



Jaartal / nummer
2010 / 075

Naam
Kadernota Grondbeleid 2009

Publicatiedatum
21 juli 2010

Opmerkingen

- **Vaststelling** van de beleidsregels bij raadsbesluit van 30 juni 2010 (raadsvoorstelnummer 198/2010)
De beleidsregel wordt sedert vaststelling gehanteerd.

Deze kadernota is een geactualiseerde versie van de (destijds niet gepubliceerde) Kadernota Grondbeleid 2005.

Aantal bladzijden / verkoopprijs
44 / € 2,20

KADERNOTA GRONDBELEID 2009

"Ontwikkeling op goede gronden"



Hesseberg

wijziging ten opzichte van Kadernota Grondbeleid 2005

- daar waar nieuwe tekst is ingevoegd (m.n. H4 en H5), staat dit vermeld
- alle teksten zijn geactualiseerd (voorbeelden, aantallen etc.)
- alle teksten zijn qua schrijfstijl actief gemaakt

Inhoudsopgave

1	Inleiding	2
1.1	Vraagstelling.....	2
1.2	Opzet en status van deze nota	3
2	Waarom Grondbeleid?	5
2.1	Definitie grondbeleid	5
2.2	Doel en functies van grondbeleid	5
2.3	Noodzaak en urgentie van het voeren van grondbeleid	6
2.4	Waarom grondbeleid in Nijmegen	7
2.5	Vormen van grondbeleid	10
3	Onder welke voorwaarden actief grondbeleid.....	13
3.1	Ambitieniveau	13
3.2	Regierol	13
3.3	Risicoprofiel.....	14
3.4	Verdienend vermogen	14
3.5	Economische ontwikkelingen (recessie)	165
3.6	Transparantie.....	
3.7	Conclusie	16
4	Instrumenten voor grondbeleid	17
4.1	Aankopen/verwervingen	17
4.2	Verkoop van grond	19
4.3	Strategische voorraad gronden	21
4.4	Mogelijkheden kostenverhaal.....	22
4.5	Voorkeursrecht	25
4.6	Onteigenen.....	26
4.7	Samenwerking / deelnemingen	26
4.8	Het Ontwikkelingsbedrijf	32
5	Sturing en Control	366
5.1	Algemeen.....	366
5.2	Verantwoording	377
5.3	Risicobeheer / ABR Ontwikkelingsbedrijf	411
5.4	Bedrijfsvoering	422
5.5	Control	422

1 Inleiding

> nieuwe tekst

Begin 2005 heeft de Raad de kadernota Grondbeleid 'Ontwikkeling op goede gronden' vastgesteld. De voorliggende nota Grondbeleid is een actualisatie van de nota uit 2005. Meerdere factoren zijn aanleiding om de nota uit 2005 te actualiseren.

Allereerst de veranderde wet- en regelgeving. Per 1 juli 2008 geldt de nieuwe Wet ruimtelijke ordening (Wro) en de van deze wet deeluitmakende Grondexploitatiewet. In afstemming met de nieuwe Wro is ook de Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg) aangepast. De regelgeving omtrent aanbesteding is de laatste jaren aangescherpt. Daarnaast hebben de ontwikkelingen in de stad alsook binnen de gemeente Nijmegen niet stilgestaan. De positie van gemeenten bij de realisatie van ruimtelijke plannen is steeds in beweging.

De economische crisis. Deze heeft zich vanaf 2008 inmiddels stevig gemanifesteerd. Gerechvaardigde vraag hierbij is, kunnen we met de kadernota Grondbeleid daar voldoende op inspelen, en hoe dan?

Sturing en control. Hier geldt dat we voortdurend blijven werken aan een adequate sturing en control (zie ook: rapportage sturen in de mist) ten behoeve van de fysieke ontwikkeling van de stad. In deze nota wordt hier uitvoerig op ingegaan.

Voldoende reden dus om de beleidskaders en de interne spelregels inzake het Nijmeegs grondbeleid opnieuw vast te leggen.

1.1 Vraagstelling

Waarom wil het bestuur van de gemeente Nijmegen grondbeleid voeren, en onder welke voorwaarden?

Welke instrumenten kunnen we inzetten ten behoeve van de uitvoering van het grondbeleid binnen de gemeente Nijmegen? Hoe hier mee om te gaan tijdens een economische crisis?

Hoe wil het gemeentebestuur dit grondbeleid sturen en controleren?

Drie vragen die het bestuur van de gemeente Nijmegen zich stelt bij de uitvoering van het grondbeleid.

We zetten grondbeleid in om te komen tot de concretisering van ruimtelijke ontwikkelingen in de stad, gebaseerd op en noodzakelijk voor de uitvoering van sectoraal beleid. Grondbeleid is een belangrijk instrument waarbij we gebruik kunnen maken van publiekrechtelijk én privaatrechtelijk handelen van de gemeente op de vastgoedmarkt.

Wanneer we gebruik maken van grondbeleid, dan is het allereerst goed om vooraf vast te stellen wat we hieronder verstaan en onder welke condities we grondbeleid inzetten.

Vervolgens is het van belang hoe we omgaan met de verschillende instrumenten die we kunnen inzetten om het grondbeleid te effectueren.

Tot slot is het van belang dat we aandacht besteden aan de wijze waarop hieraan sturing wordt gegeven en controle kan plaatsvinden.

In deze nota worden de drie bovenstaande vragen behandeld.

Zoals in de nota Grondbeleid 2005 reeds verwoord: de gemeente Nijmegen wil, naast faciliterend, zeker ook actief grondbeleid voeren en daarmee sturende invloed uitoefenen op de ruimtelijke ontwikkeling van haar stad. Zij wil dit niet uitsluitend doen met de haar ter beschikking staande publiekrechtelijke instrumenten, maar –indien nodig- ook met de beschikbare privaatrechtelijke middelen. Dit moet wel gebeuren binnen bepaalde kaders en onder voorwaarden, met het daarbij behorende instrumentarium. We voldoen daarbij aan de eisen ten aanzien van verantwoording en beheersing, zodat voldoende politieke sturing en controle mogelijk is.

Deze nota Grondbeleid is een kaderstellende beleidsnota, waarin op hoofdlijnen staat aangegeven op welke wijze de gemeente Nijmegen invloed wil uitoefenen op de ruimtelijke ontwikkeling van de stad. Naar onze overtuiging kan grondbeleid een goede bijdrage leveren aan het realiseren van diverse maatschappelijk gewenste functies op het door de gemeente gewenste ambitieniveau.

Het privaatrechtelijk instrumentarium (aankoop en verkoop van gronden, ontwikkeling van plannen en/of deelnemingen in een privaatrechtelijke rechtsvorm) passen we toe in die situaties waar het publiekrechtelijk instrumentarium (verankerd in de Wet ruimtelijke ordening) onvoldoende mogelijkheden biedt om onze doelstellingen met betrekking tot programma, kwaliteit en financiën te realiseren.

1.2 Opzet en status van deze nota

Centraal bij de uitwerking van deze nota staan de hierboven gestelde hoofdvragen. Dit is het kader waarlangs deze nota verder inhoud wordt gegeven. De nota Grondbeleid 2009 is een actualisatie van de nota Grondbeleid 2005. Teksten zijn alleen gewijzigd indien er ten opzichte van 2005 veranderingen hebben plaatsgevonden.

In Hoofdstuk 2 wordt ingegaan op de aanleiding voor deze nota. Ook definities en functies van grondbeleid zullen aan de orde komen. Uiteindelijk wordt een keuze voorgelegd waarlangs de gemeente Nijmegen haar grondbeleid de komende jaren vorm en inhoud wil geven.

In Hoofdstuk 3 wordt aangegeven onder welke voorwaarden (risico's, doelstellingen sectoraal beleid, e.d.) dit grondbeleid moet worden uitgevoerd.

Hoofdstuk 4 geeft de instrumenten waarmee het grondbeleid wordt uitgevoerd. Denk hierbij aan: strategische verwervingen, actief aankopen van gronden en panden, onteigening, samenwerkingsverbanden en het Ontwikkelingsbedrijf van de gemeente

Nijmegen. Hier zal ook de link richting de economische crisis worden gelegd en hoe hier mee om te gaan.

In Hoofdstuk 5 Sturing en Control wordt aandacht gegeven aan de verantwoording en sturingsmogelijkheden op het grondbeleid en de wijze waarop dit moet gebeuren.

Status

De Nota Grondbeleid 2009 moet worden aangemerkt als een kaderstellende beleidsnota waarbij op hoofdlijnen is aangegeven op welke wijze de gemeente Nijmegen inhoud wil geven en invloed wil uitoefenen op de ruimtelijke ordening met het grondbeleid. Daarnaast wordt aangegeven onder welke voorwaarden we dit beleid moeten uitvoeren met het daarbij behorende instrumentarium en de eisen ten aanzien van verantwoording en beheersing.

2 Waarom Grondbeleid?

Alvorens in te gaan op de beantwoording van de vraag “Waarom grondbeleid” is het goed om een definitie te geven van het begrip “grondbeleid” en de algemene doelstellingen en functies van grondbeleid te beschrijven.

2.1 Definitie grondbeleid

In deze nota verstaan we onder grondbeleid:

“Het op verantwoorde wijze handhaven van het bestaande grondgebruik en onroerende zaken, dan wel het op een actieve manier realiseren van gewenste veranderingen in het grondgebruik, binnen de daarvoor gestelde termijnen en tegen maatschappelijk aanvaardbare offers, opdat dit past in door de gemeente geformuleerde doelstellingen op het gebied van ruimtelijk en sectoraal beleid.”

In de praktijk komt bij de uitvoering van het grondbeleid de nadruk vooral te liggen op de verandering in grondgebruik en daarmee op de ruimtelijke ontwikkeling van de stad. Grondbeleid is daarmee tevens een uitvoeringsinstrument voor de realisatie van andere gemeentelijke beleidsvelden (sectoraal beleid).

Gebruik maken van het grondbeleid met de daarbij behorende instrumenten, zoals aankoop van gronden, deelnemingen in PPS e.d., maakt het mogelijk om bestuurlijke wensen te realiseren ten aanzien van ruimtelijk en sectoraal beleid. Denk hierbij bijvoorbeeld aan: de verhoging van de kwaliteit van het wonen en werken in het stedelijk gebied, de realisering van een adequate verkeersstructuur, de vergroting van de medezeggenschap van de burger bij de inrichting van zijn leefomgeving en -zeer actueel- de herstructureeringsopgave voor zowel oudere woonwijken als bedrijventerreinen.

2.2 Doel en functies van grondbeleid

In deze nota onderscheiden we 4 belangrijke doelen en functies van grondbeleid:

1. Het bevorderen van maatschappelijk gewenst grondgebruik.

Het grondbeleid is een instrument om eenmaal gekozen wijzigingen in bestemmingen te realiseren. Dat gaat verder dan het via het bestemmingsplan mogelijk maken van nieuwe functies. Het leidt tot het verwerven van gronden, het ontwikkelen van stedenbouwkundige plannen en uitgeven van bouwrijpe terreinen voor de realisering van woningbouw, bedrijven, wegen, parken, bijzondere doeleinden, etc. Van belang is daarbij dat de ontwikkeling tegen zo laag mogelijke maatschappelijke kosten plaats vindt.

2. Het bevorderen van een rechtvaardige verdeling van kosten en opbrengsten over gebruikers, exploitanten, eigenaren en overheid,

Op de grond- en vastgoedmarkt spelen grote financiële en maatschappelijke belangen. Agrarische grond die een woonbestemming krijgt, stijgt enorm in waarde, maar anderzijds gaat “groene” ruimte verloren. Relatief profijtelijke woonlocaties leveren (ook ons)

veel geld op, maar herstructureringsplannen kosten de gemeenschap in de regel veel geld. Het grondbeleid is er op gericht de kosten en de baten meer in één hand te leggen, zodat een meer rechtvaardige verdeling mogelijk wordt en het risico voor de gemeente wordt geminimaliseerd.

De praktijk van de afgelopen 5 jaren heeft ook laten zien dat er in financieel-economische zin "winst" kon worden gemaakt (was geen leidend motief, maar in relatie tot profijt en een rechtvaardige kostenverdeling de praktijk).

Deze 'winst' is ingezet om de ABR van het Ontwikkelingsbedrijf op orde te krijgen. Daarnaast is een deel van de geprognoseerde winst tot 2012 ingezet om projecten welke financieel niet of onvoldoende gedekt zijn, toch te kunnen realiseren (bijv. parkeergarage Schaek Mathonsingel, Park West, fietstunnel Vrouwe Udasingel) tot een bedrag van 27 miljoen euro (= Crisismaatregel in het kader van de economische crisis zoals in Nijmegen ingezet in 2009).

Overigens is de marktsituatie medio 2009 aanzienlijk veranderd (woningmarkt en andere markten zijn ingestort). Extra of nieuwe 'winsten' zijn voorlopig niet te verwachten. Projecten zullen nog meer onder financiële druk komen te staan.

3. Het verhogen van de kwaliteit van het ruimtegebruik en zeggenschap voor de burger
Kwaliteit van de leefomgeving (bijvoorbeeld Park West) en zeggenschap voor de burger bij de planvorming zijn begrippen die de laatste jaren sterk aan belang hebben gewonnen. Projecten als Dobbelman, LIMOS, Hessenberg en Plein '44 kennen een bewonersparticipatie die zonder een actief grondbeleid niet mogelijk was geweest.

4. Het tijdig kunnen realiseren van nieuwe bouwlocaties.

De realisatie van een gebied als de Waalsprong maar ook de aanpak van andere lange termijn ontwikkelingen, zoals de herstructurering Koers West, de Spoorzone of Novio Tech Campus komen niet van de grond zonder gemeentelijke initiatieven en/of gemeentelijke aankoop van terreinen en panden.

Om ontwikkelingen in gang te zetten dient het initiatief in de praktijk bij de gemeente te liggen. De meer traditionele toelatingsplanologie is niet meer voldoende, ontwikkelingsplanologie is gewenst. Een goed voorbeeld in dit verband is ook de ontwikkeling van het Mariënborgproject in het stadscentrum geweest.

2.3 Noodzaak en urgentie van het voeren van grondbeleid

Reeds enige tijd geleden is de Rijksnota Grondbeleid: "Op grond van nieuw beleid" verschenen. In de samenvatting van de Rijksnota is vrij goed verwoord waarom een overheidsinstantie goed zou moeten nadenken over haar grondbeleid:

"Waarom een Nota Grondbeleid?

Grond is verbonden met emoties. Grond is – afhankelijk van de bestemming – een schaars goed waarmee geld te verdienen valt. Tegelijkertijd is het gebruik van grond van groot belang voor de realisatie van publieke doelen. Op de grondmarkt wordt grond gekocht, geëxploiteerd en verkocht. Om de grondmarkt efficiënt en rechtvaardig (verevening van kosten, red.) te laten verlopen, en om daarbij publieke doelen (kwaliteit/ambitie, programma, red.) te realiseren, voert de overheid een grondbeleid. Grondbeleid is daarbij geen doel op zich. Het is 'dienstbaar' aan ruimtelijk beleid en sectoraal beleid voor wonen, werken en recreëren. Voor de Nota Grondbeleid is de belangrijkste uitdaging om de aansluiting tussen die publieke doelen en het grondbeleid te verbeteren".

