

grondbeleid 2013

oktober 2013

Uitgave : Team Ontwikkeling Realisatie en Beheer
Naam : H Beumer/G. van Moorsel
Telefoonnummer : 693973
Mail : h.beumer@deventer.nl

Inleiding

Door kaders vast te stellen in onder meer structuurvisies en bestemmingsplannen geeft de gemeenteraad de ruimtelijke ontwikkelingskoers aan. Het grondbeleid is één van de middelen die de gemeente kan inzetten bij het realiseren van die koers.

De koers van de ruimtelijke ontwikkeling komt voort uit de ambities, visies en beleid die ruimte vragen voor aspecten als wonen, economie, energie, ecologie, zorg, onderwijs, verkeer, parkeren, basisvoorzieningen, spelen en meer.

Om haar ruimtelijke doelstellingen te realiseren, legde de gemeente in 2002 in de nota "Gronden voor vastgoedbeleid" de focus op actieve verwerving van grond (al dan niet met bebouwing). Zo zijn bijvoorbeeld de uitbreidingen Vijfhoek, Wijtenhorst, Eikendal, bedrijventerrein A1 en Havenkwartier in ontwikkeling genomen. Daarnaast realiseerde Deventer een deel van de ruimtelijke agenda door initiatieven van marktpartijen te ondersteunen. Voorbeelden hiervan zijn het Koggeschip in Colmschate, Randerwaarden en de beoogde ontwikkeling van de Geertruidenlocatie. Tussen deze uitersten in de rol van de gemeente van enerzijds het zelf verwerven en ontwikkelen van grond en anderzijds het faciliteren van marktpartijen, zitten veel tussenvormen. Afhankelijk van de opgave, de betrokken partijen en de maatschappelijke urgentie, kan de gemeente haar rol aanpassen.

Aanvankelijk was de doelstelling van het grondbeleid om voldoende ontwikkelingen van een goed niveau te realiseren. In de periode van circa 1990 tot 2008 groeide ook het financiële belang. Het ontwikkelen en verkopen van grond bleek financieel lucratief. Deventer maakte grote winsten en gebruikte die om investeringen elders in de gemeente te financieren. De laatste jaren zijn de financiële risico's en de consequenties hiervan voor de gemeentelijke begroting duidelijk zichtbaar geworden.

Sinds het vaststellen van de vorige nota Grondbeleid (2002) hebben zich ontwikkelingen voorgedaan die de aanpak van ruimtelijke projecten beïnvloeden:

- Door de economische crisis stellen marktpartijen zich anders op en is de vraag naar nieuw vastgoed fors afgenomen;
- De vraag naar ruimte veranderd. Sectoren als zorg, onderwijs, basisvoorzieningen en energie zijn volop in beweging wat resulteert in andere vraag naar ruimte.
- Sinds de invoering van de Wet Ruimtelijke Ordening in 2008 heeft de gemeente nieuwe mogelijkheden om sterkere regie te voeren op ruimtelijke ontwikkelingen. Tegelijk kan de gemeente makkelijker de kosten van grondexploitatie op de eigenaren in het gebied verhalen;
- Het denken over de rol van de gemeentelijke overheid in de samenleving is veranderd. Enerzijds ligt de regie over ruimtelijke ontwikkelingen bij de raad door het vaststellen van structuurvisies, bestemmingsplannen en dergelijke. Anderzijds ligt de uitvoering van de koers meer en meer bij het netwerk van onder meer corporaties, bewoners, coöperaties, ontwikkelaars, beleggers en ondernemers.

