet gemeenten biedt.

1.2 Definitie en doelstellingen van het te voeren grondbeleid

Grondbeleid in de brede zin van het woord kan worden gedefinieerd als:

'Het beleid dat zich richt op een efficiënt en rechtvaardig verloop van activiteiten op de grondmarkt, met het oog op het realiseren van publieke doelstellingen als bevordering van het maatschappelijk gewenst ruimtegebruik, het bevorderen van een rechtvaardige verdeling van kosten en opbrengsten bij locatieontwikkeling en het verhogen van de kwaliteit van het ruimtegebruik.

Meer concreet kunnen de hoofddoelstellingen van het grondbeleid als volgt worden omschreven:

1. Het benoemen van de (mogelijke) gemeentelijk 'strategie' ten aanzien van haar grondbeleid bij locatieontwikkeling;
2. Transparantie in het gemeentelijk handelen bij locatieontwikkelingen, zowel naar de interne organisatie als naar externen;
3. Het binnen gestelde doelen van ruimtelijke ordening (met inzet van juridische en financiële instrumenten) realiseren van het door de gemeente geformuleerde ruimtelijke beleid;
4. Vastleggen van de strategische visie van het huidige en het toekomstige grondbeleid van de gemeente Doesburg;
5. Het genereren van financiële middelen door middel van gronduitgifte en kostenverhaal van planresultaten ter dekking van de gemeentelijke investeringen in de openbare ruimte.

De Nota Grondbeleid fungeert voor de gemeente als een 'kapstok' waaraan zij toekomstige locatie- en gebiedsontwikkelingen kan ophangen. In de nota wordt beschreven op welke wijze met welk instrumentarium op adequate en efficiënte wijze tot activiteiten bij ontwikkelingen kan worden overgegaan. Hiermee is de Nota Grondbeleid bij de voorbereiding van iedere ontwikkeling een belangrijk richtinggevend gemeentelijk beleidsinstrument. De nota geeft verder inzicht in de relatie tussen de publiekrechtelijke en privaatrechtelijke bevoegdheden van de gemeente op het gebied van grondbeleid.

1.3 Analyse huidig grondbeleid

Hoewel de ontwikkelingsmogelijkheden van een kleine stad als Doesburg gering zijn – de gemeente heeft een oppervlakte van 1290 hectare, waarvan 131 hectare bestaat uit oppervlaktewater – werd en wordt er voortdurend "aan de weg getimmerd". Ging het daarbij eind vorige eeuw nog om uitbreidingslocaties (Beinum en Campstede), het afgelopen decennium is er uitsluitend gebouwd op inbreidingslocaties. Op deze inbreidingslocaties is meestal sprake van vervangende nieuwbouw, waarbij bijvoorbeeld school- en bedrijvenlocaties worden getransformeerd in woonlocaties. Herontwikkeling is mede mogelijk gemaakt met financiële steun van hogere overheden; voor de onrendabele investeringen (sloop, bodemsanering) zijn subsidies gevraagd en ontvangen vanuit het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV).

Herontwikkelingen hebben onder andere plaatsgevonden op gronden waarvan de gemeente sinds vele decennia eigenaar was (Mauritsveld) en op gronden waar voorheen rijksschoolgebouwen stonden. Deze gebouwen (en gronden) komen ingevolge de onderwijswetgeving, wanneer het gebouw zijn onderwijsfunctie verliest, automatisch de lokale overheid toe. Als gevolg van een gewijzigd onderwijsbeleid, waarbij scholen zoveel mogelijk dienden te fuseren, hebben in een tijdsbestek van 10 jaar alle onderwijsinstellingen voor het voortgezet onderwijs de gemeente verlaten. Hierdoor kwamen locaties aan de Schout bij Nacht Doormansingel, Van Brakellaan, Hessegracht en Flugj van Aspermontlaan, beschikbaar.

Eind jaren '90 zijn actief gronden verworven voor woningbouw (het IJsselkadeproject) en de bouw van een dienstencentrum (De Linie). Voor deze twee stedelijke vernieuwingsopgaven kon met de grondeigenaren langs minnelijke weg overeenstemming worden bereikt over de aankoop van gronden. Voor beide ontwikkelingen zijn realisatieovereenkomsten gesloten met bouwende en ontwikkelende partijen. Het bouw- en woonrijp maken gebeurde vervolgens door en voor rekening en risico van de marktpartij. De gemeente beperkte zich wat betreft de inrichting van de locatie tot het vaststellen van een programma van eisen, waar de marktpartij zich aan diende te houden. Met deze vorm van samenwerking, die veel weg heeft van de zogenaamde concessieovereenkomst, loopt de gemeente slechts een gering financieel risico.

Vrijwel alle ontwikkelingen worden en/of zijn afgesloten met een (licht) positief bedrijfsresultaat.

Hieronder treft u een overzicht aan van de grotere bouwlocaties (meer dan 50 woningen en/of meer dan 2.500 m² bedrijfsvloeroppervlak):

Startjaar	Projectbeschrijving	Opleveringsjaar
1990	Campstede Bouw van eengezinswoningen op uitbreidingslocatie in Beinum (gemeente beschikt over alle ontwikkelingsgronden en maakt zelf bouw- en woonrijp)	In fasen 1996-2000
1993	IJsselkadeproject Transformatie van een bedrijventerrein tot woon- en recreatiegebied: ca. 230 woningen + hotel-restaurant. (Gemeente heeft alle gronden aangekocht en verkoopt deze onder voorwaarden door aan ontwikkelaars)	In fasen 2003-2009
2000	Burgemeester Keiserplein Renovatie van een woon-winkelflat en bouw van circa 60 koop- en huurappartementen, supermarkt en peuterspeelzaal (Gemeente sluit overeenkomst met plaatselijke woningcorporatie onder voorwaarden en er vindt een bescheiden grondruil en verkoop van gronden plaats)	In fasen 2002-2009
2003	Mauritsveld Bouw van 50 koop- en huurappartementen en circa 500 m2 bedrijfsruimte (Gemeente sluit overeenkomst met plaatselijke woningcorporatie en verkoopt onder voorwaarden bouwgrond)	2007
2003	De Linie Bouw van een dienstencentrum voor wonen, zorg en welzijn (Gemeente sluit overeenkomst met plaatselijke woningcorporatie en verkoopt onder voorwaarde bouwgrond)	2007
2004	Koppelweg Bouw van circa 130 woningen op een bedrijventerrein (Gemeente koopt middels het instrument Wet voorkeursrecht gemeenten gronden aan met de bedoeling om deze onder voorwaarden door te verkopen aan ontwikkelende en bouwende partijen, waarbij de publieke ruimten volgens een PvE zal worden teruggeleverd aan de gemeente)	Na 2010 (waarschijnlijk in fasen)
2004	Beinum West Bouw van circa 200 eengezinswoningen (Gemeente koopt middels toepassing van de Wet voorkeursrecht gemeenten gronden aan, maakt deze voor eigen rekening en risico bouw- en woonrijp en verkoopt bouwgrond aan bouwers en particulieren)	Waarschijnlijk vanaf 2010 (wordt in verschillende fasen gebouwd)

De landelijk waar te nemen tendens naar méér ontwikkelingen op basis van particulier initiatief doet ook opgeld voor Doesburg. Grondverwervingen gaan hierdoor moeizamer. Dit was voor de gemeente reden om op twee potentiële ontwikkelingslocaties de Wet voorkeursrecht gemeenten toe te passen. Dit instrument kon lange tijd – tot februari 2004- alleen worden ingezet op zogenaamde VINEX-locaties; locaties waarbij er een onmiskenbaar belang was om hier met voortvarendheid een groot aantal (betaalbare) woningen te realiseren. Voornoemde wet is inmiddels toegepast op inbreidingslocatie Koppelweg (130 woningen) en uitbreidingslocatie Beinum-West (200 woningen). Voor beide locaties zijn globaal de ontwikkelingsrisico's voor de gemeente ingeschat. Voor locatie Koppelweg zal de gemeente de gronden voorwaardelijk doorverkopen aan ontwikkelende en bouwende partijen, teneinde het risico te beperken. Voor Beinum-West zal de gemeente zelf de gronden bouw- en woonrijpmaken. Het grondexploitatie-risico zal hierdoor in beginsel volledig bij de gemeente liggen en wordt op voorhand laag ingeschat.

Een in beginsel facilitair grondbeleid past bij de gemeente Doesburg; een gemeente met een kleine organisatie waarbij zich slechts een handvol beleidsmedewerkers bezighoudt met planontwikkeling. In de praktijk –en als men kijkt naar de historie- zal alleen op uitbreidingslocaties, waarbij gebouwd zal worden op agrarische gronden een actief grondbeleid voor de hand liggen.

Met de nieuwe Wet ruimtelijke ordening en de hierin opgenomen Grondexploitatiewet zal de bestaande praktijk van toelatingsplanologie (bestemmen van wat mag en niet wat moet) plaatsmaken voor een grotere mate van ontwikkelingsplanologie. Met deze nieuwe wet zal de gemeente meer betrokken worden bij de vraag wat, wanneer, waar en onder welke voorwaarden moet er worden gerealiseerd? Naar verwachting zal de Grondexploitatiewet geen invloed hebben op de gemeentelijke afweging: *faciliterend of actief*. Wel heeft het gevolgen voor het al of niet zelf verwerven van gronden op inbreidingslocaties. Dit zou –naar wij aannemen- minder vaak het geval zijn, omdat met dit nieuwe instrument de regierol van de gemeente ook zonder relevant eigen grondbezit zal worden versterkt.



IJsselkade 1^e fase (in aanbouw)

2. Relevante beleidskaders grondbeleid

2.1 Landelijk beleid

In de afgelopen jaren zijn door de Rijksoverheid beleidsnota's vervaardigd die voor het grondbeleid relevant zijn:

- de Nota Grondbeleid 2001
- de Nota Ruimte

Nota Grondbeleid 2001

In deze nota is door het Rijk in feite de werkrichting op het gebied van grondbeleid verankerd. De doelstellingen voor het grondbeleid, vastgelegd in deze nota zijn:

- Het bevorderen van maatschappelijk gewenst ruimtegebruik door met name tijdige verwerving en tegen zo laag mogelijke kosten;
- Bevorderen van een rechtvaardige verdeling van baten en lasten over de gebruikers, exploitanten, eigenaren en overheid;
- Het verhogen van de kwaliteit van het ruimtegebruik, zeggenschap voor burgers en met name ook de marktwerking op de grondmarkt.

De Nota Grondbeleid stelt een eigentijds en uitgebreid instrumentarium in het vooruitzicht met het doel de gemeenten voor zover de publieke doelen dat vereisen, een sterkere regierol te laten innemen. Concreet gaat het hier om de (nieuwe) Wet ruimtelijke ordening en de hierin opgenomen Grondexploitatiewet met gevolgen voor de Ontheffingswet en de Wet voorkeursrecht gemeenten. Deze nieuwe en aangepaste wetten en regelgevingen stellen gemeenten in staat om ook in die gevallen waarin men geen grondpositie heeft een belangrijke stempel te drukken op de programmering en de bekostiging van de voorzieningen in de openbare ruimte.

Nota Ruimte

De Nota Ruimte die is vastgesteld door de Tweede Kamer in 2005, is een visie van het kabinet op ruimtelijke ontwikkelingen, ruimtegebruik en de daarbij behorende eigentijdse bestuursfilosofie met als uitgangspunt: decentraal als het kan en centraal alleen als het moet.