Veranderde positie gemeente

De positie van de gemeenten in het grondexploitatieproces is gedurende de laatste decennia belangrijk gewijzigd. Tot het midden van de jaren '80 waren het in hoofdzaak de gemeenten die uitvoering gaven aan de grondexploitatie. In deze actieve grondpolitiek hadden gemeenten een relatieve monopoliepositie. De rol van de particuliere exploitant lag veelal in het bouwexploitatie- of vastgoedproces.

Het aantal partijen in de grondmarkt is aanzienlijk toegenomen. Ontwikkelaars en ontwikkelende bouwbedrijven begaven zich op de grondmarkt om op deze wijze toekomstige productie veilig te stellen. Particuliere partijen bleken in staat te zijn hogere prijzen te bieden dan de gemeente gewend was omdat zij een deel van de ontwikkelingsopbrengst (opstalontwikkeling) van de projecten in konden zetten voor de aankoop van de grond. De positie voor gemeenten is daardoor verzwakt: minder dan voorheen zijn zij in staat hun ruimtelijke en sectorale (bijvoorbeeld op het gebied van de woningbouw, waar ook de subsidiestructuur verdween) doelstellingen via het grondbeleid te realiseren.

Streven naar hogere kwaliteit in plannen

Een andere ontwikkeling is, dat in de ruimtelijke ordening maar ook in sectorale beleidsvelden het streven naar kwantiteiten is vervangen door de behoefte aan kwalitatief goede plannen. Het resultaat van het grondbeleid vormt een belangrijke randvoorwaarde voor het welslagen van sectoraal en ruimtelijk beleid.

Schaarste van ruimte en middelen

Tot slot is er nog een derde ontwikkeling zichtbaar. Het aantal beschikbare (her)ontwikkelingslocaties bij gemeenten neemt af. Met het afnemen van beschikbare locaties neemt ook het verdienend vermogen voor de gemeente af. Daarentegen is de nadruk meer komen te liggen op de (her)ontwikkeling van binnenstedelijke locaties (bijvoorbeeld het Waalfront) waarbij het gaat om zeer kostbare plannen en waarbij rekening moet worden gehouden met negatieve grondexploitatie-resultaten, wanneer de gemeente hier geen extra financiële middelen voor vrijmaakt. Deze ontwikkelingen brengen met zich mee dat in algemene zin een oriëntatie op de doelen en inhoud van het door de gemeente gevoerde grondbeleid noodzakelijk is, waarbij het verdienend vermogen bij de realisatie van sommige plannen ingezet zou kunnen worden om maatschappelijk gewenste maar verliesgevendende plannen te compenseren.

2.4 Waarom grondbeleid in Nijmegen

Nadat hiervoor in meer algemene termen de noodzaak voor het voeren van grondbeleid is beschreven, maken we in deze paragraaf de legitimatie en wenselijkheid voor het voeren van grondbeleid in Nijmegen inzichtelijk. Dit doen we aan de hand van een aantal bestaande voorbeelden in de Nijmeegse situatie.

2.4.1 Voorbeelden grondbeleid

Wonen

Een commerciële ontwikkelaar gaat normaliter voor een zo goed mogelijk financieel rendement. Dit betekent dat hij zich in beginsel primair zal richten op die delen in een plangebied of een marktsegment, die financieel-economisch het meest interessant zijn. Een dergelijke handelwijze zal in de regel (reguliere marktsituatie) niet leiden tot het bouwen van goedkope (huur)woningen. Ambities en bestuurlijke doelstellingen geformuleerd in het streven naar een "40-60 verhouding" ten aanzien van verhouding tussen goedkope en duurdere woningen worden hiermee erg broos en moeilijk realiseerbaar. Regie en sturing van de (gemeentelijke) overheid is dan ook noodzakelijk en dat kan alleen middels het grondbeleid (aankoop/verkoop van grond, anterieure overeenkomst, e.d.).

Bij de woningbouw op gemeentelijke locaties (bijvoorbeeld LIMOS) konden we vooraf voorwaarden stellen aan de aantallen huurwoningen en aan differentiatie in koopprijzen. Hier werd het programma dus niet gedomineerd door uitsluitend financieel-economisch rendement. Dit betekent dus, dat voor projecten zoals: Centrale Zone Hatert, Dobbelman, Ploegstraat en Plein 1944 een actieve rol noodzakelijk was c.q. is en dit zal ook zo blijven.

Milieu

De milieudruk in Nijmegen West is een bekend probleem in Nijmegen. Het is onze ambitie om deze milieudruk te laten afnemen. Wanneer we het zogenaamde VASIM-terrein niet hadden verworven, dan zou er nu wellicht overslag van afval of andere milieubelastende activiteiten plaatsvinden. Dit was een serieuze dreiging, omdat het vigerende bestemmingsplan hier ook andere milieubelastende activiteiten mogelijk maakt.

In PPSverband zijn er extra energieprestatieafspraken afgedwongen en in het Waalfront is de verplichting opgenomen om klimaatneutrale woningen te bouwen. Op dit moment wordt onderzocht in hoeverre het hybride warmtenet in de Waalsprong en Waalfront kan worden ingevoerd.

Cultuur

Op de TPGlocatie bij het centraal station zal het poppodium Doornroosje worden gerealiseerd. Samen met studentenhuisvesting en goedkope woningbouw.

Door aankoop van het TPGgebouw kunnen we maatschappelijke doelstellingen realiseren die anders zeer waarschijnlijk niet tot stand zouden zijn gekomen op deze specifieke plek. Zelf grip hebben op de kosten en opbrengsten van de grondexploitatie maakte het mogelijk om maatschappelijk gewenste, maar commercieel niet-winstgevend voorzieningen te realiseren. Op deze wijze opererend hoeft niet, of slecht voor een beperkt deel, gebruik te worden gemaakt van geld uit sectorale programma's of van gemeentelijke investeringsmiddelen.

Dit vraagt in het algemeen om een actieve rol in het kader van het grondbeleid. Programmatische en financiële afspraken, verwerving van grond of de inzet van gemeentelijke eigendommen is hiertoe noodzakelijk.

Openbare ruimte en infrastructuur / Groen

Onze ambities en doelstellingen voor kwalitatief hoogwaardige parkeeroplossingen (bijvoorbeeld ondergronds parkeren) zullen we, op die plekken in de stad waar dit kan en wenselijk is, randvoorwaardelijk moeten afdwingen door middel van een anterieure overeenkomst danwel bij de uitgifte van grond. Hier is de Josephhof een goed voorbeeld.

De aanleg van een nieuwe stadsbrug ten behoeve van een betere bereikbaarheid van Nijmegen inclusief de herontwikkeling van het Mercuriuspark maar ook de inpassing van het HOV zijn voor de bereikbaarheid van de stad belangrijke voorbeelden.

Het realiseren van "Park West" is een typisch gemeentelijke doelstelling waar we vanuit onze rol inhoud aan moeten geven. Omdat in dit project marktpartijen niet zonder meer zullen investeren, vervult ook hier actief grondbeleid een rol. Recent is de aankoop van het kassencomplex aan de Wolfkuilsweg van Van de Water, ten behoeve van groen, een goed voorbeeld.

Sport

Voor realisering van de ambities rond Brakkenstein/Driehuizen op het gebied van sport was een schuifoperatie nodig met verschillende sportverenigingen, waarbij er verschillende scenario's mogelijk waren. Om dit te kunnen realiseren, bleek verwerving van gronden van de Erven Terwindt noodzakelijk. Hiermee werd mede uitvoering gegeven aan ons sportbeleid. Zonder de strategische verwerving van gronden zou deze totaaloperatie nimmer kunnen slagen. Uitsluitend het bestemmingsplan aanpassen en daarmee functies toestaan was ook in dit geval onvoldoende om deze gewenste ontwikkeling tot stand te brengen.

Economische Ontwikkelingen

Ook op het gebied van werkgelegenheid is een actieve en initiërende gemeentelijke rol noodzakelijk voor o.a. het creëren van een gedifferentieerd aanbod voor bedrijfsvestiging, om bedrijfsverplaatsingen uit bijvoorbeeld Koers West mogelijk te maken of om nieuwe werkgelegenheid te realiseren op bijvoorbeeld Bijsterhuizen.

Inhoud geven aan innovatieve economische ontwikkelingen als bijvoorbeeld de Novio Tech Campus in samenwerking met NXP is eveneens een goed voorbeeld. Dit geldt overigens voor de gehele "knoop Winkelsteeg" (station De Goffert, NTC, 52Degrees en Topsport en Innovatiepark Nijmegen).

Regie, financiële sturing en sturing van aanbod en ambities zijn hierbij gewenst. Het overlaten aan de markt van deze problematiek zal niet leiden tot aanpak en oplossingen en daarnaast geen recht doen aan onze doelstellingen ten aanzien van inrichting, differentiatie, milieudoelstellingen, intensief ruimtegebruik, verplaatsingsmogelijkheden, werkgelegenheid, e.d..

Grootschalige integrale ontwikkelingen

Grootschalige ontwikkelingen als de Mariënborg, de Waalsprong en Koers West, de Spoorzone met alle ingrediënten op het gebied van ruimtelijke ordening, economie, voorzieningen, infrastructuur e.d., konden en kunnen eenvoudig weg niet worden gereali-

seerd zonder een actieve rol van de gemeente. Initiatief, een gemeentelijke voortrekkersrol en samenwerking met marktpartijen (en/of andere overheden) zijn noodzakelijk om deze grootschalige plannen tot stand te brengen.

2.4.2 Relatie met de gewenste ruimtelijke ontwikkeling op lange termijn

> nieuwe tekst

In het Kansenboek van de gemeente Nijmegen zijn sectorale beleidswensen en ruimtelijke mogelijkheden van de stad met elkaar in verband gebracht en nader verkend.

In de nieuwe Wro is de Raad verplicht een Structuurvisie vast te stellen. Het Kansenboek zal voor deze Structuurvisie een onderlegger zijn. In 2009 werken we aan de oploading van de Structuurvisie met een bijbehorend uitvoeringsprogramma.

De planning is dat we begin 2010 de Structuurvisie vaststellen.

Het sturen op de realisatie van de gewenste ontwikkelingen zoals beschreven in de Structuurvisie is geen eenvoudige zaak. Allerlei maatschappelijke en economische ontwikkelingen zullen bepalend zijn voor de ontwikkeling van de stad, ook in de ruimtelijke verschijningsvorm. Het gemeentelijk grondbeleid schept een mogelijkheid om in de ruimtelijke ontwikkeling van de stad een sturende en initiërende rol te spelen. Een regelmatige terugblik en vooruitblik op de realisatie van het grondbeleid binnen de context van het lange termijnbeeld uit de Structuurvisie is daarbij nodig.

2.5 Vormen van grondbeleid

De uitvoeringspraktijk van het grondbeleid laat zich in grote lijnen verdelen in twee typen: **faciliterend grondbeleid** en **actief grondbeleid**. Uiteraard komen in projecten ook mengvormen voor.

2.5.1 Faciliterend grondbeleid

> nieuwe tekst

De nieuwe Grondexploitatiewet vergroot de regierol van de gemeente bij faciliterend grondbeleid. De bestaande praktijk van toelatingsplanologie (bestemmen van wat mag, en niet wat moet) maakt plaats voor een aanpak, waarin de overheid meer en meer betrokken is bij de vraag wat, wanneer, onder welke voorwaarden dient te worden gerealiseerd (zgn. ontwikkelingsplanologie). Dit vraagt om een nadere positiebepaling van onze rol bij de realisatie van ruimtelijke plannen.

Indien het bestemmingsplan gewijzigd moet worden én de betrokken gronden zijn niet in eigendom van de gemeente, dan is in de nieuwe situatie het verplicht om een exploitatieplan vast te stellen of een anterieure overeenkomst af te sluiten. Bij het sluiten van een anterieure overeenkomst worden in overleg met de betrokken marktpartijen afspraken gemaakt over de werkzaamheden voor het bouwrijp maken, de aanleg van de nutsvoorzieningen, de inrichting van de openbare ruimte en de locatie van de bestemmingen sociale woningbouw en particulier opdrachtgeverschap. Als we hierover geen overeenstemming bereiken dan stellen we een exploitatieplan vast waarin de hiervoor genoemde

onderwerpen staan beschreven. Het anterieurrecht en het exploitatieplan vormen de rechtsbasis voor het stellen van locatie-eisen en voor kostenverhaal.

We krijgen in de nieuwe situatie dus ruimere mogelijkheden; echter dit betekent ook een toename van onze verantwoordelijkheid. Het vraagt om duidelijkheid in een vroeg stadium over wat we willen op een bepaalde locatie. Dit past volledig in de lijn van toelatings- naar ontwikkelingsplanologie.

De markt pakt uiteraard een deel van de geboden mogelijkheden op, maar is selectief in haar projectkeuze. Vooral de commercieel meer aantrekkelijke projecten worden opgestart. Voorbeelden in Nijmegen zijn: woningbouw De Sphinx en het Augustijnenklooster. Buiten dit type commerciële projecten worden er uiteraard ook andere particuliere ontwikkelingen uitgevoerd waar niet of nauwelijks het gemeentelijk grondbeleid bij aan bod komt, zoals de grootschalige eigen ontwikkelingen van de Universiteit en het UMC St. Radboud op Heijendaal.

2.5.2 Actief grondbeleid

Bij een actief grondbeleid zijn we zelf initiatiefnemer om gewenste ruimtelijke ontwikkelingen van de grond te krijgen. In bijna alle gevallen leidt dit tot een aanpak waarbij we zelf gronden en panden aankopen. Het eigendom van de grond blijkt in de praktijk een erg belangrijk sturingsinstrument bij het tot stand brengen van de ontwikkeling. Naast publiekrechtelijke middelen zoals we die ook bij het faciliterend grondbeleid kunnen toepassen, kunnen we ook privaatrechtelijk maximale invloed uitoefenen. Bij dit aankoopbeleid zijn, naast de gewone minnelijke aankoop, een aantal wettelijke instrumenten in te zetten om de verkrijging in eigendom te bevorderen zoals de Wet Voorkeursrecht Gemeenten of de Onteigeningswet.

Het eigendom van grond of pand geeft ons de mogelijkheid om zelf de ontwikkeling van een project ter hand te nemen en zo doende maximaal onze regierol bij de ruimtelijke ontwikkeling van de stad in te vullen. We kunnen zaken regelen die een particuliere eigenaar/ontwikkelaar niet kan of wil uitvoeren. Gedacht kan worden aan interactieve planvorming of aan een gedetailleerde invulling van functies en beleidsdoelstellingen. We kunnen de woonfunctie als gedifferentieerd bouwprogramma (omvang en financieringscategorie van de woningen) vastleggen bij de verkoop van het plan aan een bouwer/ontwikkelaar.

Voorbeelden waarbij we actief grondbeleid hebben toegepast zijn: de Waalsprong, Waalfront, Dobbelman en LIMOS.

2.5.3 Mengvormen (faciliterend en actief)

In de praktijk komen allerlei mengvormen van een actief en een faciliterend grondbeleid tot stand. Zo komt de situatie, waarbij we een anterieure overeenkomst met een particuliere eigenaar of ontwikkelaar (= faciliterend) koppelen aan een verkoop van grond (= min of meer actief) ook regelmatig voor. Voorbeelden van deze mengvorm in Nijmegen zijn: de Kop Weurtseweg/aan de Waalhaven, de Marialaan (etagewonignen met voorzienigen op de begane grond) en Molenweg Noord (winkels met daarboven wonen).

