

Grondbeleid Nieuwe Stijl

Een voorzet

“Een zekerheid is dat er weinig zekerheden zijn”

Inhoud

1	Inleiding	3
1.1	Inhoud en opbouw	3
1.2	Wat is nu eigenlijk verplicht en wat is facultatief?	3
1.3	Conclusie	4
2	De 11 strategische beleidsuitspraken	5
2.1	Ten aanzien van <u>facultatieve</u> mogelijkheid nota grondbeleid	5
2.2	Ten aanzien van <u>verplichte</u> onderdelen paragraaf grondbeleid	5
2.2.1	Visie op grondbeleid	5
2.2.2	Wijze van uitvoering grondbeleid	5
2.2.3	Actuele prognose resultaat totale grondexploitatie	6
2.2.4	Onderbouwing van de winstneming	6
2.2.5	Beleidsuitgangspunten reserves in relatie tot risico's	7
3	Menukaart grondbeleid	7
3.1	Inleiding	7
3.2	Overgaan tot actief handelen als:	8
3.3	Overgaan tot aankopen/'actief-faciliterend' handelen als:	9
3.4	Overgaan tot verkopen/'actief-faciliterend' handelen als:	9
3.5	Overgaan tot meewerken/faciliteren ('passief-faciliteren') als:	9
3.6	De menukaart samengevat:	10

1 Inleiding

De praktijk van vastgoed- en gebiedsontwikkeling is de afgelopen jaren nogal veranderd. Onze oude nota grondbeleid (2009) dateert van net voor het uitbreken van de vastgoedcrisis en kenmerkt zich door een grote mate van maakbaarheid door de lokale overheid en een grote nadruk op controle en verantwoording van het grondbeleid. En juist deze aspecten zijn aan grote veranderingen onderhevig en vragen om een ander handelingsperspectief van de lokale overheid. Dat heeft ook gevolgen voor het gemeentelijke grondbeleid.

Dat is de reden geweest om mee te draaien in een pilot Grondbeleid Nieuwe Stijl. Op initiatief van Zwolle is samen met de ministeries BZK en I&M, VNG, VvG (Vereniging van Grondbedrijven), Watertorenberaad, een groot aantal gemeenten en private partijen gewerkt aan een essay Grondbeleid Nieuw Stijl (zie bijlage). Dit essay beschrijft een aantal essentiële noties over grondbeleid in de nieuwe realiteit van gebiedsontwikkeling en daagt uit tot een groot aantal veranderingen. Wellicht te omvangrijk om allemaal in één keer door te voeren. Daarvoor raken we teveel aan. Het vraagt om systeemveranderingen en veranderingen in houding en gedrag. Het grondbeleid verkeert in een transitiefase.

Een uitdaging derhalve. Kenmerk van transities en systeemveranderingen is dat het langzaam in kleine stapjes gebeurt. Deze notitie is voor het grondbeleid van Zwolle dan ook de eerste stap. Het essay is als bijlage toegevoegd en belangrijke inspiratiebron van de voorstellen die we in deze notitie doen.

1.1 Inhoud en opbouw

We staan allereerst even stil bij de context van het gemeentelijk grondbeleid. Wat is daarbij verplicht en wat is facultatief? We gebruiken daarbij informatie van de commissie BBV (Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten). Deze gebruiken we als kapstok en op grond hiervan doen we strategische beleidsuitspraken. Als deze hun goedkeuring krijgen, dan zijn we in staat om grondbeleid nieuwe stijl handen en voeten te geven. Dat zal werkenderwijs gebeuren.

De kapstok staat in de volgende paragraaf beschreven. In hoofdstuk 2 staan de strategische beleidsuitspraken. Ze zijn dus ontleend aan het essay grondbeleid nieuwe stijl waarnaar op deze plek nogmaals wordt verwezen. Hoofdstuk 3 beschrijft een zogenaamde menukaart voor grondbeleid: een duiding van het gemeentelijke handelingsperspectief en situationeel grondbeleid.

