

Essay

Naar een Nota Grondbeleid Nieuwe Stijl

Hoe kan de Nota Grondbeleid afgestemd worden op de nieuwe realiteit?





Watertorenberaad



Essay

Naar een Nota Grondbeleid Nieuwe Stijl

Hoe kan de Nota Grondbeleid afgestemd worden op de nieuwe realiteit?

April 2014

Watertorenberaad
Watermanweg 44
3067 GG Rotterdam
secretariaat@watertorenberaad.nl
www.watertorenberaad.nl

Disclaimer:

Dit essay is opgesteld door het Watertorenberaad. Het Watertorenberaad is een samenwerkingsverband van private partijen (ontwikkelaars, bouwers, beleggers, banken, etc.), semi-private (corporaties, kennisinstituten) en publieke partijen (gemeenten, provincies, Rijk). Het Watertorenberaad stelt als doel een bijdrage te bieden aan gebiedsontwikkelingen op basis van denken & doen, het leveren van kennis & kunde en het beïnvloeden van houding & gedrag. Juist door deze onderdelen te combineren kunnen nieuwe werkwijzen ontwikkeld en geïmplementeerd worden. Dit product is op initiatief van de gemeente Zwolle en met medewerking van onder andere het Rijk, VNG en Vvg tot stand gekomen.

Bron afbeelding titelblad: www.g2k.nl

Samenvatting in 2A4: kernboodschappen voor de Nota Grondbeleid Nieuwe Stijl

Dit essay gaat in op de vraag hoe een Nota Grondbeleid ingericht kan worden zodat deze op de substantieel veranderende werkelijkheid van de ruimtelijke ontwikkeling in Nederland is afgestemd. Hier volgt een beknopte samenvatting:

a) Inhoudelijke koersbepaling: lange termijn ambities centraal, zonder te programmeren

- Bepaal met de raad de inhoudelijke -kwalitatieve- lange termijn doelen voor de gemeente. Wat wil deze gemeente zijn en bereiken, ook binnen de regio? Leg ruimtelijke accenten maar programmeer niet. Van het 'wat' naar het 'waarom en hoe'. Dit kan worden vastgelegd in een Ontwikkelingsvisie o.i.d.;
- Afhankelijk van de regionale woningvraag verschuift in veel gevallen de noodzaak van kwaliteitstoevoeging via uitleglocaties naar een dominantere opgave in het verbeteren of zelfs overeind houden van de bestaande stad. In groeiregio's zal het echter ook gaan over uitbreiding van de bestaande voorraad of een combinatie van beiden.

b) Procesmatige koers: meebewegen met ontwikkelingen via een handelingsleidraad en spelregels die door de gemeenteraad zijn vastgesteld

- Handelingsleidraad met spelregels vaststellen: klant (eindgebruiker) voorop, maatwerk, acceptatie intrinsieke onzekerheid, beslissingscriteria, het verminderen van stapeling en verkoking van beleid en eisen ('ontslakken');
- Ruimte aan initiatiefnemers. Overheid stelt zich flexibel op. Inrichten op andere competenties. Co-creatie (ontwikkelen met en door eindgebruiker) als principe voorop stellen, leidt mogelijk ook tot grotere multiplier;
- Het huidige instrumentarium maakt meer mogelijk dan vaak wordt gedacht: biedt experimenteer ruimte;
- Steeds meer privaatrechtelijk regelen in plaats van publiekrechtelijk, is flexibeler maar betekent grotere rol goede samenwerking, maar ook goede borging van democratisch belang via raadscontrole op principes;
- Toegevoegde waarde gemeente verandert van het aankopen en bouwrijp maken van bouwgrond naar makelen en schakelen; 'stadsontwikkeling zonder grex'. Bestaande kennis en kunde binnen grondbedrijf is en blijft relevant, indien nodig nieuwe competenties aan boord brengen.

c) Consequentie voor aansturing en rolneming: raad op afstand maar toch dichtbij, strakke procesregie

- Raad: Blijvend sturen op hoofdlijnen, maar ook dichtbij blijven: strakke informatievoorziening. Debat over ruimtelijke doelen op outcome-niveau en de rol van grondbeleid daarbij. Daarvoor is handelingsruimte nodig. Het opstellen van kaders kan voorkomen dat: 'alles kan en mag';
- College: Sturen op het 'waarom en hoe' in plaats van 'wat'. Durf wel te kiezen voor bepaalde ontwikkelingen die minimaal vereist zijn. Laat verder ruimte voor nieuwe initiatiefnemers. Verleid partners, organiseer investerend vermogen. Duidelijkheid bieden over publiek-publieke samenwerking en procesgang;
- Ambtelijke organisatie: Strakke procesregie op planontwikkeltraject in specifieke 'arena's/beslistafeltjes, nauwe samenwerking tussen zowel account-, wijk-, project- en gebiedsmanagement, beleid, marketing, verkoop/gronduitgifte, juridische zaken. Belang van goede intake en management van verwachtingen.

