

Nota Grondbeleid

Een nieuwe koers, op een andere manier



Vastgesteld door de Raad van de gemeente Deurne op 1 oktober 2013

Bestuurlijk opdrachtgever: Wethouder de heer (ing.) H.P.A. Kerkers
Ambtelijk opdrachtgever: Directeur mevrouw (drs.) E.W.B.M. Jacobs
Ambtelijk opdrachtnemer: De heer (drs.) H.M.J. van den Berg

Inhoud

Samenvatting.....	5
Begrippenlijst.....	9
1. Inleiding.....	11
1.1 Aanleiding nieuwe Nota Grondbeleid	11
1.2 Doelstelling Nota Grondbeleid	11
1.3 Leeswijzer	12
2. Grondbeleid in perspectief.....	13
2.1 Doelstelling Grondbeleid.....	13
2.2 Vormen van Grondbeleid	13
2.3 Grondslagen nieuwe rol	15
2.4 De keuze voor grondbeleid	16
3. Beleid.....	18
3.1 Ruimtelijk beleid.....	18
3.2 Sectoraal beleid	19
3.3 Rendementsmatrix.....	23
4 Wet en Regelgeving en grondbeleidsinstrumenten.....	26
4.1 Europese regelgeving	26
4.2 De Wro en afdeling 6.4 Grondexploitatie	27
4.3 Anterieure en Posterieure exploitatieovereenkomst	30
4.4 Overige nationale wetgeving.....	31
4.5 Instrumenten grondbeleid en beleid bij aankopen.....	31
5 Financieel management	35
5.1 Financieel kader	35
5.2 Beleidscyclus.....	36
5.3 Grondexploitatieprojecten	37
5.4 Winsten, verliezen, fondsen en voorzieningen	39
5.5 Risicomanagement	40
5.6 Grondprijzen en methodiek	42
5.7 Uitgeven in erfpacht.....	45
6 Organisatie	46
6.1 Algemeen.....	46
6.2 Rolverdeling.....	46
6.3 Monitoring.....	47
6.4 De nieuwe rol van de gemeente Deurne	49
6.5 Projecten	50
6.6 Administratieve Organisatie.....	51
6.7 De interne controle	51

6.8	Woningbouwcorporaties, Ontwikkelaars, burgers en bedrijven	52
6.9	Samenwerkingsvormen.....	53
7.	Uitvoeringsprogramma	54
	Bijlagen	56

Samenvatting

In de Nota Grondbeleid beschrijft de gemeente haar rol op de grondmarkt. Het actieve grondbeleid en het faciliterende grondbeleid zijn twee manieren om grondbeleid te voeren. Deze twee vormen van grondbeleid verschillen voor wat betreft initiatiefnemers, risico's en invloed. Een gemeente is vrij om te kiezen tussen deze twee vormen. Actieve grondexploitatie is namelijk geen kerntaak van de gemeente.

Bij actief grondbeleid is de gemeente de ontwikkelende partij voor wat betreft de grond. Ze ontwikkelt voor eigen rekening en risico. Faciliterend grondbeleid betekent dat de gemeente bestuurlijk en maatschappelijk gewenste ontwikkelingen ondersteunt en ongewenste ontwikkelingen voorkomt, zonder dat ze risicodragend investeert in de ontwikkeling. De Wet ruimtelijke ordening (Wro) biedt sinds 2008 gemeenten meer mogelijkheden om te sturen op publiekrechtelijke doelstellingen bij particuliere exploitaties.

De juridische wijzigingen en het beschikbare instrumentarium zorgen ervoor dat dat de gemeente mogelijkheden heeft om eisen te stellen aan kwaliteit, fasering en kostenverdeling bij particuliere exploitaties. De actuele maatschappelijke ontwikkelingen (economisch, demografisch en ruimtelijk) geven voor alle partijen, inclusief de gemeente, aanleiding om zich te heroriënteren op hun rol in de gebiedsontwikkeling.

Keuze voor het grondbeleid

De gemeente Deurne kiest voor een faciliterend grondbeleid. Het uitgangspunt van het faciliterende beleid is dat de markt het oppakt. Toch blijft de rol van de gemeente niet beperkt tot een faciliterende. Allereerst omdat de gemeente een overvloed aan eigendommen en ontwikkelposities heeft met verliezen en risico's. Soms blijft een actieve rol nodig om de verliezen en risico's te beperken. Ten tweede omdat de gemeente zich verantwoordelijk voelt voor particuliere initiatieven, huishoudens met een zwakke positie op de woningmarkt, bijzondere doelgroepen en binnenstedelijke herontwikkelingslocaties. Dit maakt dat de gemeente niet uitsluitend faciliterend is, Ze doet meer. De gemeente stelt kaders, regisseert en waar nodig activeert en verbindt ze partijen. Dit met het oog op het realiseren van de gemeentelijke beleidsdoelen.

De gemeente zet diverse instrumenten in. De gemeente zal primair haar planologische kaders stellen (bestemmingsplan), grondbeleidsinstrumenten inzetten (zoals voorbereidingsbesluit, onteigeningswet, kostenverhaal, exploitatieplan, exploitatieovereenkomsten en erfpacht) en haar eigendommen inzetten voor een beoogde gewenste ontwikkeling, met vooraf vastgestelde kwaliteiten en planning. Op deze manier wil de gemeente haar grond- en ontwikkelposities gecontroleerd afbouwen.

Toch hoeft de keuze voor een faciliterend grondbeleid geen absolute keuze zijn. De gemeente overweegt actief grondbeleid als de markt het niet oppakt maar de ontwikkeling wel noodzakelijk is om de gemeentelijke beleidsdoelen te realiseren. Als de financiële resultaten voor de gemeente beter zijn of de risico's kleiner, dan kan dat een tweede argument zijn om zelf te ontwikkelen. Als de gemeente actief grondbeleid wil toepassen, dan gelden drie voorwaarden: heldere publieke doelstellingen, financiële ruimte en voldoende expertise en capaciteit.

Per situatie kan de rol van de gemeente anders zijn. Steeds vaker is het een samenwerking tussen gemeente, marktpartijen en burgers.

Regisseren

De gemeente regisseert door te kiezen, prioriteren en faseren. Dit doet ze vanuit een programma, verdeeld over wonen, werken en detailhandel. Dit programma wordt door het gemeentelijk beleid en de marktomstandigheden bepaald. De gemeente Deurne zet dit programma gericht in voor haar gemeente brede beleidsdoelstellingen en de doelen die de gemeente in haar structuurvisie heeft bepaald.

Als overaanbod dreigt, bestaat de regisserende rol vooral uit kiezen en prioriteren. Steeds duidelijker wordt, dat het op termijn niet zozeer om een kwantitatieve maar om een kwalitatieve toevoeging gaat. Waar het programma landt, is dan een cruciale afweging voor de toekomstige ruimtelijke en economische ontwikkeling van Deurne. Deze afweging vindt plaats via de rendementsmatrix. Projecten worden financieel en maatschappelijk gescoord, onafhankelijk van wie de initiatiefnemer is. De gemeenteraad prioriteert en kiest tussen projecten op basis van het maatschappelijk en financieel rendement.

Bij particuliere exploitaties neemt de gemeente richting de uitvoering ook een regisserende rol. Dit doet ze met haar bestemmingsplan, waarbij kostenverhaal wordt verzekerd. Indien nodig verzekert de gemeente kostenverhaal door middel van een exploitatieplan (publiekrechtelijk), al geeft ze de voorkeur aan het sluiten van een anterieure exploitatieovereenkomst (privaatrechtelijk). Bij particuliere exploitaties met een hoge maatschappelijke relevantie, kan de gemeente meer doen. Ze kan een activerende rol innemen, zoals het bijeenbrengen van partijen, inzetten van het netwerk en het beschikbaar stellen van expertise. De exacte rol van de gemeente wordt per initiatief afgewogen.

Bij exploitaties waarin de gemeente en een particuliere exploitant/marktpartij zijn betrokken, dan handelt de gemeente binnen de Europese en landelijke wetgeving. Het faciliteren van de gemeente en de handelingen die de gemeente op de grondmarkt, worden ingekaderd door deze wetgeving. In locatie- en gebiedsontwikkeling dient de gemeente vooral rekening te houden met de Europese wetgeving rondom staatssteun en aanbesteding. Zowel de wetgever als de samenleving ziet hier steeds nadrukkelijker op toe.

Financieel beleid

Transparantie en het voorzichtigheidsbeginsel zijn de belangrijkste uitgangspunten van het financieel beleid. Dit is nog belangrijker geworden sinds in 2008 de crisis in de bankensector en in de vastgoedmarkt is ingetreden. Met transparantie wordt bedoeld dat de gemeente voor een consistente houding kiest en duidelijk is over de behaalde maatschappelijke en financiële resultaten van haar grondexploitaties en de risico's hierin. Met het voorzichtigheidsbeginsel wordt bedoeld dat de gemeente goed op haar huishoudboekje past. De gemeente voorziet direct alle verliezen, terwijl ze de winsten pas neemt als die ook daadwerkelijk zijn gerealiseerd. Hiertoe kiest de gemeente voor een eenvoudige maar transparante inrichting van de grondexploitaties, met een verliesvoorziening om de verliezen op te vangen en een reserve om weerstandscapaciteit op te bouwen.

Dit alles krijgt een transparante plek in de beleidscyclus. In de begroting stelt de gemeenteraad de programmatische en financiële kaders vast. Het programmatische en beleidsmatige kader en de financiële uitgangspunten hebben een plek in deel A van de Nota Grondexploitaties. De financiële resultaten daarvan volgen in deel B van de Nota Grondexploitaties. Het college voert binnen deze kaders uit. Bij de jaarrekening blikt de gemeente terug op de behaalde resultaten.

Twee belangrijke aandachtspunten voor het te voeren financieel beleid zijn:

- Het opbouwen van weerstandsvermogen. De risico's in de grondexploitaties zijn groot, wat grote financiële en maatschappelijke consequenties kan krijgen. De weerstandscapaciteit is tegelijk nihil. Dit betekent dat bij extra verliezen een beroep gedaan moet worden op de Algemene Dienst. Dat heeft direct uitwerking op de reguliere bedrijfsvoering en taken van de gemeente. Door weerstandscapaciteit op te bouwen, kunnen extra verliezen opgevangen worden binnen de grondexploitaties;
- De gemeente Deurne wil haar grondprijnsbeleid gebruiken als sturingsinstrument met een meer gedifferentieerd grondprijnsbeleid. Dit doet ze door haar vaste grondprijnsbeleid te combineren met gedifferentieerd grondprijnsbeleid voor projecten met een beleidsmatige prioriteit. De gemeente stimuleert op deze manier initiatiefnemers en ontwikkelaars om projecten te ontwikkelen die bijdragen aan de beleidsdoelstellingen. Hiertoe behoren plannen met sociale huur, goedkope koop, (huisvesting van) bijzondere doelgroepen en herstructurering van bestaande bedrijventerreinen. Voor andere projecten wordt vastgehouden aan een vaste grondprijns. Nadat de grondprijzen zijn uitgewerkt, moet de gemeenteraad de grondprijns vaststellen om het grondprijnsbeleid toe te passen. Naast een aanpassing van de grondprijns, zet de gemeente erfpacht in.

Rolverdeling

Grondexploitaties voeren is risicovol en complex. Een duidelijke rolverdeling tussen gemeenteraad en college is daarom van groot belang. In deze nota is de rolverdeling expliciet gemaakt. Zo is het de gemeenteraad die besluit om een project te starten. Vooraf besluit de gemeenteraad over de doelstelling van het plan, stelt de raad budgetten beschikbaar voor de uitvoering en koppelt hier een planning aan. Bij dit besluit kent de gemeenteraad de bijbehorende financiële en maatschappelijke risico's. Het college voert vervolgens uit en informeert de gemeenteraad periodiek door middel van vertrouwelijke managementrapportages. Over eventuele bijstellingen besluit de gemeenteraad in de begroting en jaarrekening. Als zich tussentijds substantiële wijzigingen voordoen, dan wordt de gemeenteraad separaat gevraagd om besluitvorming. Het kan dan gaan om financiële, programmatische en kwalitatieve wijzigingen. Met het stoplichtmodel wordt bepaald hoe en wanneer de gemeenteraad wordt betrokken.

Samenwerking

De economische en maatschappelijke ontwikkelingen zijn hevig. Naast de crisis, en versnelt door de crisis, is sprake van een transformatieproces. Een transformatieproces waarin gezocht wordt naar nieuwe economische dragers. Dit is een complex proces waarin veel partijen een rol hebben. In plaats van één oplossing en een grootschalige aanpak, zijn het veel (kleine) initiatieven en ontwikkelingen die leiden tot een ruimtelijke en sociale oplossing.

Partijen die traditioneel bij gebiedsontwikkeling waren betrokken, zijn dit niet langer vanzelfsprekend en minder bepalend. De betrokkenheid van andere partijen en professies is nodig om tot een passende ontwikkeling te komen. Dit betekent ook voor de overheid een andere manier van werken in projecten en gebiedsontwikkeling.

Dit vraagt om initiatief, daadkracht, betrokkenheid en vertrouwen. Moderne samenwerkingsvormen met een open proces, ruimte voor interveniëren, co-creatie en vroegtijdige toewijding. De gemeente nodigt de markt, burgers en bedrijven uit om met initiatieven te komen die bijdragen aan de toekomst van Deurne.

Begrippenlijst

(Een aantal belangrijke begrippen)

Bestemmingsplan	Hierin wordt geregeld waar wat gebouwd mag worden en met welke omvang en gebruik
Omgevingswet	Vervangt de Waterwet en de Wet ruimtelijke Ordening. Naar verwachting is de Omgevingswet in 2018 gereed
Wro	De Wet ruimtelijke Ordening regelt hoe de ruimtelijke plannen in Nederland tot stand komen en/of gewijzigd worden
Ruimtelijke Structuurvisie/	Een in het kader van de Wet ruimtelijke ordening (Wro) vastgesteld ruimtelijk plan voor de ontwikkeling van ruimtelijk en functionele samenhang van een plaats of in een gebied
Grondbeleid	Een doelgerichte overheidsinterventie in de grondmarkt. Door in de grondmarkt te interveniëren, kan de gemeente het bereiken van de eigen doelstellingen veilig stellen
Grondbeleidsinstrument	De juridische en financiële instrumenten die de gemeente tot haar beschikking heeft om grondbeleid te voeren
Actief Grondbeleid	De gemeente exploiteert voor eigen rekening en risico. Ze verworft (ruwe) bouwgrond, draagt zorg voor het bouw- en woonrijpmaken en geeft vervolgens bouwrijpe grond uit
Faciliterend grondbeleid	De overheid voert zelf geen grondexploitaties, maar laat dit over aan de markt. De gemeente faciliteert een ontwikkeling door de inzet van haar planologische- en grondbeleidsinstrumentarium
Nota Kostenverhaal	Een aanvulling op de structuurvisie waarbij de principes en methodiek van kostenverhaal beschreven worden. Bovendien omvat het de concretisering van de mogelijkheden van kostenverhaal voor de ruimtelijke projecten van Deurne
Kostenverhaal	Het verhalen van de kosten van grondexploitatie van een gebied over de verschillende eigenaren in het gebied. Het gaat om kosten die direct of indirect samenhangen met de ontwikkeling
Exploitatieovereenkomst	Privaatrechtelijke overeenkomsten over de grondexploitatie tussen gemeenten en marktpartijen of particulieren. De wet kent twee soorten exploitatieovereenkomsten: <ul style="list-style-type: none">▪ Anterieure exploitatieovereenkomst is een overeenkomst tussen de gemeente en de initiatiefnemer(s). Hierin wordt de uitvoering van een project geregeld. Hiertoe behoren bijvoorbeeld aantal, type, kwaliteit, geld en tijd. Een anterieure overeenkomst wordt altijd voorafgaand aan een exploitatieplan gesloten, waardoor het vaststellen van een exploitatieplan niet altijd meer nodig is;

- Posterieure exploitatieovereenkomst is een overeenkomst tussen de gemeente en de initiatiefnemer(s) over de uitvoering van het project. Het gaat dan om aanvullende afspraken op het exploitatieplan. Een posterieure overeenkomst wordt altijd gesloten nadat een exploitatieplan is vastgesteld. De posterieure overeenkomst mag niet strijdig zijn met het exploitatieplan.

Exploitatieplan

Het exploitatieplan is een plan als bedoeld in artikel 6.12, eerste lid, van de Wet ruimtelijke ordening (Wro). De gemeenteraad stelt gelijktijdig met het vaststellen van een bestemmingsplan, een bestemmingsplanwijziging of een afwijkingsbesluit een exploitatieplan vast voor gronden waarop een bij algemene maatregel van bestuur aangewezen bouwplan is voorgenomen. Het plan bevat minimaal een kaart van het plangebied, een omschrijving van de uit te voeren werken en een exploitatieopzet. Kosten worden verhaald op basis van profijt, proportionaliteit en toerekenbaarheid. Met het exploitatieplan worden de sturingsmogelijkheden voor gemeenten bij faciliterend grondbeleid versterkt. Het is bedoeld als stok achter de deur voor kostenverhaal in die gevallen waarin het niet lukt om met een private exploitant tot een exploitatieovereenkomst te komen.

DPO

Distributie Planologisch Onderzoek. Dit onderzoek brengt in beeld:

- eventuele ruimte en locaties voor uitbreiding van detailhandel in een bepaald gebied;
- of marktverzadiging of overbewinkeling.

Boekwaarde

De boekwaarde is het cumulatief van alle gerealiseerde kosten en gerealiseerde opbrengsten op een bepaald moment. Een boekwaarde is gunstig als de *gerealiseerde* opbrengsten hoger zijn dan de *gerealiseerde* kosten. Andersom, als de *gerealiseerde* kosten hoger zijn dan de *gerealiseerde* opbrengsten, dan is de boekwaarde ongunstig. Projecten met een ongunstige boekwaarde zijn vaak risicovoller dan projecten met een gunstige boekwaarde.

Exploitatieresultaat

De winst of het verlies van een project/exploitatie. Het resultaat wordt bepaald door alle kosten in mindering te brengen op de opbrengsten. Kosten en opbrengsten worden in de tijd begroot. Rente, kostenstijging en opbrengstenstijging beïnvloeden het exploitatieresultaat. Het exploitatieresultaat kan worden uitgedrukt in eindwaarde en netto contante waarde. Het resultaat bij beëindiging van het project is de eindwaarde. Door de eindwaarde terug te brengen naar de waarde anno nu, is de waarde netto contant.

Regisseren

De gemeente kiest, prioriteert en faseert projecten om de bijdrage van de projecten optimaal bij te laten dragen aan de gemeentebrede doelstellingen.

De markt

Alles zijnde niet overheid, waaronder burgers, particulieren, bedrijven, ontwikkelaars, beleggers, corporaties en instellingen.

1. Inleiding

1.1 Aanleiding nieuwe Nota Grondbeleid

De gemeente Deurne stelt een nieuwe Nota Grondbeleid op. De aanleiding hiervoor is drieledig:

1. Door wijzigingen in de vastgoedmarkt, inzicht in (financiële) risico's, de gewijzigde wetgeving met mogelijkheden voor kostenverhaal en veranderingen in taakopvatting is de visie in korte tijd radicaal gewijzigd. Het is daarmee noodzakelijk om de rol van de gemeente Deurne op de grondmarkt in de huidige tijd te (her)formuleren;
2. De gemeente zet nadrukkelijk in op eigen kracht van de bewoners en bedrijven in Deurne. Dit vraagt om een initiërende houding van de markt en een ondersteunende houding van de gemeente. Dit geldt ook voor de ruimtelijke ontwikkeling in Deurne;
3. Een periodieke herijking van het grondbeleid is noodzakelijk vanwege het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV). Hierin is voor gemeenten de verplichting opgenomen een paragraaf grondbeleid op te stellen (artikel 9.2 BBV). Het BBV verplicht gemeenten een expliciet grondbeleid te voeren.

1.2 Doelstelling Nota Grondbeleid

Het doel van de Nota Grondbeleid is het extern en intern verschaffen van duidelijkheid over de kaders waarbinnen en aan de hand van welke criteria de gemeente grondexploitatieprojecten mogelijk maakt.

Op deze manier wil de gemeente op de middellange en lange termijn waarborgen dat fysieke projecten bijdragen aan de realisatie van de gemeentelijke visie op wonen, werken en leefbaarheid en dat de projecten passen binnen de financiële kaders.

De realisatie van gemeentelijke doelstellingen is het resultaat.



Figuur 1.1: De Nota Grondbeleid en de elementen die hier onderdeel van uitmaken

1.3 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 beschrijft de kaders waarbinnen de gemeente haar rol op de grondmarkt kan bepalen. Maatschappelijke en juridische ontwikkelingen geven een aanleiding om de rol te heroverwegen. De keuze voor haar rol op de grondmarkt wordt in dit hoofdstuk gemaakt. Er wordt nader ingegaan op het hoe en waarom van gemeentelijk handelen op de grondmarkt. De rol van de gemeente Deurne wordt bepaald.

Het gemeentelijk grondbeleid hangt sterk samen met andere gemeentelijke beleidsdoelen, ruimtelijk en sectoraal. Hoe de beleidsdoelstellingen samenhangen met het grondbeleid staat omschreven in hoofdstuk 3. In dit hoofdstuk wordt het instrument gepresenteerd, de rendementsmatrix. Dit instrument wordt gebruikt om de samenhang te borgen.

De keuze voor grondbeleid ligt bij de gemeente, toch zijn wettelijke kaders maatgevend. Deze wettelijke kaders worden door Europa of het Rijk opgesteld en gehandhaafd. Hierbij valt te denken aan de Aanbestedingswet, Staatssteun maar ook de Wet ruimtelijke ordening. De belangrijkste wetten en regels die samenhangen met gebiedsontwikkeling komen in hoofdstuk 4 uitgebreid aan de orde.