Saillante punten uit de Nota Ruimte zijn:

- Accentverschuiving van ontwikkelingsactiviteiten van uitleggebied naar bestaand stedelijk gebied (transformatieopgave); het gaat daarbij om inbreiding, herstructurering, revitalisering;
- Stimuleren van ontwikkelingen in plaats van het opwerpen van beperkingen;
- Meer nadruk op ontwikkelingsplanologie en minder op toelatingsplanologie;
- Rijk ontwikkelt vooral voor gemeenten een verbeterd grondbeleidsinstrumentarium;
- De Provincie krijgt meer bevoegdheden om in bepaalde gevallen regionaal beleid en locatieontwikkelingen te ontwikkelen;
- Er komt een nieuwe Wet ruimtelijke ordening;
- Er komt een Grondexploitatiewet met een kostenverhaal gebaseerd op de uitgifte van bouwvergunningen evenals de bevoegdheid voor gemeenten om substantiële locatie-eisen te stellen.

De bovenstaande ontwikkelingen zijn mede aanleiding om het huidige gemeentelijke grondbeleid te actualiseren.

2.2 Provinciaal beleid – Streekplan Gelderland 2005

Hoofddoel van het streekplanbeleid is het scheppen van ruimte voor de verschillende ruimtevragende functies op een beperkt ontwikkelingsoppervlak. Voor het tijdig en financieel haalbaar realiseren van deze functies wordt het hebben van grondbeleidinstrumentarium als noodzakelijke gezien.

Het basisprincipe waarop de Provincie Gelderland haar beleid stoelt is 'bundeling' van stedelijke ontwikkelingen aan en nabij infrastructuur. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen 'bestaand bebouwd gebied' en stedelijke uitbreiding. Het accent van de provinciale beleidsambities ligt op:

- Een verhoging van de kwaliteit van de leefomgeving en openbare ruimte door fysieke aanpassingen;
- Het oplossen en voorkomen van milieuproblemen en -knelpunten door een duurzame planontwikkeling;
- Door kwalitatief woonbeleid bevorderen dat woonmilieus en de kwaliteit van de woningen aansluiten op de vraag van de inwoners van Gelderland;
- Intensivering van het stedelijk grondgebruik, maar wel met behoud van karakteristieke elementen en zorgvuldig omgaan met open ruimte daarbinnen;
- Optimalisering van het gebruik van het bestaand bebouwd gebied: meer gebruik van de verticale dimensie (hoogte, diepte) en van de tijdsdimensie (meervoudig gebruik van dezelfde ruimte).

De planontwikkeling van de Gelderse gemeenten zal binnen het kader van bovenstaande beleidsambities op provinciaal niveau uitgewerkt worden.

2.3 Regionaal beleid – samenwerkingsverband Stadsregio

De gemeenten in de Stadsregio Arnhem Nijmegen werken samen aan regionaal beleid. De Stadsregio richt zich met name op verkeer en vervoer, economische ontwikkeling, wonen, ruimtelijke ontwikkeling en milieu. Doel van de samenwerking is het behouden en versterken van de kwaliteiten van het gebied van de Stadsregio om daarmee bewoners en bedrijven te binden aan de regio.

De Stadsregio werkt voor en namens 20 gemeenten. Dit zijn: Arnhem, Beuningen, Doesburg, Duiven, Groesbeek, Heumen, Lingewaard, Millingen aan de Rijn, Montferland, Mook en Middelaar, Nijmegen, Overbetuwe, Renkum, Rheden, Rozendaal, Rijnwaarden, Ubbergen, Westervoort, Wijchen en Zevenaar. De regio telt bijna 700.000 inwoners op een oppervlakte van ruim 1.000 vierkante kilometer.

De stadsregio heeft zichzelf als doel gesteld om tot een adequate aanpak te komen van de grootstedelijke problematiek en de bevordering van een evenwichtige ontwikkeling van de regio. Het veiligstellen en versterken van de grote diversiteit aan landschappelijke waarden en hoogwaardige leefomgeving binnen de regio maakt daarvan onderdeel uit. Om deze hoofddoelstelling te kunnen realiseren, is regionale regie vereist. Dit gezien de verstedelijkings- en mobiliteitsdruk en ter sturing van ruimtelijk-economische ontwikkelingen. Dit houdt in dat de Stadsregio beslissingen neemt om in de regio gewenste maatschappelijke en economische processen te stimuleren tegen zo laag mogelijke kosten.

Deze hoofddoelstelling is uitgewerkt in een aantal onderling samenhangende doelen die een bijdrage leveren aan het oplossen van de grootstedelijke problematiek.

De belangrijkste doelen zijn:

- Concentratie van verstedelijking;
- Impuls voor het vergroten van het gebruik van het openbaar vervoer en de fiets;
- Versterking van landschap en natuurwaarden;
- Stimulering van de werkgelegenheid; benutting van ICT-mogelijkheden;
- Zorg voor een adequaat voorzieningenniveau;
- Verbetering van de leefomgeving en een op de vraag afgestemd woningaanbod;
- Beperking van de toename van de milieudruk.

In het nieuwe beleid worden gemeenten niet meer beperkt in de aantallen te bouwen woningen. De gemeente bepaalt zelf het aantal, tijdens de looptijd van de overeenkomst (concessie), aan de woningvoorraad toe te voegen nieuwbouwwoningen. De nieuwbouw wordt echter (ruimtelijk) beperkt door gebieden, die vallen binnen de bij de overeenkomst behorende kaarten, waarop de bebouwingsgrenzen (contouren) staan aangegeven. Die bebouwingsgrenzen kunnen zijn voorzien van zoekrichtingen voor uitbreiding, waarbij de uitbreiding direct dient aan te sluiten op de bebouwingsgrens. Voor de gemeente Doesburg geldt dat wanneer het gaat om uitleggegebied deze uitsluitend gezocht dient te worden ten westen van Beinum.

In de concessieovereenkomst is opgenomen dat gemeenten zich dienen in te spannen om de bouwprogramma's en de kwaliteit van de woningvoorraad beter te laten aansluiten op de vraag van de woonconsument. Hiervoor dient ondermeer het aanbod aan woon-zorg mogelijkheden te worden vergroot en alternatieve vormen voor particulier opdrachtgeverschap te worden bevorderd.

Voor het grondbeleid betekent deze regionale doelstelling dat de inzet van het grondbeleidinstrumentarium tevens gericht zal moeten zijn op de realisatie van de binnen de Stadsregio gestelde doelstellingen.

2.4 Lokaal beleid - Structuurvisie - Woonvisie 2007-2020

In de **structuurvisie** uit 1996 is een tweetal toekomstbeelden geschetst:

- het expansiemodel
De economie vormt in dit model het belangrijkste sturingsmechanisme, kent een hoog ambitieniveau en is opgezet vanuit de gedachte dat Doesburg, gelegen in de periferie van het KAN, optimaal kan profiteren van de economische ontwikkelingen in de regio.
- het consolidatiemodel
Landschappelijke en historische kenmerken vormen de belangrijkste sturingsfactoren in dit model. Behoud en versterking van bestaande kwaliteiten staan centraal.

Na een brede maatschappelijke discussie heeft het gemeentebestuur van Doesburg gekozen voor een combinatie van bovenstaande modellen.

Het gemeentelijk beleid kan op basis hiervan met de volgende speerpunten worden samengevat:

- bevorderen van het cultuurtoerisme;
- conserveren en duurzaam beheer van het binnenstadsmilieu en rehabiliteren en ontwikkelen van het zogenaamde tussengebied (IJsselkadezone);
- optimaliseren van het netwerk aan toeristisch – recreatieve langzaamverkeersverbindingen binnen en buiten het stedelijk gebied;
- ontwikkelen en instandhouden van een goede ecologische infrastructuur;
- ruimte bieden voor uitbreiden en verplaatsen van met name de lokale bedrijvigheid;
- woningbouw primair afstemmen op de opvang van de eigen woningbehoefte;
- verkeersbeleid dat zich vooral richt op het doelmatig afwikkelen van verkeersstromen, verhogen van de verkeersveiligheid en het realiseren van een verkeersluw en leefbaar binnenstadsbeeld;
- aanwijzen van nieuwe locaties ten behoeve van een gespreide bundeling van sport- en andere recreatieve voorzieningen.

Nadien heeft het denken over de wijze waarop de stad zich het beste verder zou kunnen ontwikkelen niet stilgestaan:

- Structuurplannen zijn vastgesteld voor de ontwikkelingslocaties Koppelweg en Beinum.
- Bestemmingsplannen zijn geactualiseerd voor de wijken De Ooi en de Molenvelden
- Bestemmingsplannen voor de binnenstad en het buitengebied Noord-Oost zijn in voorbereiding.

In de **Woonvisie** 2007 - 2020 geeft de gemeente Doesburg de richtingen aan voor de ontwikkeling van het wonen in de gemeente.

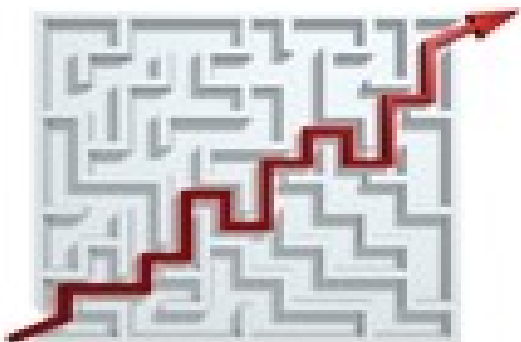
- Tot 2020 zouden naast nieuwbouwwoningen voor de eigen behoefte tevens woningen voor een bescheiden opvang van woningzoekenden uit de regio moeten worden gebouwd. Een deel van deze nieuwbouwwoningen is nodig ter vervanging van de bestaande woningvoorraad, waarvan de kwaliteit niet meer voldoet aan de hedendaagse eisen. Bij de nieuwbouw zullen fasering én voldoende variatie als leidende principes worden gehanteerd.
- Per te onderscheiden deelgebied (wijk) zou een grotere variatie aan woningtypes aangeboden moeten worden, waarmee in de wijk een goede mix kan worden bereikt.
- Menging van woningen en mensen bevordert de leefbaarheid op langere termijn én komt tegemoet aan de woonwensen zoals deze tijdens het woningmarktonderzoek zijn geïnventariseerd.

Bij herstructureringsopgaven en stadsuitbreidingen zullen beide visies –inmiddels vertaald in verschillende ruimtelijke plannen en deels al uitgevoerd- als vertrekpunt fungeren.

Beleidsregel 1:

De gemeente Doesburg houdt rekening met de beleidskaders die van invloed zijn op het lokale grondbeleid.

3. Gemeentelijke strategie bij grondbeleid



3.1 Actief / faciliterend grondbeleid en PPS

Een locatie kan op verschillende manieren tot ontwikkeling worden gebracht. De gemeente kan hier leidend in zijn (actief grondbeleid), de ontwikkeling grotendeels overlaten aan particuliere partijen (we spreken dan over een faciliterend ofwel passief grondbeleid) of de gemeente kan ontwikkelen met een marktpartij, waarbij een verdeling van het ontwikkelingsrisico wordt overeengekomen (PPS ofwel publiek-private samenwerking). In het geval van een faciliterend grondbeleid moet de gemeente met de bouwende en/of ontwikkelende partij afspraken maken over kostenverhaal om de gemeentelijke kosten bij de ontwikkelaar in rekening te kunnen brengen. Dit kon op basis van het sluiten van een exploitatieovereenkomst, gebaseerd op de Wet op de Ruimtelijke Ordening of op grond van een baatbelasting, waarvan de grondslag is gelegen in artikel 222 van de Gemeentewet. Gesproken wordt hier over 'kon' omdat met de nieuwe Wet Ruimtelijke Ordening deze vormen van kostenverhaal komen te vervallen. In plaats hiervan komen er nieuwe mogelijkheden voor kostenverhaal, gebaseerd op een grondexploitatieplan (zie hiervoor onder andere paragraaf 4.4.1). Hieronder wordt ingegaan op de drie verschillende varianten hoe een gemeente kan omgaan met gebiedsontwikkeling.