- Markt en maatschappij¹ krijgen -echt- de ruimte, toegevoegde waarde overheid ligt in dienstverlening. Maar ook spelregels voor initiatiefnemers: committeren aan procesbeginselen, inclusief transparantie.

d) Concrete vertaling principes in Nota Grondbeleid: ‘actief-faciliteren’, af/opbouwen en herijken

- Het grondbeleid kader-stellend inzetten, daarbinnen situationeel grondbeleid voeren aan de hand van een handelingsleidraad. Per initiatief/project beredeneerd kiezen welk type beleid (actief/faciliterend) gevoerd wordt. Het ‘actief-faciliteren’ (actief meedoen zonder grondposities in te nemen) speelt een belangrijke rol binnen de Nota Grondbeleid Nieuwe Stijl.
- Hoe vorm te geven aan 'actief-faciliterende' houding overheid: het in netwerken, tijdsinzet, innovatieve inzet RO-/grondinstrumentarium, functieregie, etc. actief ondersteunen van ontwikkelingen. Situationeel te bepalen. Uitgaande van combinatie kwalitatieve inhoudelijke doelen en financiële sturing;
- Ander model grondbedrijf: in toenemende mate geen terugverdienoptie/kostenverhaal meer c.q. lastiger te verwezenlijken. Wordt eigenlijk een gewone gemeentelijke dienst waar ook (maatschappelijke) investeringen gedaan worden die niet direct worden terugverdiend;
- Kleine locaties met meer kortere exploitatieperioden, tijdelijke exploitaties, etc. ten behoeve van 'behopbare' ontwikkelingen oftewel in klant, tijd, zekerheid en geld/financiering te overziene ontwikkelingen;
- Berekening grondexploitatie meer in bandbreedtes. Maak scenario's expliciet, wat zijn mogelijke routes naar welk einddoel. Op die manier grip krijgen op langjarige onzekerheden;
- Meebewegende afspraken (bijvoorbeeld exploitatieovereenkomsten, exploitatieplannen/kostenverhaal) en herijken wordt de norm. Anterieure afspraken worden 'on going'. Dit geldt ook voor het naar rato maken van plankosten, aanleggen van infrastructuur en (bovenplanse) voorzieningen, etc.;
- Financieel inregelen van afspraken via bijvoorbeeld een voorzieningenfonds; of zelfs juist via planbatenbijdrage achteraf?;
- Meer flexibiliteit en verleiding inbouwen betekent ook iets voor risicomanagement en randvoorwaarden: om kunnen gaan met onzekerheid;
- Meer verleidend instrumentarium inzetten, zoals bv. pitches, prijsvragen, open calls, etc. NB iets anders dan aanbestedingen. Niet zozeer alleen op geld, juist ook op partnerschap (zonder voorgoed te zijn uitgeleverd aan een partij; optie tot open raamovereenkomsten). Van aanbesteden naar gezamenlijk investeren;
- Alternatieve investeringsmodellen: dienstverlening aan de bestaande stad (bijvoorbeeld wijkbedrijf, buurtbeheerbedrijf, duurzaamheidsbedrijf), kapitaliseren maatschappelijke baten: maatschappelijke business case centraal stellen. Dit vertaalt zich in (grote) geldstromen binnen en rondom gemeente. Dit zit niet allemaal bij het grondbedrijf, maar ook bij andere onderdelen van de gemeente.

¹¹ In de rest van dit essay wordt zo veel mogelijk onderscheid gemaakt tussen markt en maatschappij. Waar dit niet gebeurt kan 'de markt' ook vaak als de samenleving, bewoners en/of consumenten worden geïnterpreteerd.