2.5.4 Keuze voor de te voeren grondpolitiek

In paragraaf 2.3 tot en met 2.5 is de noodzaak en urgentie voor het voeren van grondbeleid beschreven en zijn de vormen van grondbeleid nader toegelicht. Duidelijk is dat niet op voorhand vaststaat welke vorm van grondbeleid in een gegeven situatie toegepast moet worden.

Wel staat vast, dat we ook een actief grondbeleid moeten voeren, omdat een actief grondbeleid een goede bijdrage kan leveren aan het realiseren van maatschappelijk gewenste doelstellingen en functies die anders niet of onvoldoende worden opgepakt.

Om de keuze voor actief, faciliterend of een mengvorm goed te kunnen maken, vermelden we in het volgende hoofdstuk welke uitgangspunten of voorwaarden hiervoor bepalend zijn. Vervolgens staat in Hoofdstuk 4 welke instrumenten we voor dit grondbeleid kunnen inzetten en op welke wijze.

3 Onder welke voorwaarden actief grondbeleid

Nadat in hoofdstuk 2 is aangegeven dat we ook een actief grondbeleid willen voeren, blijft het de vraag onder welke voorwaarden we dit moeten uitvoeren. De keuze voor het al dan niet inzetten van actief grondbeleid wordt gevoed vanuit een aantal overwegingen of voorwaarden die betrekking hebben op ambitieniveau, regierol, verdienend vermogen, risicoprofiel en transparantie. Deze aspecten worden in dit hoofdstuk belicht.

3.1 Ambitieniveau

Actief grondbeleid zetten we in als er sprake is van een gemeentelijk geformuleerd ambitieniveau en doelstellingen binnen de gemeentelijke beleidssectoren die we niet kunnen effectueren binnen de kaders van het reguliere ruimtelijk beleid. De noodzaak, legitimiteit en urgentie moet hierbij worden aangetoond.

Voorbeeld:

Ontwikkelingen zoals de Waalsprong en Koers West met de daarbij behorende integrale ruimtelijke ontwikkeling op grond van vastgesteld beleid vanuit de verschillende sectoren impliceert een hoog ambitieniveau waarbij de actieve rol van de overheid onontbeerlijk is. Dit geldt voor de onderdelen Wonen (genoemde verhouding 40-60), maar bijvoorbeeld ook voor de milieudoelstelling in Nijmegen West, voor het verbeteren van de bereikbaarheid van de stad door een extra stadsbrug of voor het revitaliseren/herstructureren van het bedrijventerrein. Ook op projectniveau zoals bijvoorbeeld bij de TPGlocatie, waar cultuur, wonen en openbare ruimte (poppodium, ondergronds parkeren, wonen) gezamenlijk een hoog ambitieniveau vormen, is dit van toepassing.

Steeds zullen we ons ambitieniveau, gerelateerd aan het maatschappelijk rendement en de beleidsdoelstellingen moeten afwegen om al dan niet tot de inzet van actief grondbeleid over te gaan.

3.2 Regierol

Het ambitieniveau is in belangrijke mate bepalend voor de invulling van de door ons al dan niet gewenste '*regiefunctie*'. Naarmate het maatschappelijk belang van ontwikkelingen toeneemt, neemt naar verwachting de noodzaak en mate van regie vanuit onze gemeente eveneens toe.

> nieuwe tekst

Zoals in het vorige hoofdstuk aangegeven, vergroot de nieuwe Grondexploitatiewet de regierol van de gemeente. Dus ook als we kiezen voor een faciliterend grondbeleid zullen we, zo beoogt de nieuwe wet, steeds vaker al in een vroeg stadium moeten bepalen wat, wanneer, onder welke voorwaarden dient te worden gerealiseerd. Daarnaast blijft actief grondbeleid noodzakelijk voor het vervullen van onze regierol.

3.3 Risicoprofiel

Het voeren van een actieve grondpolitiek wordt in alle gevallen gekenmerkt door het nemen van risico's. Van belang hierbij is in welke mate wij bereid zijn risico's te nemen en te aanvaarden. Het *risicoprofiel* bij een faciliterende grondpolitiek, waarbij we een randvoorwaarden scheppende rol innemen en de daadwerkelijke realisatie in handen is van marktpartijen, is geheel anders dan bij een (pro-) actieve grondpolitiek. Hierbij gaan we immers soms (ruim) voorafgaand maar meestal volgend op de ruimtelijke besluitvorming over locatiekeuzen over tot strategische grondverwerving, zoals bij de Waalsprong, Novio, Dobbelman en Koers West.

Ons risicoprofiel in de grondexploitatie wordt bepaald door de balans in kosten en opbrengsten binnen het geheel van de werkactiviteiten (verwerving, bouwrijp maken, programmabepaling, verkoop, etc.), doorlooptijden en de stuurbaarheid van de exploitatie voor het geval zich tegenvallers voordoen.

Van belang bij het opstarten van nieuwe ontwikkelingen en de keuze voor een actieve rol is het in beeld brengen van de risicofactoren (beleidsinhoudelijk, financieel, communicatief, imago, e.d.) om bestuurlijk een goede afweging te kunnen maken. Dit risicoprofiel bepaalt mede de condities waaronder we al dan niet tot een meer actieve rol overgaan. Eén en ander moet vanzelfsprekend passen binnen de kaders die gelden voor het risicobeheer binnen het Ontwikkelingsbedrijf. In de nota uitvoering risicobeheer zijn hier expliciet regels over opgesteld.

In hoofdstuk 5 komt het risicobeheer verder aan de orde.

3.4 Verdienend vermogen

Hoewel het realiseren van maatschappelijk rendement en het effectueren van beleidsdoelstellingen primair de grondslag zijn voor een actief grondbeleid, kan het in bepaalde gevallen ook mogelijk zijn om projecten te laten functioneren als moneymaker. Op zich is de winstdoelstelling misschien onvoldoende motivering voor actief handelen van de gemeente. Het zal veelal een afgeleide doelstelling zijn. ("als we het toch doen kunnen we er net zo goed iets aan verdienen als die ruimte er in zit"). Op deze wijze gegenereerde gelden kunnen we dan echter wel inzetten om de reserve van het Ontwikkelingsbedrijf te versterken om daarmee risico's en eventuele verliezen af te dekken. Hiermee wordt het weer mogelijk om minder rendabele projecten en projecten met een hoog risicoprofiel op te pakken. Voorbeeld: de ontwikkeling van de St. Josephhof en van de Nieuwe Mollenhutseweg (Onder de Beuken) waren winstgevendende planexploitaties die positief bijgedragen hebben aan de ABR. Ook Nieuw Maldenborgh (in uitvoering) moet bijdragen aan een positieve ontwikkeling van de ABR. Gerichte (strategische) aankopen, die vooruitlopen op functiewijzigingen, kunnen daarnaast ook bijdragen aan dit verdienend vermogen.

De praktijk van de afgelopen jaren heeft ook laten zien dat er in financieel-economische zin "winst" kon worden gemaakt. Deze 'winst' is ingezet om de ABR van het Ontwikkelingsbedrijf op orde te krijgen, een aantal bezuinigingen op de gemeentelijke begroting te dekken, en een aantal projecten met een extra financiële impuls van de grond te krijgen.

Als gevolg van de economische crisis is de marktsituatie in 2009 aanzienlijk veranderd (woningmarkt is ingestort) . Extra of nieuwe 'winsten' zijn voorlopig niet te verwachten. Projecten zullen eerder onder extra financiële druk komen te staan, risicobeheer wordt nog belangrijker. Wanneer het economisch tij weer aantrekt zal het "moneymaker"-principe als vanouds worden toegepast.

3.5 Economische ontwikkelingen (aanpak recessie)

> nieuwe paragraaf

Eind 2008 is vooral als gevolg van de bancaire crisis een wereldwijde economische crisis uitgebroken. Half 2009 zijn ook in Nijmegen de gevolgen van de terugvallende economie tastbaar. Projecten die in aanbouw hadden moeten zijn, stagneren (Plein 1944, Rosa de Lima, Ploegstraat, e.a.). De animo voor nieuwbouwwoningen is fors afgenomen. Ook bij sectoren die afhankelijk zijn van bouwprojecten zijn problemen ontstaan. Als er niet snel iets verandert, zal dit zijn weerslag hebben op de ontwikkeling van de stad, de voorzieningen en de werkgelegenheid in de stad. Wat kan het Grondbeleid hieraan doen? De dynamiek in de stad moet behouden blijven. Zijn er stimuleringsmogelijkheden en wat zorgt op de langere termijn voor een aantrekkelijke stad met een sterke economische structuur?

De grondpolitiek zoals die de laatste jaren met succes is doorgevoerd, blijkt niet langer voldoende. Er moeten nieuwe keuzen gemaakt worden. Nu de ontwikkelingshandschoen niet langer automatisch door de markt wordt opgepakt, moeten we kijken of een meer actieve opstelling van de gemeente gewenst en noodzakelijk is. Van actief grondbeleid naar een gericht ontwikkelbeleid. Gericht op de huidige projectenportefeuille en met het oog op de toekomst van Nijmegen. De volgende acties zijn ingezet:

- versnellen planologische procedures waar mogelijk;
- maatschappelijke investeringen versnellen, bijvoorbeeld de A325 en de fietstunnel Vrouwe Udasingel en parkeergarage Schaek Mathonsingel (vliegwielfunctie);
- extra inzet van gelden uit de ABR om projecten van strategisch belang veilig te stellen (bijvoorbeeld ten behoeve van Plein 1944, parkeergarage Hezelpoort, Novio Tech Campus);
- inzetten subsidies en werven van extra subsidies (ISV en subsidieregeling Van der Laan);
- aanpassen programma's in projecten (omzetten koopwoningen naar goedkope huurwoningen, bijvoorbeeld de Zwanenstraat en Ploegstraat);
- PPS of actief zelfstandig ontwikkelen waar nodig en mogelijk (voorbeeldproject Spoorzone-West, samen met VROM en Prorail en andere partijen);
- erfpachtsinstrumentarium inzetten waar mogelijk en nodig (zie ook Hoofdstuk 2.5.2 van deze nota)

Erfpacht

> nieuwe tekst

In Nijmegen zijn Algemene erfpachtsbepalingen vastgesteld, laatstelijk herzien in 2006. Met andere woorden, het uitgeven van grond in erfpacht behoort tot de mogelijkheden.

Ten tijde van economische crisis kan het wenselijk zijn om gronden van marktpartijen aan te kopen (getaxeerde marktwaarde van dat moment) tegen betaling van een canon. Zij krijgen hiermee financiële ruimte om te kunnen investeren en hun project mee te kunnen financieren. Na voltooiing van het project wordt de grond teruggekocht. Het is ook mogelijk om deze gronden in erfpacht uit te geven en bijvoorbeeld via ABClevering direct te leveren aan de uiteindelijke koper.

Dit vraagt steeds om een casuïstiek benadering. Noodzaak en urgentie moeten worden aangetoond en er moet zicht zijn op feitelijke realisatie van het project. Hierbij hoor ook een risico-analyse. In de praktijk van de gemeente Nijmegen heeft zich een dergelijke situatie nog niet voorgedaan.

Nijmegen kan, met het zorgvuldig richten van het instrumentarium en de inzet van deze acties, zorgen voor een extra stimulans ten tijde van economische achteruitgang. (Anticyclisch investeren, flexibel omgaan met randvoorwaarden en eisen, marktpartijen comfort bieden waar mogelijk, actief meedoen en trekkersrol vervullen bij projecten en creatief inzetten van huidige instrumentarium). Het zogenaamde gericht ontwikkelingsbeleid.

Enige nuancering is op zijn plaats. Op macro-niveau vormen deze maatregelen slechts een marginaal onderdeel van het totale pakket aan maatregelen dat op nationaal en internationaal niveau nodig is (met name ook in de bancaire wereld en bij projectontwikkelaars) om (het vertrouwen in) de economie weer te kunnen herstellen.

3.6 Transparantie

Van belang is dat op voorhand duidelijkheid bestaat ten aanzien van de taken en bevoegdheden van het Ontwikkelingsbedrijf dat voor de grondexploitatie verantwoordelijk is. De uitvoering van het grondbeleid dient, zowel in organisatorische als in financieel-economische zin, transparant te zijn. De transparantie betekent ook dat we duidelijk maken welke kostenelementen ten laste van de grondexploitatie komen. In de rapportages van het Ontwikkelingsbedrijf, die het College aanbiedt aan de Raad, komt deze transparantie tot uiting. In hoofdstuk 5 wordt onder Sturing en Control verder ingegaan op dit onderdeel.

3.7 Conclusie

Voor wat betreft de condities waaronder actief grondbeleid wenselijk is, kunnen we concluderen dat de factoren ambitieniveau, regiefunctie, verdienend vermogen, risico-profiel, economische ontwikkelingen en transparantie tezamen in belangrijke mate bepalen in hoeverre een actieve rol van onze gemeente wenselijk is en hoe deze verder vorm moet worden gegeven. Het gaat hierbij niet om een exacte benadering maar om een afwegingskader waarbinnen we een zich aandienende situatie moeten beoordelen om al dan niet te kiezen voor een actieve rol. Per project moeten we deze afweging maken en we moeten de overwegingen inzichtelijk maken ten behoeve van de besluitvorming door de Raad.

4 Instrumenten voor grondbeleid

Voor het uitvoeren van het grondbeleid hebben we een aantal instrumenten beschikbaar. De nieuwe Grondexploitatiewet geeft de gemeente een nieuw instrumentarium voor situaties waarin sprake is van particuliere exploitatie. Het nieuwe instrumentarium betreft een verbetering van het stelsel van kostenverhaal bij particuliere grondexploitatie en een verbetering van de gemeentelijke regie over locatieontwikkeling. In dit hoofdstuk komen de instrumenten voor grondbeleid aan de orde en de mogelijkheden om deze instrumenten in te kunnen zetten.

4.1 Aankopen/verwervingen

Bij de inzet van een actief grondbeleid hoort een actief verwervingsbeleid. Een verwervingsbeleid dat is gebaseerd op een programma en/of grondexploitatie. Dit instrument hebben we gehanteerd bij bijvoorbeeld de Limos en Dobbelman en hanteren we nu ook bij o.a. de Stadsbrug en Plein 1944.

Een specifiek (niet openbaar) verwervingsplan met strategie en keuzen voor de aanpak is hierbij als raamwerk noodzakelijk, als het plannings- en toetsingskader waarbinnen we de verwervingen oppakken en uitvoeren. Binnen onze gemeente bestaat reeds jarenlang ervaring met deze wijze van werken vanuit het gemeentelijk Ontwikkelingsbedrijf. Aankopen/Verwervingen moeten vallen binnen een vastgestelde planexploitatie danwel een andere door de Raad vastgestelde dekkingsbron.

4.1.1 Strategische aankopen / verwervingen.

Los van planexploitaties en vastgestelde programma's kan het soms wenselijk zijn om, vooruitlopend op definitieve plannen, toch al actief tot verwerving over te gaan. Het gaat dan om gelegenheidsaankopen van strategische aard die, na een eerste beoordeling, tot snelle en onverwachte mogelijkheden en ontwikkelingen kunnen leiden en passen binnen onze ambities en doelstellingen. Ook het voorkomen van speculatie kan een reden zijn om strategisch gronden te verwerven.