3.1.1 Actief grondbeleid

De gemeente speelt bij een actief grondbeleid een dominante en actieve rol: zij verwerft grond, maakt bouwrijp en geeft gronden uit. Bij een actief grondbeleid verschaft de gemeente zichzelf maximale sturing in zowel de productie als de exploitatie van locatie- en gebiedsontwikkelingen. De gemeentelijke kosten kunnen middels gronduitgifteprijsen optimaal worden verhaald op diegenen die bij de ontwikkeling gebaat zijn.

Actief grondbeleid vereist voldoende financiële armslag van de gemeente (met name rentelasten als gevolg van verwervingen en investeringen voor sloop, sanering, bouw- en woonrijp maken en het afdekken van financiële risico's). Daarnaast vereist een actief grondbeleid doorgaans grote inspanningen van het ambtelijk apparaat met een actieve houding in de regierol.

Voordelen actief grondbeleid:

- Voldoende sturing op doelstellingen en planontwikkeling mogelijk;
- Goede markt- en onderhandelingspositie;
- Mogelijkheid om ongewenste (ruimtelijke) ontwikkelingen tegen te gaan c.q. tijdig te kanaliseren;
- Kostenverhaal via gronduitgifte / overeenkomsten tot kostenverhaal.

Nadelen actief grondbeleid:

- Financiële ruimte nodig;
- Risico's in pré-ontwikkelingsfase;
- Veel kennis, kunde en capaciteit vereist.

Wanneer wordt gekozen voor een actief grondbeleid, dient de gemeente –voor zoverre zij de gronden nog niet (allemaal) bezit- gronden actief te verwerven. Uitgangspunt hierbij is om te komen tot een minnelijke verwerving van ontwikkelingsgronden, waarbij de gemeente ernaar streeft om op vrijwillige basis een koopovereenkomst te sluiten met de eigenaar. Uiteraard tegen aanvaardbare grondprijzen. De Wet voorkeursrecht gemeenten en als *ultimum remedium* de onteigeningswet bevatten bij uitstek de handvatten om tot redelijke – niet speculatieve – prijsafspraken met grondeigenaren te komen.

Beide wetten worden hieronder kort toegelicht:

Vestiging van een voorkeursrecht (op basis Wet voorkeursrecht gemeenten)

Deze wet verschaft de gemeente de mogelijkheid om als onderdeel van een grondstrategie bij voorrang de betreffende grond te (kunnen) verwerven. Het wordt wel een “passieve vorm van verwerving” genoemd. De positie van de gemeente wordt bij de realisatie van ruimtelijke plannen door gebruik te maken van het voorkeursrecht, versterkt. Het voorkeursrecht is tevens te betitelen als een “beschermingsinstrument tijdens de planontwikkeling”. Immers ongewenste verkopen en grondspeculatie kunnen worden voorkomen.

Aan het vestigen van een voorkeursrecht zijn strikte eisen en termijnen in de wet gesteld. Op grond van onder meer de artikel 2 en 8 Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg) kan een voorkeursrecht worden gevestigd, waarbij de eigenaar van een aangewezen perceel (grond en/of opstal) de plicht heeft bij voorgenomen vervreemding eerst aan de gemeente aan te bieden. De aanbieder is niet verplicht te verkopen aan de gemeente. Nadat de aanbieder zijn grond te koop heeft aangeboden moet de gemeente binnen acht weken beslissen over het aanbod. Wijst de gemeente het aanbod van de aanbieder af, is de aanbieder gedurende drie jaar vrij het perceel aan derden te verkopen. Aanvaardt de gemeente het aanbod dan zullen aansluitend onderhandelingen over de prijs kunnen starten. Onderhandelingen over de prijs die niet tot overeenstemming leiden, resulteren in de mogelijke inschakeling van de rechter die op grond van een deskundigenadvies uitspraak zal doen. Aanvaardt de gemeente deze uitspraak (de prijs) niet, dan is de aanbieder gedurende ook weer een termijn van drie jaar vrij om aan derden te verkopen.

Tegelijk met de invoering van de nieuwe Wro is de procedure tot vestiging van een voorkeursrecht vereenvoudigd. Deze vereenvoudiging houdt in dat voor de verlenging van een voorkeursrecht geen gemeentelijk besluit behoeft te worden genomen. De verlenging van een voorkeursrecht geschiedt per dan van rechtswege op het moment dat een nieuw ruimtelijk plan wordt vastgesteld.

Onteigening

Dat het steeds moeilijker wordt om langs minnelijke weg en tegen een redelijke prijs grond te verwerven is gebleken bij de ontwikkeling van het IJsselkadeproject. Om vertragingen te voorkomen kunnen gemeenten het instrument van onteigening inzetten. Gemeenten zien dit instrument vaak als een "laatste middel" om de voor een ontwikkeling gewenste gronden te verkrijgen. Het instrument wordt doorgaans al vroeg in een (onderhandelings)proces ingezet. Voor het IJsselkadeproject is de procedure van een zogenaamde bestemmingsplan-onteigening ingezet (de administratieve fase). De inzet van dit instrument betekende overigens niet dat er geen minnelijke onderhandelingen zijn gevoerd over de aankoop van gronden; alle ontwikkelingsgronden zijn uiteindelijk verworven zonder toepassing van het onteigeningsinstrument. De mogelijkheid voor de gemeente om dit instrument in te zetten, bleek voldoende om de grondeigenaren te doen beseffen dat de gemeente serieus wilde aankopen op onteigeningsbasis.¹ Omdat onteigening diep ingrijpt in het eigendomsrecht is een goede voorlichting een eerste vereiste.

De (administratieve) onteigeningsprocedure start middels het vaststellen van een onteigeningsplan gelijktijdig met een bestemmingsplan. Vervolgens wordt er een onteigeningsbesluit genomen op basis waarvan uiteindelijk een onteigeningstitel kan worden verkregen.

Een onteigeningsplan dient primair als drukmiddel in onderhandelingen over minnelijke aankoop van grond en secundair wanneer de eigenaar weigerachtig blijft als middel om daadwerkelijk gronden van deze eigenaar aan te kopen. In wezen is er sprake van een "tweesporenbeleid". Het opstarten van een onteigeningsprocedure behoeft geenszins te betekenen dat de gemeente in alle gevallen uiteindelijk de grond kan verwerven; een grondeigenaar kan indien hij met succes een beroep doet op zelfrealisatie de onteigening en dus de beoogde eigendomsoverdracht tegenhouden. Degene die een beroep op zelfrealisatie doet, moet daarentegen wel bereid zijn maar ook in staat zijn om de door de gemeente gewenste locatieontwikkeling naar genoegen van de gemeente, uit te voeren.

Beleidsregel 2:

Wanneer de gemeente kiest voor een actief grondbeleid zal zij hiervoor het instrument Wet voorkeursrecht gemeenten gebruiken, eventueel gevolgd door het onteigeningsinstrument in die gevallen, waar een minnelijke verwerving van gronden lijkt te zijn uitgesloten.

Beleidsregel 3:

Zodra een bestemmingsplan is vastgesteld wordt, indien nodig voor de verwerving van de gronden, aan de hand van een onteigeningsplan een onteigeningsbesluit genomen; dit besluit laat onverlet dat de gemeente zal blijven proberen om gronden langs minnelijke weg te verwerven.

¹ Aankoop op onteigeningsbasis wil zeggen dat niet alleen een bedrag wordt betaald op basis van de vrije verkeerswaarde van het onroerend goed, maar dat tevens bijkomende kosten inzake verplaatsing / verhuizing en stagnatie worden vergoed. Immers is hier sprake van een onvrijwillige verkoop.

3.1.2 Faciliterend grondbeleid

Bij faciliterend grondbeleid is de grond meestal (grotendeels) in handen van private partijen. Kostenverhaal én sturing in het bouwprogramma waren hier - zoals vermeld in de inleiding van dit hoofdstuk - door het ontbreken van een grondpositie niet goed mogelijk.

Met de grondexploitatiewet is een duidelijke, transparante en werkbare regeling gekomen voor kostenverhaal, verevening en enkele locatie-eisen bij particuliere projectontwikkeling. Hierbij moet vooraf meer duidelijkheid bestaan over de kosten die de gemeente in rekening kan brengen bij partijen die zelfstandig willen ontwikkelen. Met het nieuwe instrument wordt de regierol van de gemeente, ook zonder relevant eigen grondbezit, versterkt.

Voordelen faciliterend grondbeleid:

- Beperkt risico voor de gemeente;
- Beperkte inzet van capaciteit.

Nadelen faciliterend grondbeleid

- Iets minder mogelijkheden tot sturing/ regie dan bij een actief grondbeleid (zie bijlage A).



3.1.3 Publiek-private samenwerking (PPS)

Op hoofdlijnen zijn de volgende vormen van PPS te onderscheiden:

1. Bouwclaimmodel

Het bouwclaimmodel houdt in dat private partijen de door hen verworven gronden in het plangebied verkopen aan de gemeente onder de voorwaarde dat zij na de grondontwikkeling bouw kavels kunnen verkrijgen tegen de gebruikelijke uitgifteprijs van de gemeente. De grondexploitatie blijft in dit model een volledig gemeentelijke verantwoordelijkheid en de gemeente draagt dan ook het grondontwikkelingsrisico. Het bouwclaimmodel is in feite een variant op het actieve grondbeleid, met dit verschil dat de afnemer van grond vooraf bekend is en de ontwikkelaar een gegarandeerde mogelijkheid heeft om te bouwen op de grond.

2. Joint-venture

Dit model is, gezien de mate van regie die de gemeente uitoefent op de planontwikkeling, een soort tussenvorm tussen actief en passief grondbeleid. Private partijen en de bij de ontwikkeling betrokken gemeente(n) leveren hun grondeigendommen in bij een op te richten Grond Exploitatie Maatschappij (GEM). Vervolgens wordt de grondexploitatie voor rekening en risico van de grondexploitatie maatschappij uitgevoerd.

3. Concessie

De grondexploitatie en het bouw- en woonrijp maken in dit model is een private aangelegenheid. De rol van de gemeente is beperkt tot het stellen van een aantal (financiële en kwalitatieve) randvoorwaarden. Het risico voor de gemeente is tijdens het projectontwikkelingstraject geringer dan bij de andere twee genoemde modellen.

3.1.4 De afwegingen

De keuze voor een actief, faciliterend of publiek-private samenwerking wordt onder andere ingegeven door grondposities, het programma dat ontwikkelaar en/of gemeente op deze ontwikkelingslocaties wenst te realiseren én de middelen (financieel en personeel) die de gemeente tot zijn beschikking heeft.

De twee afgelopen decennia vond binnen de gemeente Doesburg herstructurering vaak plaats op gemeentelijke gronden, die al of niet voor de herontwikkeling actief werden verworven. De noodzaak voor gemeenten om gronden te verwerven is met de Grondexploitatie wet minder geworden. Ter reductie van het financieringsrisico zou zeker wanneer het gaat om complexe herstructurerings- en inbreidingslocaties een faciliterend grondbeleid de voorkeur moeten krijgen. Wanneer het gaat om uitbreidingslocaties, waarbij gebouwd zal worden op agrarische gronden en de financiële risico's aanvaardbaar zijn, zou er in de regel gekozen moeten worden voor een actieve rol.