Inhoudsopgave:

VOORAF: INLEIDING	7
UITWERKING VERKENNING AAN DE HAND VAN 7 KERNVRAGEN	8
1. Hoe kan de Nota Grondbeleid een meer strategische structuur krijgen in plaats van een uitvoerende? En wat zijn deze strategische kaders?	8
2. Wat betekent dat voor de rolname gemeente intern (raad, college en ambtenaren) en rolname gemeente extern (relevante stakeholders)?	9
3. Grondbeleid is toch ten dienste van andere beleidsdoelen? Hoe kunnen die het beste gediend worden?	12
4. Ziet het nieuwe financieel instrumentarium voor gebiedsontwikkeling er in de toekomst echt anders uit? En zo ja, wat betekent dat dan voor de huidige financiële instrumenten zoals grondexploitatie en kostenverhaal (privaat of publiek)? Hoe om te gaan met doorlooptijden en grote onzekerheden bij gebiedsontwikkeling?	16
5. Kunnen we juridisch(-financieel) gezien eigenlijk wel adequaat op hoofdlijnen sturen/faciliteren en welke ruimte biedt de vigerende wetgeving daarvoor?	21
6. Gebiedsontwikkeling is niet alleen meer gericht op ontwikkelen, maar ook op transformeren, beheren en renoveren: wat zijn hiervan de belangrijkste implicaties voor de gemeente(begroting)?	23
7. Hoe laten, brengen en houden we de markt en maatschappij aan zet? Hoe gaan we daarbij om met risico's op bevoordeling, willekeur etc?	27
BIJLAGE I MENUKAART	32



Vooraf: Inleiding

De wereld van ruimtelijke ontwikkeling is in forse verandering. Een combinatie van conjuncturele en structurele factoren zorgt voor een verschuiving in de werkwijzen en rollen van partijen. De marktvrage is gekelderde, het aanbod is in veel regio's te groot. De opgave verschuift naar de bestaande stad en voorraad. We zien een shift van grote productie, grote instituties en overheidssturing naar kleinere ontwikkelingen, olievlekwerking en een veelheid aan spelers. De eindgebruiker is aan zet, al dan niet collectief georganiseerd. De onzekerheid over wat nog wanneer en hoe gerealiseerd wordt is evident. De factoren f (functie), p (prijs), q (volume) en t (tijd) raken ongewis. Overheden bezuinigen als gevolg van de verminderende inkomsten over de volle breedte.

De verandering zit in verschillende factoren: een expliciete onderlinge erkenning van de verandering van (schijn)zekerheid naar zekere onzekerheid, van denken in harde programma's naar flexibele scenario's en bandbreedtes, van kwantiteiten naar kwaliteiten, van $t=0$ contracten naar meebewegende afspraken en tot slot van plan- en productdenken naar procesdenken.

Het gemeentelijk grondbeleid zit in het oog van de storm. Dit betekent ook het nodige voor de Nota Grondbeleid. Dit essay beschrijft de veranderingen en geeft aan hoe hiermee omgegaan zou kunnen worden. Het gaat hierbij om:

- a) (her)nieuw(d)e situaties waarbij initiatieven loskomen;
- b) transitie van bestaande situaties naar de nieuwe realiteit.

De kern van de vraag zit er in hoe wel de (ruimtelijke) kaders aan te geven (hier heeft de markt behoefte aan), maar daarbinnen veel meer 'ruimte' te laten voor particulier initiatief. Hoe geven we ruimte en houvast tegelijk?

Het gaat per saldo voor veel gemeenten steeds meer om een combinatie van het organiseren van investerend vermogen en het investeren in organiserend vermogen.

Hoe gaat dat bijvoorbeeld in een project: een transitie van bestaande afspraken naar nieuwe realiteit...

Veel projecten en plannen hebben te maken met een lang lopend proces van plannen maken, contracten onderhandelen, producten uitwerken, bestemmingsplan wijzigen, vergunningen aanvragen, etc.. Partijen zitten 'vast' in deze afsprakenkaders, zijn al vaak tegen problemen opgelopen en zoeken houvast. Het is heel logisch en menselijk te veronderstellen dat men niet zo eenvoudig ineens een andere -meer flexibele- werkwijze zal omarmen. Er is immers al zo hard voor zo veel gevochten. En niet in het minst: er is ook al veel betaald. Toch is het vaak -uiteindelijk- bij alle partijen duidelijk dat een ander type plan, product en vooral proces benodigd is. Met andersoortige afspraken. Partijen zijn op zoek naar hernieuwd perspectief, om nieuwe stappen te kunnen zetten in hun projecten.