In het vijfde hoofdstuk staat het financieel beleid centraal. Dit zijn de belangrijkste financiële kaders die de gemeente Deurne opstelt, binnen de richtlijnen die de Commissie voor het Besluit Begroten en Verantwoorden geven. Onderwerpen hierin zijn het aan- en verkoopbeleid, de beleidscyclus, het voorzichtigheidsbeginsel, transparantie en risicomanagement.

In het laatste hoofdstuk staat de organisatie centraal. Een belangrijk onderdeel van de nota. De ruimtelijke opgave is niet minder belangrijk geworden terwijl de rol- en taakverdeling opnieuw wordt ontdekt. Niet alleen voor gemeenten, ook voor andere partijen die betrokken zijn bij deze opgave. Voor een deel is dit hoofdstuk gericht op de verdeling van taken en verantwoordelijkheden binnen de gemeentelijke organisatie. Voor een ander deel is dit hoofdstuk extern gericht. In dit hoofdstuk komt aan de orde wat de samenleving van de gemeente Deurne mag verwachten en wat de gemeente Deurne van de samenleving verwacht.

2. Grondbeleid in perspectief

2.1 Doelstelling Grondbeleid

Met het grondbeleid stuurt en faciliteert de gemeente in bestuurlijk en maatschappelijk gewenste ruimtelijke ontwikkelingen. De gemeente streeft hiermee een beter Deurne en het rechtmatig verdelen van kosten en opbrengsten na. Waar nodig zet de gemeente het grondbeleidsinstrumentarium in, binnen de kaders van het gemeentelijk beleid.

In dit hoofdstuk staat omschreven wat onder actief en faciliterend grondbeleid wordt verstaan. *Actieve grondexploitatie is geen kerntaak van de gemeente. De Wet ruimtelijke ordening (Wro) biedt de gemeente meer mogelijkheden om te sturen op publieke doelstellingen bij particuliere exploitaties.* De actuele maatschappelijke ontwikkelingen en de omvang van gemeentelijke eigendommen maken echter dat de gemeente niet op korte termijn een radicaal ander beleid kan voeren. Een keuze wordt voorgelegd en de rol van de gemeente wordt bepaald.

2.2 Vormen van Grondbeleid

De gemeente kan actief en faciliterend grondbeleid voeren. Gemeenten mogen in Nederland actief zijn op de grondmarkt en hebben hiervoor instrumenten gekregen, zoals de onteigeningswet en de Wet voorkeursrecht gemeenten. *Het actieve grondbeleid van gemeenten is geïnstitutionaliseerd en versterkt door de vele overheidssubsidies op een actieve handeling.* Gemeenten voerden actief grondbeleid om grip te houden op de kwaliteit van de ontwikkeling, ruimtelijke ontwikkelingen aan te jagen en om winsten ten goede te laten komen van maatschappelijke doelstellingen.

2.2.1 Actief Grondbeleid

Bij actief grondbeleid is de gemeente de ontwikkelende partij voor wat betreft de grond. De gemeente ontwikkelt (deels) voor eigen rekening en risico. Ze koopt gronden en panden aan, draagt zorg voor de planologische procedures, sloopt, saneert en maakt bouw- en woonrijp om vervolgens bouwrijpe kavels uit te geven aan ontwikkelaars, corporaties, beleggers of eindgebruikers. Daarnaast is ze verantwoordelijk voor de aanleg en beheer van de openbare ruimte en infrastructuur.

De actieve houding van gemeenten op de grondmarkt is historisch gegroeid. Eerst vanuit de wederopbouw, later om de sterk groeiende huisvestingsvraag van huishoudens en bedrijven op te vangen. Doordat het rijk uitbreidingslocaties voor woningbouw aanwees in de Vierde Nota Ruimtelijke Ordening Extra (VINEX), is de strijd om grondposities begonnen. Stijgende prijzen zorgden voor een waardesprong van de grond. Gemeenten gingen mee in de strijd om grondposities vanuit de wederopbouw, maar ook vanwege¹:

- Grondgebruik: volkshuisvestings-, stedenbouw-, economisch- en milieubeleid;
- Financiële doelstellingen: verhalen van gemaakte kosten, beperken van risico's en gewoonweg geld verdienen;
- Procesdoelstellingen: voortgang ontwikkelingen.

¹ Zie bijvoorbeeld oratie Prof Dr. E. van der Krabben (2011). *Gebiedsontwikkeling in zorgelijke tijden*. Of A. Segeren (2007) *De grondmarkt voor woningbouwlocaties. Belangen en strategieën van grondeigenaren*.

De gemeente voerde, zoals veel andere gemeenten, een actief grondbeleid. Met een actieve houding zijn maatschappelijk gewenste ontwikkelingen gerealiseerd en financiële rendementen behaald. Toch is het niet een kerntaak van een gemeente om actief te zijn op de grondmarkt. Het is een keuze die ze kan maken omdat ze daartoe bevoegd is en er de instrumenten voor heeft. De gemeente dient in eerste instantie haar publiekrechtelijke taken uit te voeren. Het uitvoeren van haar publiekrechtelijke taken komt echter steeds vaker onder spanning te staan vanwege de privaatrechtelijke belangen in de grondexploitatie. Dit leidt tot drie spanningsvelden:

1. Vermenging van publiekrecht en privaatrecht. De gemeente is zowel marktmeester (publiekrecht) als marktspeler (privaatrecht). Niet alleen verstoort de gemeente mogelijk de marktwerking, zij kan beschuldigd worden van het misbruik maken van publiekrechtelijke bevoegdheden voor privaatrechtelijke doelen;
2. De gemeente loopt grote financiële risico's. Handelen op de grondmarkt brengt risico's met zich mee. Deze risico's zijn vele malen groter dan de risico's die de gemeente bij haar overige activiteiten loopt. Deze afwijking van de normale bedrijfsvoering kan tot serieuze financiële consequenties leiden;
3. De gemeente dient meerdere belangen (financiële, volkshuisvestelijke, ruimtelijke en maatschappelijke) en stelt ambities, waardoor ze eerder geneigd is om exploitaties met een negatieve eindwaarde door te laten gaan. Zo mag soms een project met een maatschappelijk gewenste invulling een negatief exploitatieresultaat hebben. Bovendien kan de gemeente haar risico niet spreiden omdat ze werkzaam is in slechts één gemeente, wat haar op de grondmarkt kwetsbaar maakt.

2.2.2 Faciliterend grondbeleid

De gemeente Deurne heroriënteert zich sinds 2011 op haar nieuwe rol op de grondmarkt. Het eerder genoemde onderzoek naar de gemeentelijke grondexploitaties toonde een risicovolle grondportefeuille aan. Het vormen van een verliesvoorziening en het beperken en beheersen van risico's bleek noodzakelijk en de raad besloot bovendien geen dominante rol op de grondmarkt meer in te nemen. De gemeenteraad oordeelde dat:

- Het onwenselijk is dat de gemeente zeer grote financiële risico's loopt. Het afbouwen van risico's heeft de hoogste prioriteit. Dit houdt in, het gecontroleerd afbouwen van de verschillende grond- en ontwikkelposities;
- In een veranderende vastgoedmarkt is een andere rol van de gemeente vereist. Waar een dominante rol van de gemeente op de grondmarkt niet meer nodig is, is een activerende en regisserende rol juist wel nodig. De gemeente brengt dan partijen bij elkaar en schept binnen haar mogelijkheden de geschikte voorwaarden om tot een gewenste ontwikkeling te komen. De verantwoordelijkheid ligt bij de markt. Met een regisserende rol prioriteert de gemeente tussen projecten als overaanbod dreigt. Bovendien maakt de gemeente zich sterk voor gewenste maar 'financieel onaantrekkelijkere' locaties (inbreiding) en bijzondere doelgroepen met een huisvestingsvraag.

Faciliterend grondbeleid betekent dat de gemeente bestuurlijk en maatschappelijk gewenste ontwikkelingen ondersteunt en ongewenste ontwikkelingen voorkomt, zonder dat ze risicodragend investeert in de ontwikkeling. De gemeente faciliteert door de markt in gelegenheid te stellen om te ontwikkelen. Het gemeentelijk beleid is dan leidend, niet de financiële resultaten.

De gemeente stelt kaders, regisseert en activeert:

- De gemeente stelt kaders voor ontwikkeling en regisseert, zoals:
 - Aangeven van ruimtelijke visie en randvoorwaarden in een structuurvisie en werkt deze zo nodig uit in een gebiedsvisie;
 - Zorgen voor het juridisch planologisch kader. Het gaat dan bijvoorbeeld om het bestemmingsplan;
 - Ingrijpen als overaanbod dreigt door tussen ontwikkelingen te prioriteren (kiezen en/of faseren);
 - Spreiden van risico's tussen plannen via de Nota Kostenverhaal;
 - Inzet van haar instrumentarium zoals de mogelijkheid te onteigenen. Inzet van het instrumentarium kan noodzakelijk zijn als bijvoorbeeld een grondeigenaar niet wil meewerken aan de voorziene planontwikkeling of voor het wegnemen van een milieu hindercirkel.
- De gemeente activeert partijen bij ontwikkelingen, zoals:
 - Bieden van stedenbouwkundige ondersteuning;
 - Faciliteren ontwikkeltraject bij particulieren;
 - Verbinden van verschillende partijen en professies.

2.3 Grondslagen nieuwe rol

Deze paragraaf gaat in op de veranderende omgeving voor de gemeente op de grondmarkt en de diverse factoren hierin. De grootste veranderingen hebben betrekking op de macro-economie (maatschappelijk) en het beschikbaar instrumentarium om te handelen op de grondmarkt (juridisch).

Maatschappelijke factoren

De economische crisis heeft duidelijk gemaakt dat (ook) op de vastgoedmarkt een trendbreuk plaats vindt. Oorspronkelijke uitgangspunten gelden niet meer. De volgende maatschappelijke ontwikkelingen doen zich voor:

- Demografische ontwikkelingen:

Doordat er minder nieuwe huishoudens bijkomen, neemt de behoefte aan nieuwe woningen af (op termijn stagnatie en daarna krimp). Daarnaast wijzigt de samenstelling van de bevolking (vergrijzing), maar ook de huishoudenssamenstelling² (gezinsverdunding, sterke toename 1-persoonshuishoudens, daling huishoudensinkomen) en dat heeft invloed op de woonwensen en woonmogelijkheden. De woningbouwontwikkeling moet hierop worden afgestemd. Niet langer staat de woningnood centraal (het aantal woningen). Aanbodgericht werken heeft tot een overaanbod van een aantal type woningen geleid. Nu is er vooral sprake van *kwaliteitstoevoeging* door het beperkt toevoegen van woningen en het vervangen van kwalitatief mindere woningen³;
- Economische ontwikkelingen:

De economische groei is laag. Niet langer een gestage toename van de woningprijzen. Niet langer wordt vanuit de grond gedacht (grondbezit is macht). Het behalen van buitengewone winsten met grond is voorbij. De gemeente heeft een overschot aan grondposities. Normale rendementen zijn alleen te behalen als er *kleinschalig wordt gebouwd, aansluitend op de behoefte*. Kleinschalig is nodig om gericht te kunnen ontwikkelen en om risico's te verkleinen. Bij grotere locaties kan dit door fasering en differentiatie, waardoor toch de gewenste (ruimtelijke) kwaliteit wordt toegevoegd;

² Zie provinciale prognoses 2011 via www.brabant.nl. De cijfers laten de verandering van de huishoudenssamenstelling zien.

³ Zie hiervoor bijvoorbeeld de Atlas 2010 voor gemeenten waarin een voorspelling wordt gedaan van steden die te maken krijgen met een bevolkingsdaling. Dit is uitgebreid in de landelijke media geweest. Zie ook onderzoek NIROV, tot 2025 is het overaanbod aan nieuwbouwplannen 300.000 woningen.

- Overaanbod in bepaalde segmenten van de vastgoedmarkt dreigt. In Deurne wordt het steeds beter zichtbaar als het gaat om bedrijventerrein en detailhandel. In de woningmarkt zien we een kwalitatieve verschuiving in de vraag naar woningen ontstaan. *Transformatie* is dan nodig waarbij verduurzaming van de bestaande voorraad wordt nagestreefd.

Juridische factoren

Een verandering binnen de wetgeving en het bijbehorende instrumentarium is de toevoeging van de grondexploitatiewet aan de Wet ruimtelijke ordening (Wro) in 2008. In deze wet wordt geregeld dat:

- Kosten voor de aanleg van de openbare ruimte kunnen worden verhaald op de initiatiefnemer;
- Bovenplanse kosten kunnen worden toegekend aan de initiatiefnemer;
- Eisen ten aanzien van de gewenste kwaliteit van de openbare ruimte kunnen worden geregeld/vastgelegd;
- Kwaliteitseisen aan het programma gesteld kunnen worden. Benoemen van (woningbouw)categorieën behoort tot de mogelijkheden;
- Fasering van ontwikkeling vastgelegd wordt.

Samenvattend, de juridische wijzigingen zorgen voor de mogelijkheid voor de gemeente om eisen te stellen aan kwaliteit, fasering en kostenverdeling. De maatschappelijke ontwikkelingen zorgen voor een heroriëntatie van elke partij op de grondmarkt. Voor de gemeente Deurne zijn deze ontwikkelingen aanleiding om een minder dominante maar juist een meer activerende en regisserende rol te pakken in de grond- en gebiedsontwikkeling.

2.4 De keuze voor grondbeleid

Door de crisis is de rolverandering in een stroomversnelling gekomen, maar de verandering in de economie, demografie en samenleving zou hier ook toe geleid hebben. In 2020-2030 is in Deurne nauwelijks nieuwbouw nodig. In deze periode maakt de vraag naar nieuwbouw in toenemende mate plaats voor de vraag naar herstructurering en renovatie van de bestaande voorraad. Het initiatief ligt dan niet langer bij de gemeente maar bij andere partijen. Een activerende en regisserende houding van de gemeente draagt hier aan bij. De gemeente verbindt partijen. Bij een activerende rol 'investeert' de gemeente nog steeds in een gewenste ontwikkeling, maar doet dat beperkt, ondersteunend en risicomijdend. De gemeente regisseert als overaanbod dreigt. Dit doet ze door te prioriteren, te kiezen en te faseren.

Beleidskeuze 1:

De belangrijkste doelstellingen van de gemeente zijn publiekrechtelijk van aard. De gemeente Deurne zet haar grondbeleid in om haar publieke beleidsdoelstellingen te realiseren. Haar basishouding is faciliterend. De gemeente Deurne regisseert en activeert.

De huidige situatie laat het echter niet toe om uitsluitend faciliterend te zijn, omdat:

- De gemeente een overvloed aan eigendommen heeft met verliezen en risico's. Soms blijft een actieve rol nodig om de verliezen en risico's te beperken. Ontwikkeling in reële porties is dan uitgangspunt;
- De gemeente zich nog steeds verantwoordelijk voelt voor particulieren initiatieven (zoals Collectief Particulier Opdrachtgeverschap, CPO). Deze vragen om extra ondersteuning. Daarnaast maakt de gemeente zich sterk voor huishoudens met een zwakke positie op de woningmarkt en bijzondere doelgroepen. Ontwikkeling voor deze doelgroepen is vaak financieel minder interessant, waardoor het niet automatisch door de markt wordt gerealiseerd;
- De gemeente regie voert om tot een evenwichtige woningmarkt te komen;
- In het gemeentelijk beleid extra aandacht uitgaat naar binnenstedelijke locaties. Deze locaties zijn vaak financieel onaantrekkelijker dan uitleglocaties. Het doel hiervan is het behoud van een aantrekkelijk en leefbaar Deurne.

Beleidskeuze 2:

De gemeente Deurne kies voor een faciliterend grondbeleid. Toch hoeft de keuze voor een faciliterend grondbeleid geen absolute keuze te zijn die geldt voor elke ontwikkeling. De gemeente Deurne overweegt alleen actief grondbeleid als een ontwikkeling niet door de markt wordt opgepakt, maar wel noodzakelijk is om de beleidsdoelen te realiseren. Als door actief grondbeleid de financiële resultaten voor de gemeente beter zijn en de risico's kleiner, dan kan dat een tweede argument zijn om een actieve rol te overwegen. De gemeenteraad besluit. Bij deze overweging gelden minimaal de volgende voorwaarden:

- De publieke doelstellingen waaraan het actief grondbeleid en de onderliggende exploitatie dienend is, zijn vooraf helder bepaald;
- Er is financiële ruimte om (negatieve) exploitatieresultaten en risico's op te vangen;
- Er is voldoende ambtelijke expertise en capaciteit om het project te runnen.

Bovenstaande betekent echter niet dat de gemeente, in die gevallen, per definitie een actieve rol in de ontwikkeling blijft houden door risicodragend te investeren. De gemeente zal primair haar planologische medewerking, de grondbeleidsinstrumenten en haar eigendommen inzetten voor een beoogde gewenste ontwikkeling, met vooraf vastgestelde kwaliteiten en planning. De ontwikkeling en het risico liggen primair bij de markt en de verkoopprijs van de gronden wordt hierop afgestemd.

Beleidskeuze 3:

De gemeente bouwt haar verschillende grond- en ontwikkelposities gecontroleerd af.

De rol die de gemeente neemt, kan per situatie verschillen. Dit is afhankelijk van de opgave die er ligt, de doelen die met een ontwikkeling worden bereikt en de mate van risicobeheersing. Dit vraagt om maatwerk: per ontwikkeling wordt bekeken welke strategie en instrumenten het beste passen. In de praktijk kan dit ertoe leiden dat de rol van de gemeente deels actief en deels faciliterend is en dat de gemeente het samen met andere partijen doet. De samenwerkingsvorm is dan relevant. De samenwerkingsvormen komen in hoofdstuk 7 aan de orde. Samenwerkingsvormen kunnen in de toekomst afwijken van de standaard samenwerkingsvormen.

3. Beleid

De gemeente zet haar grondbeleidsinstrumenten in om haar beleidsdoelen te realiseren. Dit vraagt om een constante afstemming tussen de gemeentelijke beleidsdoelen en het grondbeleid, rekening houdend met de actuele situatie op de vastgoedmarkt en de financiële positie van de gemeente. De gemeentelijke beleidsdoelen rondom ruimtelijke ontwikkeling, economie, volkshuisvesting en leefbaarheid geven kwantitatief en kwalitatief richting aan wat goed is voor Deurne. Dit uit zich in *aantallen, segmenten, kwaliteiten en speerpunten*. Deze vier elementen komen bij elkaar in een ontwikkelprogramma. In de paragrafen 3.1 en 3.2 staat omschreven op welke wijze het programma tot stand komt. In paragraaf 3.3 wordt de rendementsmatrix toegelicht. Dit is een instrument om het programma en de projecten met elkaar in balans te brengen en te houden.

3.1 Ruimtelijk beleid

De gemeente heeft voor de verschillende beleidsvelden uitgangspunten en doelstellingen vastgesteld. Dit heeft ze gedaan in het sectoraal beleid. Daarnaast heeft de gemeente vast gelegd waar ze ontwikkelingen mogelijk wil maken of wil voorkomen. Dit doet de gemeente met de structuurvisie.

De structuurvisie vormt het afwegingskader voor gebiedsontwikkelingen. Andersom kunnen maatschappelijke en ruimtelijke ontwikkelingen ook weer aanleiding geven om het sectorale en ruimtelijke beleid aan te passen. Er is een continue wisselwerking tussen ruimtelijke ontwikkelingen, maatschappelijke ontwikkelingen en markt. Met beleid wordt ingezet op een consistente benadering van deze ontwikkelingen.

Structuurvisie Ruimtelijke Ordening

De gemeenteraad heeft in december 2011 de Structuurvisie Ruimtelijke Ordening en de Nota Kostenverhaal vastgesteld. In de structuurvisie zijn de ruimtelijke aspecten van het sectoraal beleid verwerkt. Het sectoraal beleid is vastgelegd in diverse beleidsdocumenten, zoals de woonvisie, de ontwikkelingsvisie bedrijventerreinen, de detailhandelsvisie en het actieplan toerisme en recreatie. De Nota Kostenverhaal is de basis voor het verhalen van kosten op ruimtelijke ontwikkelingen (bouwplannen 6.2.1 Bro), zowel particulier als gemeentelijk. Kostenverhaal is alleen mogelijk als er sprake is van een plan waarvoor een ruimtelijke procedure nodig is.

In de structuurvisie heeft de gemeente haar ruimtelijke prioriteiten bepaald door onderscheid te maken tussen basisbeleid, ambities, kansen en bedreigingen. Een initiatief wordt, als het niet past binnen het bestemmingsplan, getoetst aan de structuurvisie. De structuurvisie is dan het ruimtelijk kader waarbinnen projecten en intenties worden afgewogen. De structuurvisie is een zelfbindend document.

Bestemmingsplannen

De gemeentelijke structuurvisie en het landelijk en provinciale wet- en regelgeving vinden hun neerslag in bestemmingsplannen. In een bestemmingsplan wordt vastgelegd wat er, met welke bestemming, is of ontwikkeld mag worden. Het bestemmingsplan regelt gebruik en geeft bouwvoorschriften.

In de Verordening ruimte van de provincie Noord-Brabant is vastgelegd (zie bijlage) dat wanneer in een bestemmingsplan nieuwe plancapaciteit voor woningbouw is opgenomen, dit moet passen binnen de nog beschikbare ruimte in de plancapaciteit. De maximale plancapaciteit die de gemeente mag benutten is 100% van het aantal woningen dat de gemeente op basis van het Regionaal Woningbouwprogramma in 10 jaar aan de voorraad mag toevoegen.