Dit soort strategische aankopen moeten steeds worden afgeleid van belangrijke beleidsdoelstellingen en ambities die wij hebben op het gebied van ruimtelijke ordening of specifieke andere beleidssectoren.

Neem als voorbeeld de aankoop van het Wegener-gebouw in het kader van de ontwikkeling van het Waalfront. Op het moment dat het pand op de markt kwam, waren er gezien onze ruimtelijke plannen redenen genoeg om hier op in te haken en het pand te verwerven. De aankoopwaarde is in zo'n situatie vaak lager dan wanneer we later, als er uitgewerkte plannen voor een terrein liggen, actief (met vergoedingen e.d.) moeten verwerven. De onderhandelingspositie is in zo'n vroege fase vaak ook sterker.

In de risicosfeer geldt dat we een dergelijke aankoop -wanneer mocht blijken dat ze toch niet nodig is geweest- weer op de vastgoedmarkt terug kunnen zetten. Afhankelijk van de situatie op de vastgoedmarkt zou deze verkoop minimaal budgettair neutraal moeten zijn. Dat is natuurlijk een risico. Dit nemen we mee bij de bepaling van de benodigde reserve voor het Ontwikkelingsbedrijf.

Strategische verwervingen kunnen tot besparing van aankoopkosten in exploitaties leiden en kunnen daarmee bijdragen aan het verdienend vermogen van het Ontwikkelingsbedrijf.

In het tijdsgewricht van economische recessie kan strategische verwerving ook valide instrument zijn (vanuit het idee dat er een maatschappelijk belang is en het past binnen de gemeentelijke ambities en doelstellingen). Financieel-economisch kan dit een goed moment zijn om aan te kopen tegen lagere waardering/taxatieprijs, en het kan bijvoorbeeld ook bijdragen aan balansverkortings voor ontwikkelaars die anders de financiering van een project niet rond kunnen krijgen (in samenhang met erfpacht, zie Hoofdstuk 2.5.2 van deze nota).

4.1.2 Bevoegdheid tot aankoop/verwerving

Op basis van de huidige Gemeentewet is het College van burgemeester en wethouders bevoegd om besluiten te nemen over alle privaatrechtelijke rechtshandelingen (artikel 160 gemeentewet). Dus ook waar het gaat om aankopen van grond. Binnen dit wettelijk kader vinden alle verwervingen plaats die noodzakelijk zijn om een door de Raad vastgestelde planexploitatie tot uitvoering te brengen.

In die gevallen waarbij artikel 169 lid 4 van de Gemeentewet van toepassing is, vraagt het College vooraf aan de Raad om wensen en bedenkingen ter kennis van het College te brengen. Hiervan is sprake wanneer een aankoop leidt tot ingrijpende gevolgen voor de gemeente.

Het College is gemachtigd om, zonder consultatie van de Raad, strategische aankopen te doen tot een bedrag van € 1,5 miljoen per transactie met een maximale kredietruimte tot € 5 miljoen per jaar. Dit is conform de Verordening (ex artikel 212 Gemeentewet) op de inrichting van de financiële organisatie, het financiële beheer en de uitgangspunten van het financieel beleid (2003). Deze aankopen vinden hun grondslag meestal in door de Raad vastgestelde structuurplannen/visies, investeringsplannen, beleidsplannen en programma's. Melding geschiedt zo spoedig mogelijk, maar wel achteraf, aan de Raad.

Bij strategische verwervingen groter dan € 1,5 miljoen geeft het College, conform art 169 lid 4 Gemeentewet, de Raad de gelegenheid om haar wensen en bedenkingen kenbaar te maken. Omdat bij dergelijke verwervingen nagenoeg altijd snelle besluitvorming noodzakelijk is, is de termijn van wensen en bedenkingen 10 dagen. Geen bericht beschouwen we dan als instemming. Als zelfs deze termijn in spoedeisende gevallen niet voldoende zou zijn, dan consulteert het College de fractievoorzitters. Vervolgens informeert het College zo spoedig mogelijk de Raad.

Toepassing van het instrument "strategische verwervingen" vindt op beperkte schaal plaats. De mogelijkheid als zodanig is wel een waardevol instrument om snel en slagvaardig te kunnen handelen op de grond- en vastgoedmarkt. Uitvoering van een actief grondbeleid en de wens om het verdienend vermogen van onze gemeente op dit gebied te vergroten vraagt dan om snelle en, zonodig, niet openbare besluitvorming.

4.2 Verkoop van grond

> nieuwe paragraaf

Een deel van het Nijmeegs grondgebied is 'uitgeefbare grond' dat wil zeggen dat de gemeente deze grond kan verkopen. Het merendeel van de uitgeefbare grond is ingebracht in bepaalde samenwerkingsconstructies en PPS'en. Bijvoorbeeld de GEM Waalsprong, OB Waalfront en de GR Bijsterhuizen. Voor wat betreft het resterende deel van de uitgeefbare grond geschiedt de grondverkoop rechtstreeks door ons. Bij de verkoop van deze grond sluiten we een verkoopovereenkomst af. Daarin nemen we op tegen welke prijs, onder welke voorwaarden en met welke bestemming wij de grond aan een particulier of een marktpartij wensen te verkopen. Het gaat daarbij veelal om de bestemmingen woningen, kantoren en bedrijfsgebouwen en ander commercieel vastgoed als winkels, hotels, leisure- en horeca- voorzieningen. Op de verkoop van grond zijn in de meeste situaties de algemene verkoopvoorwaarden van toepassing.

4.2.1 Grondprijnsbeleid

Voor het bepalen van de prijzen bij uitgifte van gronden voeren we als gemeente een bepaald grondprijnsbeleid. Hiermee kunnen we (mede) sturing geven aan de realisatie van projecten. Het Rijk wil meer transparantie bereiken in het grondprijnsbeleid van gemeenten. Indien een gemeente een exploitatieplan vaststelt moet, conform de nieuwe Wro, de inbrengwaarde van de gronden in het exploitatieplan worden vermeld en gemotiveerd. Hiervoor is het noodzakelijk dat de gemeente een grondprijnsbeleid vaststelt.

Met het grondprijnsbeleid beogen we onze grond te verkopen tegen functionele en marktconforme condities en prijsniveau, waarbij we voortdurend rekening houden met wijzigingen in marktomstandigheden. Voor de bepaling van de hoogte van de grondprijzen gaan we in beginsel uit van de marktwaarde, ofwel de prijs die "de markt" bereid is te betalen voor een bouwkaavel. De kostprijs van de grond is hierbij minder van belang.

De waarde van bouwgrond is niet eenvoudig te bepalen omdat die afhankelijk is van diverse factoren waarvan de koper van de grond of van het daarop te bouwen vastgoed weer zijn koopbeslissing laat afhangen. Factoren die bijvoorbeeld bepalend zijn voor de prijs van grond voor woningbouw, zijn o.a.:

- de locatie in de stad;
- hoeveel woningen worden er in een bepaald gebied gebouwd in een bepaalde periode?
- in welke typen en in welke prijsdifferentiatie?
- is er groen en water en zijn er voorzieningen als winkels, scholen en dergelijke?
- is het woongebied met alle middelen van vervoer goed bereikbaar en zijn er voldoende parkeerplaatsen?
- hoe staat het met de vraag naar en het aanbod van woningen?

Bij de bepaling van de hoogte van de grondprijzen voor niet-commerciële functies dienen we, naast bedrijfseconomische belangen, rekening te houden met andere belangen en doelstellingen, zoals volkshuisvestelijke belangen om sociale woningbouw te realiseren of het maatschappelijke belang van onderwijs-, cultuur- en welzijnsvoorzieningen.

Het kan voorkomen dat er bij de bepaling van de uiteindelijke grondprijs zwaarwegende argumenten kunnen zijn, ingegeven vanuit onze eigen beleidsinhoudelijke ambities en doelstellingen danwel van onze externe partners, om tot bijstelling van de grondprijzen over te gaan, opdat deze niet-commerciële functies kunnen worden gerealiseerd.

Om toch enigszins vat te krijgen op de waardebepaling van de prijs voor bouwgrond zijn er meerdere methoden ontwikkeld die nog eens benadrukken welk een bijzonder karakter de vastgoedmarkt heeft. Van enkele daarvan maken wij gebruik. Bij de bepaling van onze uitgifteprijzen maken we onderscheid naar een aantal categoriën grond. Deze zijn: grond voor commerciële functies, grond voor niet-commerciële functies (bijzondere doelen), grond voor woningbouw en grond voor bedrijventerreinen.

Bij grond voor **commerciële functies** (zoals winkels, kantoren en leisure) en grond voor **woningbouw** passen we vaak de residuele waardemethode toe. Vooral in tijd van economische voorspoed en stijgende prijzen van onroerend goed is dit een logische keuze. Ten tijde van economische recessie zou dit kunnen betekenen dat de grondprijs onder de marktwaarde terecht komt. Dit willen wij expliciet niet (is het indirect subsidieren van marktpartijen). Hier moet steeds op worden gestuurd. In dat verband kan alsdan de comparatieve waardemethode aanvullend als referentiewaarde dienen.

Residuele waardemethode

Bij het toepassen van deze methode wordt de grondprijs gelijk gesteld aan het verschil tussen de commerciële waarde van het desbetreffende vastgoed en alle bouw- en bijkomende kosten plus winst.

Voor de **bijzondere doelen** hanteren we een vaste prijs per m² bruto vloeroppervlak (bvo) voor gelijksoortige functies (binnen een waar mogelijk kostendekkende exploitatie).

Voor **bedrijventerreinen** gaan we uit van de comparatieve methode.

Comparatieve methode

Deze methode is gebaseerd op het vergelijken per object, regio of provincie van de prijs van grond met eenzelfde bestemming en dezelfde bebouwingsmogelijkheden.

De meest oorspronkelijke methode, en die altijd in meer of mindere mate van belang is, is de kostprijsmethode.

Kostprijsmethode

Binnen deze methode telt men alle kosten bij elkaar op die gemaakt moesten worden om de grond als bouwgrond te kunnen aanbieden. Het zal duidelijk zijn dat die kostprijs per locatie en bestemming varieert.

Bij de verkoop van grond is het gebruikelijk om de hierboven genoemde factoren die van invloed kunnen zijn op de prijs van bouwgrond voor commercieel vastgoed, te wegen en de eveneens vermelde methoden voor waardeberekening, ter vergelijking en ter meerdere zekerheid, naast elkaar te gebruiken ter vaststelling van de grondprijs. Dit alles om ervoor te zorgen dat we een marktconforme prijs in rekening brengen.

4.2.2 Verkoop van openbare ruimte

Voor de verkoop van openbare ruimte is de Kadernota verkoop openbare ruimte van toepassing. In deze kadernota zijn voor enkele situaties de grondprijzen vooraf vastgesteld. Voor de situaties waarbij dat niet is gebeurd, gaan we uit van een marktconforme grondprijs. Deze stellen we vast op basis van een taxatierapport, uit te brengen door de plaatselijke makelaardij.

4.3 Strategische voorraad gronden

Het totale gemeentelijk grondbezit omvat de volgende categorieën:

- Het *openbare gebied* met wegen en groen waarvoor de directie Grondgebied de beheerder is.
- Verder zijn er ook *panden en terreinen met een definitieve functie* die worden gebruikt voor gemeentelijke en aanverwante functies, zoals het stadhuis, wijkcentra maar ook een aantal monumenten in de stad en een beperkt aantal woningen. De Directie Stadsbedrijven heeft hier de eigenaarsrol.
- Ook de zogenaamde "*niet ontwikkelbare gronden*" uit het oude bezit van het grondbedrijf zijn al eerder overgedragen aan de Directie Stadsbedrijven om te verkopen.
- Daarnaast zijn er echter ook nog *gronden in gemeentelijk bezit waarvan de definitieve functie nog moet worden bepaald*. Het betreft deels gronden die binnen lopende planexploitaties en ontwikkelingen vallen en binnen afzienbare tijd binnen die context op de markt komen. Dat is *grond die al in exploitatie* is genomen.
- Er is echter ook grond die soms al lang en soms kort (bijv. VASIM-terrein) in gemeentelijke handen is en aantoonbare ontwikkelingspotentie heeft, maar nog niet direct kan worden ingezet. Dit is de *strategische voorraad* die op de balans van het Ontwikkelingsbedrijf staat. Het gaat vaak om restanten uit oud bezit van het grondbedrijf, die zijn onderzocht op hun ontwikkelingspotentie.

De strategische voorraad veroorzaakt rentelasten maar genereert ook inkomsten door verhuur. Eind 2008 is de voorraad circa 120 percelen met een totaal oppervlakte van ruim 54 ha en een boekwaarde van € 23,4 miljoen. In 2005 bedroeg de boekwaarde van circa 53 ha, € 7 miljoen. De sterke stijging wordt veroorzaakt door een aantal aangekochte zeer dure percelen. De grootste aankoop is het Noviotterrein in 2006 voor € 8,9 miljoen. En in 2008 kochten we het ROC-terrein aan de Vossenlaan aan voor € 4,6 miljoen.

Jaarlijks maken we de afweging of de boekwaarde van deze gronden, afgezet tegen de ontwikkelwaarde en de huuropbrengst, een risicovoorziening vraagt. Deze gronden vertegenwoordigen in die zin een potentiële waarde, die –indien we ze inderdaad voor ontwikkeling kunnen inzetten- bijdraagt om de ABR van het Ontwikkelingsbedrijf te versterken. Een stille reserve of een potentiële moneymaker. Het is op grond van de Compatibiliteitswet overigens niet geoorloofd om de (geschatte) ontwikkelwaarde ook als vermogen op te nemen op de balans.

4.4 Mogelijkheden kostenverhaal

> nieuwe paragraaf

De ontwikkeling van locaties kent aanzienlijke investeringslasten. Lasten die direct verband houden met de betreffende locatieontwikkeling zijn bijvoorbeeld kosten van bodemonderzoek, bodemsanering, het verrichten van grondwerken en het aanleggen van voorzieningen zoals wegen en nutsvoorzieningen. Daarnaast zijn er lasten die meer indirect verband houden met de locatieontwikkeling zoals bijvoorbeeld bovenwijkse voorzieningen en bovenplanse verevening.

Grondexploitatie is een bedrijfsmatig proces waarbij we de te maken kosten van de locatieontwikkeling in beginsel dienen terug te verdienen uit de grondexploitatieopbrengsten. Bij gemeentelijke grondexploitatie bestaan deze opbrengsten uit kavelopbrengsten. Bij particuliere projectontwikkeling willen we alle kosten die wij als gemeente maken als gevolg van de ontwikkeling, in rekening kunnen brengen bij de ontwikkelaar. Dit noemt men kostenverhaal.