In de praktijk kan deze transitie bijvoorbeeld de volgende vorm krijgen:

- Problemen met het huidige plan en product (geen marktinteresse/afzet, financieel tekort loopt op, etc.);
- Erkenning dat nul-scenario (= doorgaan op de huidige weg) onvoldoende perspectief biedt;
- Herkenning dat mogelijk een ander proces gevolgd kan worden (waar vervolgens een plan- en productaanpassing uit naar voren kan komen, idealiter direct marktgestuurd);
- Uitwerking van verschillende scenario's en alternatieven, afhankelijk te maken van marktvrage en timing;
- Verwerking van benodigde flexibiliteit en bandbreedtes (programmatisch, stedenbouwkundig, financieel) in uitgangspunten en plannen;
- Herziening contractuele afspraken, inbouwen herijkingsproces en variabele uitkomsten o.b.v. alternatieve routes.



Uitwerking verkenning aan de hand van 7 kernvragen

1. Hoe kan de Nota Grondbeleid een meer strategische structuur krijgen in plaats van een uitvoerende? En wat zijn deze strategische kaders?

Van 'wat en hoe' naar 'waarom, hoe en wat'

Een Nota Grondbeleid heeft altijd gediend om een uitvoeringskader te geven aan de 'wat'-vraag: hoeveel (woningen, kantoren, winkels, bedrijventerreinen, maatschappelijk vastgoed, etc.) moet waar gerealiseerd worden op welk moment. Het grondbeleid vult in welke handelwijze de gemeente volgt bij het realiseren van die plannen. De nieuwe realiteit leidt er echter toe dat de 'wat'-vraag pas later komt en dat het 'waarom' centraal komt te staan. Waar ligt de behoefte vanuit markt en maatschappij? Het is dan nog immer de taak van een Nota Grondbeleid om aan te geven 'hoe' de gemeente daar denkt bij te kunnen helpen.

In de Nota Grondbeleid kan worden vastgesteld binnen welke kaders de gemeente medewerking verleent aan initiatiefnemers en hoe zij die zal ondersteunen² (zie ook vraag 2). Hoe deze kaders ingevuld kunnen worden wordt in de volgende paragraaf verder uitgewerkt. Wat in ieder geval voorkomen dient te worden zijn specifieke afspraken over bijvoorbeeld het bouwvolume, programmering en fasering. Op deze manier wordt voorkomen dat er spookcontingenten ontstaan die toch niet gerealiseerd zullen worden en mogelijk andere ontwikkelingen tegen houden.

Op deze manier ontstaat er in feite een grotere handelingsvrijheid voor de markt. Oftewel voor velen ook onzekerheid. Door vervolgens echter te sturen op handelingsprincipes ('hoe wordt bepaald 'wat' er ergens gaat komen) kan toch een leidraad gegeven worden. Dit past een Nota Grondbeleid.

Handelingsleidraad als strategisch kader: inhoudelijke doelen, klant voorop, maatwerk, procesbeginselen

De Nota Grondbeleid is dan een handelingsleidraad waarin bijvoorbeeld de volgende principes/spelregels staan beschreven:

- Vraaggericht werken: bij nieuwe ontwikkelingen geeft de gemeente aan dat zij verwacht dat de markt(partijen) eindgebruikers en hun vraag in het proces voorop zetten. Eindgebruikers worden leidend, marktpartijen dienstverlenend.
- Maatwerk vanuit de gemeente: per project/initiatief bekijkt de gemeente welke rol zij inneemt. Het is belangrijk om dit principe van 'situationeel grondbeleid', het zoeken naar maatwerk per situatie, richting externe partners te benoemen. Afhankelijk van de geformuleerde doelstellingen en de prioriteit die de gemeente aan een ontwikkeling geeft, wordt dan gekeken of de gemeente vooral de ruimte aan de markt laat om invulling aan een project te geven en tot uitvoering te brengen, of dat zij zelf een meer actieve rol vervult. Dit laatste kan dan zowel via grondaankopen, participaties etc. Vraag 3 van dit essay gaat verder in op de vraag hoe maatwerk geleverd kan worden, hetgeen is samengevat in een 'menukaart' die aan dit essay is toegevoegd als bijlage.
Het verdient in ieder geval de aanbeveling te verduidelijken wat de criteria zijn waarop de gemeente besluit bepaalde activiteiten over te laten aan de markt, te participeren of zelf op te pakken. Ook uitleg over de beoogde inhoudelijke doelen, de publiekrechtelijke taken en randvoorwaarden.