In het coalitieakkoord is dit als volgt verwoord: "Gebruik maken van de kracht van de stad en het platteland....." Dit beginsel is het uitgangspunt van deze Nota Grondbeleid.

het grondbeleid 2013 richt zich vooral op de rol die de gemeente in ruimtelijke ontwikkelingen wil spelen. Het gaat daarbij over "wat" de gemeente wil doen. Daarnaast is er een stelsel van uitgangspunten die de raad en het college hebben vastgesteld, over de manier waarop de gemeente die rol invult. Het gaat hierbij met name over "hoe" de gemeente met haar grondposities omgaat. Elementen daarvan zijn het grondprijzenbeleid, de grondprijzenbrief, de Kadernota Vastgoed, standaard verkoopvoorwaarden, standaard erfpachtvoorwaarden, de meerjarenprognose van het grondbedrijf en de paragraaf grondbeleid in de begroting.

Samengevat besluit de raad over de volgende uitgangspunten van het grondbeleid:

- Deventer richt zich bij voorkeur op een faciliterende rol bij ruimtelijke ontwikkelingen;
- Bij het vaststellen van de faciliterende rol gelden de volgende uitgangspunten:
 - de gemeente biedt ruimtelijke, kwalitatieve, financiële en programmatische perspectieven voor gebiedsontwikkeling (aangeven wat de koers is);

- door bewust te sturen op volgorde en volume van ontwikkelingen wordt de kans groter dat gewenste ontwikkelingen tot stand komen (prioriteren);
- de gemeente verleidt investeerders door een consistente, planmatige en transparante aanpak (participeren in het netwerk en scheppen van duidelijkheid);
- de gemeente zorgt voor besluitvorming (openbaar bestuur);
- Als het netwerk van commerciële en niet-commerciële partners en partijen in de samenleving een ontwikkeling die de gemeente noodzakelijk acht niet oppakt, dan kan de gemeente risicodragend participeren. De risico's moeten dan inzichtelijk en beheersbaar zijn;
- De gemeente kan besluiten via een grondpositie in een ontwikkeling te participeren om kwaliteit te bewerkstelligen die niet kan worden afgedwongen via bestemmingsplannen. Dit is mogelijk als andere partijen het kwaliteitsniveau niet vrijwillig met de gemeente willen of kunnen overeenkomen;
- De gemeente kan in gevallen van groot maatschappelijk rendement en bij onwil van de grondeigenaar over gaan tot onteigening;
- De gemeente selecteert projectontwikkelaars op basis van een grondpositie of via het selectiebeleid/aanbestedingsbeleid zoals dat door de raad is vastgesteld. Daarmee wordt afscheid genomen van het beleid met de groslijst;
- De gemeente verhaalt overeenkomstig de Wro in beginsel alle kosten via anterieure overeenkomsten (zoals een bouwclaim-, exploitatie- of samenwerkingsovereenkomst) op de initiatiefnemer. De initiatiefnemer vergoedt in beginsel ook de planschade en betaalt de door de gemaakte kosten van een planologische herziening;
- Als er groot maatschappelijk rendement kan worden gehaald en er een onwillige grondeigenaar in het spel is, kan de gemeente de kosten verhalen via een exploitatieplan;
- Voor nieuw in ontwikkeling te nemen locaties streeft de gemeente ernaar haar grondpositie bij een combinatie van partijen onder te brengen en niet zelf een productierol te vervullen;
- De gemeente rondt de ontwikkelingen met een vastgestelde grondexploitatie af volgens het productie- en uitgiftemodel van de afgelopen decennia. Dit is onder andere het geval bij Wijtenhorst, Havenkwartier, Vijfhoek, Eikendal, bedrijventerreinen dorpen, Bergweide en A1;
- De gemeente Deventer stoot in principe grondposities of vastgoed af, die niet bijdragen aan het realiseren van vastgestelde beleidsdoelen. De gemeente bepaalt het moment waarop dit gebeurt op basis van een zakelijke afweging.