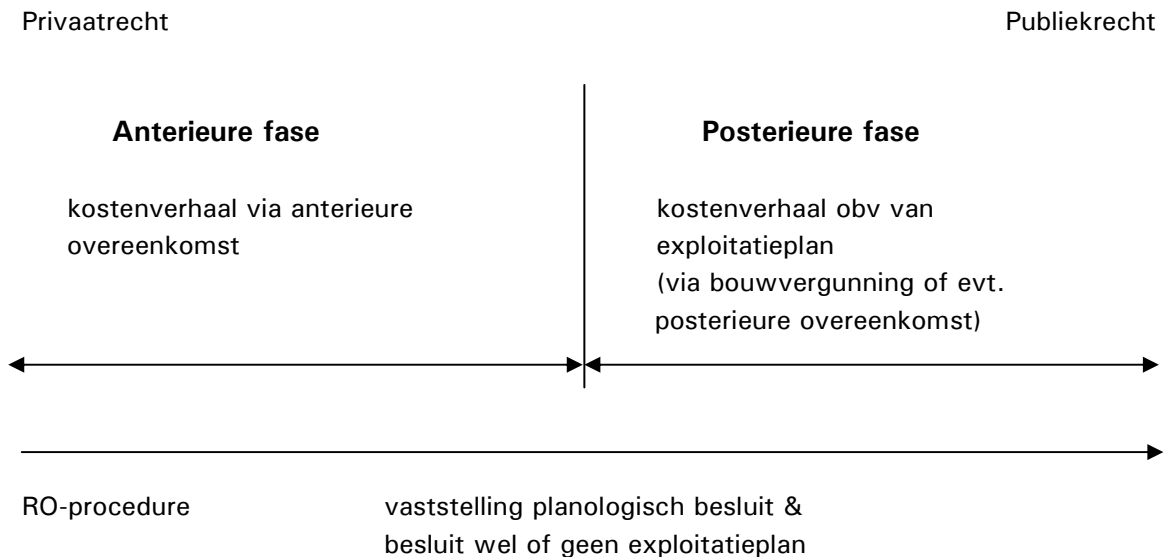
De instrumenten om kosten te kunnen verhalen waren tot voor kort beperkt. In de nieuwe wetgeving zijn de mogelijkheden voor kostenverhaal echter verruimd en gaat men uit van een *verplichting* tot kostenverhaal bij particuliere grondexploitatie. Deze verplichting houdt in, dat we de gemaakte kosten op de particuliere grondeigenaar *moeten* verhalen in het geval deze eigenaar tot een ontwikkeling van de gronden overgaat. We mogen hier dus niet meer van afzien, zoals in de voorgaande regelingen met betrekking tot het kostenverhaal nog wel het geval kon zijn.

4.4.1 Kostenverhaal privaatrechtelijk vs publiekrechtelijk

Voor het realiseren van kostenverhaal biedt de nieuwe wet zowel een privaatrechtelijk als een publiekrechtelijk spoor. Het Rijk gaat er van uit dat partijen eerst onderhandelen (privaatrecht). In deze zogenaamde anterieure fase hebben we een wettelijke basis om overeenkomsten te sluiten op het gebied van kostenverhaal en locatie-eisen. Deze overeenkomsten zijn privaatrechtelijk en worden anterieure overeenkomsten genoemd. Indien er géén overeenkomst is gesloten tussen partijen op het moment dat de Raad een planologisch besluit neemt (zoals het vaststellen van een bestemmingsplan) dan moeten we de kosten via het exploitatieplan verhalen (posterieure fase). Het exploitatieplan is een nieuw instrument en vormt de juridische basis voor het stellen van locatie-eisen en voor kostenverhaal. Het publiekrechtelijke kostenverhaal krijgt feitelijk gestalte via een financiële voorwaarde aan een bouwvergunning.

In de Woningwet is een nieuwe grond voor het weigeren van een bouwvergunning opgenomen, namelijk in strijd of strijdig met een exploitatieplan.

schematische weergave



In een privaatrechtelijke, anterieure overeenkomst is het mogelijk om ruimere afspraken te maken, dan wanneer we publiekrechtelijke overeenkomsten sluiten op basis van het exploitatieplan. *Wij zullen in beginsel in de anterieure fase overeenkomsten sluiten met exploitanten.*

4.4.2 Exploitatieplan

Het vaststellen van het exploitatieplan is verplicht gelijktijdig bij vaststelling van de ruimtelijke maatregel zoals een bestemmingsplan, tenzij het verhaal van kosten anderszins is verzekerd in een anterieure overeenkomst. Het exploitatieplan ligt gelijktijdig met het bestemmingsplan ter inzage en is eveneens vatbaar voor zienswijzen, bezwaar en beroep.

Het exploitatieplan bevat kwalitatieve eisen en een uitwerking van de financiële elementen van het kostenverhaal en een exploitatieberekening. Hieruit volgt de aard en hoogte van de bijdrage die de exploitant verschuldigd is. De kosten die we in de exploitatieopzet van een plan mogen opnemen, zijn limitatief vastgesteld en opgenomen in de artikelen 6.2.3. t/m 6.2.5 Bro. Dit betreffen de directe kosten voor een exploitatiegebied.

In het exploitatieplan kunnen we ook kwalitatieve eisen opnemen ten aanzien van de werkzaamheden voor het bouwrijp maken, de aanleg van de nutsvoorzieningen, de inrichting van de openbare ruimte en de locatie van de bestemmingen sociale woningbouw en particulier opdrachtgeverschap. Om voldoende flexibel te kunnen opereren, bestaat de verplichting het exploitatieplan jaarlijks te herzien totdat alle werken zijn gerealiseerd.

Overigens is het ook mogelijk, dat we een overeenkomst sluiten met de particuliere eigenaar ná het opstellen van het exploitatieplan. De contractvrijheid is hierbij echter meer beperkt in vergelijking tot de contractering vóór het opstellen van het exploitatieplan. De partijen mogen in deze overeenkomst namelijk niet meer afwijken van de inhoud van het exploitatieplan. Bovendien geldt in het bijzonder, dat voor onderwerpen die we niet in het exploitatieplan hebben geregeld, maar die we daarin wel hadden kunnen regelen, we niet alsnog afspraken mogen maken in deze overeenkomst (artikel 6.24 Wro).

Voordeel van een overeenkomst in deze fase van de planvorming kan wel zijn dat de partijen in de overeenkomst zaken uitwerken die in het exploitatieplan nog globaal van aard zijn, alsook andere zaken met betrekking tot de grondontwikkeling kunnen regelen, zoals bijvoorbeeld de grondoverdracht.

4.4.3 Kadern voor kostenverhaal indirecte kosten

Zoals vermeld zijn er naast de directe kosten ook indirecte kosten verbonden aan de locatieontwikkeling. Kenmerkend voor de aard van deze indirecte kosten is dat zij niet zozeer verbonden zijn aan het feitelijk en fysiek tot stand brengen van een specifieke locatie, maar veeleer verbonden zijn aan de gevolgen die de locatieontwikkeling met zich meebrengt.

Indirecte kosten zijn bijvoorbeeld bovenwijkse voorzieningen. Een bovenwijkse voorziening is een (infrastructurele) voorziening van openbaar nut, waarvan het belang en de baat uitstijgen boven de exploitatie van één (exploitatie) gebied en waarvan de kosten, vanwege het nut voor meerdere gebieden, niet door één exploitatie moeten worden gedragen. De nieuwe Wro spreekt over 'onbebouwde voorzieningen'. Een gebouw behoort daarom niet tot de bovenwijkse voorzieningen.

Uit de nieuwe Wro volgt dat, wat betreft de toerekenbaarheid van dergelijke bovenwijkse investeringen, de wetgever onderscheid maakt tussen de volgende situaties:

- gemeentelijke grondexploitatie
- particuliere exploitatie, waarbij samenwerkings- of realisatieovereenkomsten worden gesloten voorafgaand aan de vaststelling van ruimtelijke plannen (anterieure fase)
- particuliere exploitatie, waarbij de kosten worden verhaald via een exploitatieovereenkomst of bouwvergunning op basis van een vastgesteld exploitatieplan (posterieure fase).

Alleen voor de derde omschreven situatie is sprake van voorgeschreven toerekeningscriteria:

- causaliteit, de voorzieningen zijn nodig als gevolg van de ontwikkeling(en)
- profijt, de voorzieningen moeten van nut zijn voor de ontwikkelingen(en)
- proportionaliteit, de bekostiging van de voorzieningen moet naar rato verdeeld worden over de ontwikkelingen.

Om de kosten van bovenwijkse voorzieningen bij particuliere ontwikkelingen te verhalen is het noodzakelijk dat deze kosten hun basis vinden in de betreffende beleidskaders. Bijvoorbeeld in een nota bovenwijkse voorzieningen.

Wanneer het echter gaat om een zogenaamde bijdrage ruimtelijke ordening (zoals bovenplanse vereveniging bij particuliere exploitaties of een algemeen parkeerfonds) kan niet volstaan worden met een beleidsdocument, maar moet de ontwikkeling beschreven zijn in een structuurvisie.

Indirecte kosten kunnen ook ontstaan als we bovenplanse verevening toepassen. Bij bovenplanse verevening vereffenen we de financiële tekorten en overschotten van verschillende particuliere grondexploitaties met elkaar. Hierbij dragen winstgevendende locaties dus bij aan de onrendabele top van verliesgevendende plannen.

Met de nieuwe wetgeving is het mogelijk om tussen exploitaties van externe ontwikkelaars te vereffenen. Hierdoor wordt het mogelijk, dat niet kostendekkende exploitaties toch worden uitgevoerd, zonder dat er op de inhoud en de kwaliteit van het plan dient te worden ingeleverd. De mogelijke keerzijde hiervan zou kunnen zijn dat bepaalde gebiedsontwikkelingen om financiële redenen niet meer doorgaan. In de praktijk zal het zeer moeilijk zijn om een dergelijke vereffening toe te kunnen passen.

Hoewel het drie kostenverhaalcriterium (profijt, toerekenbaarheid en proportionaliteit) in de anterieure fase niet van toepassing is, dient de bijdrage van de exploitant wel redelijk te zijn. De onderhandelingen hierover dienen plaats te vinden binnen het wettelijke kader van het Burgerlijk Wetboek en de Algemene wet bestuursrecht.

Bij bovenplanse verevening geldt de eis dat de ontwikkeling beschreven is in een structuurvisie. Bij de aanbidding van de structuurvisie aan de gemeenteraad zullen we hier expliciet aandacht aan besteden.

4.4.4 Resume

De mogelijkheden tot kostenverhaal zijn in de nieuwe Wro uitgebreider dan voorheen. Er zijn nieuwe instrumenten toegevoegd. We stellen voor om zoveel mogelijk in de anterieure overeenkomst zaken vast te leggen. Het instrument exploitatieplan hoeft dan minder vaak te worden ingezet en we kunnen in een anterieure overeenkomst maximaal kosten verhalen.

In de situatie dat het niet lukt om een anterieure overeenkomst af te sluiten, zetten we de andere instrumenten tot kostenverhaal in.

4.5 Voorkeursrecht

De Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg) geeft ons het recht om een voorkeursrecht tot koop te vestigen op grondeigendom van derden gelegen in een mogelijke bouwlocatie, of gebieden waar anderszins functieveranderingen zullen plaatsvinden. Het doel van de wet is om door vestiging van een voorkeursrecht de mogelijkheid tot verwerving door een gemeente te vergroten, waardoor onze positie wordt verbeterd bij de uitvoering van het actief grondbeleid.

Doordat de verhandelbaarheid van grond wordt ingeperkt kan het vestigen van een voorkeursrecht een prijsdempende werking hebben. Ook kunnen we op deze manier speculatie tegengaan. Ten slotte kan vestiging van een voorkeursrecht ons de mogelijkheid bieden inzicht te krijgen in de bewegingen op de grondmarkt.

> nieuwe tekst

Met de nieuwe Wro is ook de Wvg gewijzigd. Zo is de Wvg aangepast aan de nieuwe planvormen van de Wro en is de procedure tot vestiging van een voorkeursrecht sterk vereenvoudigd. Ook zijn Rijk en provincie nu bevoegd tot het vestigen van een voorkeursrecht. De wijziging van de Wvg krijgt nog een aanvulling met een wijziging van de aanbestedingsprocedure. Dit is een apart wetsvoorstel, dat bij de Tweede Kamer ligt. Het vestigen van een voorkeursrecht is nog wel direct gekoppeld aan het opstellen van ruimtelijke plannen; we zijn gedwongen binnen bepaalde termijnen een ruimtelijk plan op te stellen en in procedure te brengen, anders vervalt het voorkeursrecht. Voor langlopende plannen zoals Waalsprong en Koers West moeten we daarom steeds een goede en zorgvuldige afweging maken bij het vaststellen van het gebied, waarbinnen het voorkeursrecht wordt gevestigd.

Toepassingen hebben met succes plaatsgevonden in delen van de Waalsprong maar ook in de bestaande stad, zoals bij de VASIM en recent bij Plein 1944. Op deze manier wordt bij Plein 1944 bijvoorbeeld het plan, dat als resultaat van de prijsvraag ontwikkeld wordt, niet op voorhand door speculatie onmogelijk gemaakt.

4.6 Onteigenen

Onteigening is een vorm van gedwongen eigendomsovergang van de eigenaar naar de overheid om redenen van algemeen belang. Hierbij is een uitermate zorgvuldige wettelijke procedure van toepassing. Deze onteigeningsmogelijkheid kunnen we ook aanwenden als drukmiddel in onze onderhandelingspositie. Het inzetten van het onteigeningsinstrument als standaardprocedure in het verwervingsproces biedt voordelen. Dit geldt zowel in benodigde tijd, als in de verkoopbereidheid van de eigenaren. De gemeente Nijmegen hanteert daarentegen onteigening niet lichtvaardig en dat is ook terecht. Het is een uiterm middel en dient uiterst spaarzaam te worden toegepast. We onderhandelen lang minnelijk en pas daarna zetten we eventueel een onteigeningsprocedure in.

> nieuwe tekst

De procedures, zoals opgenomen in de huidige Onteigeningswet, zijn ingewikkeld en tijdrovend. Daarnaast heeft het feit dat marktpartijen in toenemende mate een rol zijn gaan spelen op de grondmarkt tot gevolg dat onteigening steeds vaker aan de orde is. De regering heeft dan ook besloten om de Onteigeningswet aan te passen, zodat de onteigeningsprocedure doelmatiger wordt, waardoor gemeenten eenvoudiger en sneller de eigendom over de benodigde gronden kan verkrijgen.

4.7 Samenwerking / deelnemingen

Voor het uitvoeren van het grondbeleid maken we ook gebruik van samenwerkingsovereenkomsten en deelnemingen in publiekrechtelijke en privaatrechtelijke rechtsvormen. Voorbeelden hiervan zijn een overeenkomst met partijen, zoals een Gemeenschappelijke Regeling met andere overheden, of deelneming in een private onderneming zoals BV, CV, NV of een VOF. Hierbij verschillen de afspraken over inbreng van gronden/kapitaal, (financieel) risico en zeggenschap.

Ieder half jaar, bij de behandeling van de Stadsbegroting en -rekening, rapporteren we in het VGP (Voortgangsrapportage Grote Projecten) over de bedrijfssituatie van de ver-

schillende deelnemingen. Daarnaast wordt er gerapporteerd op basis van de in 2009 vastgestelde Kadernota Verbonden Partijen.

4.7.1 Wanneer kiezen voor private samenwerking

Om over te gaan tot een samenwerkingsconstructie met private partijen kunnen meerdere argumenten een rol spelen. De voornaamste beweegredenen voor samenwerking zijn het delen of verleggen van risico's en/of de benutting van inzet en kwaliteit van marktpartij(en). Dit ten gunste van het optimaliseren van de plannen en het leveren van expertise op de vastgoedmarkt, met name voor de afzetbaarheid van producten.