² Brouwer, M., E. van Beek, 2013. *De Waardevolle visie*, Duurzaam gebouwd, oktober 2013 pp. 106-107.



- Acceptatie van onzekerheid: helderheid over de intrinsieke onzekerheid is te prefereren boven schijnzekerheid. Dit betekent dat uitgangspunt is dat met bijvoorbeeld bandbreedtes en scenario's wordt gewerkt, ook in publiek- en privaatrechtelijke overeenkomsten. Dit gaat dan gepaard met een regelmatig herijkingsregime. Dit betekent acceptatie van gefaseerde en meebewegende afspraken. Doel is uiteindelijk handelingsruimte te creëren en samenwerkingen soepeler te laten verlopen.
- Procesbeginselen: de gemeente vraagt om commitment aan een aantal samenwerkingsbeginselen, waaronder volledige duidelijkheid en openheid van partijen. Wat wordt er van elkaar verwacht en hoe wordt er samengewerkt? Het devies is: ook over de financiële (on)mogelijkheden is men transparant naar elkaar. Dit doet echter geen afbreuk aan het feit dat iedere partij zijn gerechtvaardigde eigen belang heeft. Door zaken open op tafel te leggen kan de slagingskans van een project worden vergroot.
- Ruimte bieden aan particulier initiatief: door te 'ontslakken' brengt de gemeente de wensen en aanvullende regels terug die aan een ontwikkeling worden gesteld. Zodoende ontstaat er ruimte voor initiatiefnemers een project zodanig in te richten dat de ontwikkeling het uitgangspunt is. Het publiekrechtelijk RO-instrumentarium is en blijft gewoon van kracht, de democratische legitimatie is daarmee gewaarborgd.

Vraag 1: Hoe kan de Nota Grondbeleid een meer strategische structuur krijgen in plaats van een uitvoerende? En wat zijn deze strategische kaders?

- Zet de 'waarom-vraag' centraal. Bepaal inhoudelijke -kwalitatieve- lange termijndoelen voor de gemeente. Leg ruimtelijke accenten maar programmeer niet.
- Handelingsleidraad met spelregels vaststellen:
 - Welke houding neemt de gemeente wanneer aan?
 - Waar moet de markt aan voldoen en wat doet de gemeente?
 - Welk herijkingsregime wordt gevolgd?
 - Wat wordt er verwacht van een samenwerking?
 - Hoe wordt omgegaan met (particuliere) initiatieven?
- Situationeel handelen als norm, binnen kader en handelingsleidraad;
- Ruimte aan initiatiefnemers betekent overheid inrichten op andere competenties en werkwijzen.

2. Wat betekent dat voor de rolneming gemeente intern (raad, college en ambtenaren) en rolneming gemeente extern (relevante stakeholders)?

Uitgaande van een nieuwe rolverdeling waarbij markt en maatschappij aan zet zijn (waar mogelijk), gaat het om ruimte bieden aan het initiatief. In de Nota Grondbeleid krijgen deze rollen en de bevoegdheden van de raad, het college en ambtenaren invulling. Ook kan er worden aangegeven wat er van de markt en maatschappij mag worden verwacht, wat hun rol is en welke verantwoordelijkheden daarbij horen.

De gemeenteraad formuleert doelen en stuurt op outcome, geeft handelingsruimte, maar wordt bijgepraat

De gemeenteraad stelt op voordracht van de college van B en W de -kwalitatieve- maatschappelijke doelen en de prioritering vast. Dit kan in een beleidskader stedelijke ontwikkeling, ontwikkelingsvisie, (kwalitatieve) structuurvisie, etc. (zie verder vraag 3). Daarmee heeft de raad een sturende rol, op hoofdlijnen, en geeft handelingsruimte voor het college en ambtenaren. Het is belangrijk dat in het grondbeleid een handelingsleidraad met spelregels wordt vastgesteld, om te voorkomen dat 'iedereen maar doet wat ie wil'. Door de intrinsieke



onzekerheid en flexibiliteit in planvorming is het daarbij ook nodig dat de raad tijdig en periodiek wordt geïnformeerd over de voortgang/actuele situatie.