Doelstelling Grondbeleid

De gemeente kiest bij haar grondbeleid voor een terughoudende aanpak en het beperken van financiële risico's. De Wet ruimtelijke ordening zoals deze in 2008 is ingevoerd, helpt hierbij. De gemeente kreeg een stevige sturingsmogelijkheid voor de gewenste vorm van uitvoering van projecten, zonder zelf te hoeven beschikken over een grondpositie. Zo kan er in het bestemmingsplan veel worden geregeld over type bouw en bestemmingen, financieringscategorieën van woningen en ruimtelijke kwaliteit.

Zoals eerder is aangegeven, kan de gemeente risicodragend participeren. Dat is het geval als het netwerk van commerciële en niet-commerciële partners en partijen in de samenleving een noodzakelijk geachte ontwikkeling, of een ontwikkeling met een groot maatschappelijk rendement niet oppakt. De risico's moeten dan inzichtelijk en beheersbaar zijn. Met maatschappelijk rendement wordt in dit geval de verhouding bedoeld tussen de benodigde investering met geld, menskracht en middelen (input) en het maatschappelijk effect dat wordt bereikt (outcome). Zo kan het beëindigen van verloedering een belangrijk maatschappelijk effect hebben op de locatie zelf en een uitstraling hebben naar een groter gebied waar eigenaren vervolgens bereid zijn te investeren in hun panden.

Daarnaast kan de gemeente besluiten te participeren in projecten om een kwaliteitsniveau te halen dat niet met publieke kaders kan worden afgedwongen. Dit is mogelijk als marktpartijen dat niet vrijwillig met de gemeente willen of kunnen overeenkomen. Zo zijn scherpe

energieprestaties en SROI alleen af te dwingen via privaatrechtelijke overeenkomsten bij de uitgifte van grond. Dit kan ook geregeld worden via breed gedragen maatschappelijke convenanten waarbij partijen zich verplichten tot een bepaalde kwaliteit.

Het veranderde speelveld

Het speelveld waarbinnen de gemeente opereert is de laatste jaren veranderd.

Dat geldt in de eerste plaats voor de opgave. Eerder lag de nadruk van het grondbeleid op het realiseren van uitbreidingen met woonwijken of bedrijventerreinen. Deze situatie is veranderd. Het grondbeleid 2013 houdt nadrukkelijk ook rekening met alle ruimtelijke ontwikkelingen die gewenst zijn vanuit de samenleving en die vastgelegd zijn in beleid.

De prognoses zijn dat na de voltooiing van de huidige uitleggebieden er voorsnog geen nieuwe terreinen noodzakelijk zijn voor wonen en werken. Dit betekent dat de opgave voor de komende jaren zal liggen in het afronden van de uitleggebieden en op herontwikkelingen binnen de dorpen en de stad. Er zijn namelijk nog steeds grote en kleine ruimtelijke ontwikkelingen nodig om de kwaliteit op peil te houden en te verbeteren. Denk aan (binnen)stedelijke herstructurering, het aanpassen en uitbreiden van de hoofdinfrastructuur en het opwaarderen van centrumgebieden, bestaande woonwijken en bedrijventerreinen.

Deze binnenstedelijke opgave verschilt op een aantal wezenlijke punten van die in de uitleggebieden. De opgave is veelal kleinschalig en betreft ook opstallen. Vaak zijn er hoge(re) inbreng- en boekwaarden. Bovendien moet men rekening houden met de inpassing in een bestaande situatie. Meestal zijn er meerdere participanten en belangengroeperingen en heeft de ontwikkeling een grotere maatschappelijke impact. Daarnaast is het grondeigendom over velen verdeeld, zoals beleggers, bedrijven, corporaties en particulieren. De gemeente heeft de uitdaging om de opgave te overzien, een passende strategie te vinden en de economische uitvoerbaarheid vorm te geven, zonder per definitie zelf gronden te verwerven en deze bouwrijp te maken.

De vraag is in financiële zin veranderd. De woningmarkt was lang een markt die door schaarste werd bepaald. Met de ontwikkeling van grond werd veel geld verdiend, dat de gemeente inzette voor de dekking van voorzieningen en het verbeteren van de kwaliteit van de stad. Op dit moment is echter sprake van een significante vermindering van de vraag, waardoor de ontwikkeling van grond veel meer financiële risico's met zich mee brengt.