1.2 Wat is nu eigenlijk verplicht en wat is facultatief?

Onderstaand is gebaseerd op een notitie van de commissie BBV (Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten).

Kaderstelling

Het college is binnen een gemeente het uitvoerend bestuursorgaan. Die uitvoering wordt door de raad aan kaders gebonden. De raad legt de financiële kaders vast in de begroting. De grondexploitatiebegroting is hierin verwerkt.

De paragraaf grondbeleid bij de begroting

Het college moet in de paragraaf grondbeleid bij de begroting de beleidsvoornemens voor het komende jaar neerleggen. Deze verplichting staat in het BBV. De BBV stelt in de paragraaf grondbeleid de volgende onderdelen verplicht:

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

Nota grondbeleid

De raad kan het college vragen om een Nota grondbeleid op te stellen in aanvulling op de Paragraaf grondbeleid. In een dergelijke nota wordt ingegaan op de vorm van het te voeren grondbeleid, verwervingen en beheer, aanbestedingen, uitgifte, kostenverhaal, samenwerkingen, programma's, kwaliteit, sturing en verantwoording. In Zwolle is in de gemeentelijke financiële verordening opgenomen dat het college eens in de vier een nieuwe nota grondbeleid ter besluitvorming aan de raad voorlegt. Dit is geen wettelijke verplichting, maar een gemeentelijke beleidskeuze en daarmee dus facultatief. Op grond van de gemeentelijke financiële verordening hebben we ons als gemeente zelf een verplichting opgelegd.

De controle van de uitvoering

Het is aan de raad om te controleren of het college, bij de uitvoering van het grondbeleid, binnen de door de Gemeenteraad vastgestelde beleidskaders is gebleven. De wijze van verslaglegging over het gevoerde grondbeleid zal zodanig vorm moeten worden gegeven, dat de raad in staat is haar controlerende functie naar behoren uit te voeren. In het kader van de beheersbaarheid van de grondexploitatie is het verstandig spelregels vast te stellen omtrent de optimale omvang en de duur van de grondexploitatie. Het kan verstandig zijn de grondexploitatie op te knippen in afzonderlijk herkenbare deel-exploitaties.

De jaarstukken

De jaarstukken (jaarverslag) bieden inzicht in de gerealiseerde kosten en opbrengsten van de door de raad vastgestelde grondexploitaties en in de eventuele afwijkingen in het inhoudelijke programma en in de tijdsplanning ten opzichte van de door de raad vastgestelde uitgangspunten. Het jaarverslag kijkt in andere woorden vooral terug.

1.3

Conclusie

Samengevat:

De paragraaf grondbeleid is wettelijk verplicht. Een nota grondbeleid is in principe facultatief. Op grond van onze eigen financiële verordening hebben we ons zelf de verplichting van een nota grondbeleid opgelegd.

2 De 11 strategische beleidsuitspraken

2.1 Ten aanzien van facultatieve mogelijkheid nota grondbeleid

1. Inmiddels heeft u besloten om de verplichting van een gemeentelijke nota grondbeleid te schrappen uit de gemeentelijke financiële verordening.

2.2 Ten aanzien van verplichte onderdelen paragraaf grondbeleid

2.2.1 Visie op grondbeleid

Visie op grondbeleid in relatie tot de realisatie van de doelstellingen van de programma's die zijn opgenomen in de begroting:

2. Het grondbeleid is niet meer vanzelfsprekend de financiële kurk waarop de gemeente drijft. Steeds vaker zal sprake zijn van financieel onrendabele ontwikkelingen om de gewenste beleidsdoelen te realiseren en de dynamiek van stedelijke ontwikkelingen op gang te houden. Dat leidt tot maatschappelijke effecten en maatschappelijk rendement. Het grondbeleid zal op andere wijze(n) moeten worden bekostigd. Dat vraagt om vernieuwende werkwijzen, een daarop toegesneden adequate organisatie en mogelijk andere financieringsconstructies en/of financieringssystematiek. De komende periode zullen we dat nader moeten onderzoeken. En op grond hiervan eventuele voorstellen formuleren.
3. Leidend hierin zal de (te actualiseren) structuurvisie zijn. De structuurvisie beschrijft de gewenste sociaal-ruimtelijke-economische ontwikkeling van de stad. Waar mogelijk en nodig zal het grondbeleid worden ingezet om de doelen te bereiken. We stoten gronden af die niet meer nodig (zullen) zijn om de gemeentelijke doelen te realiseren. Grondbeleid staat aldus ten dienste van het realiseren van gemeentelijke beleidsdoelen en het grondbeleid is geen doel op zich. In sommige situaties zal dat vragen om actief grondbeleid en in andere situaties om faciliterend grondbeleid (zie 6).
4. De gemeente zet waar mogelijk in op tijdelijk anders gebruiken/bestemmen van gemeentelijke gronden (TAG/TAB). Tijdelijkheid wordt wel eens getypeerd als het nieuwe permanente. Het kan ook een prima overbrugging zijn alvorens er een nieuwe structurele functie komt. Tijdelijkheid creëert maatschappelijke waarde en effecten. Echter, tijdelijke initiatieven mogen structurele kansen voor permanente functie(s) niet belemmeren. Ze moeten 'direct' plaats maken bij concreet aangetoonde behoefte aan structurele, permanente functie(s). Er is momenteel een plan van aanpak TAG/TAB in de maak waarin voorstellen zullen worden uitgewerkt.
5. In het bijzonder zetten we in op duurzame ontwikkelingen op gemeentelijke gronden. Vanuit de energievisie is er behoefte aan ruimte voor duurzame energie (zon, wind en biomassa). Vanuit de klimaatopgave is er ruimte nodig voor oplossingen ten aanzien van waterkwaliteit en -kwantiteit. Gemeentelijke gronden kunnen hierin in meer of mindere mate voorzien.

2.2.2 Wijze van uitvoering grondbeleid

Een duiding van de wijze waarop de gemeente het grondbeleid uitvoert:

6. Het grondbeleid is situationeel bepaald. Dat wil zeggen afhankelijk van de concrete situatie. Als handelingsperspectief gebruiken we daarbij de zogenaamde menukaart grondbeleid. Hierin is een relatie gelegd tussen (gemeentelijke) grondposities en de gemeentelijke prioriteiten. Per casus bepalen we het handelingsperspectief en de inzet van het grondbeleid: actieve grond-productie, actief of passief faciliteren. De rol van de gemeente kan per casus verschillen. Grosso modo zet de gemeente in op het daadwerkelijk mogelijk maken van ontwikkelingen: indien nodig en verantwoord nemen we eventuele gemeentelijke belemmeringen weg gevolg van gemeentelijk beleid en/of regelgeving. De gemeente maakt de beweging van toetsers naar stimulator/facilitator. Hoofdstuk 3 gaat in op de menukaart grondbeleid.
7. Een nieuw gemeentelijk handelingsperspectief is nodig; een handelingsleidraad met spelregels. Van product- naar procesdenken. Dit raakt de wijze waarop we als gemeente in het algemeen omgaan met ruimtelijke initiatieven, gebiedsontwikkeling en planbegeleiding. Het raakt ook onze reiswijzer ruimtelijke projecten en de (te actualiseren) structuurvisie. Verder vinden in het kader van het fysieke domein onderzoeken plaats over de wijze waarop wij onze (werk-) processen zouden kunnen verbeteren. Het is daarom niet zinvol om in het kader van grondbeleid sec, zo'n handelingsleidraad te maken. Dat kan en moet integraler en daar komen we op terug. Uiteraard zullen de aanbevelingen uit het essay grondbeleid nieuwe stijl een plek krijgen.
8. Het grondbeleid als ook het RO-beleid hebben een gereedschapskist gevuld met in te zetten instrumenten. Vanuit het grondbeleid zetten we zoveel mogelijk in op privaatrechtelijke instrumenten. Zo nodig maken we gebruik van publiekrechtelijke instrumenten. Indien zich situaties voordoen dat toepassing van regelgeving zinvolle en gewenste ontwikkelingen onverhoopt blokkeert, dan staan we open om nieuwe praktijken te onderzoeken.