Overwegingen die hierbij een rol spelen zijn:

- Investeringsvolume op het gebied van verwervingen en kosten bouw en woonrijpmaken
- het te realiseren programma wonen en werken en infrastructuur
- de doorlooptijd van de planexploitatie
- de aangetroffen eigendomssituatie, de bodemgesteldheid en de archeologische situatie
- de omvang van het afzetvolume van de te bouwen opstallen
- maatschappelijke risico's en de planologische risico's.

Al deze zaken tezamen bepalen het risicoprofiel van een opgave.

Aan de hand van deze gegevens wordt het risicoprofiel voor het plan vastgesteld en wordt gekeken of de gemeente het plan autonoom verder kan ontwikkelen. Uitgaande van een actief grondbeleid is het autonoom ontwikkelen van het plan de eerste optie. Vervolgens wordt beoordeeld of en hoe een samenwerking met marktpartijen het risico kan verlagen door een grotere slagvaardigheid, efficiëntie en effectiviteit en of samenwerking de realisatie van het plan op een commerciële vastgoedmarkt beter uitvoerbaar maakt

Het kan op enig moment zo zijn dat het risicoprofiel van een opgave onze reikwijdte financieel overstijgt waardoor samenwerking noodzakelijk is, danwel we de keuze moeten maken om af te zien van realisering van ambities of beleidsdoelstellingen.

Soms kan het feit dat private belangen in een gebied erg versnipperd zijn, waardoor ieder voor zich de problematiek van een gebied niet zelf kan aanpakken, de aanleiding vormen om een samenwerking te initiëren. Herstructurering van winkels en andere economische functies kunnen zo'n aanleiding zijn. Het opzetten van een gezamenlijke ontwikkelingsmaatschappij voor zo'n project kan daarbij wellicht helpen. Gemeentelijke en private expertise en gezamenlijk op te brengen eigen vermogen kunnen de juiste ingrediënten zijn voor zo'n aanpak.

Overigens moet samenwerking steeds tot stand komen op basis van principes als gelijkwaardigheid (financieel/zakelijk), vertrouwen en geloof in de ambities en visies van de partijen. Samenwerking en committent met marktpartijen heeft in toenemende mate het voordeel dat hogere overheden dit belangrijk vinden voor zowel het inhoudelijk als financieel bijdragen aan ontwikkelingen in een stad.

Dit alles neemt niet weg dat het kiezen voor iedere samenwerkingsvorm ook betekent dat de gemeentelijke overheid een deel van de regie en sturingsmogelijkheden inlevert

en inbrengt in de samenwerking. We beoordelen de balans tussen de verschillende elementen per geval en leggen dit voor aan de Raad.

Bij het aangaan van een samenwerking moet volstrekte duidelijkheid zijn over de werkwijze, zeggenschapsverhoudingen, winst- en risicoverdeling etc. die we binnen de betreffende samenwerking afspreken.

Zie hiervoor ook de Kadernota Verbonden Partijen gemeente Nijmegen. In dit kader moet de Kadernota Grondbeleid altijd in samenhang met met de Kadernota Verbonden Partijen gemeente Nijmegen worden gelezen en uitgelegd.

Een gefaseerde aanpak van het proces om te komen tot samenwerking met private partijen ligt voor de hand. Zoals bijvoorbeeld bij het Waalfront, waar we eerst een (door de Raad vastgestelde) intentieovereenkomst hebben afgesloten met de beoogde partijen. Vervolgens kunnen we werken aan programma, exploitatieopzet, ruimtelijke masterplannen, fasering, risicoanalyse e.d. teneinde de inhoud van de plannen in goed overleg te ontwikkelen. Het risico is in deze fase veelal beperkt maar de benutting van elkaars kennis en inzicht kan en moet hierbij maximaal tot z'n recht komen. Pas daarna sluiten we, gebaseerd op de nader uitgewerkte plannen, een (door de Raad vast te stellen) samenwerkingsovereenkomst af waarin de rechtsvorm van de samenwerking, de zeggenschap, risicodeling etc. zijn vastgelegd.

Voor het Topsport- en Innovatiepark Nijmegen volgen we ook een dergelijke gefaseerde aanpak.

4.7.2 Vormen van private samenwerking

In het algemeen zijn er drie hoofdmodellen van samenwerkingsconstructies voor grondexploitatie (Publiek Private Samenwerking PPS): het bouwclaimmodel, het joint-venturemodel en het concessiemodel.

Het bouwclaimmodel en het concessiemodel vormen hierbij de uitersten. Bij het bouwclaimmodel liggen het meeste risico en de regie bij de gemeente en in het concessiemodel liggen die in belangrijke mate bij de marktpartij(en).

Bouwclaimmodel

Het bouwclaimmodel is met name te overwegen als er marktpartijen grondposities hebben in het plangebied. In het bouwclaimmodel verkopen de marktpartijen hun grond aan de overheid onder de voorwaarde dat zij bij de gronduitgifte een aantal bouwrijpe kavels kunnen afnemen. Hierbij voert de gemeente de grondexploitatie (en verwerft dus ook de overige percelen) en is de marktpartij verantwoordelijk voor de vastgoedontwikkeling.

De herstructurering rond het Willemskwartier (samenwerking Portaal en Gemeente) zou je kunnen aanmerken als een voorbeeld van dit model.

Joint- Venture model

In dit model vormt een gezamenlijke grondexploitatie de kern van de samenwerking. Partijen brengen de eventueel in bezit zijnde gronden in, in een gezamenlijke entiteit. Deze entiteit, bijvoorbeeld een onderneming (Gemeenschappelijke Exploitatie Maatschappij of GEM), verwerft verder de benodigde gronden, maakt de gronden bouw- en woonrijp en geeft deze weer uit. In deze vorm van samenwerking wordt zowel invloed als risico tussen beide partijen gedeeld.

Over de verdeling van risico's en regie kunnen in dit model specifieke afspraken worden gemaakt. De GEM Waalsprong en het OBWaalfront is het Nijmeegse voorbeeld van een dergelijke vorm van samenwerking.

De samenwerkingen in de Brabantse Poort BV en de VOF Mariënborg hebben ook dit karakter maar bevatten ook (of alleen) de opstalontwikkeling.

In een dergelijke samenwerking binnen een bedrijfsvorm zoals hier aangegeven wordt de gemeente aandeelhouder in de onderneming.

Concessiemodel

In het concessiemodel wordt de grondexploitatie gevoerd door de ontwikkelende partij. De gemeente beperkt zich hierbij tot haar planologische taken en stelt eventueel randvoorwaarden op waarbinnen de ontwikkeling dient plaats te vinden. Het risico van de grondexploitatie en de ontwikkeling ligt in dit model volledig bij de private partijen. Zij krijgen hiervoor in het algemeen wel meer sturingsmogelijkheden en de kans op hogere rendementen terug. In het concessiemodel worden de risico's voor de gemeente zoveel mogelijk beperkt. In de ontwikkeling zelf zullen de te maken keuzes door de private partij worden bestuurd naar haar primaire doelen: maximalisatie van opbrengsten en maximaal financieel-economisch rendement.

4.7.3 Nijmeegse PPS in praktijk

We werken samen met private partijen in verschillende PPS constructies.

Daar zijn verschillende ondernemingsvormen voor gekozen.

BV Land over de Waal

Via de BV Land over de Waal nemen we deel aan de commanditaire vennootschap GEM Waalsprong CV. Dit is een gezamenlijke grondexploitatie voor alle woongebieden en het centrumgebied van de Waalsprong. Een viertal private projectontwikkelaars en twee plaatselijk corporaties zijn tezamen met de gemeente aandeelhouders in deze onderneming. De wethouder Grondbeleid is namens de gemeente de aandeelhouder. Het hoofd Ontwikkelingsbedrijf van de gemeente Nijmegen is statutair directeur van de BV.

BV Mariënborg

Via de BV Mariënborg participeren we voor 50% in de VOF met dezelfde naam in een samenwerking met ING Real Estate. Het gaat hierbij om de ontwikkeling en realisatie van vastgoed. Winkels met daarboven woningen in de Marikenstraat, de nieuwe bibliotheek en het archief, gemeentelijke kantoren en LUX vormden in grote lijnen het bouwprogramma van deze succesvolle onderneming. De projectdirecteur van de gemeente Nijmegen is één van de twee directeuren van de VOF. De wethouder Grondbeleid is aandeelhouder namens de gemeente.

Brabantse Poort Nijmegen BV

In de Brabantse Poort Nijmegen BV nemen we voor 10% direct deel. Deze, al sinds 1991 bestaande onderneming realiseert vastgoed in de vorm van kantoren, woningen en winkels. Wij voeren de grondexploitatie uit. De projectdirecteur van de gemeente Nijmegen is één van de drie directeuren van de BV. De wethouder Grondbeleid is commissaris en de wethouder Financiën is aandeelhouder namens de gemeente.

BV Waalfront

Via deze BV nemen we deel aan de commanditaire vennootschap Ontwikkelingsbedrijf Waalfront CV. Binnen deze CV is Rabo Vastgoed partner op basis van 50/50 zeggenschap en risico. Doelstelling is de realisatie van het stadsdeel Waalfront door deelname in het risicodragend uitvoeren van de grondexploitatie voor het plangebied. De wethouder Grondbeleid is aandeelhouder namens de gemeente. Het hoofd Ontwikkelingsbedrijf is statutair directeur.

Bovengenoemde deelnemingen in bedrijven staan op de balans van het Ontwikkelingsbedrijf. Rente over gestort vermogen en uitgekeerde dividenden verantwoorden we binnen het programma Grondbeleid (product deelnemingen). Winsten en dividenden voegen we toe aan de ABR van het Ontwikkelingsbedrijf en de risico's dekken we af vanuit de ABR.

In de Voortgangsrapportage Grote Projecten staat uitgebreide informatie over onze deelnemingen.

4.7.4 Vertegenwoordiging

Het is van groot belang dat we zorgvuldig omgaan met de verdeling van taken en verantwoordelijkheden. Dit heeft de Rekenkamer gemeld in haar onderzoeksrapport "Onderzoek rechtmatigheid, case grondexploitaties" (2003). Deze taken en verantwoordelijkheden moeten we dan ook nauwkeurig vastleggen. Iedere schijn van belangenverstremgeling moeten we voorkomen. De door de Rekenkamer gesignaleerde 'dubbele-petten-problematiek' - het ontbreken van voldoende functiescheiding waardoor belangenverstremgeling zou kunnen optreden - willen we voorkomen door vooraf heldere afspraken vast te leggen bij het aangaan van nieuwe samenwerkingen met private partijen. Voorkomen moet worden dat, bij het toekennen van taken en verantwoordelijkheden van mensen in een samenwerking/deelneming, de rol van de publieke overheid wordt vermengd met de privaatrechtelijke rol. Dit geldt zowel ambtelijk als bestuurlijk. Hierin moeten we wel de afweging meenemen dat volledige functiescheiding op gespannen voet kan komen te staan met onze wens om invloed uit te oefenen binnen die onderneming op de juiste plaats. Binnen het bestuur van de onderneming is de plaats waar dat optimaal gebeurt bij de dagelijkse aansturing van het bedrijf.

Hoewel we dit per samenwerking/deelneming invullen, kunnen we een hoofdrichting aangeven om bij deelnemingen dit 'dubbele-petten-probleem' bij de bemensing van de onderneming aan te pakken. Hiermee kunnen we duidelijkheid in de verhoudingen scheppen en wordt de scheiding tussen private vertegenwoordiging en de beleidsmatige en toetsende rol van de gemeentelijke overheid beter ingevuld zonder dat de directe sturende gemeentelijke invloed daarbij verloren gaat. Deze hoofdrichting is:

Niveau Algemene Vergadering van Aandeelhouders

De wethouder met de betreffende inhoudelijke portefeuille is vertegenwoordiger van gemeentelijke belangen en ambities.

Niveau Raad van Commissarissen (indien aanwezig)

De gezamenlijke aandeelhouders benoemen externe deskundigen, geen vertegenwoordigers van de aandeelhouders. De onafhankelijke status van de commissarissen is wettelijk vastgelegd.

Directie/ Bestuur van de onderneming

Door aandeelhouders te benoemen statutaire directeur(en) waarbij de gemeente er minimaal één aanwijst. Deze afspraken worden in statuten vastgelegd, ook ten aanzien van bevoegdheden, benoeming etc.. De door de gemeente aangewezen directeur kan wel ambtenaar zijn maar moet voor de zuiverheid geen overlappende verantwoordelijkheden hebben binnen de gemeentelijke organisatie. Hij/zij kan dus geen medewerker van het Ontwikkelingsbedrijf zijn.

De eventuele keuze voor samenwerking/deelneming legt het College steeds ter besluitvorming aan de Raad voor. De ruimtelijke opgave met het bijbehorende risicoprofiel zal hierbij bepalend zijn voor de gekozen (rechts)vorm of het model van samenwerking/deelneming.

De vertegenwoordiging vanuit de gemeente zal plaatsvinden binnen de hoofdrichting zoals hierboven is aangegeven. We houden op deze wijze enerzijds de rol van kaderstellende en toetsende overheid, anderzijds is directe invloed op de activiteiten van de onderneming gewaarborgd zonder dubbele petten.

4.7.5 Publieke samenwerkingen.

Hoewel samenwerking met andere gemeenten dezelfde inhoudelijke overwegingen heeft als die met marktpartijen is de uitwerking anders. De samenwerking krijgt de vorm van een Gemeenschappelijke Regeling. We kennen een groot aantal van dit type samenwerking op allerlei terreinen van gemeentelijk beleid.

Op het gebied van het grondbeleid werkt Nijmegen (half 2009) samen met een tweetal gemeenten:

Gemeenschappelijke Regeling Bijsterhuizen

Met de gemeente Wijchen werken we binnen een Gemeenschappelijke Regeling samen aan de risicodragende ontwikkeling (grondexploitatie) van het bedrijventerrein Bijsterhuizen. Zeggenschap, winst en risico worden gelijkelijk gedeeld in een dergelijke GR. Voor de dagelijkse leiding van de GR is hier een directeur-secretaris aangesteld. Het bestuur wordt gevormd door leden van het Colleges van B&W van de deelnemende gemeenten. Ondersteuning wordt geleverd vanuit het Ontwikkelingsbedrijf.

Gemeenschappelijke Regeling Bergerden

Voor het glastuinbouwgebied Bergerden bij Huissen wordt op een zelfde wijze samengewerkt met de gemeente Lingewaard. De Gemeente Nijmegen is door wethouders Grondbeleid en Financiën vertegenwoordigd in het Algemeen Bestuur van de GR. Wethouder Grondbeleid is tevens lid van het Dagelijks Bestuur. De projectdirecteur van de

gemeente Nijmegen participeert in de Projectdirectie (een uitgebreid DB) van het project, die de aansturing van de ontwikkeling en grondexploitatie uitvoert.

In feite worden in beide projecten actieve grondexploitaties uitgevoerd door twee gemeenten gezamenlijk. Door de GR-vorm dragen de beide deelnemende gemeenten gelijk de risico's en eventuele verliezen maar delen ook gelijk de winsten.

4.7.6 Regionale samenwerking bij ontwikkelingsprojecten

De samenwerking zoals met de gemeenten Wijchen en Lingewaard leent zich mogelijk ook voor andere projecten in de regio zonder dat dat direct hoeft te leiden tot een totaal regionaal grondbeleid. De ontwikkeling van het nieuw regionaal bedrijfsterrein waarbij de direct betrokken gemeenten gezamenlijk verantwoordelijkheid nemen voor de risicodragende planexploitatie zou een mogelijkheid kunnen zijn. Ook de aanpak van de herstructurering van oude bedrijfsterreinen zou wellicht tot vergelijkbare samenwerkingen kunnen leiden. Een ander voorbeeld is de samenwerking in de Betuwe als het gaat om de realisatie van het landschapspark Overbetuwe. Ook de realisering van het HOV kan dit een optie zijn.