Beleidsregel 4:

Bij uitbreidingslocaties wordt in beginsel gekozen voor een actief grondbeleid.

3.2 Tijdelijk beheer van gronden en gebouwen

3.2.1 Beheer van gronden ontwikkelingslocaties

Ten aanzien van het beheer van gronden kan onderscheid worden gemaakt in beheer van gronden in het kader van de grondexploitatie en van overige gronden. Het voeren van een actief grondbeleid heeft vaak tot gevolg dat gekochte (agrarische) gronden en gebouwd vastgoed tijdelijk dienen te worden beheerd en wel vanaf het tijdstip van koop tot het moment waarop een aanvang wordt gemaakt met het bouwrijp maken. Om strategische- en prijstechnische redenen zal steeds getracht worden om vroegtijdig gronden aan te kopen. Keerzijde van een vroegtijdige verwerving is dat vastgoed dan langdurig moet worden beheerd.

Vroegtijdige verwerving kan prijstechnische voordelen hebben. Het aanbieden van voortgezet gebruik van de gronden en/of gebouwen door de verkoper kan beheerskosten besparen met als bijkomend voordeel dat dit de onderhandelingen over aankoop positief kan

beïnvloeden. Wanneer dit niet tot de mogelijkheden behoort, zijn er in principe drie opties mogelijk namelijk:

1. Sloop
2. Afsluiten van het gebouw (om brandstichting en vandalisme te voorkomen)
3. Tijdelijke in gebruikgeving / verhuur

Het slopen van opstallen in stedelijk gebied is in verband met de kaalslag die daardoor ontstaat, vaak ongewenst. Bovendien doen braakliggende terreinen afbreuk aan de omgeving. De ligging en de staat van onderhoud waarin het vastgoed verkeert, bepalen meestal of het vastgoed nog rendabel kan worden verhuurd. Als dit niet het geval is en sloop evenmin een optie is dan zal het vastgoed ter voorkoming van verloedering, vandalisme en criminaliteit in gebruik kunnen worden gegeven op basis van een bewakings- of gebruiksovereenkomst. De verhuur, het gebruik en het bewaken van woningen of wooneenheden gebeurt dan aan mensen die zich daarvoor persoonlijk melden of hebben aangemeld bij een Beheerstichting. De keuze is afhankelijk van de omstandigheden. De eerste twee opties kosten geld, de derde optie zou geld kunnen opleveren, zeker wanneer het om panden gaat, die nog in redelijke tot goede staat verkeren (weinig achterstallig onderhoud).

Beleidsregel 5:

Per geval wordt voorafgaand aan verwerving bepaald op welke wijze onroerende zaken het beste kunnen worden beheerd. Financiële aspecten spelen bij de besluitvorming een belangrijke rol.

3.2.2 Beheer van overige gronden

Naast de gronden die (op termijn) nodig zijn voor het realiseren van bestemmingsplannen, hebben gemeenten ook diverse andersoortige gronden in eigendom. Deze kunnen op verschillende manieren worden beheerd.

Pacht. De Pachtwet is per 1 september 2007 vervallen. Het pachtrecht is technisch geheel herzien en voor het grootste deel overgebracht naar het Burgerlijk Wetboek (artikelen 311-399e van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek). De nieuwe regeling lost enige belangrijke knelpunten van de huidige praktijk op. Het bijzondere pachtprocesrecht is overgebracht naar het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering (artikelen 1019j-1019v). De regels met betrekking tot de grondkamers worden ongewijzigd overgebracht naar de Uitvoeringswet grondkamers.

Belangrijkste wijziging is dat de pacht van los land wordt geliberaliseerd. Op pacht van los land voor een periode van 6 jaar of korter is het dwingende pachtrecht inzake pachtprijsbeheersing, bescherming pachter ter zake continuïteit overeenkomst en voorkeursrecht niet van toepassing. Op een pachtovereenkomst van los land voor een periode langer dan 6 jaar is het pachtprijsbeheersingssysteem wel van toepassing (397). Anders dan onder het oude recht, waar eenzelfde verpachter eenzelfde stuk land slechts voor een aaneengesloten periode van 12 jaar kan verpachten zonder dat het dwingende recht van toepassing is, wordt het nu mogelijk dat hetzelfde stuk land meerdere malen aan dezelfde partij wordt verpacht. Door eenzelfde stuk los land dus telkens voor 6 jaar of korter te verpachten wordt de pachtprijsbeheersing nimmer van toepassing.

Voor het overige blijft het pachtrecht materieel nagenoeg ongewijzigd. De verpachter verbindt zich land en/of gebouwen ter beschikking te stellen aan de pachter, die een

pachtprijs betaalt, voor de uitoefening van de landbouw. Met dien verstande dat het om bedrijfsmatige uitoefening van de landbouw moet gaan (312). Hobbyboeren vallen dus niet meer onder de pachtbescherming. De pachtovereenkomst geldt voor 12 jaar (land met gebouwen) of voor 6 jaar (los land). Verlenging vindt telkens met 6 jaar plaats (325).

In voorkomende gevallen kan de pachtgrond worden verkocht. De waarde van de grond wordt dan bepaald via taxatie. De taxatiewaarde bedraagt meestal 50% van de commerciële waarde.

Erfpacht. In Doesburg zijn slechts enkele percelen in erfpacht uitgegeven (zie hiervoor bijlage F). Het beleid is er op gericht om, tenzij de gronden strategisch zijn gelegen, zoveel mogelijk erfpacht-contracten om te zetten in koopovereenkomsten. Zo ook wordt vóór expiratie van een erfpachtovereenkomst, de afweging gemaakt of verlenging van de overeenkomst gewenst is of dat met de vrijkomende grond niet beter publieke doelen kunnen worden gediend. Bij verlenging van de erfpachtovereenkomst zal de canon marktconform worden vastgesteld. Inmiddels is er een handelwijze ontstaan om in nieuwe overeenkomsten op te nemen dat de canon ééns in de 5 jaar kan worden herzien. Ontwikkelingen op de vastgoedmarkt en ontwikkelingen op de kapitaalrentemarkt zijn hierin leidend. Daarnaast wordt de canon jaarlijks gecorrigeerd op de effecten van inflatie. Thans lijkt ons het moment om deze handelwijze vast te leggen in een beleidsregel.

Beleidsregel 6:

Bij nieuwe erfpachtovereenkomsten wordt de canon ééns in de 5 jaar herzien én wordt de canon jaarlijks geïndexeerd op inflatie-effecten, bijvoorbeeld door hierop het prijsindexcijfer voor de gezinsconsumptie (CPI) toe te passen.

Stroken openbaar groen. Jaren lang was het beleid om groenstroken –voor zoverre hier geen nutsleidingen e.d. aanwezig zijn- voor een vast bedrag te verkopen aan de eigenaren van de aangrenzende percelen. Achterliggende gedachte hierbij is dat hiermee de onderhouds- en beheerskosten voor de gemeente worden verminderd. Mocht de strook door bijvoorbeeld de aanwezigheid van kabels/leidingen niet verkocht kunnen worden, dan kan worden verhuurd. Met verhuur worden de belangen van de gemeente niet geschaad en kan toch aan de wensen van de bewoner tegemoet worden gekomen. Dit beleid is in 2006 herzien, in die zin dat in plaats van *ja, mits ...* het beleid is gewijzigd in *neen, tenzij...* .De te hanteren uitgangspunten, zoals vastgesteld door de raad in zijn besluit van 24 mei 2006 zijn, kort samengevat:

1. Bij voorbaat worden gronden op verzoek niet verkocht tenzij de gemeente een aanmerkelijk belang heeft;
2. Bij verkoop zullen marktconforme prijzen worden gehanteerd, waarbij o.a. wordt gekeken naar de mogelijkheden voor vergunningvrij bouwen;
3. Terughoudendheid wordt betracht bij het verkopen van gronden waarin kabels en leidingen zijn gelegen
4. Idem voor gronden waardoor slecht tot moeilijker te onderhouden reststukken ontstaan
5. Idem voor gronden die niet grenzen aan de gronden van de verzoeker
6. Idem voor gronden die deel uitmaken van bestaande en toekomstige groenstructuur

Ingebruikgeving terrassen. Openbare gronden, gelegen aan de voorzijde van horecagelegenheden, worden op verzoek van de exploitant / ondernemer onder bepaalde

voorwaarden in gebruik gegeven. De gemeente geeft hiervoor jaarlijks terrasvergunningen af. Voor de ingebruikname betaalt men precariorechten ².

Parkeerplaatsen Sinds mei 2002 geldt voor de gehele binnenstad van Doesburg een zogenaamd 'belanghebbenden parkeren' resulterend in uitbreiding van het betaald parkeren en uitbreiding van de parkeerverbodzone. Dit beleid heeft er toe geleid dat men de (2^{de}) auto niet nabij woning en/of bedrijf kan parkeren. Middels parkeervergunningen kan men in het openbare gebied met name voor de 1^e auto een parkeerplaats reserveren. Voor deze voorziening moet worden betaald. Werknemers en bezoekers van de in de binnenstad gevestigde bedrijven zijn voor het parkeren aangewezen op de (gratis) parkeerplaatsen gelegen rondom de binnenstad en/of de openbare betaalde parkeerplaatsen in de binnenstad. Om het aandeel werknemers / bewoners van nieuwe vestigingen gelegen in/nabij de binnenstad dat gebruik maakt van openbare parkeervoorzieningen zoveel mogelijk te beperken, wordt bij nieuwbouwplannen, waarvoor een bestemmingsplanwijziging noodzakelijk is, voorgeschreven dat op locatie voldoende parkeervoorzieningen moeten worden aangelegd. Hierbij worden voor het bepalen van de parkeernorm de parkeercijfers uit de CROW (*Het nationale kennisplatform voor infrastructuur, verkeer, vervoer en openbare ruimte*) gehanteerd. Omdat in sommige gevallen om uiteenlopende redenen niet aan de norm kan worden voldaan, is in 2003 in de gemeentelijke bouwverordening een zogenaamde afkoopregeling opgenomen, waarbij het tekort aan parkeerplaatsen op eigen terrein kan worden afgekocht.

*Dit beleid is in februari 2006 door de raad vastgesteld; directe aanleiding hiertoe vormde het hotel- en appartementencomplex, waarbij alleen tegen zeer hoge kosten het parkeren onder de appartementen kon worden gerealiseerd. Dit zou dan moeten gebeuren door ondergronds niet één maar twee parkeervlagen aan te leggen. De kansen dat er in dat geval een hotel op deze locatie zou kunnen worden gerealiseerd, zouden bij het vasthouden aan het principe van **Parkeren op eigen terrein** zeer waarschijnlijk zijn gedaald tot nul.*

Benadrukt wordt dat het hier niet gaat om een plicht maar om een mogelijkheid die aan een initiatiefnemer kan worden geboden. Het is aldus niet zo dat wanneer men bereid is te betalen automatisch een ontheffing wordt verleend van de parkeernorm. Ruimtelijke en economische motieven zullen bij een dergelijk verzoek zorgvuldig worden afgewogen. Afkoopbedragen worden gestort in een zogenaamd mobiliteitsfonds, waaruit de aanleg van openbare parkeerplaatsen en het onderhoud ervan kan worden bekostigd. De in dit fonds te storten bedragen mogen uitsluitend voor aanleg en behoud van parkeerplaatsen worden aangewend.