2.2.3 Actuele prognose resultaat totale grondexploitatie

Een actuele prognose van de te verwachten resultaten van de totale grondexploitatie:

9. Vastgoedontwikkelingen laten zich moeilijk voorspellen. De factoren f (functie), p (prijs), q (volume), t (tijd) raken ongewis. We zijn inmiddels afgestapt van het stelselmatig programmeren voor woningbouw, kantoren en bedrijventerreinen. Het gemeentelijk adagium is van programmeren naar stimuleren/faciliteren. Dat houdt tevens in dat de markt en particulieren aan zet zijn. De gemeente wil vraaggericht ontwikkelen: dat wil zeggen vanuit de behoefte van eindgebruikers. Deze voorgestane werkwijze heeft invloed op de huidige manier van werken binnen grondexploitaties en de MPV. Een belangrijke aanbeveling uit het essay is het werken met scenario's en bandbreedtes. De gevolgen voor de grex-systematiek én de MPV zullen nader worden onderzocht. Voorstellen voor nieuwe werkwijze(n) zullen worden voorgelegd.

2.2.4 Onderbouwing van de winstneming

Een onderbouwing van de geraamde winstneming:

10. We hebben vigerend beleid voor (tussentijdse) winstneming. Mede in het licht van het voorafgaande, zal winstneming in de komende jaren extra zorgvuldig moeten plaatsvinden. In geval we (tussentijds) winstnemen heeft dat tot doel om de financiële positie van de algemene reserve Vastgoed te verbeteren (zie ook 11): er is conform de huidige spelregels geen ruimte voor afdrachten aan de Algemene

Dienst. De systematiek van winstneming zal echter mogelijk veranderen in het licht van de uitspraken onder punt 2 en 11.

2.2.5 Beleidsuitgangspunten reserves in relatie tot risico's

De beleidsuitgangspunten omtrent de reserves voor grondzaken in relatie tot de risico's van de grondzaken:

11. De opbrengsten die met grondzaken worden gegenereerd zetten we in om een gezonde financiële situatie van de gemeente te houden en/of te bereiken. Dat betekent dat wordt ingezet op: gefaseerd afboeken op grondposities (sparen), creëren van voldoende financiële buffers om tegenvallers structureel op te (kunnen) lossen. Het huidige systeem van spelregels over afdrachten aan de algemene dienst c.q. storten naar de afdeling Vastgoed zal mogelijk worden aangepast. Dit in het licht van de beweging als ware grondzaken te typeren als een 'Algemene Dienst'. Dat vraagt tevens om vernieuwend risicomanagement en mogelijk andere financieringsconstructies en/of financieringssystematiek. De komende periode zullen we dat nader moeten onderzoeken. En op grond hiervan eventuele voorstellen formuleren.