Markt en maatschappelijk initiatief krijgen de ruimte

De markt en maatschappij zijn aan zet. De kunst is als gemeente hier speelruimte voor te bieden, zodat er creatieve ideeën en oplossingen tot stand kunnen komen binnen de door de gemeente vastgestelde ontwikkelingskaders. Denk niet alleen aan reguliere marktpartijen en maatschappelijke instituties, maar ook aan tijdelijke initiatieven, coöperatieve ontwikkelingen, particulier opdrachtgeverschap, etc. Veel gemeenten pionieren hier al mee. Deze werkwijze vergt een nieuwe samenwerking tussen markt (investeerders, risicodragers, eindgebruikers), de overheid, maar ook tussen overheden onderling. Dit gaat dan zowel om het mogelijk maken en het afstemmen tussen ontwikkelingen, maar ook monitoring. Juist door het dynamische karakter van de nieuwe realiteit is het gemeente/regio-breed in de gaten houden van de algehele ontwikkeling in planning, programmering, segmentering, etc. belangrijk. Echter niet als kaderstellend door de overheid, maar als informerend door de gezamenlijke partijen. Externe partners hebben hierin ook een verantwoordelijkheid te nemen richting de overheid als hun partner. Ze dienen zich ook aan de voornoemde handelingsleidraad te committeren.

College en ambtenarij: goede procesregie op planontwikkeltraject in specifieke 'arena's/beslistafeltjes', intake-team

Binnen de door de raad vastgestelde handelingsruimte en met de private partijen afgesproken procesbeginselen voor samenwerking, is veel experimenteertruimte mogelijk. Hierbij gaat het steeds om het bieden van maatwerk. Maar tegelijkertijd moet worden voorkomen dat dit onttaardt in een soort chaos waarin iedereen doet waar hij zin in heeft en de samenhang tussen het geheel totaal uit het oog wordt verloren. Of waarbij uiteindelijk het 'eigen grond eerst'-principe de boventoon voert terwijl dit niet aansluit bij de behoefte van de maatschappij.

Vanuit het vertrouwensbeginsel en het gelijkheidsbeginsel is het voor externe partijen belangrijk om duidelijkheid te hebben over hoe het proces ook binnen de gemeente gevoerd wordt. Bij diverse gemeenten is al een 'intake-team' actief dat private initiatiefnemers op zeer korte termijn duidelijkheid geeft over hoe de gemeente in principe (als relevant) tegen hun ideeën aan kijkt. Verder wordt ook her en der al geprobeerd te werken met een serie van samenhangende en regelmatig met elkaar afstemmende 'arena's/tafeltjes', waarin het planproces doorlopen wordt en de gemeentelijke beslissingen getrap en op elkaar afgestemd, worden voorbereid.



Casus Tilburg: organisatie van grondbeleid en planontwikkeling binnen de gemeente

Allereerst wordt er in de Structuurvisie minder planmatig richting gegeven aan ontwikkelingen. Het voorspellen van de toekomst voert minder de boventoon. In de Structuurvisie wordt meer verwoord wat echt ongewenste ontwikkelingen zijn, zodat er voor de markt verder alle ruimte overblijft voor initiatieven. Hier sluit de Nota Grondbeleid op aan. Deze nota benoemt tevens alle instrumenten die beschikbaar zijn. Daarna wordt per project gefocust op de strategie en aanpak die wordt gevolgd. De Nota Grondbeleid bevat daarom zowel beleid als de vastlegging van het proces om efficiënt tot besluiten te komen.

Hiervoor zijn een aantal voorwaarden/richtlijnen geformuleerd:

- Alle getallen zijn uit de Nota Grondbeleid gehaald om ruimte te geven aan flexibele invullingen;
- Er worden wel parameters gebruikt, zoals die van het CPB;
- Er wordt geen algemene keuze meer gemaakt tussen faciliteren of actief beleid. Dit wordt per project vastgesteld.
- Er worden geen overheidskeuzes over het 'wat' gemaakt;
- Er wordt 3x per jaar aan de raad gerapporteerd;
- Er wordt jaarlijks een risicoanalyse opgesteld op portefeuilleniveau, gevoed door individuele projecten.