De vraag is bovendien kwalitatief veranderd: er ontstaan nieuwe woonconcepten, detailhandel verschuift naar het web en er is minder behoefte aan kantoorruimte. Maar ook ontstaan er permanente nieuwe vormen van samenwerking, van financiering en vormen van ruimtegebruik. De wensen van eindgebruikers krijgen meer aandacht. Door de economische crisis worden deze trends versneld zichtbaar.

De rolverdeling is veranderd. Net als in de rest van de samenleving (zeggenschap, netwerken) is de rolverdeling binnen ruimtelijke ontwikkeling veranderd. De gemeente ontwikkelt zich tot partner in een netwerk en gaat uit van de kracht van dat netwerk. De gemeente kijkt meer naar de hoofdlijnen en eindbeelden en laat het netwerk (waaronder de markt) zo veel mogelijk de uitvoering verzorgen. Alleen als de markt noodzakelijk geachte veranderingen niet oppakt, kan de gemeente een andere rol overwegen.

De wetgeving is veranderd. De nieuwe Wet ruimtelijke ordening uit 2008 (Wro) geeft de gemeente meer mogelijkheden om de gewenste ruimtelijke ontwikkelingen te sturen. Zo kan de gemeente in een bestemmingsplan bepalingen opnemen over woningcategorieën en het beleid voor een "ongedeelde buurt/wijk" regelen. Alleen zaken als Social Return, het "politie keurmerk veilig wonen" of een scherpere energieprestatie dan het bouwbesluit moeten nog met een overeenkomst of een convenant worden afgedwongen.

De gemeentelijke rol

Om de ambities op het gebied van ruimtelijke ontwikkelingen waar te maken, is het belangrijk dat de gemeente kiest welke rol ze wil vervullen in het netwerk van maatschappelijke organisaties in de zorg en onderwijs, projectontwikkelaars, corporaties, eindgebruikers, beleggers, grondeigenaren, coöperaties, ondernemers. Een faciliterende rol heeft de voorkeur. De gemeente kan deze actief of reactief invullen. In de actieve rol neemt ze het

initiatief, en zoekt ze actief partners om de gewenste ontwikkeling te stimuleren. In de reactieve rol reageert ze op initiatieven uit het netwerk.

De gemeente kiest niet langer voor een productierol: het kopen van grond en de productie van bouwgrond. Het voeren van een grondexploitatie maakt onderdeel uit van deze productierol. In het verleden heeft de gemeente deze rol op zich genomen bij de ontwikkeling van onder andere de Vijfhoek, Eikendal, havenkwartier en bedrijventerrein A1. Slechts bij hoge uitzondering wil de gemeente in de toekomst deze rol nog op zich nemen, namelijk in situaties van groot maatschappelijk belang en als de partners de productierol niet kunnen of willen vervullen.

Bij het in ontwikkeling brengen van eigen gemeentelijke gronden, laat Deventer de productie bij voorkeur over aan een andere partij. Daarbij verkoopt de gemeente de grondpositie als ruwe grond. Een voorbeeld is de oorspronkelijke opzet van de ontwikkeling van de IJsselstreeklocatie. De gemeente verkoopt de grondpositie en de koper zorgt voor het bouwrijpmaken en bepaalt het uitgiftetempo. De verkoop van de gronden verloopt volgens de spelregels uit het aanbestedingsbeleid.

De gemeente rondt haar productierol af in de lopende projecten met vastgestelde grondexploitaties zoals Wijtenhorst/Douwelerleide, Havenkwartier, Eikendal, Vijfhoek, bedrijventerreinen dorpen, bergweide en A1, winkelcentrum Keizerslanden.