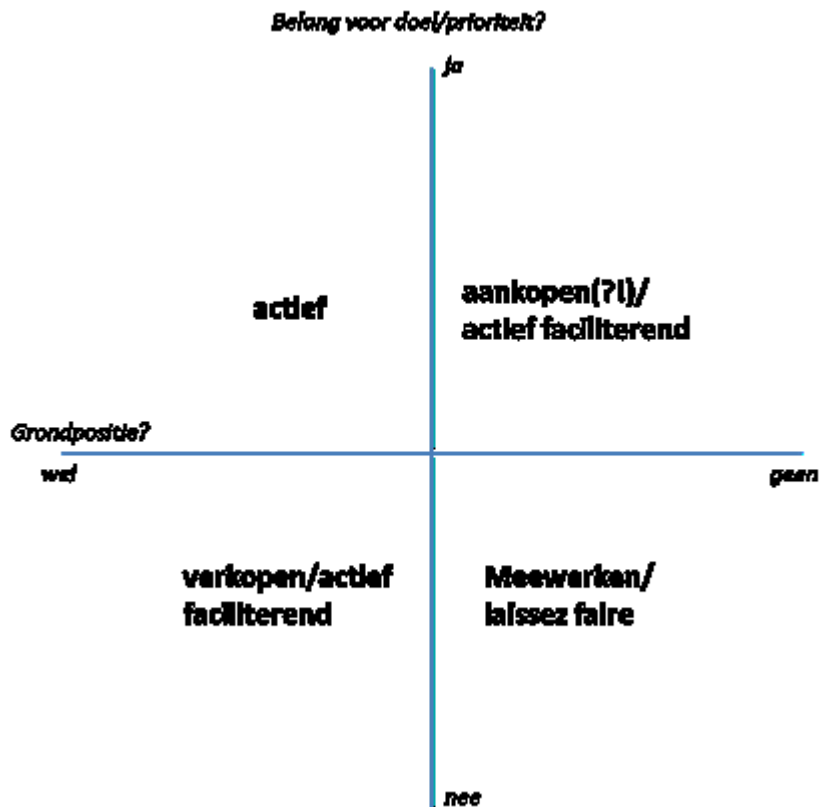
3 Menukaart grondbeleid

3.1 Inleiding

De strategische beleidskaders -deels komende vanuit gemeentelijke beleidsvelden en in onderlinge samenhang gebracht- worden vertaald in een handelingsperspectief. Dit moet ruimte, maar tegelijkertijd ook richting bieden. Zodoende kunnen wij per initiatief/project beredeneerd kiezen welk type beleid wordt gevoerd. Dit noemen we situationeel grondbeleid. Naast de inhoudelijke beleidskaders is het reëel te veronderstellen dat er ook expliciet financiële kaders meesturend zijn. Er zijn immers grote financiële belangen gemoeid met bijvoorbeeld al ingenomen grondposities. Zaken kunnen dus sterk verschillen al naar gelang een nieuwe situatie zich aandient waarbij de gemeente geen grond heeft versus een situatie waarbij de gemeente wel grond heeft.

Bij het situationeel selecteren van een ontwikkelstrategie voor een specifiek project zijn de parameters 'doel/prioriteit' en 'grondposities' nuttig. De eerste wordt bepaald vanuit de strategische beleidskaders (bv. Structuurvisie, Ontwikkelingsvisie, Gebiedsvisie, etc.). De tweede wordt bepaald vanuit de feitelijke financiële grondpositie.

De menukaart ziet er dan grofweg als volgt uit en de overwegingen hierbij zijn uitgewerkt in de paragrafen 3.2 t/m 3.5.



3.2 Overgaan tot actief handelen als:

- Wij hoge prioriteit geven aan de beoogde ontwikkeling;
- Wij de benodigde gronden in handen hebben en tot ontwikkeling willen (laten) brengen (= bijvoorbeeld overgaan tot pitch, prijsvraag, open uitnodiging, of tender/aanbesteding, concessie);
- Wij de benodigde gronden in handen hebben en bijvoorbeeld in verband met risico en expertise dit samen met de markt tot ontwikkeling willen brengen (bijvoorbeeld via een PPS of een 'open raamovereenkomst');
- Wij de grond hebben maar de markt de gronden en ontwikkeling niet van ons wil over wil nemen om de beoogde ontwikkeling te realiseren (= gemeentelijke zelfrealisatie).

Als wij kiezen voor het laten realiseren van de beoogde doelen door de partijen en actoren in markt en maatschappij kunnen we kiezen voor:

- geheel de regie nemen en overgaan tot tenderen/aanbesteden van de gewenste ontwikkeling;
- een volwaardige PPS-samenwerking.

Ook hier wordt in feite 'actief-faciliterend' gehandeld: binnen ruime kaders wordt de markt en maatschappij ruimte geboden om invulling te geven aan de beoogde doelen. Dit kan bijvoorbeeld door open uitnodigingen te doen via pitches, prijsvragen. Dit kan daarna overigens alsnog leiden tot grondverkoop, PPS of een concessie. Ook is de inzet mogelijk van innovatieve grondbeleidsinstrumenten zoals (dynamische) erfpacht, ingroeimodellen.