3.2.3 Handhaving gemeentelijke eigendommen

Tot nog toe wordt onvoldoende controle uitgeoefend op het gebruik van gronden. Zo wordt nog wel eens geconstateerd dat gronden onrechtmatig in gebruik zijn of worden genomen. Het gaat dan met name om stroken gemeentegrond grenzend aan particulier eigendom. Wanneer tegen dit wederrechtelijk gebruik, waarvan men op enig moment weet heeft, niet wordt opgetreden, zal dit precedenten scheppen. Op basis van een nader onderzoek naar dit ongeoorloofde gebruik –hoe vaak komt dit voor en hoeveel schade berokkent dit de gemeente – dient te worden afgewogen in hoeverre hier tegen dient te worden opgetreden.

Beleidsregel 7:

Afhankelijk van de uitkomsten van een uit te voeren onderzoek naar ongeoorloofd grondgebruik zal een voorstel aan de raad worden voorgelegd inzake: handhaving gemeentelijke eigendommen.

² In de Algemene Plaatselijke Verordening is bepaald dat terrassen in de periode van 1 april tot 1 november doorgaans van 10.00 uur tot 23.00 uur opengesteld mogen worden

3.3 Grondprijis- en aanbestedingsbeleid

3.3.1 Inleiding

Bij actieve grondexploitaties moeten (mogelijk) investeringen worden gedaan voor:

- Het aankopen van panden en gronden;
- Het bouwrijp maken van bouwlocaties;
- De inrichting van het openbaar gebied;
- Kunstwerken, bruggen en tunnels;
- De kosten voor de inzet van het ambtelijk apparaat (planontwikkeling en toezicht op de uitvoering van projecten);
- Inflatie- en rentelasten.

Deze investeringen dienen in principe betaald te worden uit de grondopbrengsten (gronduitgifte). Lukt het niet op deze manier alle kosten te dekken zou ten eerste gekeken moeten worden naar planoptimalisatie binnen de gestelde ruimtelijke kaders. Het dan nog eventueel resterende tekort zal voorts middels subsidies (van hogere overheden) en gemeentelijke bijdragen uit de algemene middelen weggewerkt moeten worden.

Bij de bepaling van de gronduitgifteprijs zal gebruik worden gemaakt van de methode zoals beschreven in bijlage C. In deze bijlage wordt onder andere het Convenant gemeentelijk grondprijisbeleid, zoals ondertekend door de VNG, de Neprom, de NVB en het ministerie van VROM beschreven; leidend hierbij is dat gronduitgifteprijs in de regel worden bepaald aan de hand van een zogenaamde residuele waardeberekening. Grofweg komt deze neer op het verschil tussen de marktprijs van een nieuw vervaardigd onroerend goed en de bruto vervaardigingskosten van dit onroerend goed. Voor relevante passages uit dit convenant wordt verwezen naar bijlage D.

Belangrijk is dat voor de gronden marktconforme prijzen worden gerekend, teneinde een steunvermoeden te vermijden. In het navolgende wordt uitvoerig ingegaan op het begrip staatssteun en aanbesteding. Onderwerpen die de laatste jaren vanuit de Europese wet- en regelgeving steeds meer in de belangstelling komen te staan en het grondbeleid raken

Beleidsregel 8:

- Bij de bepaling van gronduitgifteprijs zal gebruik worden gemaakt van de berekeningsmethoden zoals beschreven in bijlage C behorende bij deze nota Grondbeleid
- Periodiek en afhankelijk van de situatie zullen gronduitgifteprijs worden vastgesteld en/of geactualiseerd . Voor nieuwe exploitaties zal de gronduitgifteprijs, zodra de exploitatie ter hand kan worden genomen, door de gemeenteraad worden vastgesteld.

3.3.2 Staatssteun

Van staatssteun is sprake indien de begunstigde onderneming een economisch voordeel ontvangt dat zij onder normale marktvoorwaarden niet zou hebben verkregen. Dit houdt onder meer in dat overheden gronden en gebouwen niet mogen verkopen dan nadat een openbare biedprocedure heeft plaatsgevonden of nadat een onafhankelijke deskundige de waarde heeft bepaald en vervolgens de grond tegen ten minste het getaxeerde bedrag wordt verkocht. Indien geen van beide voorschriften wordt opgevolgd, is sprake van een

steunvermoeden. De transactie zou dan vooraf moeten worden aangemeld bij de Europese Commissie. Indien een dergelijke transactie niet wordt aangemeld, bestaat het risico dat er een klacht wordt ingediend bij de Europese Commissie.

Het risico van staatssteun is niet beperkt tot gronduitgifte. Ook bij verwerving van gronden, bouw- en woonrijp maken etc. geldt dat er marktconform gewerkt moet worden.

Of er sprake is van eventuele strijd met aanbestedingsrecht (aanbestedende dienst: i.c. gemeente, overheidsopdracht boven drempelbedrag) en/of staatssteunbepalingen is afhankelijk van de feitelijke situatie. Gelet hierop is het van het grootste belang per geval te onderzoeken of er risico van strijdigheid bestaat en welke maatregelen genomen moeten worden om in overeenstemming met de geldende regelgeving te handelen.

Van ongeoorloofde staatssteun is sprake indien door de overheid steun wordt verleend aan een onderneming, waardoor voor die onderneming een economisch voordeel ontstaat dat niet langs normale commerciële weg zou zijn verkregen. Daarbij gelden tevens de volgende criteria:

- a. het voordeel komt slechts ten goede aan bepaalde ondernemingen (selectief) en
- b. het voordeel leidt tot (dreigende) vervalsing van de mededinging en heeft mogelijk een invloed op de handel tussen de lidstaten.

Het verbod tot het verlenen van ongeoorloofde staatssteun ligt in het EG-Verdrag. Steunmaatregelen kunnen zeer divers van aard zijn. Het kan gaan om verstrekte financiële bijdragen en bijdragen in natura, maar ook kan er sprake zijn van een steunmaatregel bij de verkoop van gronden voor een lagere dan marktconforme prijs. Niet alle steunmaatregelen zijn ongeoorloofd. Zo bestaan er in Europees verband vrijstellingsregelingen, waardoor bepaalde vormen van steun als geoorloofd worden aangemerkt. Ook bestaat er een drempelwaarde waaronder geen sprake is van ongeoorloofde staatssteun. Met betrekking tot het te voeren grondbeleid is met name op de volgende twee onderwerpen de relatie met staatssteun van belang:

- a. de verstrekking van financiële bijdragen aan derderealatoren, ingeval er sprake is van een tekortlocatie;
- b. de aan- en verkoop van gronden/opstallen

Tekortlocaties

Het verstrekken van een financiële bijdrage aan een derdeontwikkelaar bij de realisatie van een locatie kan voor de gemeente van groot belang zijn, indien – gegeven vooraf gestelde publieke doelen – er sprake is van een tekortlocatie. In een dergelijk geval mag in beginsel van de markt niet worden aangenomen dat verliesgevende ontwikkelingen ter hand worden genomen. Een financiële bijdrage van de overheid kan dan de prikkel zijn deze door de gemeente gewenste ontwikkeling toch ter hand te nemen. Indien aan de staatssteuncriteria wordt voldaan, behoeft een dergelijke financiële bijdrage niet tot ongeoorloofde staatssteun te leiden.

Grondtransacties

Met betrekking tot mogelijke staatssteunelementen bij grondtransacties is sprake van een specifieke Europese regeling. Uitgangspunt daarbij is dat de verkoop van grond dient te geschieden tegen marktwaarde. Van verkoop tegen marktwaarde is in elk geval sprake bij de verkoop van gronden op basis van een open en onvoorwaardelijke biedingsprocedure. Indien de verkoop plaatsvindt zonder biedingsprocedure, geldt dat er geen sprake is van staatssteun indien de verkoopprijs ten minste gelijk is aan de (via onafhankelijke taxatie verkregen) objectieve marktwaarde.

3.3.3 Aanbesteding

Door de Europese Unie zijn Richtlijnen vastgesteld waarin voorschriften zijn opgenomen voor het door aanbestedende diensten verstrekken van overheidsopdrachten voor leveringen, diensten en werken. In die gevallen waar de gemeente zelf bouw- en woonrijp maakt (we spreken dan van een actief grondbeleid), geldt de gemeente als een aanbestedende dienst.



Het woonrijp maken van een recent opgeleverde woonwijk.....

De lidstaten zijn verplicht de in deze Richtlijnen neergelegde regels op te nemen in nationale wet- en regelgeving. In Nederland heeft deze implementatie plaatsgevonden in het Besluit aanbestedingsregels voor overheidsopdrachten (Bao). Zowel de Europese Richtlijnen als het Bao kennen drempelwaarden voor overheidsopdrachten. Ligt de waarde van een levering, dienst of werk boven die drempelwaarde dan zijn de daarin opgenomen (procedure) regels voor aanbesteding van toepassing. Indien de waarde van een overheidsopdracht onder de drempelwaarde ligt, is de betreffende Richtlijn c.a. het Bao niet van toepassing. Uit de jurisprudentieontwikkeling is echter duidelijk geworden dat dit niet betekent dat er in het geheel geen regels zouden gelden voor de verstrekking van overheidsopdrachten. Dit zal van de situatie afhankelijk zijn. Als criterium geldt de vraag of ondernemingen uit andere lidstaten mogelijk geïnteresseerd zijn in de verkrijging van een overheidsopdracht. Is dit laatste het geval dan dient een zodanige procedure te worden gevolgd dat sprake is van een passende mate van openbaarheid en van non-discriminatie.

Beleidsregel 9:

Bij elke ontwikkeling waarbij de gemeente grond verkoopt en/of diensten en werken aanbesteed zullen de criteria 'voorkoming staatssteun' en de regels met betrekking tot het (Europees) aanbestedingsrecht in acht worden genomen.

4. Wet en regelgeving locatieontwikkeling

4.1 Veranderingen in wet- en regelgeving

Vanaf het begin van de jaren negentig is de ontwikkeling van de wet- en regelgeving (daartoe tevens te rekenen de Europese regelgeving) sterk in beweging. Deze ontwikkelingen zijn van belangrijke invloed op de rol van de gemeente bij de realisatie van ruimtelijke plannen, maar ook in die gevallen dat particulieren en marktpartijen zelf ontwikkelen.

De volgende wet- en regelgeving spelen afhankelijk van de situatie in méér of mindere mate een belangrijke rol bij locatieontwikkeling:

- Regelgeving omtrent staatssteun bij vastgoedtransacties.
- Regelgeving en jurisprudentieontwikkeling omtrent de aanbestedingsplicht voor werken, leveringen en diensten.
- De nieuwe Wet ruimtelijke ordening.
- De Grondexploitatiewet (als specifiek onderdeel van de nieuwe Wet ruimtelijke ordening).
- De herziene Wet voorkeursrecht gemeenten (reikwijdte ervan is gelet op de Wet ruimtelijke ordening aangepast).
- De herziening van de onteigeningswet (eveneens gelet op de Wet ruimtelijke ordening aangepast).
- De wet op de Archeologische Monumentenzorg (per 1-9-2007).

Belangrijk kenmerk van de nieuwe Wet ruimtelijke ordening (Wro) is dat de bestaande praktijk van toelatingsplanologie (bestemmen van wat mag, en niet wat moet) plaatsmaakt voor een aanpak, waarin de overheid meer en meer betrokken is bij de vraag wat, wanneer onder welke voorwaarden dient te worden gerealiseerd (zgn. ontwikkelingsplanologie). Dit vraagt om een nadere positiebepaling van de rol van de gemeente bij de realisatie van ruimtelijke plannen.