Bij de vaststelling van bestemmingsplannen is het dan ook noodzakelijk om terughoudend om te gaan met de toekenning van nieuwe directe woonbestemmingen (gekoppeld aan een maximaal aantal woningen). Het risico bestaat dat op termijn alle beschikbare plancapaciteit planologisch al is ingevuld en nieuwe gewenste ontwikkelingen geblokkeerd worden. Dit kan het gevolg zijn van 'reserveringsclaims' door particulieren/ontwikkelaars, maar het kan ook gemeentelijke locaties betreffen.

Beleidskeuze 4:

De gemeente Deurne gaat terughoudend om met de toekenning van nieuwe rechtstreekse woonbestemmingen. Dit doet ze om te voorkomen dat op termijn alle beschikbare plancapaciteit planologisch al is ingevuld, gewenste/noodzakelijke ontwikkelingen geblokkeerd worden en om kostenverhaal te kunnen verzekeren.

De regionale woningbouwafspraken, de benutte plancapaciteit in bestemmingsplannen en de voorgenomen woningbouwontwikkelingen worden jaarlijks via de matrix gemonitord door de provincie Noord-Brabant. De matrix is een door de provincie Noord-Brabant vastgesteld instrument om de woningbouwontwikkeling provincie breed te kunnen monitoren.

3.2 Sectoraal beleid

In het sectoraal beleid bepaalt de gemeente hoe ze kijkt naar de huidige situatie en bepaalt ze waar ze naartoe wil. Dit wordt uitgewerkt in maatregelen die nodig worden geacht om tot de gewenste situatie te bereiken.

Met het grondbeleid wil de gemeente Deurne haar beleidsdoelen bereiken. De gemeente wil verdringing op de markt voorkomen en voegt alleen een programma toe dat van toegevoegde waarde is voor de markt. De vastgoedmarkt op de korte en langere termijn is aan verandering onderhevig. Ruimte voor ontwikkeling en uitbreiding is selectief en beperkt.

Aan de hand van het beleid wordt een programma opgesteld. Het programma houdt rekening met de actuele economische ontwikkelingen. Zo wordt geborgd dat het juiste voor de gemeente wordt gedaan. Het programma bestaat minimaal uit particuliere en gemeentelijke locaties, aantallen, typen en fasering. Het programma is het ontwikkelkader waarbinnen de gemeente en particulieren projecten kunnen ontwikkelen.

In deze paragraaf wordt uiteengezet hoe de subprogramma's (wonen, werken en detailhandel) tot stand komen. Het programma wordt elk jaar in de Nota Grondexploitaties deel A geactualiseerd.

3.2.1 Wonen

Deurne is een landelijke gemeente en mag / moet bouwen voor haar natuurlijke aanwas (het verschil tussen geboorte- en sterftcijfers, migratiesaldo 0). Dit uitgangspunt is vastgelegd in de Verordening Ruimte van de provincie Noord-Brabant, waarbij tevens is bepaald dat woningbouwafspraken regionaal worden afgestemd en vastgelegd.

Basis voor het regionale woningbouwprogramma is de provinciale prognose bevolkings- en woningbehoefteontwikkeling per gemeente. Deze prognose wordt minimaal 1 keer per drie jaar geactualiseerd.

Het regionaal woningbouwprogramma geeft aan hoeveel woningen de gemeente Deurne in de komende 10 jaar aan de voorraad mag toevoegen, en welk percentage daarvan minimaal sociaal (sociale huur of goedkope koop) moet zijn. Het is voor gemeenten mogelijk om in de subregio aantallen uit te wisselen. Per subregio moet overeenstemming zijn over de verdeling.

In economisch goede tijden kan het maximaal te realiseren aantal woningen als beperkend worden ervaren. In economisch slechte tijden is het eerder een streefgetal. De woonbehoefte wordt dan vaker uitgesteld of anders ingevuld. Maar in alle tijden is het een indicatie van het aantal woningen dat moet worden gerealiseerd om aan de behoefte van de Deurnese inwoners tegemoet te komen. De basislijn in het algemeen woonbeleid is:

- Versterken van de positie als aantrekkelijke woongemeente voor alle doelgroepen, met behoud van de Deurnese identiteit;
- Een woningvoorraad die past bij de kwantitatieve (voldoende woningen) en kwalitatieve (juiste woningen) behoeften van de Deurnese bevolking.

De kwalitatieve invulling vindt plaats op basis van de, in de gemeentelijke woonvisie vastgelegde, prioriteiten en de daadwerkelijke woningbehoefte (monitoring van de woningmarkt, behoefteonderzoeken, initiatieven voor bijzondere doelgroepen). Het uitgangspunt uit de Woonvisie 2008-2020 'bouwen voor de eigen woningbehoefte, met een nadruk op starters / jonge gezinnen en senioren' is geleid op de huidige woningmarkt en de behoeften meer dan ooit de basis voor het gehele woningbouwprogramma.

Voor de kortere termijn biedt het woningaanbod, aansluitend op de wens van 20 tot 35-jarigen, reële kansen tot daadwerkelijk behoud van deze doelgroep voor Deurne (huur- en sociale koopwoningen met name grondgebonden). De samenstelling van de woningvoorraad wordt verder afgestemd op het groeiend aandeel 75+ers. Zo wordt tegemoet gekomen aan de wens (en met de wijzigingen in de zorgwetgeving) om zo lang mogelijk zelfstandig te wonen en worden de (zorg)kosten beperkt.

In aantallen, uitgangspunten en visies kun je niet wonen, deze moeten 'vertaald' worden naar locaties en bouwprojecten: het gemeentelijk woningbouwprogramma. In het gemeentelijk woningbouwprogramma wordt onderscheid gemaakt in drie type exploitaties: gemeentelijk, gecombineerd (bijvoorbeeld projecten waar de gemeente grond inbrengt) en particulier.

Het type exploitatie geeft direct aan wie de initiatiefnemer(s) en de risicodragers(s) zijn. Bij een meer faciliterende rol van de gemeente verschuift het zwaartepunt binnen het woningbouwprogramma, dat nu nog ligt op gemeentelijke en gecombineerde exploitaties, naar de particuliere exploitaties. Dit is echter geen wijziging die per direct plaats kan vinden. Een groot deel van het woningbouwprogramma bestaat immers uit al in ontwikkeling en deels in aanbouw zijnde projecten. Maar er zijn ook locaties waarvoor heroverwegingen en bijsturing mogelijk zijn. Momenteel is nog 'vrije' programmaruimte dat voorlopig is gereserveerd voor transformatie. Daarvoor moet afweging plaatsvinden via de kaderbrief, de rendementsmatrix en de Nota Grondexploitaties.

3.2.2 Werken

Om bedrijven te faciliteren, zet de gemeente in op het behoud van de bestaande bedrijventerreinen, zowel in kwantitatieve zin, als in kwalitatieve zin. Zo blijven, met uitzondering van een aantal locaties in de Spoorzone, de bestaande bedrijventerreinen in Deurne behouden voor bedrijfsmatig gebruik en wordt met hulp van het lokaal herstructureringsfonds ingezet op de kwalitatieve verbetering van de terreinen die verouderd zijn. Om de kwaliteit op bestaande en nieuwe bedrijventerreinen te borgen, is parkmanagement opgericht.

Om bedrijven te stimuleren om op bestaande terreinen te investeren, stuurt de gemeente bewust op het creëren van schaarste. De ontwikkeling van bedrijventerrein is dienend aan de herstructurering van bestaande bedrijventerreinen. Het uitgiftebeleid stuurt hier nadrukkelijk op.

Ruimtebehoefte voor nieuw te ontwikkelen bedrijventerreinen: ruimteplanner

De ruimtebehoefte wordt bepaald met de ruimteplanner. De ruimteplanner is een planningsinstrument en bestaat uit drie elementen: vraag, aanbod en de match hiertussen.

1. De marktvrage: naast de economische omstandigheden wordt de vraag bepaald door individuele bedrijfsbeslissingen. Om de marktvrage te kennen, is de gemeente betrokken bij het bedrijfsleven in Deurne en analyseert ze de vraag. Streven is om het aanbod qua aantallen, type en locatie aan te laten sluiten bij de vraag;
2. Het beschikbare aanbod aan bedrijventerrein: de gemeente is niet langer de enige aanbieder op de bedrijventerreinenmarkt. Op bestaande bedrijventerreinen zien we dat private partijen een locatie in de markt zetten. Soms zijn dit ondernemers die naar een plek elders zijn verplaatst, soms zijn het ontwikkelaars. Actueel inzicht in het totale aanbod is nodig;
3. De match tussen vraag en aanbod: de noodzaak tot extra bedrijventerreinen kan nodig zijn om een acute vraag op te vangen of om schuifruimte te creëren. Het creëren van schuifruimte kan helpen om de herstructurering van de grond te krijgen. Daarnaast helpt het om ruimtevragers die niet zijn in te passen op bestaande bedrijventerreinen, toch te kunnen huisvesten binnen de gemeentegrenzen.

De ruimteplanner richt zich op formele bedrijfslocaties en houdt om die reden geen rekening met andere locaties waar economische activiteiten worden ontplooid, zoals in een woonwijk of in het buitengebied. Zo kan het beleid Voormalige Agrarische Bedrijfsbebouwing (VAB) een effect krijgen op het aanbod van bedrijfsruimte. Toevoegen van bedrijfsruimte in het buitengebied voor reguliere bedrijvigheid concurreert immers met het aanbod van bedrijfsruimte op (bestaande en nieuwe) bedrijventerreinen. Of en hoeveel effect optreedt, is afhankelijk van de keuzes die in het VAB-beleid worden gemaakt.

De gemeente heeft vooralsnog voldoende bedrijventerrein in uitgifte om aan de geprognosticeerde vraag voor de komende tien jaar te beantwoorden. Daarnaast beschikt de gemeente over een strategische uitbreidingslocatie. Hiermee is eerder sprake van te veel aanbod dan te weinig.

Regionale afstemming

Voor de provinciale economie is het van groot belang om voldoende kwalitatieve bedrijventerreinen te hebben. Om hierin te voorzien, stuurt de provincie Noord-Brabant op de (beperkte) uitbreiding en herstructurering van bedrijventerreinen. Wettelijk heeft de provincie dit geregeld via de verordening ruimte waarin ze gemeenten verplicht om hun bedrijventerreinplanning regionaal af te stemmen.

Het Regionaal Ruimtelijk Overleg, waarin bestuurders van gemeenten, het SRE en de Provincie Noord-Brabant zijn vertegenwoordigd, ziet hierop toe. In dit overleg worden onder andere afspraken gemaakt over de planning, programmering en kwaliteit van bedrijventerreinen. Doelstelling is een gezonde balans tussen vraag en aanbod.

Om de ontwikkeling van een locatie daadwerkelijk mogelijk te maken is afstemming in de regio nodig en ziet de provincie toe op de regionale afspraken. De gemeente Deurne stemt voornamelijk af met gemeenten binnen de subregio de Peel. De gemeenten in de Peel baseren hun planning, programmering en kwaliteit allemaal op basis van het planningsinstrument de Ruimteplanner. Hiermee streeft de gemeente een eenduidige aanpak na.

De meest recente prognoses dateren van 2010 en vormden aanleiding tot een bijstelling van het aanbod in heel Brabant. Hiertoe is het provinciaal verkeerslichtenmodel ontwikkeld, waarbij het geplande aanbod wordt ingedeeld naar de kleuren groen, oranje of rood. Groen licht betekent doorgaan; oranje staat voor 'niet voor 2020' en rood betekent helemaal niet meer. Elke regio heeft op basis daarvan haar programmering in orde gemaakt. Een systeem van monitoring voorziet in het volgen van de ontwikkelingen.

Voor Deurne staan Binderen-Zuid en een deel van Willige Laagt op groen. Voor Kranenmortel-Zuid is vanuit de regionale afspraken voorlopig geen ruimte (oranje).

De rol van de gemeente

Gemeente Deurne zet primair in op de herstructurering van bedrijventerreinen. De ruimteplanner is een planningsinstrument dat de actuele marktvaart matcht aan het beschikbare aanbod in de gemeente. Regionale afspraken over de kwaliteit van bestaande bedrijventerreinen en de ontwikkeling van nieuwe bedrijventerreinen worden gemaakt in het Regionaal Ruimtelijk Overleg. Op de bedrijventerreinenmarkt handelt de gemeente Deurne in drie verschillende typen bedrijventerreinen:

- Nieuwe bedrijventerreinen in uitgifte: in basis blijft de gemeente actief. Dit betekent dat ze gronden uitgeeft en de openbare ruimte woonrijp maakt;
- Bestaande bedrijventerreinen: herstructurering staat centraal. Vaak zijn het Particulieren die voor hun eigendom een andere invulling zoeken. De gemeente is hierin faciliterend;
- Nieuw aan te leggen bedrijventerreinen: de gemeente is in basis terughoudend vanwege het overaanbod en de kansen die de verzakelijking van de bedrijventerreinenmarkt biedt. Als er weer marktruimte is, neemt de gemeente een faciliterende houding aan. Dit sluit aan op de verzakelijking van de bedrijventerreinenmarkt waarin ontwikkelaars en beleggers een steeds belangrijkere rol nemen.

3.2.3 Detailhandel

Voor detailhandel is eerder geen programma opgesteld. Hiertoe werd de noodzaak niet gevoeld omdat er voldoende marktruimte was. Ook vanuit Rijks- en Provinciaal beleid vond nauwelijks sturing plaats op uitbreiding van lokale initiatieven. Dit wil zeggen dat gemeenten lange tijd zelfstandig konden besluiten over uitbreiding van detailhandel. De sturing beperkte zich tot bovenregionale grootschalige ontwikkelingen. Door trends als een lagere economische groei, bevolkingskrimp, toename van internetwinkelen, schaalvergroting en het ontbreken van opvolgers bij de particuliere winkels, is er leegstand ontstaan en is de kans groot dat deze verder toeneemt. Door deze ontwikkelingen en vanuit het oogpunt van ruimtelijke kwaliteit en leefbaarheid is de noodzaak ontstaan hier op te sturen. De provincie heeft in het Regionaal Ruimtelijk Overleg (RRO) aangekondigd te gaan sturen op het beperken van uitbreiding van detailhandel. Mogelijk worden hiervoor regels aan gemeenten opgelegd. In het RRO wordt bekeken in hoeverre afspraken gemaakt kunnen worden over planning en uitbreiding van detailhandel en op welk niveau sturing plaatsvindt.

De invulling van detailhandel wordt in Deurne getoetst aan de detailhandelsvisie, waarin wordt ingezet op concentratie van detailhandel in het centrum. Voor wat betreft buurtsupers wordt gestreefd naar een sterk supermarktaanbod in het centrum.

Uitbreiding van Perifere Detailhandel (detailhandel die moeilijk inpasbaar is in bestaande winkelgebieden vanwege de volumineuze aard en de bevoorrading) is slechts onder kwantitatieve en kwalitatieve voorwaarden mogelijk en alleen voor branches waarvoor in het centrum redelijkerwijs geen plaats is.

De gemeente heeft, ondanks de hierboven beschreven trends op het gebied van detailhandel, exploitaties met daarin commerciële ruimte voorzien. Daarnaast blijft er incidenteel vraag vanuit ontwikkelaars naar toevoeging van winkelvloeroppervlak. Gemeentelijke exploitaties en particuliere exploitaties kunnen concurrerend zijn ten opzichte van elkaar. Indien op basis van de detailhandelsvisie blijkt dat een initiatief passend is, er marktruimte is voor een initiatief en er initiatieven zijn die met elkaar concurreren, dan wordt er een afweging gemaakt via de rendementsmatrix. Gezien de dynamiek in de detailhandel is het van belang de trends en ontwikkelingen, vraag- en aanbod en effecten op de bestaande voorzieningsstructuur bij nieuwe ontwikkelingen te monitoren. Deze stand van zaken rondom de detailhandel wordt vijfjaarlijks in beeld gebracht. In het geval van een significante uitbreidingsvraag wordt, om rekening te kunnen houden met de economische omstandigheden van dat moment en daarmee de financiële haalbaarheid van het bestemmingsplan vast te kunnen stellen, een dergelijk onderzoek incidenteel uitgevoerd.

3.3 Rendementsmatrix

De vraag bepaalt de marktruimte, maatschappelijke en economische ontwikkelingen zijn hier van invloed op. De gemeente stuurt ruimtelijke ontwikkelingen en prioriteert hiertussen, met haar beleidsdoelstellingen als basis. De gemeente regisseert daarmee in de aanbodzijde van de markt. Dit doet ze met de rendementsmatrix. De interne strategiegroep, bestaande uit beleidsadviseurs en de strategisch planeconoom, adviseren de directie en het college over strategische vraagstukken die samenhangen met het grondbeleid en adviseren over de samenhang tussen beleid, programma's en projecten.

Concreet kan de rendementsmatrix ingezet worden om:

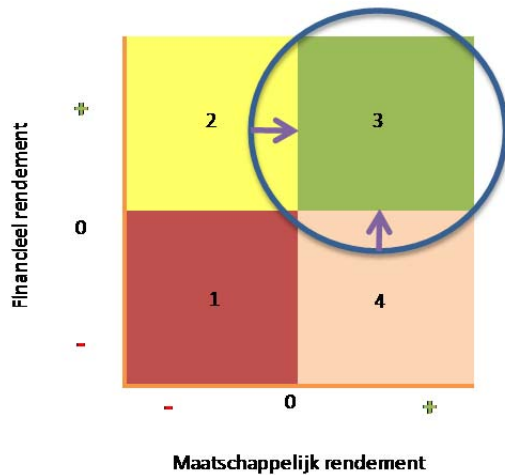
- Programma en projecten in balans te houden;
- Tussen projecten en scenario's te prioriteren. In de rendementsmatrix worden projecten ten opzichte van elkaar gescoord: financieel en maatschappelijk. Scores kunnen worden vergeleken;
- Projecten te optimaliseren: financieel en/of maatschappelijk. De rendementsmatrix is een instrument dat nadrukkelijk in de initiatieffase en definitiefase van een project gebruikt wordt om tot een afweging te komen. Maar ook als een project verder is kan het instrument gebruikt worden om het project bij te sturen.

Beleidskeuze 5:

De rendementsmatrix is het instrument om aansluiting te houden tussen het ontwikkelprogramma, de projecten, de behoefte, de marktontwikkelingen en het gemeentelijk beleid. Het gemeentelijk vastgestelde beleid is de onderbouwing. Onafhankelijk van de initiatiefnemer (gemeente, particulier of een combinatie) worden projecten gewogen, door middel van de rendementsmatrix. Minimaal één keer per jaar bepaalt de gemeente het ontwikkelkader en past ze de rendementsmatrix toe.

De financiële score is direct afgeleid van het begrote financiële exploitatieresultaat. De maatschappelijke score laat zien in welke mate het project de gemeentelijke beleidsdoelen en (toekomstige) marktvrage beantwoordt.

Jaarlijks wordt de rendementsmatrix gebruikt om programma en projecten met elkaar te confronteren, als onderdeel van de Nota Grondexploitaties. In figuur 1 is de matrix schematisch weergegeven.



Figuur 3.1: Opzet matrix Financieel en maatschappelijk rendement

In de matrix worden twee assen weergegeven. De financiële score (verticale as) wordt afgezet tegen de maatschappelijke score (horizontale as). Projecten hebben een financieel positief resultaat als ze op de verticale as boven 0 scoren. Projecten hebben daarnaast een maatschappelijk positieve score als ze op de horizontale as boven 0 scoren. Dit betekent het volgende voor de kwadranten:

- Kwadrant 1: Een project heeft een negatieve financiële en negatieve maatschappelijke score;
- Kwadrant 2: Een project heeft een positieve financiële en negatieve maatschappelijke score;
- Kwadrant 3: Een project heeft een positieve financiële en positieve maatschappelijke score;
- Kwadrant 4: Een project heeft een negatieve financiële en positieve maatschappelijke score.

Het streven is om de projecten in kwadrant 3 te krijgen, al dan niet door beheersmaatregelen, waarbij een project zowel financieel als maatschappelijk van toegevoegde waarde is.

Voor het bepalen van het maatschappelijk rendement zijn de projecten gescoord op drie criteria. Deze drie criteria worden verder onderbouwd met het actueel vastgestelde beleid, zoals de structuurvisie. Dit wil zeggen dat de door de gemeenteraad vastgestelde prioriteiten in sterke mate het maatschappelijk rendement van projecten mee bepalen. Voor het scoren wordt gebruik gemaakt van een aantal vragen. De vragen per criteria die zijn gehanteerd:

1. vragen over Vastgoedmarkt:
 - a. draagt het project bij aan huidige voorraad of treedt verdringing op met de bestaande voorraad;
 - b. draagt het project bij aan de toekomstige vraag, is het duurzaam.
2. vragen over Leefbaarheid:
 - a. draagt het project bij aan het in stand houden of vergroten van de draagkracht voor voorzieningen;
 - b. draagt het project bij aan versterking/verbetering van bestaand gebouwd gebied (de kernen);
 - c. draagt het project bij aan efficiënt ruimtegebruik. Denk hierbij aan het behoud van groen.
3. vragen over Economie:
 - a. draagt het project bij aan structureel economisch behoud en versterking.

De bovengenoemde hoofdvragen worden per sector specifiek gemaakt. Dit gebeurt jaarlijks in Deel A van de Nota Grondexploitatie op basis van het raadsprogramma en de beleidsvisies. Met actuele maatschappelijke ontwikkelingen wordt rekening gehouden. Op deze wijze is de inhoudelijke sturing van de gemeenteraad geborgd.