Het op projectbasis samenwerken in de regio kan het risicodragend vermogen dat nodig is voor dergelijk type langjarige projecten versterken zonder dat daarbij de gemeentelijke autonome verantwoordelijkheid voor het eigen grondbeleid in het geding komt. Financiële bijdragen van andere overheden kunnen overigens daarbij wel het risico verkleinen en daarmee de realisatiekansen vergroten.

4.8 Het Ontwikkelingsbedrijf

De kerntaak van het Ontwikkelingsbedrijf is het uitvoeren van het grondbeleid. Het Ontwikkelingsbedrijf geeft uitvoering aan het door de Raad vastgestelde ruimtelijke en sectorale beleid, binnen de taken en verantwoordelijkheden die haar hiervoor zijn toegewezen. Dit met gebruikmaking van de instrumenten en onder de condities zoals in deze nota beschreven.

Het Ontwikkelingsbedrijf, gepositioneerd binnen de Directie Wijk en Stad functioneert binnen de gemeente als het loket voor op realisatie gerichte initiatieven, plannen en projecten met een ruimtelijke dimensie van enige omvang. Bij bouwplannen geldt voor het Ontwikkelingsbedrijf een ondergrens van 10 woningen. Elk "ruimtelijk" initiatief zal via het Ontwikkelingsbedrijf zijn weg vinden binnen de ambtelijke organisatie. Het Ontwikkelingsbedrijf is daarbij aanspreekpunt en contractpartij voor externe ontwikkelaars (bijvoorbeeld aan- en verkopen, anterieure overeenkomsten e.d.) en treedt vervolgens op als opdrachtgever binnen de gemeentelijke organisatie. De realisatie van projecten geschiedt altijd binnen een planexploitatie die het Ontwikkelingsbedrijf voorbereidt en uitvoert.

Naast de projecten waar we faciliterend grondbeleid toepassen zijn er natuurlijk projecten waar we eigenaar en initiatiefnemer zijn. Daar geldt hetzelfde rolpatroon met dien verstande dat veelal marktpartijen pas wat later in het proces binnen komen, namelijk als beoogd afnemer van ontwikkelde gronden.

Het Ontwikkelingsbedrijf is verantwoordelijk voor de inhoudelijke en financiële voortgangsrapportages over al deze projecten aan College en Raad.

Bij de werkwijze zoals hierboven beschreven komen in feite een tweetal gemeentelijk producten aan de orde: "PIO's" (Planexploitaties in Ontwikkeling) en "Planexploitaties".

De *PIO's*, (**planexploitatie in ontwikkeling**) zijn de haalbaarheidsonderzoeken of quick scans naar ruimtelijke ontwikkelingen in de stad, waarbij we zowel politiek-bestuurlijke, technische, ruimtelijke en planeconomische aspecten onderzoeken op haalbaarheid. Tevens brengen we de (precontractuele) voorfase van private ontwikkelingen in een PIO onder. Half 2009 hebben we circa 45 haalbaarheidsstudies in portefeuille.

De **planexploitatie** is het financiële en inhoudelijke kader - vastgesteld door de Raad - waarbinnen we (haalbaar gebleken) projecten kunnen uitvoeren. Hiermee wordt het mogelijk om sectorale beleidsdoelstellingen met een ruimtelijke dimensie (wonen, cultuur, etc.) binnen een vooraf vastgesteld kader (zowel inhoudelijk als financieel) te realiseren. Gebaseerd op de huidige vastgelegde werkwijze starten we alleen planexploitaties op en leggen deze ter vaststelling aan de Raad voor die financieel dekkend zijn, eventueel met behulp van subsidies of gemeentelijke bijdragen uit investeringsmiddelen of uit reguliere beleidsbudgetten. De spelregels die we bij de uitvoering van de planexploitaties hanteeren staan in par. 4.8.1.

Half 2009 zijn er 46 planexploitaties in uitvoering. Deze planexploitaties vertegenwoordigen een totaal volume van € 1,3 miljard. Daarvan is € 590 mln. ondergebracht in de drie deelexploitaties van Koers West en € 398 mln. in de gemeentelijke deelexploitaties van de Waalsprong die een looptijd hebben tot 2020. De overige planexploitaties kennen een volume van € 340 mln. met een gemiddelde looptijd van 4-5 jaar.

4.8.1 Spelregels planexploitaties

Een planexploitatie is een op uitvoering gericht plan om de doelstelling van het planologisch beleid te realiseren door middel van het produceren van bouwrijpe grond en/of ontwikkelen van openbare ruimte. Planexploitaties kenmerken zich door het feit dat we in een vroeg stadium investeringen doen, waarbij we inkomsten en dus dekking van de exploitatie - soms - veel later kunnen inboeken. In een dergelijk vaak langdurig traject kunnen zich financiële risico's voordoen. Risicofactoren zijn o.a. rente en kostenstijgingen.

Bij planexploitaties gaat het doorgaans om lange termijn plannen. We werken binnen een door de Raad vastgestelde planexploitatiebegroting, die is gebaseerd op globale ramingen. In een aantal gevallen komt het ook voor dat voor de dekking van de plannen een aantal onzekerheden zijn ingebouwd. Zo kan de ontwikkeling van een plan bijvoorbeeld ter hand worden genomen in de verwachting dat we er een subsidie voor verkrijgen. Verkoop-opbrengsten programmeren we in de verwachting dat de vraag zich ook daadwerkelijk voordoet. Een andere belangrijk factor is de doorlooptijd. Een procedure naar de Raad van State kan een project voor geruime tijd stilleggen, terwijl er al aanzienlijke investeringen zijn gedaan. De renteteller loopt door.

Al deze factoren zijn er de oorzaak van dat het verwachte financiële resultaat van een planexploitatie aan beweging onderhevig is. De schommelingen in de resultaten van de planexploitaties vangen we op in de door de Raad ingestelde Algemene Bedrijfsreserve van het Ontwikkelingsbedrijf (ABR). Hierbij passen we de volgende gedragslijn toe: Indien de betrokken planexploitatie een verwacht nadelig resultaat oplevert, treffen we hiervoor ten laste van de ABR een rentedragende voorziening (Voorziening verwachte verliezen planexploitaties). In feite reserveren we nu reeds het geld om dit verlies in de toekomst op te vangen. Een voorzichtig beleid conform de regels uit de Wet op de Jaarrekening. Verwachte financiële voordelen van een planexploitatie programmeren we in de meerjarenraming van de ABR in het jaar waarin de planexploitatie wordt afgesloten. Hierbij gaan we eveneens uit van de bedrijfseconomische basisregel dat we voordelen pas nemen op het moment dat we ze realiseren ofwel: "Verkoop de huid niet voor de beer geschoten is". (zie ook paragraaf 5.3)

4.8.2 Integriteit

> nieuwe tekst

Binnen het Ontwikkelingsbedrijf gaat het vaak om grote sommen geld, er spelen grote belangen, er is sprake van een ondernemingsrisico en er is veelal een groot afbreukrisico voor de gemeente. Hetzelfde geldt voor de ontwikkelingsprojecten waarin we samenwerken met particuliere ontwikkelaars en bedrijven. In een dergelijke context is het van groot belang dat zowel wij als onze partners integer handelen.

Sinds 1996 kent de gemeente Nijmegen een gedragscode voor bestuurders en ambtenaren. Omdat integriteit zo belangrijk is voor de overheid, is het goed om zo helder mogelijk te zijn over welk gedrag daar bij hoort. In 2005 is deze gedragscode herzien. De nieuwe code is uitgebreider dan de vorige code en beoogt vast te leggen wat wij verstaan onder een goed ambtenaarschap. De basis van goed ambtelijk handelen, goed ambtenaarschap, is vastgelegd in de Ambtenarenwet en de daarop gebaseerde Arbeidsvoorwaardenregeling Gemeente Nijmegen (AGN). Voor de medewerkers van het Ontwikkelingsbedrijf is afgesproken dat bij gesprekken en onderhandelingen met marktpartijen altijd het vier-ogen-principe (twee vertegenwoordigers van het Ontwikkelingsbedrijf bij aanwezig) wordt toegepast.

Ook het Wetboek van Strafrecht bevat normen voor ambtelijk handelen. Integer handelen is handelen in overeenstemming met de regels, waarbij het algemeen belang voorop staat, we alle burgers gelijk behandelen en we zelfs de schijn van belangenverstrengeling vermijden. Ook zijn we weerbaar tegenover integriteitsinbreuken.

Om ons een oordeel te kunnen vormen over de integriteit van onze zakenpartners is in 2003 de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen openbaar bestuur (BIBOB) en het daarbijbehorende Besluit BIBOB in werking getreden. De Wet BIBOB maakt het bestuursorganen mogelijk bepaalde vergunningen en subsidies te weigeren of in te trekken als er sprake is van een ernstig gevaar dat de vergunning of subsidie wordt gebruikt voor het plegen van strafbare feiten of het witwassen van geld.

Nu is het zo dat deze wet met name geldt voor een bouwvergunning, een horecavergeving, bij aanbestedingen maar niet bij grondtransacties. Daar staat tegenover dat uit

de jurisprudentie van het Europees aanbestedingsrecht blijkt dat steeds meer gebiedsontwikkelingsprojecten Europees aanbesteed moeten worden. Op grond van recente jurisprudentie ziet het er naar uit dat bij het op de markt zetten van gebiedsontwikkeling veelal het Europese aanbestedingsrecht van toepassing is. Onderdeel van een aanbestedingsprocedure is het invullen van een "Eigen Verklaring inzake uitsluitingsgronden en geschiktheidseisen behorend bij aanbesteding". Met het invullen van deze verklaring geeft een onderneming inzicht in o.a. de financiële situatie, justitiële achtergronden en in de beroepsbekwaamheid. De verklaring moet naar waarheid ingevuld worden en kan door ons worden geverifieerd of door het bureau BIBOB.

Onze eigen gedragscode, de wet BIBOB en het Europees aanbestedingsrecht leggen zo een stevige basis om integer handelen op het gebied van grondzaken te bewerkstelligen.

5 Sturing en Control

> veel nieuwe tekst in dit hoofdstuk

5.1 Algemeen

De Raad heeft in 1996 de Nota Vermogenspositie Grondbedrijf vastgesteld. Sinds die tijd zijn er belangrijke stappen gezet op het gebied van programmering en verantwoording. (o.a. verbeterde voortgangsrapportages en uitgebreide informatie en verantwoording in Stadsbegroting en - rekening)

Sturing en control is belangrijk om inzicht te houden in processen en projecten en om bij te kunnen sturen op die momenten waar er aanleiding voor is. Dit kan zijn op grond van inhoudelijke redenen maar ook om financiële redenen, risico's e.d.. Vanuit sturing en control leggen we verantwoording af, geven we inhoud aan een transparante bedrijfsvoering en kan de rechtmatigheid van besluiten en keuzen worden getoetst.

De Stadsbegroting, de kadernota Grondbeleid en de kadernota Verbonden Partijen vormen het kader waarbinnen sturing en control moet plaatsvinden. In deze paragraaf vermelden we hoe we binnen het Ontwikkelingsbedrijf uitvoering geven aan sturing en control van het grondbeleid.

Vanuit de positie van de Raad geldt:

- Sturing en control is wenselijk bij de **totstandkoming** van projecten en processen op basis van beleidsdoelen en financiële randvoorwaarden, inclusief een risicoanalyse;
- Bij de **uitvoering** van deze projecten en processen is inzicht in de voortgang, planning, programmabijstellingen, sturingsmogelijkheden, financiële aanpassingen en/of risico's gewenst. Zonodig moeten besluiten tot bijsturing genomen kunnen worden;
- Voor **research en development** is inzicht gewenst in de onder handen zijnde PIO's, de voortgang ervan, de uitkomsten en financiële risico's.

5.1.1 Totstandkoming projecten en processen

Bij de totstandkoming van de projecten en processen vindt sturing en control plaats door middel van het vaststellen van de zgn. planexploitatie en het programmeren van middelen in de Stadsbegroting.

Bij grote planexploitaties geven we meer inzicht in de keuzen die we inhoudelijk en financieel maken. Dit betekent in de praktijk dat het College aan de Raad een voorstel voorlegt waarbij het College een voorkeur uitspreekt, maar waarbij het College eveneens inzicht geeft in mogelijke andere scenario's met de daarbij behorende consequenties en overwegingen. Deze werkwijze hebben we bijv. bij Koers West toegepast.

Wanneer we investeringsruimte of anderszins gemeentelijke middelen moeten inzetten om de planexploitaties realiseerbaar te maken dan maakt dit onderdeel uit van het voorstel.

5.1.2 Uitvoering projecten en processen

De sturing en verantwoording op uitvoeringsniveau vindt plaats door middel van rapportages in het Volgsysteem Grote Projecten en in de paragrafen Grondbeleid, Verbonden partijen en Weerstandsvermogen van de Stadsbegroting en -rekening. Hiertoe behoort ook de verantwoording over het risicobeheer en de ABR van het Ontwikkelingsbedrijf en over de bedrijfsvoering en control.

Zie hiervoor hetgeen vermeld staat onder 5.2 t/m 5.5.

5.1.3 Research en Development

Om te kunnen anticiperen op ontwikkelingen, om inzicht te krijgen in ruimtevragende ideeën of beleidsdoelstellingen met financiële consequenties of wanneer initiatieven vanuit de markt hier om vragen, is het gewenst om zgn. PIO's uit te voeren. (PIO = Planexploitatie In Ontwikkeling).

Een PIO is een haalbaarheidsstudie waarin we verkennen welke mogelijkheden er zijn voor (her)ontwikkeling van locaties. Of we doen een locatiestudie voor ruimtevragende ontwikkelingen (bijv. studentenhuisvesting) waarbij we ook de financiële uitgangspunten (kosten en opbrengsten) formuleren of inzichtelijk maken. Deze werkvorm gebruiken we ook om nieuwe kansen of inzichten te toetsen of om bijvoorbeeld strategische aankopen te onderzoeken op haalbaarheid en realiteitsgehalte.

Voor een PIO wordt veel informatie bestudeerd en ingebracht met vaak strategisch belangrijke details. Deze informatie is niet voor iedereen toegankelijk om (mis)gebruik te voorkomen. Ook de bescherming van gemeentelijke en soms private zakelijke belangen speelt daarbij een rol.

5.2 Verantwoording

Het College legt aan de hand van een aantal rapportages verantwoording af aan de Raad over het gevoerde grondbeleid. Mede op basis van deze verantwoording kan de Raad sturing geven aan de uitvoering van ons grondbeleid. Hieronder geven we aan op welke wijze de verantwoording plaatsvindt.

5.2.1 Rapportages

Binnen het Ontwikkelingsbedrijf onderscheiden we drie typen rapportages: de planexploitatie, de voortgangsrapportage grote projecten en onze bijdrage aan de stadsbegroting en -rekening. Aan de hand van deze rapportages geven we inzicht in en leggen we verantwoording af over de activiteiten die plaatsvinden binnen het Ontwikkelingsbedrijf.