In dit kader is het van belang om te vermelden dat de realisatie van particulier opdrachtgeverschap (vrije kavels) ver achter blijft bij de rijksdoelstellingen. Een van de oorzaken hiervan is dat het lastig is voor gemeenten om dit bij projectontwikkelaars voor elkaar te krijgen. Maar ook de realisatie van sociale woningbouw stuit doorgaans op problemen omdat ontwikkelaars vaak gaan voor maximale winstneming. Tot voor kort ontbrak er een effectief dwangmiddel.

De nieuwe Wet ruimtelijke ordening maakt het mogelijk om eisen voor sociale woningbouw en particulier opdrachtgeverschap (vrije kavels) op te nemen in het bestemmingsplan. Hiermee heeft de gemeente eindelijk een praktisch instrument gekregen om desgewenst eigenaren te dwingen om ruimte te bieden voor deze woningcategorieën. Bij algemene maatregel van bestuur zijn de betreffende categorieën nader omschreven.

De wijze waarop gemeenten invulling geven aan deze bevoegdheid zal door het Rijk nauwlettend worden gevolgd. Wanneer ondanks dit instrument de realisatie van particulier opdrachtgeverschap achterblijft, zal de regering het gewenste aanbod via een zogenaamde algemene maatregel van bestuur gaan regelen.

De van de nieuwe Wro deeltmakende Grondexploitatiewet geeft de gemeente een nieuw instrumentarium, voor situaties waarin sprake is van particuliere exploitatie. De voorlopige indruk van dit nieuwe instrumentarium is dat sprake is van een daadwerkelijke verbetering ten opzichte van het huidige wettelijke kader voor de gemeente, waar het gaat om de mogelijkheid tot het verhaal van kosten en het kunnen stellen van afdwingbare locatie-eisen (i.c. eisen omtrent bepaalde te realiseren woningbouwcategorieën en de aanleg van bijvoorbeeld de openbare ruimte).

4.2 Mogelijkheden van kostenverhaal vòòr invoering nieuwe Wro (Grondexploitatiewet)

Alvorens in te gaan op de betekenis van de Grondexploitatiewet voor de dagelijkse praktijk wordt hieronder in het kort de situatie geschetst van vòòr de inwerkingtreding van deze wet voor het gemeentelijk kostenverhaal bij een particuliere exploitatie:

Kostenverhaal heeft betrekking op alle gemeentelijke kosten die moeten worden gemaakt als gevolg van een particuliere ontwikkeling. Tot de inwerkingtreding van de grondexploitatiewet hadden gemeenten drie mogelijkheden om tot kostenverhaal te komen:

1. via gronduitgifte;
2. door het sluiten van een exploitatieovereenkomst of
3. door het heffen van baatbelasting.

In de Doesburgse praktijk werd alleen gebruik gemaakt van de 1^e mogelijkheid, waarbij aan het verkopen van een grondperceel nadere financiële voorwaarden werden verbonden, neergelegd in een door partijen te ondertekenen realisatieovereenkomst.



Impressie van het Burgemeester Keiserplein te Doesburg:

In een met de projectontwikkelaar gesloten realisatieovereenkomst zijn afspraken gemaakt over de herinrichting van het openbare gebied

De mogelijkheden genoemd onder 2 en 3 kunnen worden opgevat als een gemengd stelsel voor particuliere grondexploitatie. Daarin staan vrijwillige overeenkomsten tussen de gemeente en projectontwikkelaars (2) voorop. De basis daarvoor is terug te vinden in artikel 42 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO) en de gemeentelijke exploitatieverordening. Wanneer niet tot overeenstemming kon worden gekomen had de gemeente altijd nog de mogelijkheid om kosten van openbare voorzieningen te verhalen via de zogenaamde baatbelasting (ex. Artikel 222 Gemeentewet).

Bovengeschetst principe van het sluiten van overeenkomsten met particuliere ontwikkelaars en wanneer dit niet lukt kostenverhaal afdwingen via het publiekrechtelijke spoor is in wezen de kern van de nieuwe grondexploitatiewet.

4.3 Het nieuwe wettelijke kader

Doelstelling van de nieuwe wet is een duidelijke, transparante en werkbare regeling voor kostenverhaal, de invoering van een verevening en het kunnen stellen van locatie-eisen bij particuliere projectontwikkeling. Bij particuliere ontwikkeling dienen gemeenten vooraf duidelijkheid te verschaffen over de kosten die de gemeente in rekening wenst te brengen bij partijen die zelfstandig willen ontwikkelen. Met het nieuwe instrument wordt de regierol van de gemeente, ook zonder relevant eigen grondbezit, versterkt.

In de nieuwe wet wordt nadrukkelijk de ontwikkeling zelf voorop gezet, ook indien andere partijen dan de gemeente de ontwikkeling realiseren. De gemeente is hierbij verplicht de afdwingbare kosten te verhalen op de realisator. Met de nieuwe wet zullen gemeenten – naar verwachting vaker dan voorheen – een faciliterend grondbeleid gaan voeren, omdat de gewenste gemeentelijke regievoering in deze wet ligt verankerd.

4.3.1 Handhaving gemengd stelsel

In de nieuwe wet is gekozen voor handhaving van het gemengde stelsel voor grondexploitatie, dus zowel een privaatrechtelijk als een publiekrechtelijk spoor. De mogelijkheid van privaatrechtelijk kostenverhaal via overeenkomsten is in de wet opgenomen, waarmee aansluiting is gevonden bij de huidige praktijk; een praktijk waarbij gemeenten de voorkeur geven aan het sluiten van privaatrechtelijke overeenkomsten vanwege de ruimere vrijheid van afspraken.

Daarnaast wordt de mogelijkheid van een exploitatieplan als publiekrechtelijk bindend instrument ingevoerd waarbij kwalitatieve eisen zoals percentages te realiseren sociale woningen en particulier opdrachtgeverschap kunnen worden opgelegd en tevens gemeentelijke kosten verevend en verhaald kunnen worden. In paragraaf 4.4.2 wordt specifiek ingegaan op het kostenverhaal.

4.3.2 Toelichting van een aantal kernbegrippen uit de Grondexploitatiewet

Hieronder wordt nader ingegaan op een aantal kernbegrippen, zoals exploitatieplan, anterieure en posterieure contracten. Begrippen die na verloop van tijd voor de direct betrokkenen bij een particuliere ontwikkeling nét zo vertrouwd zouden moeten klinken als voorheen de baatbelasting en exploitatieverordening.

Het privaatrechtelijke traject

De Grondexploitatiewet gaat er vanuit dat partijen eerst onderhandelen en idealiter overgaan tot het sluiten van overeenkomsten op het gebied van kostenverhaal en locatie-eisen. In een privaatrechtelijke overeenkomst (anterieure overeenkomst) is het mogelijk om ruimere afspraken te maken. Dit mag tot het moment dat de ruimtelijke maatregel met het zogenaamde exploitatieplan wordt vastgesteld (zie paragraaf 4.4.1). Hierbij moet gedacht worden aan afspraken over financiële bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen buiten de locatie, zoals bijdragen aan groen- en recreatiegebieden.

Vanaf de vaststelling van een exploitatieplan (gelijktijdig met het bestemmingsplan) is het publiekrechtelijke kader maatgevend. Bij nadien te sluiten overeenkomsten dient het exploitatieplan in acht genomen te worden en zijn afwijkende bepalingen niet toegestaan. Ná vaststelling van het exploitatieplan worden te sluiten privaatrechtelijke overeenkomsten posterieure overeenkomsten genoemd.

Het publiekrechtelijke traject

Indien niet tot overeenstemming wordt gekomen met betrekking tot de kostenverdeling, dient de gemeente afdwingbaar kosten te verhalen en locatie-eisen te stellen via het exploitatieplan. Het exploitatieplan ligt gelijktijdig met het bestemmingsplan ter inzage en is eveneens vatbaar voor zienswijzen, bezwaar en beroep. Het exploitatieplan vormt de rechtsbasis voor het stellen van locatie-eisen en voor kostenverhaal. Het vaststellen van het exploitatieplan is verplicht gelijktijdig vast te stellen met de ruimtelijke maatregel zoals een bestemmingsplan, tenzij het verhaal van kosten anderszins is verzekerd in een anterieure overeenkomst. Het exploitatieplan bevat kwalitatieve eisen en een uitwerking van de financiële elementen van het kostenverhaal en een exploitatieberekening. Hieruit volgt de aard en hoogte van de bijdrage die een ontwikkelaar verschuldigd is. De kosten die de gemeente in de exploitatieopzet van een plan mag opnemen, worden limitatief vastgesteld via een algemene maatregel van bestuur in het Besluit ruimtelijke ordening (hierna Bro), in de praktijk genoemd de 'kostensoortenlijst' (zie bijlage B).

In het exploitatieplan kan de gemeente kwalitatieve eisen opnemen ten aanzien van de werkzaamheden voor het bouwrijp maken, de aanleg van de nutsvoorzieningen, de inrichting van de openbare ruimte en de locaties in te richten met sociale woningbouw en particulier opdrachtgeverschap. Om voldoende flexibel te kunnen opereren, bestaat de verplichting het exploitatieplan jaarlijks te herzien totdat alle werken zijn gerealiseerd. Het publiekrechtelijke kostenverhaal krijgt feitelijk gestalte via een financiële voorwaarde aan een bouwvergunning. Daartoe komt in de Woningwet een nieuwe grond voor het weigeren van een bouwvergunning, namelijk strijdigheid met het exploitatieplan.

4.4 Koppeling ruimtelijk beleid en grondbeleid

De Grondexploitatiewet vergroot de regierol van de gemeente bij faciliterend grondbeleid. Echter in een vroeg stadium zal met de verschillende gemeentelijke disciplines moeten worden overlegd over de noodzaak en de gewenste inhoud van een exploitatieplan bij voorgenomen nieuwbouw en/of bij particuliere initiatieven voor nieuwbouw. De vraag over nut en noodzaak leidt er toe dat al in een vrij vroeg stadium financiële doorrekeningen van een ontwikkelingsgebied moeten worden gemaakt op basis van globale exploitatieopzetten. Cruciaal hierbij is de raadsvergadering waarin het bestemmingsplan of een projectbesluit (en zonodig het exploitatieplan) wordt vastgesteld. Tot dat moment kunnen (niet openbare) onderhandelingen plaatsvinden tussen de gemeente en marktpartijen. Op basis waarvan partijen een (zgn. anterieure) overeenkomst kunnen sluiten over kostenverhaal. Komen partijen er niet uit dan geldt een verplicht vast te stellen exploitatieplan omdat dan het kostenverhaal niet 'anderszins verzekerd' is.

4.4.1 Exploitatieplan

Het publiekrechtelijk kostenverhaal start met het opstellen van een gemeentelijk exploitatieplan. Dat bevat in ieder geval een exploitatieopzet, waarbij moet worden uitgegaan van objectief vastgestelde marktprijzen. In de exploitatieopzet wordt geen onderscheid gemaakt tussen de verschillende participerende partijen. Het plan dient regels te bevatten voor het omslaan van de kosten over de verschillende grondeigenaren. Deze toedeling van kosten vindt plaats aan de hand van de op de verschillende gronden toe te rekenen opbrengsten. Aan de gronden met de hoogste opbrengsten zullen ook de hoogste kosten worden toebedeeld. Daarnaast kan het exploitatieplan gemeentelijke locatie-eisen bevatten met betrekking tot de inrichting van de openbare ruimte, de nutsvoorzieningen en het bouwrijp maken. Verder kunnen in het exploitatieplan bepalingen worden opgenomen over de fasering van de uitvoering en de koppeling van bepaalde onderdelen. Zo kan bepaald worden in welk jaar een bepaald bouwplan gebouwd mag worden, of dat een bouwplan bijvoorbeeld niet mag aanvangen voordat het bijbehorende geluidsschermbaan aanbesteed. De voor het exploitatieplan te doorlopen procedure is beschreven in de Wro. Bijlage A bevat een zogenaamde handleiding "De Grondexploitatiewet nader beschouwd".