De vragen worden per project gescoord. Het tijdsperspectief van de projecten is de stand anno nu. Zaken die niet meer te beïnvloeden zijn, worden buiten beschouwing gelaten. Om objectief te kunnen scoren, worden de vragen per project gescoord op een te ondernemen actie. Er wordt slecht gescoord als een aspect aanleiding is om het project significant te wijzigen of zelfs stop te zetten. In dit laatste geval wordt op het betreffende aspect een -10 gescoord. In het meest gunstige geval wordt op een aspect een 10 gescoord. In dit geval is de beste actie om ongewijzigd door te gaan met het project. Daartussen liggen acties zoals het plan geheel wijzigen en deels bijstellen van het plan. Het gewogen gemiddelde van de individuele scores op de vragen vormt de uiteindelijke maatschappelijke score, en daarmee de plaats langs de horizontale as.

De financiële score is bepaald door het financiële resultaat om te vormen tot scores op een schaal van -10 tot 10. De uiterste resultaten bepalen de uiterste score, vervolgens vindt verrekening naar de puntenschaal plaats. De financiële score van particuliere projecten is voor de gemeente niet te bepalen. Daarmee is het financiële resultaat voor de gemeente nul.

Of er binnen projecten nog daadwerkelijk acties ondernomen kunnen worden, hangt af van de beïnvloedbaarheid. Binnen de projecten waar de kaders geheel vastliggen, is ondanks een slechte score wijziging van de kaders of zelfs stop zetten van het project niet reëel.

4 Wet en Regelgeving en grondbeleidsinstrumenten

Bij de gebiedsontwikkeling is de gemeente verplicht zich te houden aan wetten en regels. Deze wetten en regels worden door Europa en het Rijk opgelegd. Met name de Europese regels rondom staatssteun en aanbesteding worden steeds strikter gehandhaafd en aangescherpt. Dit wil zeggen dat procedures en waardebepalingen zorgvuldig en transparant plaats moeten vinden. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de belangrijkste wetten en regels en hoe de gemeente hiermee omgaat. De volgorde daalt af van Europees, landelijk naar specifiek niveau, ofwel Europese regelgeving, Wet ruimtelijke ordening en overige relevante wet- en regelgeving.

4.1 Europese regelgeving

De belangrijkste Europese regelgeving waarmee rekening gehouden moet worden bij het voeren van grondbeleid, zijn staatssteun en aanbesteding. Het doel van deze regelgeving is gelijke concurrentievoorwaarden voor alle ondernemingen om verstoring van de markt te voorkomen.

Staatssteun

Controle op overheidssteun aan ondernemingen is een belangrijk aspect van het mededingingsbeleid binnen de Europese Gemeenschap. Het doel van de Europese wet- en regelgeving is onder anderen het scheppen van gelijke concurrentievoorwaarden voor alle ondernemingen op de gemeenschappelijke markt.

In overeenstemming met artikel 87 lid 1 van het EG-verdrag is er sprake van staatssteun als aan elk van de volgende criteria is voldaan:

- De steun wordt door de overheid verleend of met de overheidsmiddelen bekostigd;
- De steun verschaft een economisch voordeel aan onderneming(en) die zij niet langs de normale commerciële weg zouden hebben verkregen;
- Het voordeel is selectief, wat inhoudt dat het ten goede komt van bepaalde onderneming(en);
- Het voordeel vervalst de mededinging of dreigt het te vervalsen;
- De steun heeft een (potentiële) invloed op de tussenstaatse handel.

De Europese Commissie ziet twee manieren om staatssteun te voorkomen:

- Via een open en onvoorwaardelijke biedprocedure;
- Of op basis van een taxatie door een onafhankelijke deskundige die is uitgebracht vóór de verkooponderhandelingen. De in de taxatie vastgestelde marktprijs is de minimale verkoopprijs die kan worden overeengekomen.

De regelgever beoogt hiermee het voorkomen van marktverstoring en het voorkomen van concurrentievervalsing. Dit wil zeggen dat de grondprijs (en de methodiek) transparant en voor iedere potentiële gegadigde gelijk moet zijn.

De gemeente voorkomt staatssteun en doet dit door haar grondprijs vooraf te bepalen en op gelijkwaardige basis aan te bieden aan de markt. Als het om specifiek vastgoed gaat waarvoor de waardebeoordeling afwijkt van de gemeentelijke grondprijs(methodiek), zoals een kerk, dan worden vooraf minimaal twee taxaties door onafhankelijke taxateurs uitgebracht.

Grondwaarden, risico's en kosten kunnen in een lopend project wijzigen. In projecten waarin de gemeente samenwerkt met marktpartijen, kan dat leiden tot het herijken van afspraken. Als hier sprake van is, dan kan het risico van staatssteun optreden. Om dit te voorkomen, is externe expertise, zoals een onafhankelijke taxatie, nodig.

Aanbesteding

Voor gebiedsontwikkelingen zijn de Europese regels ten aanzien van aanbesteding van belang. De Europese aanbestedingsrichtlijn 2004/18/EG brengt met zich mee dat - voordat decentrale overheden contracten sluiten voor de uitvoering van (bouw)werken, voor leveringen van producten of voor dienstverlening - zij moeten nagaan of de desbetreffende opdracht volgens een Europese aanbestedingsprocedure vergeven dient te worden.

Bij de uitvoering van het grondbeleid zijn de Europese aanbestedingsregels in twee situaties van belang. In het eerste geval betreft het kiezen van de juiste route en procedures bij het doorlopen van een aanbesteding of selectie bij gebiedsontwikkeling waarbij marktpartijen worden geselecteerd. De tweede situatie betreft het voorkomen van een Europese aanbestedingsplicht. Vooral wanneer marktpartijen al grondposities hebben ingenomen of wanneer er sprake is van versnipperd grondeigendom kan Europees aanbesteden soms praktisch moeilijk realiseerbaar zijn.

Extra alert moet de gemeente zijn op de juiste aanbesteding als ze deelneemt in een Publiek-Private Samenwerking, waarin verantwoordelijkheden en risico's zijn verdeeld. Ook in samenwerkingsverbanden blijft de overheid gebonden aan de aanbestedingsregels. Het niet volgen van de juiste aanbestedingsprocedures kan een groot risico voor het project vormen. Om dit te beheersen dient de gemeente voorafgaand aan een project te bepalen of en zo ja hoe de Europese aanbestedingsregels van toepassing zijn op het betreffende project.

Per 1 april 2013 is de Richtlijn 2004/18/EG van het Europees Parlement en de Raad van 31 maart 2004 betreffende de coördinatie van de procedures voor het plaatsen van overheidsopdrachten voor werken, leveringen en diensten, PB 2004, L 134/114 (Richtlijn Overheden) geïmplementeerd in de Aanbestedingswet 2012. Volgens de wet mogen opdrachten niet meer zonder goede reden worden geclusterd. De belangrijkste wijzigingen zijn de bepalingen over proportionaliteit van eisen die worden gesteld aan ondernemers, aan inschrijvingen en aan contractvoorwaarden, de bepalingen over niet-samenvoegen en verplicht splitsen van opdrachten en de bepalingen die betrekking hebben op het beperken van de kosten van het deelnemen aan een aanbesteding. Vanaf 1 april 2013 wordt gewerkt met de nieuwe aanbestedingswet. Hierbinnen heeft de gemeente haar inkoop- en aanbestedingsbeleid en inkoopvoorwaarden opgesteld.

4.2 De Wro en afdeling 6.4 Grondexploitatie

Afdeling 6.4 Grondexploitatie van de Wro wordt ook wel aangeduid als de grondexploitatiewet. De grondexploitatiewet biedt de gemeente mogelijkheden om te kunnen sturen in particuliere grondexploitaties. In deze paragraaf wordt de relatie tussen het grondbeleid en kostenverhaal toegelicht. Hoe de gemeente daadwerkelijk kostenverhaal toepast, ligt vast in de Nota Kostenverhaal. De Nota Kostenverhaal wordt jaarlijks geactualiseerd.

Het doel van de exploitatiewet is tweeledig:

- Het bieden van een geactualiseerd publiekrechtelijk instrumentarium voor kostenverhaal, verevening en locatie-eisen bij private grondexploitatie;
- Het oplossen van knelpunten bij het privaatrechtelijk optreden van gemeenten.

Publiekrechtelijk

Op basis van de grondexploitatiewet is het mogelijk geworden om met een exploitatieplan, publiekrechtelijk, eisen te stellen over financiën, tijd en kwaliteit. Het exploitatieplan is, als kostenverhaal niet anderszins is verzekerd, verplicht onderdeel van het vast te stellen bestemmingsplan of omgevingsvergunning. Het exploitatieplan is een publiekrechtelijk instrument.

Eisen die gesteld kunnen worden:

- Financiën: voor de gemeente geldt een verplichting tot het verhaal van kosten. De gemeente kan niet meer kosten verhalen dan de opbrengstpotentie van de betreffende gronden. Kosten die verhaald kunnen worden hebben betrekking op het plan en plangebied en op daaraan gerelateerde kosten die buiten het plangebied vallen (verevening);
- Tijdpad: wanneer wordt gestart en kosten worden geëindigd en de fasering van het project;
- Kwaliteit: welke locatie-eisen aan de ontwikkelaar worden gesteld. Kwaliteitseisen hebben bijvoorbeeld betrekking op de kwaliteit van de openbare ruimte en woningbouwcategorieën.

Het exploitatieplan bestaat uit twee onderdelen:

- Verplicht deel: aanduiding exploitatiegebied, omschrijving van werken en werkzaamheden en exploitatieopzet;
- Facultatief deel (uitvoeringsaspecten): kwaliteitseisen, eisen aan inrichting openbare ruimte, fasering en nakomingregels.

De kosten die kunnen worden verhaald, zijn als een limitatieve lijst in het Besluit ruimtelijke ordening (Bro) opgenomen. Op basis van drie uitgangspunten wordt getoetst of kosten kunnen worden verhaald:

- Profijt: kosten van bovenwijkse voorzieningen komen in principe alleen voor verhaal in aanmerking indien en voor zover het gebied profijt heeft en de kosten toerekenbaar zijn aan het gebied;
- Toerekenbaarheid (causaliteit): de kosten zouden niet gemaakt zijn, indien het exploitatieplan niet gerealiseerd werd;
- Evenredigheid (proportionaliteit): indien meerdere locaties profiteren van bovenwijkse voorzieningen, worden de kosten naar rato toegerekend aan de profiterende gebieden.

Privaatrechtelijk

Als het kostenverhaal anderszins is verzekerd, dan is het opstellen van een exploitatieplan niet nodig. Kostenverhaal kan namelijk ook verzekerd worden in een anterieure exploitatieovereenkomst tussen de gemeente en de particuliere grondexploitant(en). Dit is een privaatrechtelijke overeenkomst. Het exploitatieplan is dan een stok achter de deur. Namelijk, als er geen anterieure overeenkomst tot stand komt waarin het kostenverhaal voor het hele plangebied is verzekerd, moet het kostenverhaal zijn verzekerd in een exploitatieplan.

Van een anterieure exploitatieovereenkomst kan alleen sprake zijn als er een private grondexploitant(en) is, met een initiatief. Is die er niet, dan is er simpelweg geen anterieure overeenkomst te sluiten. Privaatrechtelijke afspraken in een anterieure overeenkomst hebben vaak de voorkeur boven een exploitatieplan, voor zowel de gemeente als voor de initiatiefnemer (particuliere grondexploitant(en)).

Voor de initiatiefnemer heeft een anterieure overeenkomst de voorkeur omdat ze wil onderhandelen over de verhouding geld, kwaliteit en tijd. Dit kan ze met het college. Op het moment dat kostenverhaal niet is verzekerd omdat de gemeente en de initiatiefnemers niet tot een anterieure overeenkomst zijn gekomen, dan moet kostenverhaal worden verzekerd in een exploitatieplan. Dit is een voorwaarde om het bestemmingsplan vast te kunnen stellen. Onderhandeling tussen de gemeenteraad en de initiatiefnemers is in deze fase niet meer mogelijk. Als een exploitatieplan is vastgesteld, dan kunnen nieuwe afspraken daar niet strijdig mee zijn. Een tweede voordeel voor de ontwikkelaar is dat ze met een anterieure exploitatieovereenkomst zekerheid heeft over de kosten die op de ontwikkeling verhaald worden. In een anterieure overeenkomst worden bedragen vastgesteld en wijzigen niet meer. Met een exploitatieplan wordt nadien afgerekend.

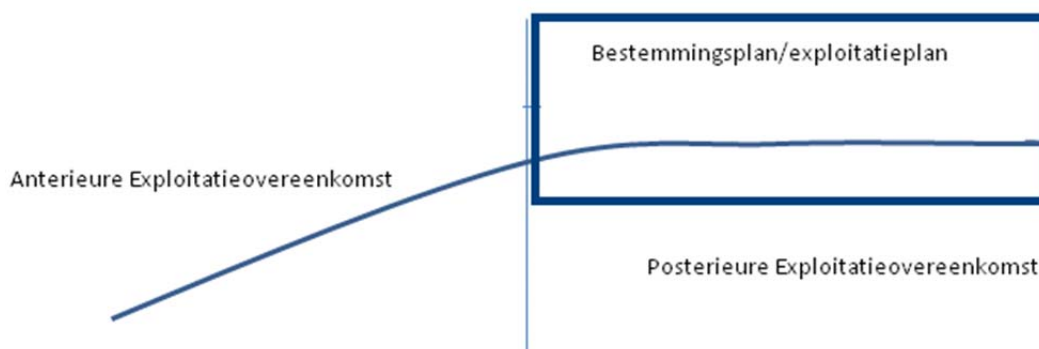
Ook voor de gemeente heeft de anterieure overeenkomst de voorkeur boven een exploitatieplan. In de anterieure fase heeft de gemeente meer vrijheid heeft om afspraken te maken dan in een exploitatieplan. In een exploitatieplan is kostenverhaal immers gebaseerd op een limitatieve kostensoortenlijst uit het Besluit ruimtelijke ordening (Bro). Bij een anterieure exploitatieovereenkomst is dit niet het geval. Een ander argument is dat een exploitatieplan jaarlijks moet worden herzien en om veel ambtelijke capaciteit vraagt.

Nadeel voor de gemeente is dat wat ze privaatrechtelijk afspreekt, ze niet publiekrechtelijk kan afdwingen. De gemeente moet dus op basis van het bestemmingsplan vergunningen verlenen, ook al is de aanvraag in strijd met de exploitatieovereenkomst. De kans hierop kan worden verkleind door een boeteclausule op te nemen. Bij een exploitatieplan ligt dit anders omdat het een onderdeel is van het bestemmingsplan en daardoor wel publiekrechtelijk is af te dwingen.

Onderhandelingsruimte

Door de afdeling Grondexploitatie in de Wro hebben de gemeenten een publiekrechtelijke 'stok achter de deur', namelijk de mogelijkheid om regels met betrekking tot de uitvoering en het huisvestingsbeleid (particulier opdrachtgeverschap, woningbouwcategorieën) publiekrechtelijk af te dwingen met een exploitatieplan. Dit brengt de gemeente in een onderhandelingspositie met de particuliere grondexploitant. De beslissing om al dan niet planologische medewerking te verlenen aan particuliere grondexploitatie is daarmee geen beginpunt maar het resultaat van een bewust gekozen ontwikkelingsstrategie waarvan de onderhandelingsfase eindigt met de ter visielegging van een ontwerpbestemmingsplan of een omgevingsvergunning. Als eenmaal een exploitatieplan, als onderdeel van het bestemmingsplan, door de gemeenteraad is vastgesteld, dan is een anterieure exploitatieovereenkomst niet meer mogelijk.

Nadat een exploitatieplan is vastgesteld, is het nog mogelijk om een posterieure overeenkomst af te sluiten. Hierin kunnen aanvullende afspraken over de ontwikkeling worden gemaakt. Hiervan is bijvoorbeeld sprake als een initiatiefnemer zich aandient, nadat een bestemmingsplan en exploitatieplan door de gemeenteraad zijn vastgesteld. De afspraken in een posterieure exploitatieovereenkomst mogen echter niet conflicteren met het vastgestelde exploitatieplan.



Figuur 4.1: Manieren om kostenverhaal te borgen

4.3 Anterieure en Posterieure exploitatieovereenkomst

De Wro kent een expliciete basis voor het sluiten van privaatrechtelijke overeenkomsten over de grondexploitatie tussen gemeenten en marktpartijen of particulieren. Op deze wijze wordt kostenverhaal zeker gesteld. Die wettelijke basis geldt voor alle soorten overeenkomsten, ongeacht de naamgeving.

De wet kent twee soorten overeenkomsten:

1. Anterieure exploitatieovereenkomst
2. Posterieure exploitatieovereenkomst

Ad 1. Anterieure exploitatieovereenkomst

De anterieure overeenkomst wordt in een vroeg stadium gesloten, voorafgaand aan het vaststellen van een (eventueel) exploitatieplan. Voor anterieure overeenkomsten geldt een grote contractsvrijheid. De gemeente is voor het verhaal van kosten niet gebonden aan het publiekrechtelijke kader van de grondexploitatiewet. Dat betekent onder meer dat in deze overeenkomsten ook afspraken kunnen worden gemaakt over de financiële bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen buiten de locatie, dus in een groter gebied (in Deurne voor het groenfonds, mobiliteitsfonds en Groene Peelvalleifonds).

Daarnaast gelden de beperkingen op grond van het publiekrecht van profijt, toerekenbaarheid en proportionaliteit zoals beschreven in paragraaf 4.2 niet voor het toepassen van bovenplanse verevening. Wel geldt daarbij dat de betreffende bijdragen betrekking hebben op concrete gebiedsontwikkelingen die functioneel en ruimtelijk gekoppeld zijn en passen binnen een structuurvisie van gemeente, provincie of Rijk. Uiteraard gelden daarnaast de algemene eisen van het Burgerlijk Wetboek en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur in de Algemene wet bestuursrecht.

Het gemeentelijk beleid over kostenverhaal bij locatieontwikkeling is vastgelegd in de Nota Kostenverhaal gemeente Deurne. Dit is een integraal onderdeel van de Structuurvisie gemeente Deurne.

Ad 2. Posterieure exploitatieovereenkomst

Posterieure overeenkomsten zijn overeenkomsten die worden gesloten nadat een exploitatieplan is vastgesteld. Bij deze overeenkomsten bestaat minder contractsvrijheid omdat niet mag worden afgeweken van het publiekrechtelijke kader van de Wro en het exploitatieplan. Bovenplanse verevening is bij een posterieure exploitatieovereenkomst en bij een publiekrechtelijk te heffen kostenbijdrage toegestaan, maar deze wordt in het publiekrechtelijke spoor beperkt door de criteria van profijt, toerekenbaarheid en proportionaliteit. Het vragen van bijdragen voor ruimtelijke ontwikkelingen is niet toegestaan in een exploitatieplan en daarmee evenmin in een posterieure exploitatieovereenkomst.

Beleidskeuze 6:

Bij particuliere ontwikkelingen heeft de gemeente de voorkeur voor een anterieure exploitatieovereenkomst (privaatrechtelijk instrumentarium) boven de inzet van het exploitatieplan (publiekrechtelijke instrumentarium). Uitgangspunt blijft altijd dat kostenverhaal verzekerd moet zijn.

4.4 Overige nationale wetgeving

De Crisis en herstelwet en de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht spelen een belangrijke rol in de gebiedsontwikkeling. Beide zijn bedoeld om de wetgeving transparanter te maken en de toepassing sneller. Door middel van deze wetgeving beoogt het rijk ruimtelijke ontwikkelingen voor overheid en particulieren te versnellen en vereenvoudigen.

De Wet Houdbare Overheidsfinanciën is er een die vooral overheden dwingt na te denken over hun rol in de gebiedsontwikkeling.

Crisis en herstelwet (Chw)

De Crisis- en herstelwet is op 1 april 2010 in werking getreden en voorziet in versnelling en vereenvoudiging van planprocedures. Voor kleine en grotere projecten moeten talrijke procedures worden doorlopen die de uitvoering vertragen. Om deze te vereenvoudigen zijn met de Crisis en herstelwet een aantal tijdelijke en permanente maatregelen geïntroduceerd. Op 26 maart 2013 is door de Eerste Kamer het voorstel tot het permanent maken van de Crisis en herstelwet aangenomen.

Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo)

Op 1 oktober 2010 is de Wabo in werking getreden. In deze wet staat de (integrale) omgevingsvergunning centraal. Deze wet verbiedt het verrichten van activiteiten met betrekking tot het bouwen, aanleggen, slopen en/of gebruiken zonder een omgevingsvergunning. Voor projecten betekent dit dat de omgevingsvergunning de verschillende benodigde toestemmingsvereisten integreert in één besluit. Op deze manier hebben burgers en ondernemers in beginsel nog slechts met één loket te maken. De wetgever beoogt met de Wabo het proces van vergunning- en ontheffingsverlening ten behoeve van de uitvoering van projecten te versnellen en te vereenvoudigen.

Wet Houdbare Overheidsfinanciën (Wet HOF)

Het wetvoorstel bepaalt dat niet alleen het Rijk maar ook de decentrale overheden zich moeten houden aan de doelstellingen uit het aangescherpte Stabiteits- en Groeipact. Dit wetsvoorstel beoogt het begrotingstekort van de gezamenlijke overheden terug te dringen. In september 2012 is deze wet als ontwerp naar de Tweede Kamer gestuurd. Als de wet van kracht wordt, heeft deze invloed op de omvang van, door de gemeente te plegen investeringen, dus ook op de realisatie van plannen. Gemeenten, provincies en waterschappen moeten dan bijdragen aan het begrotingstekort van de collectieve sector.