Ten aanzien van bouwclaims streeft de gemeente ernaar om de huidige claims op afzienbare termijn af te ronden, waarbij ze er vanuit gaat dat de claim een ontwikkelrecht voor woningen/opstallen is welke vervalt als de claimhouder niet op een billijk bod van de gemeente ingaat. De gemeente streeft ernaar om in principe geen nieuwe claims aan te gaan, maar als dit toch wenselijk is, zullen de claims duidelijk in tijd en plaats worden begrensd.

Kostenverhaal

De gemeente Deventer heeft voorkeur voor een faciliterende rol. Daarbij vormen anterieure overeenkomsten zoals bouwclaim-, exploitatie- of samenwerkingsovereenkomsten met initiatiefnemers de basis. Hierin zijn zaken benoemd zoals organisatie (wie doet wat), geld (wie betaalt wat en wie investeert), informatie (wie betreft de buurt) en planning en kwaliteit (wat wordt er gemaakt). Alleen in uitzonderlijke situaties verhaalt de gemeente kosten via een exploitatieplan, namelijk als er groot maatschappelijk rendement te behalen is en de grondeigenaar onwillig is.

De gemeente verhaalt overeenkomstig de Wro in beginsel alle kosten via anterieure overeenkomsten. Als een initiatiefnemer de gemeente vraagt om een planologisch besluit te nemen, werkt de gemeente hier pas aan mee als de initiatiefnemer vooraf aantoont dat het plan economisch uitvoerbaar is. Zo voorkomt Deventer dat het tekorten moet vergoeden. Ook planschade komt in beginsel voor rekening van de initiatiefnemer. De gemeente verhaalt contractueel ook de werkelijk gemaakte kosten van planologische herziening op de initiatiefnemer.

afstoten van gronden

De gemeente heeft gronden en gebouwen in bezit. Over het algemeen streeft Deventer naar een kostendekkende exploitatie van haar bezit. De komende jaren wordt per pand en locatie inzichtelijk wat de kosten en opbrengsten in de exploitatie. Het college heeft onlangs de Kadernota Vastgoed vastgesteld waarin het uitvoeringsbeleid rondom vastgoedbeheer is opgenomen. Aan de hand van deze Kadernota Vastgoed kan de gemeente besluiten of de exploitatie doorloopt en wat daarvan de kosten zijn, en waaruit die gedekt worden. Een keuze kan ook zijn om het bezit te wijzigen, of het af te stoten.

Er kunnen verschillende redenen zijn waarom de Deventer gronden (met opstallen) in haar bezit wil houden:

- In de netwerkorganisatie kan het van belang zijn om gewenste maatschappelijke effecten te faciliteren door met grond en vastgoed te ruilen of te compenseren. Het ligt daarmee niet voor de hand om alle gronden en vastgoed af te stoten;
- De ligging van een perceel of pand is strategisch nuttig, omdat op basis van bijvoorbeeld een structuurvisie of beleid de verwachting is dat ze op termijn nodig zijn voor voorzieningen, infrastructuur/groen of anderszins;

- De opbrengsten in de exploitatie zijn dermate winstgevend dat ze belangrijk zijn voor de begroting (bv tankstationlocaties). Structurele inkomsten hebben de voorkeur boven het incidenteel te gelde maken van grond en vastgoed (verkoop van het tafelzilver);
- De positie is van belang voor het huisvesten van een organisatie met maatschappelijk rendement. In dit geval maakt de gemeente de onrendabele exploitatie inzichtelijk en bekijkt hoe deze gedekt wordt;
- De positie heeft belangrijke cultuurhistorische waarde of heeft een iconisch belang voor de bewoners;
- De gewenste ontwikkeling is aanstaande en het doel waarvoor de gronden zijn gekocht wordt binnenkort bereikt.

Grondposities of vastgoed die niet aan bovenstaande criteria voldoen, worden in principe afgestoten. De gemeente bepaalt het moment waarop dit gebeurt op basis van een zakelijke afweging.