4.4.2 Structuurvisie in relatie tot grondbeleid

In de nieuwe Wro wint de structuurvisie aan importantie. Dit instrument levert niet alleen een belangrijke onderlegger voor het bestemmingsplan, maar ook voor exploitatieplannen. De structuurvisie bevat als het ware het 'bovenlocatiegerichte' beleid op basis waarvan bijdragen aan bovenwijkse voorzieningen bij particuliere ontwikkelingen kunnen worden 'afgedwongen'.

- De structuurvisie bevat de hoofdlijnen van het ruimtelijk beleid. Het geeft een beeld over potentiële ontwikkelingslocaties en de grootschalige infrastructurele voorzieningen die hiervoor nodig zijn (bijvoorbeeld de aanleg van nieuwe ontsluitingswegen als gevolg van woningbouw). Het op deze wijze te verkrijgen eerste inzicht in bovenwijkse voorzieningen kan als basis dienen voor de kostentoerekeningen aan bouwinitiatieven van derden, zie hiervoor tevens 4.4.3 kostenverhaal.
- In de structuurvisie kunnen richtlijnen worden opgenomen over woningbouwcategorieën (In Doesburg liggen deze vast in de Woonvisie 2007-2020)

- De structuurvisie kent een directe koppeling met de verhaalsmogelijkheden van 'bovenplanse kosten' in het exploitatieplan én een directe koppeling met contracten, voor zover het de financiële bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen betreft; gemeenten kunnen met particuliere eigenaren in zogenaamde anterieure overeenkomsten een bijdrage in de ruimtelijke ontwikkeling overeenkomen, mits deze ruimtelijke ontwikkeling is opgenomen in een structuurvisie.

Een andere relatie met het grondbeleid betreft de bevoegdheid van een gemeente om op basis van een structuurvisie voorkeursrecht te vestigen.

4.4.3 Kostenverhaal

Ten behoeve van het kostenverhaal wordt bij algemene maatregel van bestuur een kostensoortenlijst vastgesteld. Daarop staan alle kostensoorten die de gemeente in de exploitatieopzet van het exploitatieplan mag opnemen en publiekrechtelijk mag verhalen. Kosten die niet op de lijst staan mogen niet publiekrechtelijk worden verhaald. Hiermee wordt een einde gemaakt aan de al veertig jaar bestaande rechtsonzekerheid over kostensoorten bij contracten en de baatbelasting. In principe komen alle kosten van de grondexploitatie van een locatie voor kostenverhaal in aanmerking, ongeacht wie ze maakt. Tot grondexploitatiekosten komen onder andere in aanmerking: kosten van bouw- en woonrijp maken, de kosten van de aanleg van groenvoorzieningen en waterpartijen, de kosten van milieu- en archeologisch onderzoek en van bodemsanering, de inbrengwaarden van gronden en planschade. Tevens komen zogenaamde bovenwijkse voorzieningen die van nut zijn voor het exploitatiegebied en compenserende maatregelen als gevolg van in het gebied verloren gegane natuurwaarden, groenvoorzieningen en watervoorzieningen voor kostenverhaal in aanmerking komen. De Kosten van beheer van bovenwijkse voorzieningen vallen buiten de grondexploitatie, ook als ze gekapitaliseerd worden. Als voorbeeld noemen wij hier het beheer en onderhoud van een nieuw aangelegd bosperceel; deze kosten mogen niet worden verhaald op initiatiefnemers.

De uiteindelijk op particuliere ontwikkelaars te verhalen kosten, dienen voorts te voldoen aan twee toetsingscriteria. **In de eerste plaats** dient voldaan te worden aan de hierna genoemde beginselen:

profijtbeginsel De ontwikkeling moet nut ondervinden van de te treffen voorzieningen en maatregelen. Wij noemen hier als voorbeeld het opheffen en/of verkleinen van stankcirkels (door maatregelen aan de bron), waardoor een groter gebied zou kunnen worden (her)ontwikkeld.

Toerekenbaarheid Er moet een causaal verband bestaan tussen de kosten die worden gemaakt en de voorgenomen (her)ontwikkeling. Kosten die op een andere grondslag gefinancierd worden, via bijvoorbeeld gebruikstarieven (gas, water, elektra, commerciële parkeervoorzieningen) zijn niet toerekenbaar.

proportionaliteit Als meerdere locaties profijt hebben van een voorziening, worden de kosten naar rato verdeeld; naarmate een particuliere ontwikkelaar meer profijt heeft van in het publieke domein aan te leggen voorzieningen, levert hij een grotere bijdrage aan de kosten voor deze voorziening. Anderzijds kan en mag het niet zo zijn dat alle kosten van een voorziening, wanneer ook bestaande woonwijken hiervan profijt hebben, worden verhaald op de particuliere ontwikkelaars.

In de tweede plaats moet worden gekeken of de (her)ontwikkeling van de locatie voldoende opbrengsten genereert om, naast ontwikkelingskosten, *de gemeentelijke kosten* via kostenverhaal te kunnen betalen.

Als het exploitatieplan sluit met een positief resultaat kan tot maximale kostenverhaal worden gekomen. De winst die een plan oplevert valt toe aan de betreffende eigenaren en mag door de gemeente niet worden afgeroomd. Als het exploitatieplan sluit met een negatief resultaat dan kan en mag ten hoogste het totaalbedrag van de opbrengsten worden verhaald, waardoor er per saldo geen ontwikkelingswinst is. Eigenaren/ontwikkelaars kunnen en mogen niet geconfronteerd worden met een plan dat financieel-economisch niet uitvoerbaar is. Wanneer de gemeente desondanks wenst dat het plan wordt uitgevoerd zou er in zo'n geval gekozen kunnen worden om of via met ontwikkelaars/eigenaren te sluiten contracten of middels subsidies en/of bijdragen uit de gemeentelijke algemene middelen alsnog een financieel sluitend plan te maken.



Bouwrijpmaken (locatie IJsselkade fase II)

4.4.4 Wijze van kostenverhaal in de Doesburgse praktijk

Wanneer wij kijken naar de bouwopgaven uit het recente verleden (zie paragraaf 1.3) en de uitdagingen waar de gemeente Doesburg de komende jaren zich voor geplaatst ziet, is het niet waarschijnlijk dat exploitatieplannen zullen worden vastgesteld. Bij particulier opdrachtgeverschap werd en zal de inzet er op gericht zijn om met initiatiefnemers tot een vergelijk te komen, vast te leggen in met marktpartijen te sluiten realisatie-overeenkomsten. De mogelijkheid om exploitatieplannen op te stellen en op basis hiervan overeenkomsten met particuliere ontwikkelaars te sluiten, moet gezien worden als de spreekwoordelijke 'stok achter de deur'. Uit de hierboven beschreven handelwijze kan de volgende beleidsregel worden gedestilleerd:

Beleidsregel 10:

Bij particuliere ontwikkelingen, waarbij de gemeente voorzieningen moet treffen van openbaar nut, zal de gemeentelijke inzet er onverminderd op zijn gericht om met desbetreffende marktpartijen realisatieovereenkomsten te sluiten met hierin opgenomen afspraken over de te leveren financiële bijdragen in openbare voorzieningen.

5. Beleidskader financieel management

5.1 Planning & control instrumentarium

Het (her)inrichten van stedelijke locaties vraagt in alle stadia van ontwikkeling een goed financieel inzicht en financieel beheer. Het bouwwerk van een goed financieel beheer staat of valt met het hebben, naleven en verantwoorden van de met elkaar afgesproken spelregels. Daarnaast is een adequate planning- en controlecyclus essentieel.

5.1.1 Exploitatieopzetten

De ontwikkeling van een grondexploitatie gaat in fasen. Er is een tweetal typen grondexploitaties te onderscheiden. De nog niet in exploitatie genomen gronden (NIEGG) en de in exploitatie genomen gronden (IEGG). Bij de NIEGG is het vervaardigingsproces, de inhoudelijke uitvoering van het plan, nog niet gestart. Het gaat hier als het ware om potentiële ontwikkelingsgronden. Er is sprake van een in exploitatie genomen grondexploitatie wanneer een aanvang wordt genomen met de feitelijke aanbesteding van een werk óf wanneer wordt overgegaan tot het aangaan van overeenkomsten in de sfeer van verkoop of overdracht van gronden. Dit laatste zal in de gemeente Doesburg doorgaans het geval zijn, zie hiervoor paragraaf 5.1.4..

Voorafgaand aan de vaststelling van een grondexploitatie zal er een voorbereidingskrediet beschikbaar gesteld moeten worden door de raad voor de kosten inzake de voorbereiding van een eventueel in ontwikkeling te nemen plan. Dit krediet wordt bepaald op basis van een grofmazig ontwikkelingsprogramma en behelst zowel de interne als externe (onderzoeks)kosten, zoals verwoord in een zogenaamde startnotitie³. Zolang een complex nog niet in exploitatie is genomen –hiervoor nog geen grondexploitatie door de raad is vastgesteld- worden de uitgaven bekostigd uit de algemene middelen middels een wijziging van de begroting Algemene Dienst. Wanneer het tot daadwerkelijke ontwikkeling komt, worden de tot dan gemaakte voorbereidingskosten meegenomen in de financiële grondexploitatie.

Wanneer het gaat om particuliere ontwikkelingen en publiekrechtelijk kostenverhaal noodzakelijk is, wordt ingevolge de nieuwe Wet ruimtelijke ordening een gemeentelijk exploitatieplan opgesteld op basis waarvan de ontwikkelaar dient bij te dragen in de exploitatie. Het eerste exploitatieplan voor een locatie moet gelijktijdig met het bestemmingsplan of projectbesluit voor de locatie worden vastgesteld.

Voor NIEGG-complexen wordt de inbrengwaarde van de grond vastgesteld op het moment dat voor deze gronden een ontwikkelingsplan ontstaat.

5.1.2 Herziening exploitaties

Grondexploitaties kennen vaak een langjarige looptijd. Looptijden van 5 jaar of meer zijn geen uitzondering. Hierbij kenmerken met name de grondexploitaties, waar de gemeente een actief grondbeleid voert, zich door voortschrijdende planinzichten en planaanpassingen. Immers bij de eerste ideevorming zijn de contouren minder scherp dan op het moment dat een bestek voor de uitvoering van een plan wordt gemaakt. Er zullen dan ook periodiek

³ In de startnotitie wordt gerapporteerd over: a) beschrijving van het ontwikkelingsgebied, b) het gewenste programma, c) ruimtelijke en stedenbouwkundige aspecten, d) de economische uitvoerbaarheid (doorkijk naar de kosten en opbrengsten), e) de wijze waarop over de ontwikkeling met belanghebbenden wordt gecommuniceerd f) de planning, g) de projectorganisatie en separaat een begroting van de voorbereidingskosten.

bijstellingen op eerdere besluit- of planvorming aan de orde zijn. De grondexploitaties moeten periodiek financieel en inhoudelijk worden herzien. Bij deze herzieningen wordt gerapporteerd over de inhoudelijke en financiële afwijkingen en eventuele aanpassingen op het plan ten opzichte van de voorgaande verantwoording.