4.5 Instrumenten grondbeleid en beleid bij aankopen

Met haar actieve houding op de grondmarkt heeft de gemeente een uitgebreide portefeuille van gronden en gebouwen opgebouwd. Hierin zijn veel strategische posities ingenomen voor de ontwikkeling van woningbouw en bedrijventerreinen. De noodzaak tot het aankopen van meer eigendommen is er daardoor niet. Daarnaast staat Deurne zeer beperkt open voor ontwikkelrisico's. Dit houdt in dat Deurne in principe geen gronden en gebouwen aankoopt. De gemeente Deurne koopt alleen gronden en gebouwen aan als er budget voor is en als de aankoop gemotiveerd kan worden met één van de onderstaande punten:

- een urgent maatschappelijk probleem wordt opgelost. Bijvoorbeeld het opheffen van een ernstige milieuhinderlijke situatie;
- ontwikkelende partijen vragen Deurne om te onteigenen om zo de door Deurne gewenste ontwikkeling mogelijk te maken. Onteigening moet dan noodzakelijk zijn voor de ontwikkeling en het bereiken van de gemeentelijke beleidsdoelen. Hierbij heeft ze vooraf financiële afspraken gemaakt met de betreffende ontwikkelende partijen;
- dringend eigen gebruik van grond of gebouw;
- zij contractueel verplicht is de aankoop te doen;
- het een verwerving is in een ontwikkeling die al onomkeerbaar is gestart.

Bij eventuele aankopen koopt de gemeente aan tegen maximaal de taxatiewaarde.

4.5.1 Verwerving

Gemeentelijke verwerving kan op twee verschillende manieren plaatsvinden, te weten via minnelijke aankoop (in overleg) en door middel van onteigening (op basis van wet). Bij beide manieren is het mogelijk om een voorkeurspositie te verkrijgen via het vestigen van een gemeentelijk voorkeursrecht. In dat geval is de koop echter alleen mogelijk als de eigenaar wil vervreemden.

Een belangrijk punt bij een actief grondbeleid is, dat de gemeente in het kader van de verwervingen uiteindelijk de vragende partij is. Als een procedure voor een nieuwe bestemming in gang is gezet heeft een verkopende partij op grond van jurisprudentie over de Onteigeningswet naast de vermogenswaarde van de betreffende onroerende zaak ook recht op bijkomende schadeloosstellingen.

Dit traject van verwerving heet dan minnelijke onteigening: er wordt getracht zonder onteigening tot overeenstemming te komen, maar wel met de financiële consequenties die uit de onteigeningswet volgen. De bijkomende kosten kunnen in de praktijk flink zijn. Voorbeelden van te vergoeden bijkomende schaden zijn: verhuis- en herinrichtingskosten, financieringskosten voor vervangend onroerend goed en stagnatieschade.

Een goede afweging voor het tijdstip om over te gaan tot de actieve verwerving is essentieel. Te vroeg verwerven betekent onevenredig hoge rentekosten. Te laat actief verwerven leidt tot stagnatie in de planuitvoering en extra kosten als gevolg van onteigening. Om formeel te kunnen onteigenen, dient de gemeente onder andere voldoende minnelijke pogingen te hebben ondernomen/onderhandeld om de onroerende zaak in eigendom te verkrijgen (zie ook paragraaf 4.5.3).

4.5.2 Minnelijke verwerving

Indien wordt besloten dat de gemeente minnelijk wil verwerven, dan wordt een onderhandeling gestart met de eigenaar of diens adviseurs. Het doel is daarbij de gronden te verwerven tegen marktconforme prijzen, omdat daarop altijd de exploitatieopzet is gebaseerd. De marktconforme waarde wordt vooraf op basis van een taxatie bepaald. Het verloop van de onderhandelingen kent vele varianten. Zo heeft het aantal gegadigden een prijsverhogend effect. Het onderhandelingsresultaat mag niet groter zijn dan de taxatie op basis van onteigening. De totale vergoeding bij onteigening is namelijk opgebouwd uit de marktconforme grondprijs en een opslag voor gedeerde inkomsten en andere schade (volledige schadeloosstelling). Of de totale onteigeningskosten inderdaad significant hoger zijn dan de te betalen marktprijs, is sterk gebiedsafhankelijk.

4.5.3 Onteigening

Indien minnelijke verwerving niet mogelijk is, maar de gemeente ter uitvoering van zijn beleid over bepaalde gronden wenst te beschikken, staat de gemeente het middel van onteigening ter beschikking. Verwerving vindt dan onder dwang plaats. Het onteigeningstraject is gebonden aan een aantal procedurele en andere regels als omschreven in de Onteigeningswet. Alvorens het juridische traject wordt ingeslagen, moeten de gemeente en de eigenaar eerst proberen tot minnelijke overeenstemming te komen.

Enkele belangrijke uitgangspunten van de Onteigeningswet zijn:

- De waarde van een te onteigenen onroerende zaak moet worden benaderd vanuit het oogpunt van de werkelijke waarde, dat wil zeggen de verkoopwaarde in het economisch verkeer;

- Er dient sprake te zijn van een volledige schadevergoeding waarbij de eigenaar van het onroerende goed er ten gevolge van de onteigening niet in inkomen of vermogenspositie op achteruit of vooruit mag gaan. Bij de schadeloosstelling hoort alle schade die een rechtstreeks en noodzakelijk gevolg is van de onteigening van de zaak;
- Er wordt veel waarde gehecht aan het recht op zelfrealisatie door de grondeigenaar. Dit houdt in dat als de eigenaar bereid en in staat is een ontwikkeling zelfstandig te realiseren, hij hiertoe mag overgaan;
- De bestemming moet tot stand zijn gekomen voordat onteigening kan worden uitgesproken.

Bij het bepalen van de onteigeningswaarde wordt te allen tijde een onafhankelijk taxateur door de gemeente betrokken.

4.5.4 Strategische aankopen

Met strategische aankopen worden grondaankopen bedoeld waarvoor nog geen uitgewerkt plan is. Met strategische aankopen anticipeert de gemeente op mogelijke toekomstige ontwikkelingen. Door de gemeente wordt niet strategisch verworven. Er is dan ook geen strategisch budget voor grondaankopen.

4.5.5 Wet Voorkeursrecht Gemeenten

De Wet Voorkeursrecht Gemeenten (Wvg) geeft gemeenten het wettelijke recht (en geen plicht) van voorrang op de verwerving van onroerende zaken.

Deze wet kent drie doelen:

- Het versterken van de regierol van gemeenten bij de uitvoering van ruimtelijk beleid;
- Meer inzichtelijkheid in de grondmarkt;
- Prijsbeheersing.

Het voorkeursrecht houdt in dat eigenaren, als zij willen vervreemden, eerst de gemeente in de gelegenheid dienen te stellen de betreffende onroerende zaak te verwerven. Op deze wijze biedt het voorkeursrecht gedurende het planvormingsproces bescherming tegen ongewenste verkopen en mogelijke speculatie.

De gemeente moet bij aanbieding door de eigenaar beslissen of ze koopt. Zo niet, dan kan de eigenaar 3 jaar vrij de markt op.

4.5.6 Voorbereidingsbesluit

Een voorbereidingsbesluit is een verklaring van de gemeenteraad dat een bestemmingsplan voor het betreffende gebied wordt voorbereid. Met dit besluit wordt een voorbereidingsbescherming beoogd, waarmee een aanhoudingsplicht geldt voor bouw- en aanlegactiviteiten. Dit betekent dat bouwvergunningen die passen binnen het van kracht zijnde bestemmingsplan toch nog niet mogen worden verleend.

Een voorbereidingsbesluit heeft twee belangrijke functies. Op de eerste plaats kan met een voorbereidingsbesluit worden voorkomen dat alsnog in het kader van de toekomstige ontwikkeling ongewenste bouw- en aanlegactiviteiten plaats vinden, die op grond van het geldende bestemmingsplan wel zijn toegestaan. Er wordt als het ware een “standstill” geïntroduceerd. Anderzijds biedt het voorbereidingsbesluit ook de mogelijkheid om te anticiperen op een beoogde ontwikkeling door medewerking te verlenen aan bouwplannen, welke passen in het in voorbereiding zijnde bestemmingsplan.

Een voorbereidingsbesluit geldt in principe voor een jaar. Als binnen deze periode een nieuw ontwerpbestemmingsplan voor dit gebied ter inzage wordt gelegd, neemt het ontwerpbestemmingsplan de beschermende werking van het voorbereidingsbesluit over. Wanneer er echter geen ontwerpbestemmingsplan binnen de termijn van 1 jaar ter inzage wordt gelegd, dan vervalt het voorbereidingsbesluit en moeten alle aangehouden bouwaanvragen alsnog worden verleend. Een voorbereidingsbesluit kan dus niet worden verlengd.

Een voorbereidingsbesluit wordt door de gemeenteraad vastgesteld. Tegen een voorbereidingsbesluit kan geen bezwaar of beroep worden ingesteld. De procedure van een voorbereidingsbesluit valt niet onder de Wabo.

Beleidskeuze 7:

De gemeente Deurne koopt in principe geen gronden of gebouwen (strategisch) aan. Bij particuliere exploitaties wil de gemeente onder voorwaarden de Onteigeningswet en de Wet Voorkeursrecht Gemeenten onder voorwaarden inzetten, om zo maatschappelijk en bestuurlijk gewenste ontwikkelingen te faciliteren. De voorwaarden zijn dat:

- De initiatiefnemer serieuze pogingen tot verwerving heeft gedaan maar niet tot overeenstemming is gekomen;
- De verwerving noodzakelijk is om de ontwikkeling financieel en/of ruimtelijk mogelijk te maken;
- Vooraf financiële afspraken zijn gemaakt met de ontwikkelende partij over onder andere de kosten die met de verwerving samenhangen.

5 Financieel management

Het Besluit Begroten en Verantwoorden provincies en gemeenten (BBV) stelt richtlijnen voor de grondexploitaties. De commissie BBV is ingesteld om te zorgen voor een eenduidige uitvoering en toepassing van de BBV-richtlijnen. In dit hoofdstuk bepaalt de gemeente hoe ze met deze richtlijnen omgaat, met het voorzichtigheidsbeginsel en transparantie als uitgangspunten. Eventuele wijzigingen in wet- en regelgeving worden met deze uitgangspunten vertaald en geborgd.

5.1 Financieel kader

De toenemende verliezen op de grondexploitaties leiden tot meer zorgen en meer vragen bij het gemeentebestuur en bij de burgers van de gemeente Deurne. De gemeente wil hier actief op sturen en stelt het voorzichtigheidsbeginsel en transparantie centraal. De implementatie hiervan staat in deze paragraaf omschreven.

De gemeente gaat uit van het **voorzichtigheidsbeginsel**. De gemeente verstaat hieronder dat:

- In de initiatiefase en definitiefase een globale begroting wordt gemaakt. Een marge van 20% is in deze fase niet vreemd. In het vervolg wordt een kleinere foutmarge nagestreefd bij de uitwerking tot een minimum niveau van 5%;
- Kosten en opbrengsten reëel geraamd worden;
- De financiële parameters (inflatie, grondprijs en rente) jaarlijks herijkt worden;
- Exploitatiebegrotingen twee keer per jaar worden opgesteld;
- Verliezen twee keer per jaar actueel worden afgedekt;
- Winsten pas genomen worden als die zijn gerealiseerd;
- In grondexploitaties geen dotaties worden geraamd in reserves en voorzieningen die niet strikt noodzakelijk zijn voor het ontwikkelen van het plan;
- Subsidies en andere bijdragen onderdeel worden van de begroting nadat ze definitief zijn toegezegd;
- De risico's op programma en projectniveau jaarlijks worden herijkt en beheerd;
- Prioriteit uitgaat naar het opbouwen van weerstandsvermogen om toekomstige risico's op te kunnen vangen;
- Financiële parameters jaarlijks worden herijkt op basis van actuele inzichten;
- Een post onvoorzien opgenomen wordt in de grondexploitaties van 5%.

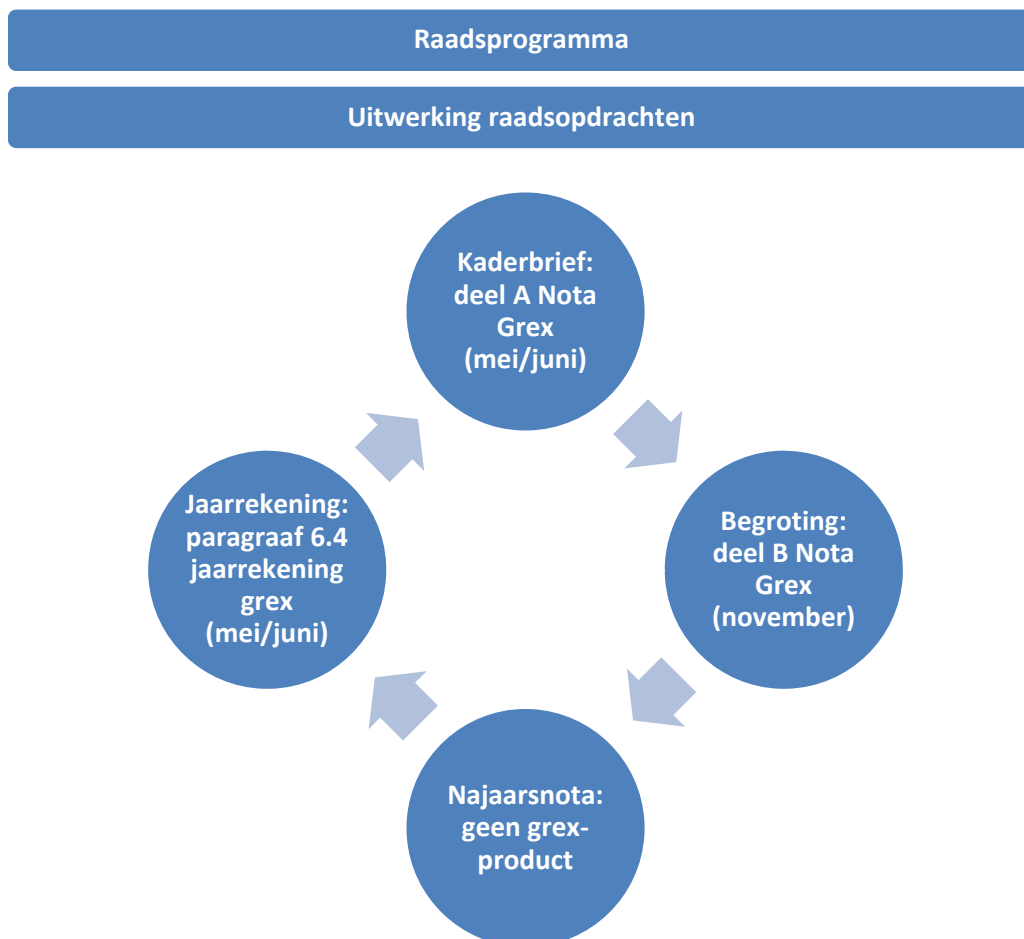
De gemeente wil **transparant** handelen. Dit doet de gemeente door:

- De gemeenteraad te informeren over de lokale, regionale en landelijke maatschappelijke en economische ontwikkelingen en wat de (mogelijke) effecten daarvan zijn op de gemeentelijke en particuliere grondexploitaties en bouwplannen;
- De gemeenteraad besluitvormend te betrekken bij het opstarten en afsluiten van een grondexploitatieproject;
- In de grondexploitaties volgens een helder eenduidig werkproces te werken. De gemeenteraad wordt besluitvormend betrokken als het project substantieel wijzigt op het gebied van programma, geld en/of kwaliteit (stoplichtmodel);
- De gemeenteraad besluitvormend te betrekken bij de producten van de beleidscyclus;
- De gemeenteraad op vaste momenten te informeren over de grondexploitatieprojecten en de risico's die ermee samenhangen;
- Deze Nota Grondbeleid op te stellen en consequent uitvoering te geven aan de kaders die hierin zijn gesteld. Afwijken van deze nota kan alleen in bijzondere omstandigheden en bij goedkeuren van de gemeenteraad.

5.2 Beleidscyclus

In de beleidscyclus wordt de begroting en de verantwoording geborgd. De beleidscyclus is een cyclisch proces waarbinnen de gemeenteraad jaarlijks op vier momenten besluitvormend wordt betrokken. Dit zijn de momenten waar ze haar kaderstellende rol (wat wil ze bereiken), het budgetrecht (wat mag het kosten en welke risico's gaat de gemeente aan) en haar controlerende taak (wat is gerealiseerd en wat heeft dat gekost) laat gelden.

Voor de reguliere gemeentelijke producten worden doelstellingen en budgetten per jaar beschikbaar gesteld. Bij grondexploitaties is dit anders. In een projectplan worden de inhoudelijke doelstellingen vastgelegd, in de grondexploitatie de financiële vertaling. Omdat een project altijd meerdere jaren bestrijkt, worden budgetten over meerdere jaren verdeeld. Een budget wat in het ene jaar niet wordt uitgegeven, wordt op een later moment alsnog uitgegeven. Ten tweede verlopen kosten en opbrengsten niet lineair. In grondexploitaties lopen de kosten vaak voor op de opbrengsten, al zijn ze in de tijd wel van elkaar afhankelijk. Dit maakt dat de begroting en verantwoording van grondexploitaties anders is dan bij reguliere gemeentelijke producten.



Figuur 5.1 : Begroting en verantwoording van grondexploitaties in de beleidscyclus

De grondexploitatie haakt aan op de beleidscyclus met de volgende producten:

1. Kaderbrief: Nota Grondexploitaties deel A;
2. Begroting: Nota Grondexploitaties deel B, inclusief risicomanagement;
3. Jaarrekening: Paragraaf 6.4 van de jaarrekening algemene dienst;
4. Managementrapportages: Als informatieve bijlage bij de begroting en jaarrekening.

Nota Grondexploitaties deel A en deel B

De Nota Grondexploitaties geeft weer op welke wijze de gemeente Deurne haar grondexploitaties inzet om het beleid uit te voeren en welke middelen zij daarvoor beschikbaar stelt. Deel A is het beleidsmatige deel (waar de grondexploitaties voor in te zetten) en deel B is het financiële deel (hoeveel gaat het kosten/opbrengen en wat zijn de risico's).

De Nota Grondexploitaties deel A is een onderdeel van de Kaderbrief, die jaarlijks in mei/juni ter besluitvorming aan de gemeenteraad wordt voorgelegd. De actuele ontwikkelingen en gegevens (aantallen en typen) en de gerealiseerde afzet worden afgezet tegen de vastgestelde beleidskaders. Deze inzichten leiden tot bijsturing van de programma's voor wonen, werken en detailhandel en tot bijsturing van het financiële kader (rente, parameters, grondprijzen). Bijsturing in programma's en in het financiële kader leidt tot bijstellingen op projectniveau. Voor de afstemming tussen programma en projecten wordt de rendementsmatrix toegepast.

De Nota Grondexploitaties deel B is een onderdeel van de begroting, die jaarlijks in oktober/november ter besluitvorming aan de gemeenteraad wordt voorgelegd. Deel B is een financiële vertaling van deel A. Hierin worden de resultaten van de exploitaties en de financiële positie van de grondexploitaties gepresenteerd, worden risico's benoemd en gekwantificeerd en wordt omschreven hoe met die risico's wordt omgegaan. Bij de begroting wordt duidelijk wat een bijsturing in het programma financieel voor de grondexploitaties betekent.

Jaarrekening

Met de jaarrekening wordt verantwoording afgelegd over de behaalde resultaten van de grondexploitaties. Wat hier minimaal in terugkomt, zijn de gerealiseerde kosten en opbrengsten, extra uitgaven of opbrengsten en een toelichting hierop. Op basis van deze inzichten worden de exploitatiere-sultaten opnieuw berekend. Als de jaarrekening aanleiding geeft om de fasering of belangrijke wijzigingen in projecten aan te passen, dan wordt hiermee rekening gehouden in de geactualiseerde berekeningen.

De geactualiseerde berekeningen vormen de basis voor het bepalen van de financiële positie van de grondexploitaties. Het verlies wordt actueel voorzien bij de jaarrekening.

Managementrapportages

Twee keer per jaar informeert het college de gemeenteraad over de belangrijkste grondexploitaties. Dit doet ze door middel van de managementrapportages. In deze rapportages komen een beschrijving van het project, de organisatiestructuur en betrokken partijen, de fase waarin het project zich bevindt, de financiële situatie, de actuele ontwikkelingen en het risicomanagement aan de orde. Deze managementrapportages zijn vertrouwelijk. Als de gemeenteraad op basis van de managementrapportages aanleiding ziet om de informatie uitgebreider te behandelen, dan kan het presidium besluiten om het project te agenderen voor een raadscommissie.

5.3 Grondexploitatieprojecten

Projecten waarbij sprake is van grondontwikkeling, dit kan door een bestemmingswijziging en/of werkzaamheden die grond tot bouwen geschikt maken, worden als grondexploitatie begroot en verantwoord. Een opstalexploitatie maakt nadrukkelijk geen onderdeel uit van de grondexploitatie, ook niet als de gemeente zelf de opstal ontwikkelt.