1. Planexploitaties

Bij de start van een project legt het College de planexploitatie ter vaststelling voor aan de Raad. Hierbij presenteert het College een integraal plan waarin het doel, de inhoudelijke randvoorwaarden en de financiële uitgangspunten voor het project worden benoemd (zie bijvoorbeeld: LIMOS, Dobbelman en Koers West).

Ingrijpende inhoudelijke aanpassingen in het plan en/of aanzienlijke wijzigingen in de financiën leiden tot een integrale herziening van de planexploitatie die de Raad opnieuw moet vaststellen. Minder ingrijpende aanpassingen wikkelt het College binnen zijn ver-

antwoordelijkheid zelf af en rapporteert hierover in het VGP. Met de halfjaarlijkse vaststelling van het VGP door de Raad, sanctioneert de Raad de doorgevoerde mutaties. Hieronder (paragraaf 5.2.2) doen we een voorstel voor de criteria die we willen gaan hanteren bij de afweging of een herziene planexploitatie expliciet door de Raad moet worden vastgesteld of dat opnemen in het VGP voldoende is.

2. Voortgangsrapportage Grote Projecten (VGP)

Gelijktijdig met de Stadsbegroting en -rekening brengt het College de Voortgangsrapportage Grote Projecten (VGP) uit. Het vaststellen van het VGP is een bevoegdheid van de Raad en is als apart beslispunt opgenomen in het raadsvoorstel Stadsbegroting of -rekening.

In het VGP staat informatie over alle planexploitaties, informatie over de deelnemingen en samenwerkingen die zijn ondergebracht bij het Ontwikkelingsbedrijf, informatie over de ABR en het VGP geeft een overzicht van de Planexploitaties in ontwikkeling (PIO's).

In de Voortgangsrapportage grote projecten worden een aantal producten onderscheiden. Binnen de systematiek van de Stadsbegroting zijn dit producten binnen het Programma Grondbeleid. Te weten: woningbouw, bedrijvigheidsprojecten, stedelijke ontwikkelingslocaties, herstructurering, Koers West, Stadscentrum en Waalsprong.

Voor Woningbouw, bedrijvigheidsprojecten, stedelijke ontwikkelingslocaties en herstructurering zijn de projecten thematisch bij elkaar gezet.

Voor het stadscentrum, Koers West, en de Waalsprong is gekozen voor een ruimtelijk geografische samenhang.

Realisering Maatschappelijk Vastgoed

Bij de Voortgangsrapportage wordt onder het product Maatschappelijk Vastgoed een aantal projecten verantwoord (WOC Willemkwartier en Driehuizen). Dit is het gevolg van de bredere inzet van het instrument planexploitatie en grondbeleid. Het gaat hier met name om projecten waarbinnen investeringen en exploitaties rond maatschappelijk vastgoed worden gedaan. Concreet gaat het dan om locaties/gronden die worden herontwikkeld waardoor nieuwbouw van maatschappelijke functies mogelijk wordt. Bijvoorbeeld bij de nieuwbouw van scholen, sport of culturele voorzieningen.

(bijvoorbeeld Dominicuscollege en bij schoollocaties die worden herontwikkeld in het kader van de doordecentralisatie van onderwijskosten, of bijvoorbeeld het Topsport en Innovatiepark en Doornroosje).

Het is onze ambitie om op deze manier maatschappelijke doelstellingen te realiseren met minimale inzet van gemeenschapsgeld.

Voor een adequate verantwoording -overeenkomstig de systematiek van de Stadsbegroting is het gewenst om het product "Maatschappelijk Vastgoed" toe te voegen aan de reeds bestaande producten (bijv. woningbouw, herstructurering en bedrijvigheidsprojecten) in de begroting. Dit wordt dan ook voorgesteld.

Inzake de planexploitaties verantwoorden we alle mutaties waarbij we de voortgang niet alleen in tijd maar ook in relatie tot de inhoud en financiën zichtbaar maken. Vanaf het jaar (2008) geven we ook inzicht in de risico's van een planexploitatie. En we maken bij iedere VGP nieuwe foto's zodat ook visueel de ontwikkelingen zichtbaar zijn.

Of we werken met sfeerimpressies of kaartmateriaal om het project zo goed mogelijk in beeld te brengen. Met de vaststelling door de Raad van het VGP worden alle geactualiseerde gerapporteerde exploitaties opnieuw vastgesteld.

Toelichting op de inhoudelijk en financiële mutaties zijn opgenomen in het VGP.

In een aantal gevallen kan niet worden volstaan met een dergelijke vaststelling van de herzieningen van deze planexploitaties bij het VGP. Bij belangrijke/omvangrijke financiële wijzigingen in de planexploitatie zal -na vaststelling van deze nota- in het vervolg een apart voorstel aan de Raad worden voorgelegd. Hiermee wordt de sturing en controle op planexploitaties door de Raad versterkt.

De criteria hiervoor zijn hieronder uitgewerkt:

1. indien het financieel eindresultaat van de planexploitatie en/of het programma (m2, aantallen, etc.) meer dan 30% wijzigt.
2. indien regel 1 geldt, maar de wijziging van het financieel eindresultaat is minder dan € 500.000 en blijft positief of budgettair neutraal dan kan de aanpassing meelopen in het VGP (financiële impact gering)
3. indien regel 1 niet geldt (< 30%), maar de wijziging van het financieel eindresultaat van de planexploitatie is meer dan € 500.000
4. indien dit politiek-bestuurlijk noodzakelijk wordt geacht; te bepalen door de portefeuillehouder Grondbeleid.

De informatie in het VGP over de deelnemingen en samenwerkingen is, vanuit de verbeterde informatievoorziening over verbonden partijen, het laatste jaar uitgebreid. Zo benoemen we ook bij dit onderdeel de aanwezige (financiële) risico's.

De kadernota Verbonden Partijen heeft hier ook aan bijgedragen.

Het financiële resultaat van het ontwikkelingsbedrijf verrekenen we met de ABR (algemene bedrijfsreserve). In het VGP rekenen we de mutaties in het (toekomstige) resultaat van de planexploitaties door naar de te treffen voorzieningen ten laste van de ABR om (toekomstige) verliezen af te dekken en naar de opname van (toekomstige) winsten in de prognose van het verloop van de ABR.

De stand van de ABR en de prognose voor de ontwikkeling van de ABR voor de komende 5 jaar wordt zodoende ieder half jaar geactualiseerd. Deze kunnen we dan afzetten tegen de totaal ingeschatte risico's binnen de verplichtingen van het Ontwikkelingsbedrijf. Zie ook paragraaf 5.3.1. De cijfermatige gegevens in het VGP sluiten aan op de Stadsrekening.

In het VGP geven we ook een overzicht van de PIO's. De PIO's bestaan in een fase waarin we veel elementen om zakelijke redenen nog niet openbaar kunnen maken. Daar er via andere, externe, partijen vaak toch bekenheid wordt gegeven aan planinitiatieven, vermelden we de PIO's nu wel in het VGP. Welliswaar zeer summier.

De financiën van de PIO's nemen we op een hoog agregatienivo op in het VGP, zo kunnen we ook de aansluiting op de stadsrekening bewerkstelligen. Bij de raadsbehandeling van het VGP geeft het hoofd van het Ontwikkelingsbedrijf in een besloten vergadering desgewenst en zo mogelijk nadere informatie over de PIO's aan de raadsleden.

Voor een aantal afzonderlijke en veelal complexe projecten, als bijvoorbeeld de stadsbrug en Koers West, worden er tussentijds ook nog Voortgangsrapportages ter verantwoording aan de Raad aangeboden.

3. Stadsbegroting en Stadsrekening

Jaarlijks stelt de Raad de Stadsbegroting vast. Het programma Grondbeleid, met daaronder een tiental producten, en de specifieke paragrafen Grondbeleid en Verbonden Partijen zijn onderdeel van de Stadsbegroting en stelt de Raad dan dus ook vast. Het programma Grondbeleid en de twee paragrafen zijn kaderstellend voor de uitvoering van het grondbeleid. In de Stadsrekening verantwoorden we de resultaten op gelijke wijze.

Top-indicatoren

Juni 2009 heeft er een gesprek plaatsgevonden tussen de portefeuillehouder Grondbeleid en het Hoofd van het Ontwikkelingsbedrijf met de auditcommissie van de Gemeenteraad over het bepalen van de zgn. top-indicatoren voor het programma Grondbeleid (als onderdeel van de Stadsbegroting en de Stadsrekening).

Tijdens een levendige discussie zijn er afspraken gemaakt over het proces hoe hier mee verder te gaan. Duidelijk is geworden, dat een 2-tal hoofddoelstellingen kunnen vervallen, te weten: verhogen van kwaliteit van de het ruimtegebruik (vindt in belangrijke mate plaats bij programma Ruimte en Bouwen en de rechtvaardige verdeling van kosten en opbrengsten. Hiervoor komt een aparte hoofddoelstelling terug, te weten: financieel-economische en strategische positie van de ABR. Het is de bedoeling om hier indicatoren aan te gaan hangen.

Eind 2009 zullen hier voorstellen voor worden aangeleverd.

5.3 Risicobeheer / ABR Ontwikkelingsbedrijf

De uitvoering van het grondbeleid brengt risico's met zich mee. Zeker bij actief grondbeleid, waarbij we zelf gronden aankopen, ontwikkelen en uitgeven. Hier zijn grote (voor)investeringen mee gemoeid en de looptijden van projecten zijn vaak lang. Voorbeelden van risico's in gebiedsontwikkelingsprojecten zijn: het tegenvallen van bezwaar- en beroepsprocedures, tegenvallende de uitgifteprijsen door economische ontwikkelingen en het aantreffen van onverwachte vervuilingen of archeologische bijzonderheden. Dergelijke risico's kunnen leiden tot financiële schade, imagoschade of vertraging. Risicobeheer van projecten is daarom van groot belang. Overigens kunnen risico's ook positief uitvallen. Zo kunnen bijvoorbeeld de kosten voor het bouw- en woonrijp maken meevallen als de ingeschatte prijsstijgingen meevallen.

In maart 2007 heeft het College de nota 'Uitvoering risicobeheer' vastgesteld. In deze nota risicobeheer wordt beschreven hoe het ontwikkelingsbedrijf risicobeheer toepast bij projecten met zowel faciliterend als actief grondbeleid.

Door risicobeheer goed toe te passen, neemt de omvang van de risico's af. Het is echter niet mogelijk om alle risico's volledig te elimineren. Een restrisico blijft altijd bestaan. De ABR (Algemene BedrijfsReserve) van het Ontwikkelingsbedrijf is een financiële buffer voor het afdekken van financiële risico's in de planexploitaties (zogenaamd weerstandsvermogen). De resultaten van de planexploitaties, positief en negatief, verrekenen we met de ABR. De risico's in de planexploitatie brengen we zo goed mogelijk, met behulp van vastgelegde methodieken, bij de vaststelling van een planexploitatie in beeld. Bij iedere VGP en bij herzieningen maken we per project opnieuw een risicobeoordeling. Dit leggen we naast een beoordeling van de totale projectenportefeuille, in de wetenschap dat nooit alle risico's tegelijkertijd optreden. In de hierboven genoemde nota risicobeheer staat concreet aangegeven hoe we deze risicobeoordeling uitvoeren. De afdeling Planning en Control van DWS voert daarbij de interne projectcontrol uit. Het totaal aan risico's wordt afgedekt in de ABR.

In de Stadsbegroting 2009-2012 is de benodigde omvang van de ABR, op basis van de dan geldende projectenportefeuille, berekend op € 27,5 miljoen. Zoals vermeld wordt de ABR gevoed door het toevoegen van de resultaten van positief afgesloten planexploitaties.

Het ontwikkelen en realiseren van vastgoedprojecten vraagt een goed risicomangement. Naast monitoring is bijsturing een factor van belang.

Tenslotte rapporteren we in de Stadsbegroting en -rekening in de paragrafen Grondbeleid en Verbonden partijen ook over de risico's van ons grondbeleid.

5.3.1 Regels winst en verliesneming

Voor de winst en verliesneming hanteren we het voorzichtigheidsbeginsel: bij te verwachten verliezen treffen we direct een voorziening. Een verwachte winst nemen we pas aan het eind, wanneer de winst is gerealiseerd.

Tussentijdse winstneming passen we alleen toe indien de boekwaarde van het onderhanden werk negatief is (en er dus een bijna zeker voordelig financieel resultaat gaat ontstaan). Deze tussentijds te nemen winst berekenen we door de negatieve boekwaar-

de van het onderhanden werk te verminderen met de contante waarde van de nog te maken kosten in de planexploitatie. Hierbij maken we ook een risicobeoordeling die mede bepaald of tussentijdse winstneming kan ja of neen.

5.4 Bedrijfsvoering

Bedrijfsvoering is vooral intern gericht en richt zich op het operationele deel en administratieve uitvoering van de planexploitaties e.d.. Dit is echter wel een belangrijk aspect. Binnen het Ontwikkelingsbedrijf zijn we begin 2004 gestart met het project Bedrijfsvoering om dit onderdeel verder te professionaliseren en op onderdelen aan te passen. Het project bestond uit vier deelprojecten, te weten:

1. administratieve organisatie;
2. kengetallen;
3. informatieverstrekking aan management en bestuur;
4. risicobeheer.

De projecten zijn inmiddels afgerond en de belangrijkste resultaten zijn:

- ad 1: we hebben de hoofdprocessen van het Ontwikkelingsbedrijf beschreven en hier wordt interne controle op toegepast;
- ad 2: we hebben kengetallen ontwikkeld voor het grondbeleid en daar werken we sinds 2007 mee;
- ad 3: de informatieverstrekking in het VGP en in de Stadsbegroting en -rekening is aanzienlijk verbeterd (zie ook 5.2.1.);
- ad 4: het College heeft in mei 2007 de nota 'Uitvoering risicobeheer Ontwikkelingsbedrijf' vastgesteld (zie ook 5.3) en vanaf september 2008 zijn risicoanalyses en risicobeheersing expliciet onderdeel van de uit te voeren projecten.

5.5 Control

De controller van DWS is de eerst aanspreekbare op dit gebied. De controller heeft een nauwe relatie met de Stadscontroller en rapporteert aan de directie DWS en staat verder uiteraard geheel buiten het Ontwikkelingsbedrijf.

De controller toetst in algemene zin op de uitvoering van het grondbeleid. De resultaten en producten worden globaal getoetst op geldende richtlijnen, regels en wetten. Belangrijke elementen hierbij zijn een adequate vastlegging van procedures in AO-beschrijvingen en een verbijzonderde interne controle daarop. Daarnaast verzorgt de controller de zogenoemde 213.a (gemeentewet) onderzoeken op grondbeleid. In 2008 is een audit verricht naar dossiervorming en archivering. Het resultaat van deze audit hebben we in september 2008 ter kennisname aan de Raad verstuurd.

Bij de uitvoering van het grondbeleid werken we volgens de vastgestelde processen en op grond van taken en bevoegdheden zoals deze ambtelijk en bestuurlijk zijn toebedeeld. De accountant voert daarnaast op basis van regels en wetten jaarlijks controle uit op de boekhouding en bedrijfsvoering van het Ontwikkelingsbedrijf. De accountant beoordeelt in opdracht van de Raad ook de rechtmatigheid. Hierbij maakt hij gebruik van onze eigen administratieve organisatie en interne controle.