In het kader van de nieuwe grondexploitatiewet is bepaald dat wanneer voor ontwikkelingen een exploitatieplan wordt vastgesteld, deze jaarlijks moet worden herzien. Als een herziening van het exploitatieplan zich beperkt tot ondergeschikte punten, is er geen procedure noodzakelijk en dus ook geen mogelijkheid tot beroep.

Los van de vaste verantwoordingsmomenten (voor- en najaarsnota, jaarverslag) geldt er een informatieplicht wanneer tussen voornoemde momenten wezenlijke afwijkingen of (voorgestelde) planwijzigingen aan de orde zijn.

5.1.3 Resultaten

De gemeente volgt de op haar van toepassing zijnde verslaggevingsregels, de regels die het rijk heeft opgesteld ten aanzien van jaarrekening en begroting. Deze regels zijn vastgelegd in het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) en is de gemeente verplicht te hanteren. Dit houdt onder meer in dat zij het **voorzichtigheids- en realisatieprincipe** hanteert waar het gaat om winsten en verliezen.

Winstneming

Wanneer bij een plan sprake is van een verwacht positief planresultaat, de opbrengsten overstijgen de kosten, dan komt het vraagstuk van tussentijds winst nemen aan de orde. Voor het nemen van winst zijn de belangrijkste randvoorwaarden:

- er is een betrouwbare en actuele kostprijscalculatie voorhanden;
- de opbrengsten zijn voldoende zeker, dat wil zeggen dat er geen belangrijke verkopen meer behoeven plaats te vinden;
- de nog te maken kosten zijn goed in te schatten.

Verliezen

Wanneer sprake is van geprognosticeerde verliezen geldt dat hiervoor een voorziening moet worden gevormd op het moment dat deze voorzienbaar zijn en ook onafwendbaar. Een dergelijke voorziening is niet statisch en zal jaarlijks dan wel bij aanpassing van de planuitkomsten om herziening vragen. De voorziening moet gelijk zijn aan het negatieve resultaat van de grondexploitatie van het betreffende complex.

5.1.4 Informatievoorziening en verantwoording

Inherent aan grondexploitaties en meer specifiek aan het voeren van een actieve grondpolitiek is een adequate informatievoorziening van belang. Er is immers veel geld gemoeid met deze activiteiten en de risico's zijn vaak navenant. Bovendien zal door middel van de informatievoorziening actieve sturing op risico's, planning en realisatie kunnen plaatsvinden. De informatievoorziening vindt op verschillende niveaus plaats. Binnen de planning & control cyclus is sprake van een wisselwerking tussen de jaarrekening, het meerjarenperspectief, nieuwe plannen en de herziening van de grondexploitaties. De mate van diepgang in de rapportage is mede afhankelijk van de informatiebehoefte van de ontvanger.

Voor het afleggen van verantwoording gelden de volgende uitgangspunten:

- De verantwoording vindt juist, volledig en tijdig plaats.
- Bijstellingen in grondexploitaties die het gevolg van zijn van een gewijzigde planuitvoering of planopzet moeten duidelijk inzichtelijk worden gemaakt qua (financiële) effecten. Anticiperen op dergelijke wijzigingen is pas aan de orde indien deze bestuurlijk geautoriseerd zijn.

5.2 Wettelijk financieel kader voor uitvoering gemeentelijk grondbeleid

De wetgever stelt eisen aan de wijze waarop gemeenten financiële gegevens dienen te presenteren en te verantwoorden, neergelegd in het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV). De hierin opgenomen eisen ten aanzien van informatievoorziening en verantwoording zouden niet of nauwelijks mogen afwijken van het hierboven besproken planning & control instrumentarium, dat als belangrijkste doel heeft om een project financieel *niet te laten ontsporen*.

5.2.1 Paragraaf Grondbeleid.

Artikel 16 van de BBV acht het wenselijk dat gemeenten met betrekking tot het te voeren grondbeleid in de begroting en jaarrekening een paragraaf *Grondbeleid* opnemen.

In deze paragraaf dient inzicht te worden verstrekt op (tenminste) de volgende punten:

1. Een visie op het grondbeleid afgezet tegen de doelstellingen van overige programma's, zoals bijvoorbeeld de Woonvisie en structuurvisie (zie paragraaf 3.4);
2. de wijze waarop de gemeente het grondbeleid uitvoert;
3. actuele prognose van de te verwachten resultaten van de totale grondexploitatie;
4. onderbouwing van de eventueel geraamde winstneming;
5. de beleidsuitgangspunten omtrent reserves voor grondzaken in relatie tot de risico's.

5.2.2 Verordening financieel beleid en beheer

Op 27 september 2007 is op grond van artikel 212 van de Gemeentewet een nieuwe financiële verordening vastgesteld. Voor het te voeren grondbeleid is artikel 5: *Tussentijdse rapportage* relevant.

Artikel 5. Tussentijdse rapportage

1. Het college informeert de raad door middel van tussentijdse rapportages over de realisatie van de begroting van de gemeente over de eerste vier en de eerste acht maanden van het begrotingsjaar.
 2. De tussenrapportage bevat een uiteenzetting over de uitvoering en bijstelling van het beleid en een overzicht met de bijgestelde raming van:
 - a. de baten en lasten per programma;
 - b. het overzicht van de algemene dekkingsmiddelen;
 - c. het resultaat voor bestemming volgend uit de onderdelen a en b;
 - d. de (beoogde) toevoegingen en onttrekkingen aan reserves per programma;
 - e. het resultaat na bestemming, volgend uit de onderdelen c en d, alsmede een realisatie en raming van de productenrealisatie en de realisatie en raming van de uitputting van investeringskredieten
 3. In de tussenrapportage worden afwijkingen op de oorspronkelijke ramingen van de baten en lasten en investeringskredieten in de begroting groter dan € 5.000 toegelicht.
-

5.3 Risicomanagement

5.3.1 Voorinvesteringen

Bij aankoop van gronden en gebouwen zijn (voor)investeringen gemeoid. Gelet op de omvang van de investeringen en de vaak lange looptijd van veel projecten kan de gemeente risico's lopen in het Grondbedrijf. Denk hierbij aan vertraging in de uitvoering en/of afstel van beoogde doelstellingen van de gemeente waardoor de gemeente wordt geconfronteerd met hogere rentekosten en/of lagere opbrengsten. Een transparant beeld van de bedrijfsprocessen en de daaraan verbonden risico's is onmiskenbaar voor de bestuurlijke sturing en besluitvorming op grondexploitaties. Om een juist inzicht te krijgen in de mogelijke risico's binnen een project is het noodzakelijk om in alle projectfasen een systematische analyse plaats te doen vinden. Op deze wijze kunnen risico's die gestelde projectdoelen kunnen bedreigen in een vroeg stadium worden onderkend. Hierdoor kunnen risico's worden geëlimineerd, verkleind of beheerst. Uiteraard zullen vanuit een adequaat gevoerd risicomanagement ook de positieve variabelen binnen een project zoals win/win-situaties beter inzichtelijk gemaakt en benut kunnen worden. Risicomanagement wordt daarmee tevens een continu en dynamisch proces.

5.3.2 Actief grondbeleid

Grondexploitaties, waarbij de gemeente zelf bouw- en woonrijp maakt (actief grondbeleid) zijn zodanig dynamisch, dat het inschatten, beoordelen en sturen op risico's moet worden opgevat als een continue proces. Mede in het kader van de verantwoording en ter bepaling van de noodzakelijke omvang van het weerstandsvermogen zullen de risico's in het meerjarenplan jaarlijks voor de oplevering van de jaarrekening worden herzien; wanneer risico's niet voorkomen kunnen worden zal vermogen binnen het Grondbedrijf of de gemeente beschikbaar moeten zijn waaruit de mogelijke financiële consequenties afgedekt kunnen worden.

5.3.3 Weerstandsvermogen Grondbedrijf

Het weerstandsvermogen bestaat uit de middelen die de gemeente beschikbaar heeft voor het afdekken van de (grondexploitatie-)risico's. Dit weerstandsvermogen bestaat in eerste aanleg uit (een gedeelte van) de algemene reserve en de hieraan, middels besluitvorming, toe te voegen financiële resultaten van de lopende en toekomstige exploitaties. Op basis van jaarlijkse te herziene risico-inschattingen van de verschillende exploitaties zal bepaald moeten worden welk vermogen aangehouden moet worden voor het afdekken van de risico's. Wanneer het weerstandsvermogen niet toereikend is voor het afdekken van de onderkende risico's, al dan niet rekening houdend met een bepaalde bandbreedte, zullen voorstellen worden gedaan voor het aanvullen van dit vermogen.

Beleidsregel 11:

De gemeente Doesburg voert een actief risicomanagement, door:

- de uitgangspunten van de planexploitatie continu te monitoren en zonodig bij te stellen, zonder dat hiermee de kwaliteit van het plan substantieel wordt aangetast. In dat geval is nieuw bestuurlijk draagvlak vereist;
- de onderdelen van de planontwikkeling realistisch in te schatten;
- activiteiten in het planontwikkelingsproces te toetsen aan het vastgestelde financiële kader.

5.4 Speerpunten van het financiële beleid

Met betrekking tot het financiële beleid van de gemeente gelden de volgende speerpunten:

- Het financiële beleid zal moeten aansluiten bij de ambities en opgaven zoals deze bestaan op het terrein van het grondbeleid. Dit houdt in dat de gemeente een planning & control cyclus inricht die voldoet aan de eisen van actieve informatievoorziening en het afleggen van een adequate en tijdige verantwoording over de verschillende grondbedrijfprojecten.
- Er bestaat tussentijds inzicht, door een periodieke herziening van de exploitaties, in de financiële en inhoudelijke ontwikkeling van de in exploitatie genomen plannen en in de vastgestelde voorbereidingskredieten.
- De gemeente volgt in het grondbeleid de wettelijke kaders voor verslaggeving (BBV). Jaarlijks zal mede ter bepaling van een goed inzicht in de financiële positie actualisatie van het meerjarenperspectief inclusief winstneming, voorzieningen, risico's en relatie met het weerstandsvermogen plaatsvinden op basis van een meerjarenperspectief Grondbedrijf; *De geprognosticeerde kosten en opbrengsten*.
- De gemeente staat, rekening houdend met de vertrouwelijkheid van gegevens, een tijdige en zo transparant mogelijke verantwoording en informatievoorziening voor. Deze informatievoorziening moet zijn toegesneden op de behoeften van de gebruikers, zoals de raad, het college, budgethouders en andere interne betrokkenen.
- In een project zal per projectfase een systematische risicoanalyse en -sturing plaatsvinden. Op deze wijze kunnen risico's die gestelde projectdoelen kunnen bedreigen in een vroeg stadium worden onderkend waardoor risico's geëlimineerd, verkleind of beheerst kunnen worden.
- Het weerstandsvermogen moet passend zijn ten opzichte van de risico's die worden gelopen bij de uitvoering van het grondbeleid.

Beleidsregel 12:

- Jaarlijks wordt van alle grondbedrijfprojecten het eindresultaat geprognosticeerd (boekwaarde + opbrengst – uitgaven) en verantwoord in de jaarrekening.
- De gemeente Doesburg actualiseert periodiek de grondexploitaties

Colofon:

Bij het opstellen van deze nota heeft de gemeente gebruik gemaakt van de diensten van de heer M. Wientjes, adviseur bij bureau Interwerk Advies Detachering en Trainingen - Zutphen