Op basis van het BBV wordt een onderscheid gemaakt tussen drie soorten gronden en grondexploitaties. De commissie BBV is ingesteld om te zorgen voor een eenduidige uitvoering en toepassing van het BBV. Zij stelt dat de waardering van de gronden afhangt van de *zekerheid* en *termijn* van een ontwikkeling:

- **Bouwgrond In Exploitatie (BIE):**
Dit is een grondexploitatie in uitvoering. De Gemeenteraad heeft dan de grondexploitatiebegroting vastgesteld die wordt uitgevoerd. Dat geeft vervaardigingskosten van bouwrijp en woonrijp maken van de locatie. Die kosten worden geactiveerd ofwel bijgeschreven op het balansactief. Activering van de gemaakte kosten is acceptabel omdat een grondexploitatie geen eenjarig proces is. Is er sprake van een gepland tekort dan wordt dat verlies onmiddellijk genomen in de vorm van een afboeking of een voorziening. De gemeente Deurne hanteert de volgende uitgangspunten waarbinnen sprake is van een BIE:
 - de ontwikkeling is gestart of start op korte termijn en de eindtermijn binnen nu en 10 jaar ligt;
 - de gronden worden gewaardeerd tegen de geprognosticeerde verkoopwaarde;
 - gecalculerde toekomstige tekorten op BIE's worden actueel financieel gedekt in de Voorziening Verlieslatende Exploitaties.
- **Niet in exploitatie genomen gronden (NIEGG):**
Meestal zijn deze locaties anticiperend of strategisch aangekocht. Voor deze locaties is geen concreet programma (meer) en geen grondexploitatiebegroting, maar de grond past wel in gedachten (verwachtingen) over gemeentelijke bebouwingsuitbreiding. Voor deze grond moet een reëel en stellig voornemen bestaan dat deze in de nabije toekomst wordt bebouwd. Deze verwachting moet zijn gebaseerd op een raadsbesluit, gezien de budgettaire gevolgen (op middel lange termijn). In dit besluit dient de raad inhoud te geven aan ambitie en planperiode. De gemeente Deurne hanteert de volgende uitgangspunten waarbinnen sprake is van een NIEGG:
 - Het ontwikkelperspectief bevindt op de middel lange termijn, tussen 10 tot 20 jaar;
 - De gemeentelijke structuurvisie is de basis voor het toekomstige programma per locatie;
 - Omdat er nog geen grondexploitatiebegroting is, worden deze gronden en/of gebouwen gewaardeerd tegen maximaal de actuele marktwaarde (hiermee wordt de bestemming bedoeld waarin de grond of het gebouw is aangekocht). De actuele marktwaarde is de agrarische waarde of de WOZ-waarde in het geval de grond is bebouwd;
 - Activering van gemaakte en te maken kosten, inclusief rente, is mogelijk tot deze waarde. Dit brengt een periodieke controle van de boekwaarde versus marktwaarde met zich mee. De gecalculerde tekorten op NIEGG's moeten actueel financieel gedekt zijn. De gemeente Deurne dekt de verliezen af in de Voorziening Verlieslatende Exploitaties.
- **Materiële Vaste Activa (MVA):**
Dit zijn gronden en gebouwen met een vaste bestemming en niet in een transformatieproces zitten, zoals ondergronden en ruilgronden. Omdat er geen sprake is van een transformatieproces, zijn ze niet vlottend maar staan ze als vaste activa op de balans (Staat C van de Algemene Dienst). Op de boekwaarde van deze eigendommen worden geen kosten toegerekend. Op grond mag niet worden afgeschreven. Op gebouwen moet worden afgeschreven. De gemeente Deurne schrijft gebouwen annuïtair af in 40 jaar.

Bij een aantal projecten is een mengvorm mogelijk, waarin een deel in ontwikkeling wordt genomen en een ander deel van de locatie niet. In deze situaties wordt het te ontwikkelen deel als BIE benaderd en het niet te ontwikkelen deel als NIEGG.

5.4 Winsten, verliezen, fondsen en voorzieningen

De BBV bepaalt dat voorziene verliezen genomen moeten worden zodra ze bekend zijn. Winsten mogen pas genomen worden als ze met voldoende zekerheden vaststaan.

De gemeente Deurne heeft sinds 2011 alle fondsen⁴ en voorzieningen uit haar grondexploitaties geschrapt, met uitzondering van de:

- Voorziening Verlieslatende Exploitaties (VVE);
- Algemene Reserve Grondexploitaties (ARG).

Het exploitatieresultaat van alle verlieslatende exploitaties wordt direct en actueel afgedekt in de Voorziening Verlieslatende Exploitaties. Het verlies wordt voorzien op basis van het netto contante waarde resultaat (de waarde van het verlies anno nu), vermeerderd met rente. Dit stelt de gemeente in staat om bij de beëindiging van het project het volwaardige verlies te kunnen nemen.

Het exploitatieresultaat van winstgevendende exploitaties komt in de Algemene Reserve Grondexploitaties. Deze reserve is bedoeld om risico's in grondexploitaties financieel op te kunnen vangen. Een positief exploitatieresultaat wordt in basis in de ARG gebracht bij beëindiging van een project. Dit is het weerstandsvermogen van de grondexploitaties.

De VVE en de ARG zijn communicerende vaten. Als het verlies toeneemt wordt de verliesvoorziening aangevuld met middelen uit de ARG. Als het verlies afneemt vloeien middelen uit de VVE terug naar de ARG.

Als er acute aanleiding is om de verliesvoorziening aan te vullen en de ARG biedt daartoe onvoldoende ruimte, dan is tussentijdse winstneming een mogelijkheid. In alle andere gevallen wordt pas winst genomen bij beëindiging van een project. Alleen als aan alle onderstaande vier criteria wordt voldaan, kan tussentijds winst worden genomen:

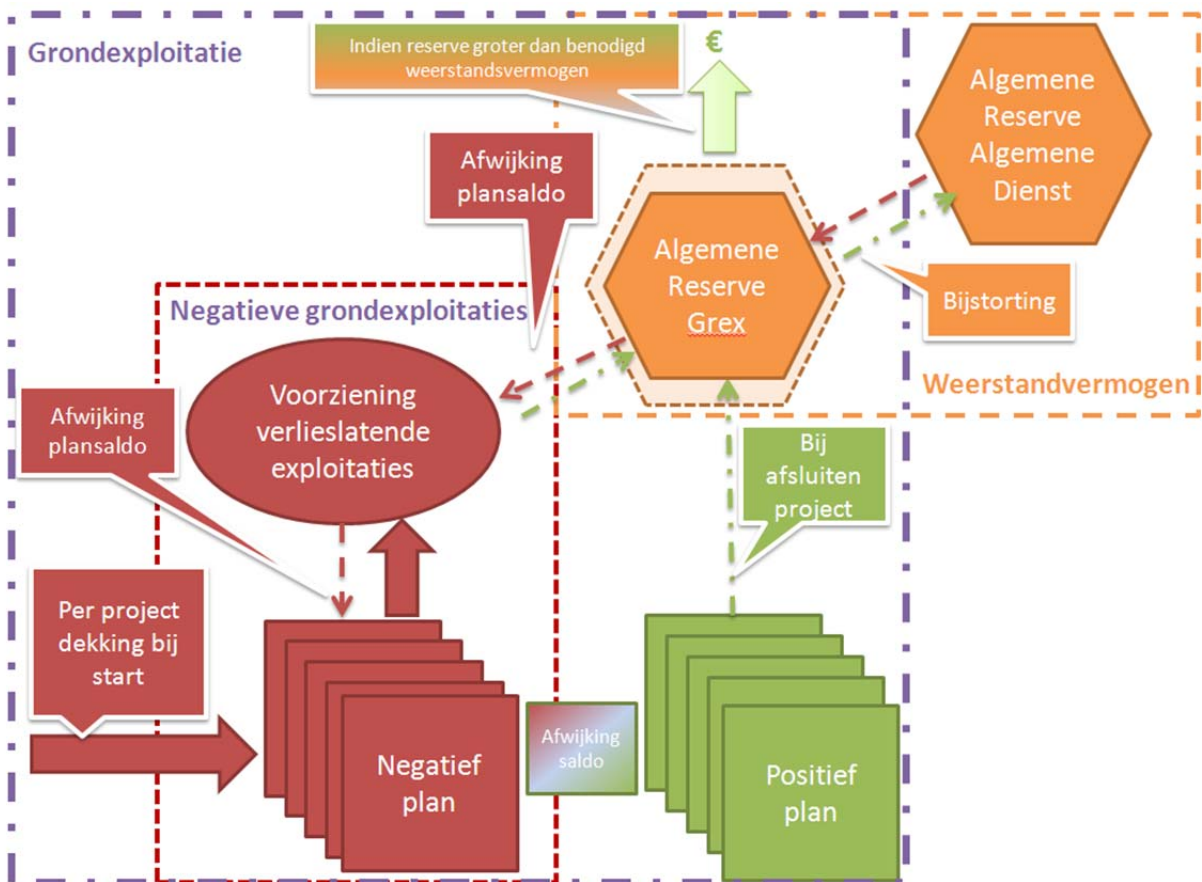
- I. De boekwaarde is gunstig. Dit wil zeggen dat in het project tot aan de genoemde datum meer inkomsten dan uitgaven zijn gerealiseerd. Dit zijn historische inkomsten en uitgaven, waarop geen invloed meer is. De boekwaarde zegt niets over toekomstige inkomsten en uitgaven (begroting);
- II. Het exploitatieresultaat is positief. Vanuit de boekwaarde worden de toekomstige inkomsten en uitgaven geraamd en gefaseerd (rente-effect). De boekwaarde, samen met de geraamde inkomsten en uitgaven, bepalen het exploitatieresultaat. Als *alle* inkomsten in het project groter zijn dan *alle* kosten in het project, is sprake van een positief exploitatieresultaat (een winstgevendende grondexploitatie);

Een gunstige boekwaarde en een positief exploitatieresultaat geven een mogelijke basis voor tussentijdse winstneming. Met tussentijdse winstneming wordt letterlijk 'een bedrag' uit de exploitatie gehaald om de Algemene Reserve Grondexploitaties aan te vullen. De boekwaarde én het exploitatieresultaat blijven positief, al zullen beide afnemen. Belangrijks is dat er voldoende ruimte blijft.

- III. Na tussentijdse winstneming blijft er voldoende ruimte om nog te maken kosten en eventuele risico's op te vangen. De basislijn is dat de boekwaarde minimaal op het niveau moet zijn de geraamde kosten plus 20%, niet rekening houdend met aanbestedingsvoordelen. Per project zijn de risico's (lees kansen en bedreigingen) anders. Van de basislijn kan worden afgeweken als hier de risico's aanleiding toe geven. De risico's worden dan integraal beoordeeld;

⁴ De bovenwijkse- en bovenplanse kosten die volgens de Nota Kostenverhaal worden verhaald op de initiatiefnemers rekenen af naar fondsen bij de Algemene Dienst en zijn geen onderdeel van de grondexploitaties.

IV. Het exploitatieresultaat moet ook na tussentijdse winstneming positief blijven.



Figuur 5.2: Verliesvoorziening en Reserves in samenhang

Als blijkt dat de aanvullende verliezen niet met de ARG kunnen worden opgevangen, dan wordt een beroep gedaan op de Algemene Reserve van de Algemene Dienst.

In bovenstaande figuur is schematisch weergegeven hoe de exploitatieplannen, de Voorziening Verlieslatende Exploitaties, de Algemene Reserve Grondexploitaties en de Algemene Reserve Algemene Dienst met elkaar samenhangen.

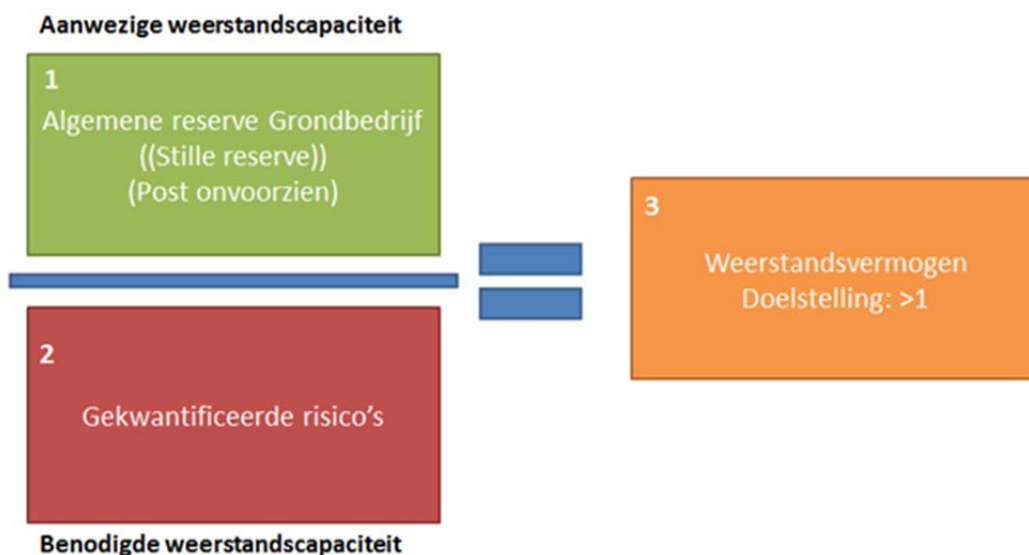
5.5 Risicomanagement

Een actief grondbeleid brengt risico's met zich mee. Het beheersen van risico's doet de gemeente met risicomanagement. Risicomanagement bestaat uit duiden, beschrijven, kwantificeren, monitoren, aanpakken en financieel voorzien van risico's. Er is sprake van een risico als er binnen of buiten het project iets gebeurt, dat het project positief (kansen) of negatief (bedreigingen) beïnvloed.

De uitdaging is om de bedreigingen te verkleinen en de kansen te benutten. Hiervoor zijn grofweg vier strategieën: ontlopen, ombuigen, verleggen of accepteren. In alle gevallen moet de gemeente als grondexploitant actie ondernemen. In projecten waarin de gemeente samenwerkt met marktpartijen vraagt risicobeheersing vaak om een gezamenlijke aanpak. Hoe eerder een risico bekend is, hoe beter de gemeente in staat is om erop in te spelen.

Risicomanagement kent drie niveaus: project-, programma- en regionaal niveau. De eerste twee krijgen prioriteit. De meest vanzelfsprekende is risicomanagement op projectniveau. Dit zijn veelal specifieke risico's die direct voortkomen uit het project. Vaak, maar niet altijd, zijn deze risico's te beheersen. Dit is een verschil met de risico's op programmaniveau. Dit zijn veelal risico's die voortkomen uit macro-economische en maatschappelijke omstandigheden. De invloed van de gemeente beperkt zich vooral tot het accepteren van het risico en het anticiperen erop. Bijvoorbeeld door tussen projecten te prioriteren. Risico's op regionaal niveau kennen twee aspecten. De eerste is de regionale marktontwikkelingen. Het tweede aspect zijn regionale afspraken die in het SRE worden gemaakt ten aanzien van volkshuisvesting en economische ontwikkeling. Afspraken op SRE-niveau worden gemaakt met als doel om gemeentelijke programma's te versterken en overaanbod te voorkomen. Een kans is dat versterking wordt bereikt, een bedreiging is regionaal overaanbod.

Twee keer per jaar wordt aan de gemeenteraad gerapporteerd over het risicomanagement op projectniveau. Risicomanagement is een onderdeel van de managementrapportages. Eén keer per jaar, in deel B van de Nota Grondexploitatie, wordt ook het programmarisico betrokken. Het gekwantificeerde financiële effect van het risico bepaalt samen met de kans dat optreden de benodigde weerstandscapaciteit. De aanwezige weerstandscapaciteit is belegd in de Algemene Reserve Grondexploitatie en in posten onvoorzien. De verhouding tussen de aanwezige en benodigde weerstandscapaciteit is het weerstandsvermogen. De gemeente streeft naar een weerstandsvermogen van minimaal 1. Dit doet ze door de benodigde weerstandscapaciteit te verkleinen. Beheersmaatregelen helpen hierbij. Daarnaast bouwt de gemeente weerstandscapaciteit op door winsten van positieve grondexploitatie aan de Algemene reserve Grondbedrijf toe te voegen. Pas als het benodigde weerstandsvermogen is bereikt, vallen middelen vrij ten behoeve van andere doeleinden. Risicomanagement wordt in de komende jaren verder geprofessionaliseerd en de gemeenteraad zal hier expliciet bij worden betrokken.



Figuur 5.3: Weerstandsvermogen

Beleidskeuze 8:

De gemeente Deurne hanteert het voorzichtigheidsbeginsel en voert een transparant grondbeleid. Dit doet de gemeente onder andere door middel van actief risicomanagement en duidelijke gedrags- en spelregels. De gemeente voert actief risicomanagement door:

- Jaarlijks de risico's in beeld te brengen/herijken en financieel te kwantificeren;
- Beheersmaatregelen te treffen en te monitoren;
- Opbouwen van voldoende weerstandsvermogen, tot minimaal het niveau om de berekende risico's op te kunnen vangen (minimaal vermogen van 1).

5.6 Grondprijzen en methodiek

De gemeente Deurne hanteert vaste grondprijzen voor woningbouw, industrie en detailhandel. Vaste grondprijzen worden jaarlijks vastgesteld en variëren tussen sectoren. Kenmerkend voor een vaste grondprijs is dat ze weinig differentiëren tussen locaties, doelgroepen en kwaliteit. Dit is een aanbodgerichte methode en in goede tijden stegen de grondprijzen hard mee. Sinds 2010 zijn de vaste grondprijzen bevroren. Dit als gevolg van de economische ontwikkelingen, de aangescherpte hypotheekisen en het lage consumentenvertrouwen. In goede tijden werd de stijgende vaste grondprijs geaccepteerd. In een markt waarin niet het aanbod maar de vraag centraal staat, is maatwerk nodig.

Een algemene grondprijsverlaging is volgens de gemeente geen oplossing omdat het effect hiervan op de totale woningwaarde beperkt is. Een verlaging van de grondprijs met 10% heeft een beperkt effect van 2,5% op de vrij op naam (v.o.n.)waarde. Dit vanuit de veronderstelling dat de grondwaarde 25% is van de totale woningwaarde. Daarentegen is het effect op de financiële resultaten van de grondexploitaties groot. In de volle breedte gaat dit al snel om enkele miljoenen euro's. Daarbij komt dat een overhaaste reactie niet op zijn plaats is, rekening houdend met de effecten op de bestaande markt. Verkoop van bestaande woningen wordt moeilijker door grondprijsverlaging.

De kwaliteit die de gemeente wil toevoegen door de herontwikkeling van locaties en het toevoegen van woningen is tegen de achtergrond van de economische en maatschappelijke ontwikkelingen van uitermate groot belang. De ruimtelijke, economische en volkshuisvestelijke structuur wordt voor minimaal 40 jaar neergezet. Lange termijn doelstellingen borgen is daarom van grote waarde. Toch gaat dit niet altijd goed. Zo concludeerde Deloitte in 2012 dat in veel gemeenten de sociale taakstelling in projecten wordt los gelaten om projecten financieel haalbaar te maken⁵ en zo ontwikkelaars betrokken te houden bij de planontwikkeling. De gemeente Deurne vindt het belangrijk om haar lange termijn doelstellingen te borgen. Behalve dat ze hier vanuit haar publiekrechtelijke rol op inzet, doet ze dit ook vanuit haar privaatrechtelijke rol. Geen algemene grondprijsverlaging maar gerichte maatregelen, afhankelijk van doelgroep en locatie, aansluitend op de lange termijn beleidsdoelen.

De gemeente moet minimaal een marktconforme prijs hanteren om staatssteun en concurrentievervalsing te voorkomen. Er zijn diverse methoden om de grondwaarde te bepalen. De eerste twee methodes richten zich op de vraagzijde:

Residuele methode: de waarde van de grond wordt bepaald door het verschil tussen de toekomstige inkomsten uit vastgoed en de toekomstige investeringen die nodig zijn om die inkomsten te realiseren. Daarmee wordt de grondprijs (het residu) afhankelijk van functie, locatie, markt en vereiste kwaliteit. Deze methode heeft als voordeel dat de waardering transparant en communiceerbaar is;

⁵ Sociale woningbouw in gebiedsontwikkeling. De 30% voorbij?, Deloitte Real Estate Advisory, mei 2012

<u>Grondquotemethode:</u>	de grondprijs is een percentage van de vrij op naam prijs. De grondprijs is dan afhankelijk van de waarde van de opstal. Voor het bepalen van de grondquote (de verhouding) wordt de residuele methode als onderbouwing gebruikt. De grondquote neemt doorgaans toe naarmate het vastgoed duurder wordt;
<u>Vaste grondprijs:</u>	per vierkante meter of eenheid: het geeft duidelijk naar de markt, maar beweegt niet mee met de markt. Bovendien is er geen differentiatie tussen locaties en doelgroepen. Sturen met prijsbeleid is dan ook niet mogelijk;
<u>Comparatieve methode:</u>	grondprijzen worden vergeleken met omliggende gemeenten, de regio en bovenregionaal. Op basis hiervan kunnen dan vaste grondprijzen worden vastgesteld;
<u>Kostprijsmethode:</u>	de grondprijs wordt bepaald door alle kosten (verwerving, bouw- en woonrijpmaken, plankosten, rente, etc.) bij elkaar op te tellen en te delen door het aantal vierkante meters;
<u>Taxatie-methode:</u>	een taxateur bepaalt de prijs op basis van de lokale/regionale markt;
<u>Openbare inschrijving:</u>	de markt bepaalt de prijs. Na een biedingsproces wordt de marktwaarde bepaald.

De gemeente Deurne wil haar grondprijsbeleid gebruiken als sturingsinstrument. Dit doet ze door haar vaste grondprijsbeleid te combineren met een meer gedifferentieerd grondprijsbeleid. De gemeente stimuleert op deze manier initiatiefnemers en ontwikkelaars om projecten te ontwikkelen die beleidsmatige prioriteit hebben.