3.3 Overgaan tot aankopen/‘actief-faciliterend’ handelen als:

- Wij hoge prioriteit geven aan de ontwikkeling;
- Wij de grond en regie in handen willen krijgen als de markt geen medewerking wil verlenen (= overgaan tot aankopen, of participeren in ontwikkeling/PPS);
- Wij de benodigde gronden niet in bezit hebben en ook niet willen/kunnen krijgen (= overgaan tot ‘actief-faciliteren’, verleiden).

De gemeente kan ‘actief-faciliterend’ inzetten op realisatie van de beoogde doelen. Als we de regie ook financieel willen en kunnen pakken, dan kan er zelfs worden aangekocht of geparticipeerd (bv. via PPS). Het ligt echter meer voor de hand over te gaan tot het ‘makelen en schakelen’. Wij kunnen onze externe kanalen inzetten om partijen en gebruikers bij elkaar brengen via ons account-, proces-, project-, gebieds- en wijkmanagement. Ook kunnen we nadrukkelijk overgaan tot functieregie om de beoogde doelen in samenwerking met de marktpartij te bereiken. De verdere invulling van het plan kan aan de markt worden overgelaten. Hiermee wordt bedoeld dat wij geen uitgebreide lijst met eisen moeten optellen maar ons beperken tot een aantal inhoudelijke ‘outcome’-doelstellingen; een kader met minimum eisen of enkele punten die absoluut niet de bedoeling zijn. Op deze manier wordt binnen deze kaders ruimte en zekerheid geboden aan de markt. Hierover maken wij dan meebewegende/ flexibele afspraken die door de tijd heen worden herijkt. Inclusief bijvoorbeeld het inbrengen van optionele planonderdelen waarbij bij realisatie de opbrengsten worden geherinvesteerd in het gebied zelf.

3.4 Overgaan tot verkopen/‘actief-faciliterend’ handelen als:

- Wij een lage/geen prioriteit geven aan een ontwikkeling;
- Wij de grond in handen hebben.

In dit geval verleiden wij idealiter de markt om de gronden van ons over te nemen. Dit zal doorgaans vooral slagen vanuit partnerschap met de markt. Ook dit kan bijvoorbeeld door het uitschrijven van prijsvragen, open calls, etc. Het uitschrijven van tenders/aanbestedingen ligt minder voor de hand: er is immers geen gemeentelijke prioriteit in het geding. Een concessiemodel is wel goed mogelijk afhankelijk van de marktinteresse. In deze situaties komt ook het spectrum van het mogelijk maken van tijdelijke bestemmingen, het verleiden van partijen via ingroeprijzen, dynamische erfpacht, etc. aan de orde.

3.5 Overgaan tot meewerken/faciliteren (‘passief-faciliteren’) als:

- Wij een lage/geen prioriteit geven aan de ontwikkeling;
- Wij niet de grondposities in handen hebben.

Initiatieven vanuit de markt zijn welkom, maar wij sporen de markt niet actief aan om een ontwikkeling op te pakken. We ondersteunen als nodig en daar dient de markt dan ook voor de betalen. De markt is leidend en kan ook bijvoorbeeld zelf het RO-traject voeren. In geval de ontwikkeling echt conflicteert met onze gemeentelijke geformuleerde doelen, kunnen wij de ontwikkeling belemmeren via het publiekrechtelijk instrumentarium c.q. de bevoegdheden van college en raad. Bijvoorbeeld als een ontwikkeling niet past binnen een bestemmingsplan, hoeven wij verder geen medewerking aan de ontwikkeling te verlenen.

3.6

De menukaart samengevat:

Samenvattend ontwikkelt zich tot onderstaande menukaart grondbeleid. Het betreft een overzichtsbeeld van welke keuzes zich aandienen bij situationeel grondbeleid.