De gemeente bepaalt haar vaste grondprijs door haar grondprijzen te vergelijken met de gemeentelijke grondprijzen bij omliggende gemeenten en vooral door rekening te houden met de prijsontwikkeling in de bestaande voorraad. Ze wil zo voorkomen dat de markt verder wordt verstoord. De gemeente is terughoudend bij projecten die (in de toekomst) tot verdringing op de bestaande markt leiden. Een sprekend voorbeeld is het aanbod van nieuwe bedrijventerreinen. De uitgifte van nieuw bedrijventerrein concurreert met de herstructurering van bestaande locaties op bestaande bedrijventerreinen. Herstructurering heeft beleidsmatige prioriteit. Dit is voor de gemeente aanleiding om de grondprijzen van nieuw bedrijventerrein niet naar beneden bij te stellen.

Voor grote woningbouwkavels wordt de prijs op basis van een staffel bepaald. Waar eerder grote kavels een relatief hogere waarde hadden dan kleinere kavels, zien we nu het omgekeerde. Met deze staffel wordt een balans gezocht tussen de verkoopkansen en het voorkomen van concurrentie met bestaande grote woningen. Dit wil zeggen dat de grondprijs niet te hoog moet zijn, waardoor de kavels niet worden verkocht en dat de grondprijs niet lager is dan de grondprijs onder bestaande grote woningen. Bij de uitwerking van deze staffel wordt onderscheid gemaakt tussen kavels binnen de bebouwde kom en kavels in het buitengebied.

Naast het handhaven van de vaste grondprijs gaat de gemeente voor projecten met een beleidsmatige prioriteit de grondprijzen differentiëren. Deze projecten krijgen beleidsmatige prioriteit vanwege de maatschappelijke effecten. De beleidsdoelstellingen zijn vastgelegd in het sectoraal gemeentelijk beleid. Voor deze projecten worden specifieke methoden toegepast. Het is maatwerk om tot een grondprijs te komen. In de onderstaande tabel staan de methodes die als hulpmiddel worden gebruikt om tot een grondprijs te komen. Het college berekent de grondprijs en legt deze jaarlijks, als onderdeel van deel A van de Nota Grondexploitatie, ter besluitvorming voor aan de gemeenteraad. Bij onverwachte wijzigingen in een project, gebruikt het college deze methoden voor de onderhandeling.

Type	Kavelomvang	Methode: prijs bepalen o.b.v.
Sociale huurwoningen (afspraken in SRE-verband) - Grondgebonden	Nader te bepalen	Nader te bepalen
- Gestapelde bouw	Per situatie verschillend	Een afgeleide grondprijs per appartement
Goedkope koopwoningen (afspraken in SRE-verband)	Nader te bepalen	Residuele toets en kostprijsberekening
Zorgwoningen en huisvesting bijzondere doelgroepen	Per situatie verschillend	Aantal geplaatste personen
Zorg en voorzieningen bijzondere doelgroepen	Per situatie verschillend	Residuele toets en kostprijsberekening
Herstructureringslocaties bestaande bedrijventerreinen	Per situatie verschillend	Residuele toets en kostprijsberekening

Dit betekent dat voor projecten binnen de bovenstaande categorieën de grondprijs afhankelijk is per situatie. Vooral in de situaties dat residueel wordt getoetst, gaan nadrukkelijker de locatiekwaliteiten, de kavelomvang, de economische omstandigheden en de vereiste kwaliteiten een rol spelen bij de bepaling van de grondprijs. Dit leidt tot meer differentiatie tussen projecten en locaties. Grondprijzen kunnen dalen maar ook stijgen. Bij een verlaging van de grondprijs kan spanning ontstaan tussen de exploitatieresultaten en de algemene financiële situatie. Dit wordt dan betrokken bij het nemen van besluiten.

Twee relevante werkafspraken:

- Bij het maken van een residuele berekening wordt een onafhankelijk taxateur betrokken. De taxateur houdt rekening met de lokale omstandigheden en de situatie op de vastgoedmarkt;
- Bij de verkoop van gronden wordt een anti-speculatiebeding opgenomen.

De uitwerking van het grondprijsbeleid vindt in 2014 per project gefaseerd plaats. De gemeenteraad stelt de grondprijzen na deze uitwerking afzonderlijk vast. Bij projecten waar de gemeente met ontwikkelaars of de woningbouwcorporaties al specifieke afspraken heeft gemaakt, blijven die afspraken in basis het uitgangspunt.

5.7 Uitgeven in erfpacht

In plaats van de grond te verkopen, kan erfpacht worden gehanteerd. Erfpacht wordt ingezet om invloed te houden op de ruimtelijke ontwikkeling of als financieel instrument. Als financieel instrument kan met erfpacht de leencapaciteit van de consument worden vergroot en kan de gemeente profiteren van de waarde stijging (of –daling). De gemeente Deurne zet erfpacht in, omwille van de financierbaarheid van de woning en dynamiek op de woningmarkt.

Met toepassing van erfpacht wordt de verkoopprijs van de nieuwbouwwoning verlaagd (omdat de grond niet wordt mee verkocht) en de leencapaciteit voor de consument vergroot. Dit betekent dat woningen beschikbaar komen voor een grotere doelgroep. Uitgangspunt is dat de gemeente een iets lagere rente in rekening kan brengen, maar vooral doordat de erfpachtcanon een aflossingsvrij karakter heeft. De canon stijgt weliswaar met 2,0% per jaar, maar bij een normale inkomensontwikkeling is dat goed betaalbaar. Vooral bij starters is een inkomensstijging aannemelijk. Bovendien is er zekerheid over de ontwikkeling van de canon. De hypotheekrente staat slechts 10 jaar vast, en na die periode is het maar de vraag hoe de rente zich heeft ontwikkeld.

Bij deze vorm van erfpacht erfpacht zijn geen verrassingen. Om erfpacht voor de consument en de financiers aantrekkelijk te maken, moet de constructie uitblinken in eenvoud: voortdurende erfpacht zonder tijdvakken, bij voorkeur met een vaste index en tussentijds de mogelijkheid tot afkoop van de erfpacht. Het verloop van de canon is daarbij bijzonder voorspelbaar. Bij bebouwingsuitbreiding, bij waarde stijging en bij doorverkoop geldt geen afroaming, en de woning is zonder tussenkomst van de gemeente gewoon te verkopen.

Behalve voor de consument zijn er ook voordelen voor de ontwikkelaar. De grond kan bij start bouw in erfpacht worden uitgegeven aan de ontwikkelaar, en bij levering aan de consument eenvoudig worden door geleverd. De ontwikkelaar hoeft de grondwaarde dus niet voor te financieren, waardoor het vermogensbeslag kleiner wordt en het project sneller van start kan gaan.

Een erfpachtregeling kan voor de gemeente kostenneutraal uitpakken. Het grootste risico dat de gemeente loopt, is een fors stijgende rente. Het beheersbaar hebben van het financieringsrisico is de belangrijkste voorwaarde voordat erfpacht definitief kan worden ingevoerd. De gemeentelijke organisatie en het financieel beheer moet hierop worden ingericht.

Zo heeft erfpacht in de vorm van koopgarant de meerwaarde bewezen. Erfpacht wordt in Deurne toegepast in de vorm van koopgarant door de woningbouwcorporatie. Koopgarant wordt toegepast voor zowel bestaande als nieuwe bouw. De ervaringen hiermee zijn positief, mede door de terugkoopregeling die kopers meer bescherming geeft. Hierdoor worden woningen teruggekocht en vervolgens weer verkocht. Dit creëert dynamiek in het lagere prijssegment. Niet alleen corporaties maar ook ontwikkelaars kunnen koopgarant aanbieden. Erfpacht blijft met koopgarant niet in eigendom van de gemeente, omdat de gemeente geen bouwondernemer is. Dit bewijst dat erfpacht bij sommige doelgroepen en gekoppeld aan zekerheden interessant kan zijn voor potentiële kopers.

6 Organisatie

6.1 Algemeen

De gemeenteraad stelt de kaders vast waarbinnen het college uitvoering geeft aan de verwezenlijking van gestelde doelen. Het college geeft de ambtelijke organisatie opdracht tot het vertalen van de gestelde doelen in beleid en de daadwerkelijke uitvoering van het beleid. Het college rapporteert periodiek aan de raad over voortgang en resultaten.

6.2 Rolverdeling

De uitvoering van het Grondbeleid is een taak van het college binnen de door de raad vast te stellen kaders. Het college doet jaarlijks bij de jaarrekening verslag over het gevoerde grondbeleid. Het is aan de gemeenteraad om vervolgens 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 moet zodanig vorm worden gegeven dat de gemeenteraad in staat is haar controlerende functie naar behoren uit te voeren. Op basis van de ingezette koers is rol en taakverdeling tussen de gemeenteraad en het college van burgemeester en wethouders in onderstaande tabel samengevat.

Tabel 1: Rolverdeling raad en college

	Gemeenteraad	College van B&W
Grondbeleid	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Stelt Nota Grondbeleid vast 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Toepassing beleid
Verwerving	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Met vaststellen grondexploitaties worden betreffende verwervingsbudgetten beschikbaar gesteld ▪ Aanwijzing Wet voorkeursrecht gemeenten ▪ Onteigeningsbesluit 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Aankopen onroerende zaken in het kader van grondexploitaties ▪ Voorlopige aanwijzing Wet voorkeursrecht gemeenten ▪ Voorbereiden onteigeningsbesluit ▪ Uitvoeren onteigening
Bouw- en woonrijp maken	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Vaststellen aanbestedingsbeleid 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Uitvoering
Verkoop van grond en gebouwen	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Kaderstellend via de Nota Grondexploitaties (locaties, prijzen en methodes) en beleidskeuzes ▪ Vaststellen algemene voorwaarden voor verkoop en uitgifte ▪ Kredietverlening en budgetrecht 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Verkoopt gronden en gebouwen ▪ Informeert de gemeenteraad over het resultaat van een aan- of verkoop
Kostenverhaal	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Vaststellen exploitatieverordening (oude WRO) ▪ Vaststellen exploitatieplan 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Exploitatieovereenkomsten (oude WRO) ▪ Anterieure overeenkomst ▪ Posterieure overeenkomst ▪ Planschadeovereenkomsten
Grondexploitatie	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Openen en sluiten projecten ▪ Vaststellen grondexploitatie (via de beleidscyclus) ▪ Bij tussentijdse wijzigingen (zie stoplichtmodel) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Opstellen Nota Grex ▪ Bij tussentijdse wijzigingen (zie stoplichtmodel)

	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Tussentijdse winstneming ▪ Resultaatbestemming 	
Programma en kwaliteit	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Vaststellen bestemmingsplannen en ▪ Beleidsnotities 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Voorbereiding bestemmingsplannen en beleidsnotities ▪ Toetsing
Financiële sturing en verantwoording	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Vaststellen: <ul style="list-style-type: none"> • Begroting • Jaarrekening ▪ Nota Grondexploitaties (deel A en deel B) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Voorbereiding en verantwoording • Begroting • Jaarrekening ▪ Nota Grondexploitaties (deel A en deel B)

Op basis van besluitvorming door de raad over het te voeren grondbeleid, zowel op hoofdlijnen als op uitvoeringsniveau, is het de taak van het college om hier in de praktijk van alle dag uitvoering aan te geven. De bestuurlijke uitvoering van het grondbeleid en de verantwoordelijkheid daarvoor komen daarmee op de schouders van het college te rusten. Het college zal jaarlijks in Deel A van de Nota Grondexploitaties de beleidsvoornemens voor het komende jaar neerleggen en in Deel B de doorrekening van deze voornemens en uitgangspunten bij de begroting ter besluitvorming voorleggen. Bij de jaarrekening wordt verslag gedaan en verantwoording afgelegd over het gevoerde grondbeleid in het verslagjaar. Deze transparantie is van groot belang om te weten of en in hoeverre de beleidsdoelstellingen zijn gehaald.

Daarnaast gaat het in het grondbeleid om veel geld, langlopende projecten, veel partijen en complexe ontwikkelopgaven. Daarom is inzicht in het verloop van de financiële prognoses evenals de risico's van groot belang voor de raad. Beïnvloeding van het exploitatieresultaat van een grondexploitatie is bestuurlijk relevant, omdat bij besluitvorming over een verwacht negatief exploitatieresultaat een verliesvoorziening moet worden getroffen.

Beleidsuitspraak 10:

De gemeenteraad besluit over de start en afsluiting van een grondexploitatie.

Bij elke significante wijziging in de exploitatie of wijziging van de uitgangspunten wordt de raad om besluitvorming gevraagd.

Jaarlijks en zo nodig tussentijds wordt aan de Raad gerapporteerd over de resultaten.

6.3 Monitoring

Om de Raad in staat te stellen haar kaderstellende en controlerende rol uit te voeren is een actueel en transparant inzicht in de lopende exploitaties plus de te verwachten resultaten nodig. Binnen de producten van de beleidscyclus wordt deze informatie verschaft en wordt de gemeenteraad besluitvormend betrokken (zie ook 5.2).

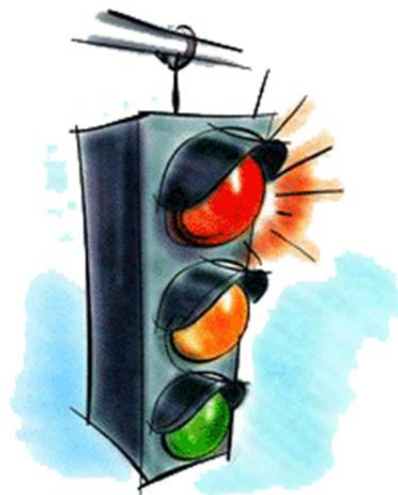
Op twee vaste momenten per jaar (beleidscyclus) kan de gemeenteraad zijn kaderstellende rol ten aanzien van de grondexploitaties pakken en vanuit haar publiekrechtelijke taak is de gemeenteraad betrokken bij de planologische verankering. Toch kunnen tussen deze momenten door wijzigingen optreden, bijvoorbeeld in het geval van onvoorziene tegenvallers of door bijstellingen van beoogde kwaliteiten. Belangrijk is dan de mate van keuzevrijheid en de (mogelijke) impact van de wijzigingen op het financiële en maatschappelijke resultaat van het project.

Als wijzigingen een substantieel effect hebben op de projectkaders, dan wordt de gemeenteraad hierover geïnformeerd en/of besluitvormend betrokken als initiatiefnemer/ondernemer. Het gaat dan om programmatische, financiële en kwalitatieve wijzigingen. Ook bij het aangaan van meer risico's wordt de gemeenteraad betrokken. Het gaat dan om financiële wijzigingen op budgetniveau, zoals het budget verwervingen of het budget bouw- en woonrijp maken. Er wordt gewerkt aan de hand van het stoplichtenmodel.

Tegenvallers kunnen acuut zijn en soms is er geen keuze te maken. In die gevallen moet het college een besluit nemen en de gemeenteraad van het besluit op de hoogte brengen. Ook bij grote wijzigingen. De mate van keuzevrijheid is hier bepalend.

Het stoplichtenmodel:

- Groen betekent dat het college besluit en achteraf aan de gemeenteraad rapporteert via de managementrapportages;
- Oranje betekent dat het college besluit en de gemeenteraad direct informeert. Het is dan aan de raadscommissie/presidium om de informatie met het college uitgebreider te bespreken;
- Rood betekent dat de gemeenteraad besluit.



	Financiële afwijkingen op budgetniveau of het aangaan van financiële risico's	Programma afwijkingen	Kwalitatieve afwijkingen
	Afwijking groter dan 15% met een minimum van € 50.000,-	Afwijking in aantallen of segment groter dan 15%	Verwijderen of aanpassen van belangrijke structuurdragers van het gebied en/of concept
	Afwijkingen groter dan 10% met een minimum van € 25.000,-	Afwijkingen in aantallen of segment groter dan 10%	Aanpassen van structuurdragers en/of concept
	Afwijkingen tot 10% en kleiner dan € 25.000,-	Afwijkingen tot 10%	Lichte aanpassingen

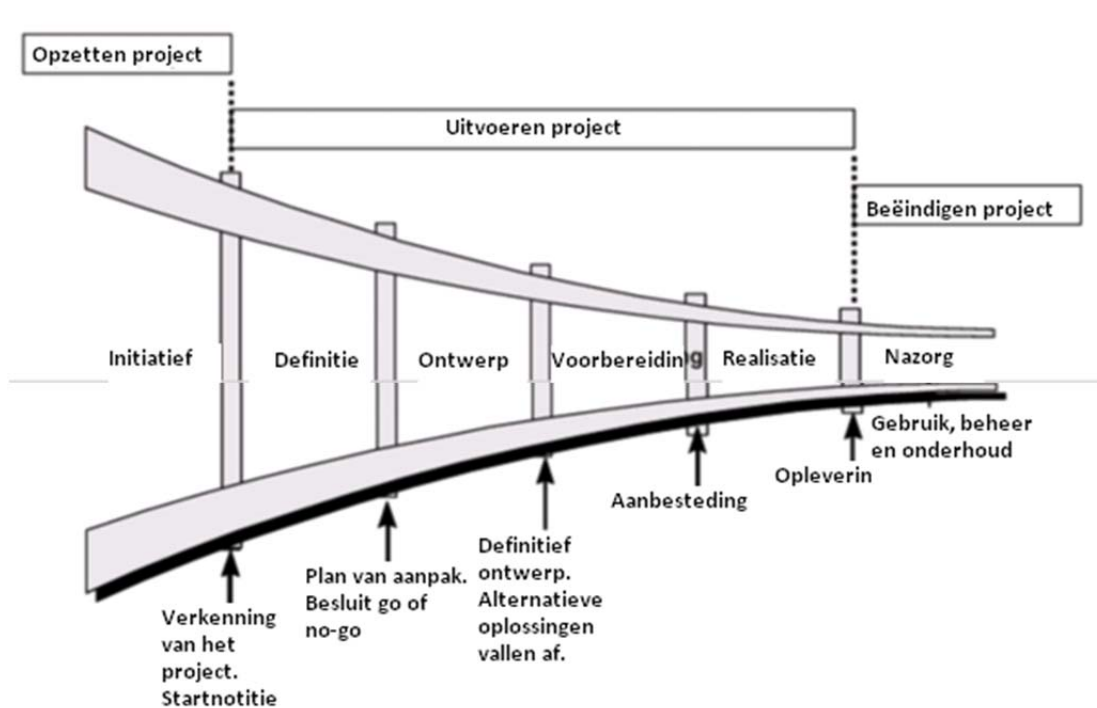
6.4 De nieuwe rol van de gemeente Deurne

De veranderende houding op de grondmarkt vraagt ook om een andere rol van de gemeente. Duide-lijk moet zijn wat de markt en de samenleving van de gemeente mag verwachten:

- De gemeente activeert door partijen bij elkaar te brengen en haar grondbeleidsinstrumenten in te zetten voor bestuurlijk en maatschappelijk gewenste doelstellingen;
- De gemeente regisseert als overaanbod dreigt;
- Deurne is bewust van haar kwaliteiten. Kansen en ambities zijn bepaald in de Structuurvisie. Hierop is haar heldere, eenduidige en koersvastе boodschap gebaseerd;
- Deurne maakt de omvang van ontwikkelingen klein en stuurt op kwalitatieve hoofdlijnen. Geen grote plannen, maar ontwikkeling in kleine delen. Hierdoor kan een partij sneller starten met een ontwikkeling. Tevens maakt dit een flexibelere fasering mogelijk. Schakelen tussen de deelontwikkelingen is namelijk mogelijk. De structuurvisie biedt de basis. De gemeente nodigt marktpartijen uit om samen te werken en om te investeren in Deurne en daartoe de ontwikkelingen in wijk- of gebiedsvisies (gezamenlijk) uit te werken. Met deze visies geeft de gemeente ook helder aan wat ze wil bereiken;
- Deurne staat zeer beperkt bloot aan ontwikkelrisico's. Dit houdt in dat Deurne in principe geen gronden en gebouwen aankoopt. De gemeente Deurne koopt alleen gronden en gebouwen aan tegen maximaal de taxatiewaarde op basis van onteigening en als zij de aankoop kan motiveren met één van onderstaande punten:
 - Een urgent maatschappelijk probleem wordt opgelost. Bijvoorbeeld het opheffen van een ernstige milieuhinderlijke situatie;
 - Ontwikkende partijen vragen Deurne om te onteigenen om zo de door Deurne gewenste ontwikkeling mogelijk te maken. Hierbij heeft ze vooraf financiële afspraken gemaakt met de betreffende ontwikkelende partijen;
 - Dringend eigen gebruik van grond of gebouw;
 - Zij contractueel verplicht is de aankoop te doen;
 - Het een laatste verwerving is in een grotere ontwikkeling die al onomkeerbaar is gestart.
- De gemeente Deurne formuleert een strategie voor haar gehele bezit. Het gaat dan om zowel gronden als gebouwen. Voor elk bezit is duidelijk wat het doel ervan op korte en lange termijn is. Bezit dat niet voor ontwikkeling nodig is wordt verhuurd of verkocht;
- Deurne is minder dwingend bij verkoop van gronden en gebouwen. De gemeente gebruikt bijvoorbeeld het concessiemodel bij de uitgifte van gronden en gebouwen. Na verkoop is de ontwikkeling voor rekening en risico van de koper. De gemeente geeft alleen de randvoorwaarden mee (doel, tijd, kwaliteit en geld op hoofdlijnen) en legt niet alles vast in detail.
- Jaarlijks wordt integraal bepaald op welke projecten de gemeente actief blijft inzetten. Hierbij staat de gemeente open voor samenwerking met en overname door ontwikkelaars, corporaties en particulieren. Voorwaarde is dat het initiatief bijdraagt aan de beleidskaders en het risico's voor de gemeente beperkt blijven;
- De gemeente Deurne benadert de markt actief en is zichtbaar. Zij stimuleert, motiveert en inspireert partijen te investeren in Deurne. Een heldere en standvastige communicatiestrategie is het ankerpunt.

Deze veranderende rol vraagt ook om andere competenties. Relevant zijn het ontwikkelen van een breed netwerk, weten wat er in de markt gebeurt, lokale (markt)kennis en de capaciteit om mensen te verbinden en te enthousiasmeren. Dit vraagt om een organisatie en bestuur dat extern is georiënteerd. Om dit te kunnen doen moeten interne procedures doorontwikkeld zijn. Dit vraagt om een wezenlijke verandering in rol, houding, vaardigheden, functies en een borging van processen en procedures in de gemeente.

6.5 Projecten



Figuur 6.1: Fases in projecten

Bij de uitvoering van ruimtelijke ontwikkelingen wordt in een projectstructuur gewerkt. De bestemmingsplannen maken projecten mogelijk die met behulp van actief of faciliterend grondbeleid de uitvoering van ruimtelijke ambities realiseren. Het daadwerkelijk bouwen wordt gedaan door ontwikkelaars, corporaties en particulieren. Een project komt gefaseerd tot uitvoering. Hoewel elk project anders is, geldt voor de meeste projecten dat de volgende besluiten genomen worden in vijf kenmerkende fasen van een bouwproject:

- De initiatief fase: de ruimtelijke mogelijkheden worden verkend en de financiële en maatschappelijke risico's worden indicatief berekend;
- De definitief fase: verschillende alternatieven worden beoordeeld, de (financiële) haalbaarheid van het project wordt verder onderzocht en ten slotte wordt het programma van het project vastgesteld. In deze fase wordt bij voorkeur gestart met (de aanpassing van) het ruimtelijk kader (bestemmingsplan) en wordt de grondexploitatie gestart;
- De ontwerp fase: er wordt via een voorlopig ontwerp een definitief ontwerp van zowel het gebouw als de buitenruimte gemaakt. Bij het vaststellen van het ontwerp wordt zo gewenst een realisatieovereenkomst gesloten;
- De realisatie fase: de vergunning wordt verleend en aansluitend vindt de uitvoering plaats;
- De exploitatie fase/beheer fase: het project wordt weer onderdeel van het gebied waarin het is gerealiseerd en de zorg voor de openbare ruimte wordt uitgevoerd conform reguliere beheerplannen. Het project wordt geëvalueerd.

De inhoud en werkwijze bij projecten is vastgelegd in de herijkte 'leidraad projecten' (12 juni 2012). Er wordt gewerkt met bestuurlijk en ambtelijk opdrachtgeverschap en opdrachtnemerschap.

Starten van een grondexploitatieproject kan alleen bij raadsbesluit. Om een volwaardig besluit te kunnen nemen zijn programmatische en kwalitatieve uitgangspunten, een exploitatieberekening en een risicoanalyse nodig. Besluiten op projectniveau worden bovendien altijd afgezet tegen het programma, het beleid en de consequenties van het beoogde project voor andere projecten.

6.6 Administratieve Organisatie

De administratieve organisatie kent een verzameling van procesbeschrijvingen waarbij tevens helder beschreven wordt hoe een werkproces verloopt, waar taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden liggen. Bij de administratieve organisatie gaat het om een systematische verzameling, vastlegging en bewerking van gegevens, interne beheersing en controle en bijbehorende monitoring en verantwoording. Tevens wordt duidelijk vastgelegd wat de kwaliteitseisen zijn en welke kwaliteit binnen het proces wordt nagestreefd. Een goede administratieve organisatie zorgt voor kwaliteitsbeheersing en zorgt voor continue aandacht voor kwaliteit, risico's, efficiency, doelstelling en resultaat.

Binnen de administratieve organisatie zijn rollen en verantwoordelijkheden vastgelegd. Zo is helder wie welke bevoegdheden en verantwoordelijkheden heeft. Hierbij gaat het om het realiseren van de doelstelling en dus het behalen van een vooraf gesteld resultaat binnen de kaders die de gemeenteraad heeft gesteld. Dit kunnen financiële kaders zijn (budgetten), maar ook niet financiële kaders (zoals aantallen en kwaliteitseisen).

Bij de financiële beheersing en verantwoording is voor de interne toetsing het tijdig vaststellen van het krediet en het tijdig actualiseren van de grondexploitatie van belang. Dit aspect van (financiële) rechtmatigheid geeft de beheersing van processen nog een extra dimensie. Naast de bewaking van de inhoudelijke voortgang behoort ook de bewaking van de financiële voortgang tot de verantwoordelijkheid van de budgethouder (projectleider). Adequate financiële ondersteuning van de projectleider bij dit proces is van essentieel belang. De projectleider rapporteert inhoudelijk en financieel aan de ambtelijk opdrachtgever en indirect aan de bestuurlijk opdrachtgever. Aan de hand van de aangegane verplichtingen kan per activiteit vastgesteld worden in hoeverre de uitvoering past binnen de vastgestelde/voorlopige grondexploitatie. In de nota Grex wordt per complex inzicht verstrekt in de voortgang van de verschillende grondexploitaties. Ook van de nog niet in exploitatie genomen grondexploitaties wordt een overzicht verstrekt. Mutaties in de grondexploitaties worden verantwoord in de begroting en in de jaarrekening (grote afwijkingen tussentijds). In 2014 wordt de financiële administratie zo ingericht dat de structuur aansluit bij de informatiebehoefte van de bestuurders.

Naast de Nota Grondbeleid en de Nota Grondexploitaties beschikt de gemeente uiteraard over andere instrumenten waarin de uitgangspunten voor het financiële beleid, het financiële beheer en de inrichting van de financiële organisatie zijn vastgelegd.

Grondslagen voor financieel beleid en de financiële organisatie worden vastgelegd in financiële verordeningen die door de gemeenteraad worden vastgesteld. De financiële verordeningen worden in 2013 geactualiseerd.

Zowel voor wat betreft de administratieve organisatie als het financieel beheer en verantwoording zijn in de komende tijd capaciteit, planning en uitvoering noodzakelijk.

6.7 De interne controle

De financiële verordening schrijft voor dat vanuit het oogpunt van "planning & control" het grondbeleid en de financiële gevolgen daarvan onder meer getoetst worden aan begrippen zoals getrouwheid en rechtmatigheid.

Door middel van het jaarlijks op te stellen interne controleplan wordt bepaald op welke wijze de interne controle vorm moet worden gegeven en waar de speerpunten liggen. Naar aanleiding van de interne controle en de eventuele aanbevelingen van de accountant wordt periodiek een verbeterprogramma opgesteld en aan de gemeenteraad voorgelegd.

Jaarlijks wordt in overleg met de accountant het normenkader en het interne controle plan vastgesteld. Bijstelling van het interne controle plan vindt plaats op basis van ervaringen vanuit het verleden. Steekproeven kunnen dus worden uitgebreid of worden verminderd op basis van de opgedane ervaringen en de resultaten van de controles.

Mede op basis van de interne controle doet de accountant verslag van de bevindingen in de managementletter (tussentijdse controle) en het verslag van bevindingen (jaarrekening). In deze verslagen doet zij tevens voorstellen om processen, en dus de administratieve organisatie, te verbeteren.

De interne controle van de grondexploitatie is de laatste jaren geïntensiveerd. De interne controle is als volgt opgezet:

- Is er een actuele Nota Grondbeleid en is deze kader stellende nota ook vastgesteld door het daartoe bevoegd orgaan (gemeenteraad);
- Halfjaarlijks wordt vastgesteld of dat de grondaankopen en de grondverkoop voldoen aan de geldende (wettelijke) voorschriften;
- Jaarlijks vindt een toets plaats of dat de uitgangspunten, opgenomen in de Nota Grondexploitaties, adequaat zijn onderbouwd en dus reëel zijn. De vier P's worden specifiek uitgelicht: Programma, Planning, Projecten en Prijs;
- Jaarlijks vindt een toets plaats of dat de uitgangspunten goed zijn vertaald in de nota grondexploitatie;
- Jaarlijks vindt een toets plaats of dat de grondexploitaties tegen de juiste waarderingen zijn opgezet en worden exploitaties rekenkundig op juistheid gecontroleerd.

6.8 Woningbouwcorporaties, Ontwikkelaars, burgers en bedrijven

De economische en maatschappelijke ontwikkelingen zijn hevig. Naast de crisis en versnelt door de crisis is sprake van een transformatieproces. Een transformatieproces waarin gezocht wordt naar nieuwe economische dragers. In de wereld van de gebiedsontwikkeling maakt de lineaire economie, de hiërarchie en de macht plaats voor een wereld met een circulaire economie waarin samenwerking voorop staat.

Deze ontwikkelingen hebben een grote invloed op de manier waarop organisaties zich organiseren en op de wijze waarop gebiedsontwikkeling plaatsvindt. Partijen heroverwegen hun rollen en verantwoordelijkheden. Partijen die traditioneel bij een gebiedsontwikkeling waren betrokken, zijn dit niet langer vanzelfsprekend en minder bepalend. De betrokkenheid van andere partijen en professies is nodig om tot een passende ontwikkeling te komen. Dit betekent ook voor de overheid een andere manier van werken in projecten en gebiedsontwikkeling.

De rol van partijen kan per situatie anders zijn. De manier van gebiedsontwikkeling is maatwerk en per ontwikkeling wordt bekeken welke strategie en instrumenten het beste passen. Dat kan verschillen van stedelijke herverkaveling tot Tax Increment Financing. En bouwers-ontwikkelaars moeten hun business modellen aanpassen aan de kleine schaal. Aan de traditionele ontwikkelaar is minder behoefte.

Voor een ieder vraagt dit om initiatief, daadkracht, betrokkenheid en vertrouwen. Moderne samenwerkingsvormen, met een open proces, ruimte voor interveniëren, procesafspraken tussen partijen, gezamenlijke waardeontwikkeling (co-creatie) en vroegtijdige toewijding. Dit vraagt om zelf organiserend vermogen van partijen en een proces waarin samenwerking voorop staat. In plaats van één oplossing en een grootschalige aanpak, zijn het veel (kleine) initiatieven en ontwikkelingen die leiden tot een ruimtelijke en sociale oplossing.

Beleidskeuze 11:

De gemeente nodigt de markt, burgers en bedrijven uit om met initiatieven te komen die bijdragen aan de toekomst van Deurne.

6.9 Samenwerkingsvormen

In sommige gevallen werkt de gemeente samen met andere overheidspartijen en private partijen om tot een ontwikkeling te komen. Dit kan het geval zijn als de gemeente vanuit haar eigendomssituatie betrokken is bij een ontwikkeling. Het kan ook dat de gemeente kiest om in de grondontwikkeling te participeren. Grofweg zijn er drie samenwerkingsmodellen. De drie modellen verschillen voor wat betreft de mate van invloed en het spreiden van risico's en geld. In de modellen waarin de gemeente grote invloed wil houden, draagt ze ook grotere risico's en deelt ze mee in de exploitatiewinsten of -verliezen. Hoe kleiner de invloed, hoe kleiner de risico's.

Bouwclaim

Bij het bouwclaim-model verkopen marktpartijen grond aan de gemeente in ruil voor het recht op afname van bouwrijpe kavels. De gemeenten dragen vrijwel volledig alle risico's van de grondexploitatie. De sturingsmogelijkheden voor de gemeente zijn ook maximaal. In feite is er slechts beperkt sprake van "samenwerking": het bouwclaim-model zit dicht tegen actief grondbeleid aan.

Er zijn enkele belangrijke aandachtspunten bij het bouwclaim-model. Ten eerste is dat de bepaling van de prijs die betaald moet worden bij de overname van de gronden. Ten tweede kan er een spanningsveld ontstaan met Europese aanbestedingsregels. Ten derde moeten er duidelijke afspraken worden gemaakt of er sprake is van een bouwrecht of bouwplicht.

Joint Venture

In het geval van het joint-venture model richten de gemeente en de marktpartij een gezamenlijke grondexploitatie maatschappij (GEM) op. Dit is een gezamenlijke onderneming waarin beide partijen in het algemeen 50% van de aandelen hebben. De verdeling van de risico's is gelijk aan de verdeling van aandelen.

Er wordt vaak gestuurd op het projectresultaat. In dit model zijn de sturingsmogelijkheden van de gemeente minder.

Concessiemodel

Het derde model is het concessiemodel. In dit model voert de marktpartij vaak een private grondexploitatie en is de invloed van de gemeente beperkt tot een formele rol, voornamelijk bij de planvorming. Hierdoor loopt de gemeente ook weinig risico's. De ontwikkeling van het openbaar gebied komt vaak ook voor rekening van marktpartijen. Na het sluiten van de concessie overeenkomst zijn er voor de gemeente weinig sturingsmogelijkheden meer.

Het concessiemodel is vooral geschikt voor kleinere woningbouwlocaties. Belangrijk aandachtspunt is de overdracht van het openbaar gebied aan de gemeente.

7. Uitvoeringsprogramma

Een nieuwe rol betekent ook andere dingen doen. Bij deze nieuwe rol is dat doen vooral gericht op samendoen, vanuit een eigen verantwoordelijkheid. Een nieuwe rol betekent ook dingen anders doen en anders aanpakken. Wat zeker is, is dat niet alleen de gemeente een nieuwe rol inneemt. Ook andere partijen zijn op zoek naar hun nieuwe rol in de gebieds- en vastgoedontwikkeling. Ook die partijen zullen dat vertalen naar hun handelen, houding en gedrag. Daarnaast is de verwachting dat minder traditionele partijen een rol gaan pakken in de gebiedsontwikkeling.

De maatregelen in onderstaande matrix komen direct voort uit de voorgaande hoofdstukken. Het uitvoeringsprogramma is niet uitputtend, maar geeft zeker richting.

Maatregel	Wanneer	Bestuurlijk
Grond en ontwikkelposities gecontroleerd afbouwen		
Gronden en panden afstoten die van geen maatschappelijk of strategisch nut zijn	Sinds 2013	De gemeenteraad geeft kaders in de Nota Grondexploitaties en in beleid. Het college besluit.
(Tijdelijk) beheer en exploitatie van panden optimaliseren / professionaliseren	2013-2014	College voert uit
Verkoopstrategie bepalen ten aanzien van af te stoten eigendommen, rekening houdend met de verkoop van reststroken, agrarische gronden en bospercelen	2013-2014	College besluit. Gemeenteraad wordt geïnfomeerd.
Marktpartijen activeren		
Met marktpartijen in gesprek over de vastgoedmarkt in Deurne en hoe partijen met elkaar tot snellere ontwikkeling kunnen komen	Najaar 2013	College voert uit
Bij ieder initiatief afwegen wat de rol van de gemeente is en welke instrumenten ze daarvoor inzet	Per gebied/situatie afhankelijk	College voert uit Gemeenteraad besluit over kaders, budget en ruimtelijke kaders
Overige maatregelen		
De uitvoering van de Nota Kostenverhaal borgen in de organisatie, door fondsvorming uit te werken/specificeren en werkprocessen te formaliseren	2013-2014	College
Rendementsmatrix optimaliseren	2013-2014	Gemeenteraad besluit (onderdeel Nota Grondexploitaties deel A)
De grondprijsmethodiek uitwerken in een grondprijsbepaling	2013-2014	Gemeenteraad besluit
Pilot erfpacht uitwerken	2013-2014	College werkt uit en besluit

Erfpacht evalueren en vervolg bepalen	2014-2015	Gemeenteraad besluit
Risicomanagement verder professionaliseren	2013	Gemeenteraad besluit (onderdeel Nota Grondexploitaties deel B)
Reguliere beleidscyclus		
Jaarrekening	Juni van ieder jaar	Besluit gemeenteraad
Nota Grondexploitaties deel A	Juni van ieder jaar	Besluit gemeenteraad
Nota Grondexploitaties deel B	November van ieder jaar	Besluit gemeenteraad
Managementrapportages	Juni en November van ieder jaar	College stelt vast Gemeenteraad wordt geïnformeerd
Tussentijds openen van grondexploitaties en in geval van grote wijzigingen	Kan elk moment zijn	College besluit of gemeenteraad besluit (zie Stoplichtmodel)

Samen doen betekent ook een zekere mate van tolerantie en een open houding. De gemeente doet dit door open te staan voor nieuwe marktinitiatieven. De gemeente stelt heldere ontwikkelkaders vanuit haar eigen verantwoordelijkheid en vanuit het algemene belang. Deze ontwikkelkaders zijn een vertaling van het gemeentelijk beleid. Binnen deze kaders wordt flexibiliteit nagestreefd om ontwikkelaars de ruimte te bieden op een innovatieve wijze invulling te geven aan het initiatief. Het hoe, ligt dan nadrukkelijk bij de markt.

In gebieden die een maatschappelijke en bestuurlijke prioriteit hebben, kan de gemeente haar activerende rol doen laten gelden. Ten eerste door haar kaders helder weer te geven in de vorm van een structuurvisie of een (wervende) gebiedsvisie. Een gebiedsvisie is nodig in gebieden als de structuurvisie niet duidelijk is over de concrete ontwikkelkaders. Ten tweede kan de gemeente activeren door de rol van de gemeente te bepalen. De gemeente werkt mee bij gewenste maatschappelijke ontwikkelingen. Wanneer sprake is van een beleidsmatige prioriteit, kan de gemeente daarbovenop wat extra's doen. Zo kan de gemeente haar netwerk inzetten, een projectleider beschikbaar stellen, een stedenbouwkundige visie opstellen, subsidies inzetten, etc.

Als er sprake is van een grotere inzet van de gemeente die financiële consequenties hebben, dan wordt de gemeenteraad betrokken ten aanzien van het budgetrecht.

Hoe de gemeente haar rol invult, hangt in belangrijke mate af van de economische ontwikkeling en de initiatieven die zich aandienen. Per situatie is het speelveld anders. In de komende periode komen ongetwijfeld goede voorbeelden voorbij van projecten waar de gemeente haar activerende en registrerende rol vervult. Het college betreft dan de gemeenteraad om die projecten als illustratie van deze nota te gebruiken.

Bijlagen

Citaten uit Verordening Ruimte

Artikel 3.5 Regels voor nieuwbouw van woningen

1. De toelichting bij een bestemmingsplan dat voorziet in nieuwbouw van woningen bevat een verantwoording over de wijze waarop:

- a. de afspraken die daaromtrent in het regionaal ruimtelijk overleg bedoeld in artikel 12.4, onder b, zijn gemaakt, worden nagekomen;
- b. de beoogde nieuwbouw zich verhoudt tot de afspraken genoemd onder a en tot de beschikbare harde plancapaciteit voor woningbouw.

2. Onder harde plancapaciteit voor woningbouw bedoeld in het eerste lid, onder b, wordt verstaan de capaciteit voor nieuw te bouwen woningen waarover een gemeente beschikt:

- a. die wordt uitgedrukt in aantallen woningen, en
- b. die is opgenomen in een vastgesteld bestemmingsplan waarbij de bestemming nog niet is verwezenlijkt.

Artikel 12.4 Taken regionaal ruimtelijk overleg

Het regionaal ruimtelijk overleg bevordert in het belang van de regionale ruimtelijke samenhang dat de deelnemers:

- a. de inhoudelijke voorbereiding van een gemeentelijke of provinciale structuurvisie of van een beheerplan als bedoeld in artikel 4.6 van de Waterwet op elkaars beleid afstemmen, met inbegrip van de wijze waarop deelnemers de voorgenomen ruimtelijke ontwikkeling willen verwezenlijken;
- b. regionale afstemming plegen en afspraken maken over de planologische voorbereiding van de nieuwbouw van woningen;
- c. regionale afstemming plegen en afspraken maken over de planologische voorbereiding van de aanleg van nieuwe bedrijventerreinen, zeehaventerreinen en kantorenlocaties en de uitbreiding van zodanige terreinen en locaties;
- d. regionale afstemming plegen en afspraken maken over de planologische voorbereiding van andere stedelijke voorzieningen dan genoemd onder b en c.
- e. regionale afstemming plegen en afspraken maken over de planologische voorbereiding van infrastructuurle voorzieningen;
- f. regionale afstemming plegen en afspraken maken over de planologische voorbereiding van landschapsontwikkeling en andere ruimtelijke voorzieningen in het buitengebied;
- g. elkaar informeren over de voortgang van hiervoor bedoelde voornemens en afspraken;
- h. een monitoringssysteem opzetten en bijhouden waarin de voortgang van de woningbouw, van de herstructurering en ontwikkeling van bedrijventerreinen, zeehaventerreinen en kantorenlocaties en zonodig van andere ruimtelijke ontwikkelingen van regionaal en provinciaal belang worden bijgehouden.



Gemeente Deurne

Commissieadvies

Onderwerp	Nota grondbeleid (505362)		
Commissie	Wonen & Economie		
Datum	3 september 2013	Behandelwijze	Vorbereiding besluitvorming

Aan de gemeenteraad
van Deurne

De commissie Wonen en Economie heeft in haar vergadering van 3 september 2013 be-
raadslaagd over bovengenoemd onderwerp.

Het voorstel kan naar de raad maar niet met stip. Daarbij wordt allereerst afgesproken
dat inzichtelijk wordt gemaakt wat de verschillen tussen de eerste en tweede versie van
de nota zijn. Ten tweede zal in een raadsinformatiebrief worden toegelicht hoe en wan-
neer de gemeenteraad besluitvormend wordt betrokken bij de vaststelling van de grond-
prijzen. Vooralsnog wordt in de nota de omvang van de percelen, die verband houden
met de grondprijsmethodiek, los gelaten. Ten derde zullen de beleidskeuzes worden ge-
combineerd, zodat ze kernachtiger worden.

De commissiegriffier.

(R.J.C.M. Rutten)