Er zijn twee groepen experts ('beslistafels') samengesteld die elke maand samen komen. Zij hebben drie keuzes: (1) het stoppen van een project, (2) het ondersteunen van een project en (3) het starten van een traject. Om er voor te zorgen dat de besluitvorming ordentelijk loopt stellen Raad en B&W de overkoepelende visie en handelwijze vast. Afhankelijk van de toegekende mandaten per benodigde typen inzet, neemt B&W of Raad een beslissing.

Duidelijkheid bieden over publiek-publieke samenwerking en procesgang

Tegelijkertijd is het ook van belang om duidelijk te maken hoe het publiek-publieke samenwerkingstraject in elkaar zit en wordt doorlopen. Dit geldt zowel voor de situatie rondom regionale afstemming met de buurgemeenten als bijvoorbeeld in die gevallen waar een provincie een duidelijke bevoegdheid heeft. Dit doet zich bijvoorbeeld vaak voor in het kader van plannen buiten Bestaand Bebouwd Gebied (buiten BBG). Dan is het voor externe partijen van belang te weten hoe het planbeoordelingsproces rondom initiatieven op gronden aldaar wordt doorlopen. De provincie speelt een belangrijke rol als het gaat om communicatie en afstemming tussen gemeenten onderling. De provincie heeft een coördinerende rol die is gebaseerd op een kwalitatieve leest, niet kwantitatief.

Om een succes te maken van particulier gedreven ontwikkelingen is voor de gemeente via een dergelijk publiek-interne handelwijze ook belangrijk te voorkomen dat verschillende ambtenaren met elkaar concurreren. Dit maakt een einde aan het 'shoppen' van ambtenaren bij dezelfde marktpartijen of andersom. Amsterdam heeft bijvoorbeeld daartoe één loket opgericht waar de verschillende onderdelen die gemoeid waren met het 'verkoppen' van projecten zijn ondergebracht, zodat er regie is op de samenwerking met marktpartijen.

In een Nota Grondbeleid past het voor een gemeente om duidelijkheid te bieden hoe zij de samenwerking met externe partijen en het publieke proces inricht.



Vraag 2: Welke rol kan de gemeente intern (raad, college en ambtenaren) en extern vervullen?

- De gemeenteraad kan op hoofdlijnen sturen door:
 - Het formuleren van maatschappelijke doelen met bijbehorende prioritering.
 - Ontwikkelingen tussen gemeenten of binnen de regio op elkaar af te stemmen.
- Het college stuurt op het 'waarom' in plaats van het 'wat'. Durft wel te kiezen voor prioritaire belangen.
- Ambtenaren krijgen veel handelingsruimte binnen vastgestelde kader over het 'hoe': strakke procesregie.
- De gemeenteraad behoudt zijn controlerende rol: zij moet tijdig en periodiek geïnformeerd worden.
- Verleid partners, organiseer investerend vermogen. De Nota Grondbeleid kan duidelijkheid bieden over de manieren waarop de gemeente publiek-publieke en publiek-private samenwerkingen vorm wil geven c.q. de hierbij dominante criteria.
- Nauwe samenwerking tussen zowel account-, wijk-, project- en gebiedsmanagement, beleid, marketing, verkoop/gronduitgifte, juridische zaken. Belang van goede intake en management van verwachtingen.
- Markt en maatschappij¹ krijgen -echt- de ruimte, toegevoegde waarde overheid ligt in dienstverlening. Maar ook spelregels voor initiatiefnemers: committeren aan procesbeginselen, inclusief transparantie.

3. Grondbeleid is toch ten dienste van andere beleidsdoelen? Hoe kunnen die het beste gediend worden?

Toe naar maatwerk...

De strategische beleidskaders -deels komende vanuit gemeentelijke sectoren en in onderlinge samenhang gebracht- worden vertaald in een handelingskader in de Nota Grondbeleid. Dit biedt ruimte, en tegelijkertijd ook richting. Zodoende kan de gemeente per initiatief/project beredeneerd kiezen welk type beleid wordt gevoerd. Dit noemen we situationeel grondbeleid. De nota bevat zodoende een menukaart waarin staat beschreven welke strategieën de gemeente kent. Hoewel het niet nodig is om de handelwijze per situatie uit te schrijven (dit laat dan onvoldoende ruimte aan de uitvoerenden) zit er wel enige logica in de grove lijnen hoe men daar om mee zal willen gaan. Dit geeft ook duidelijkheid voor externe partners.

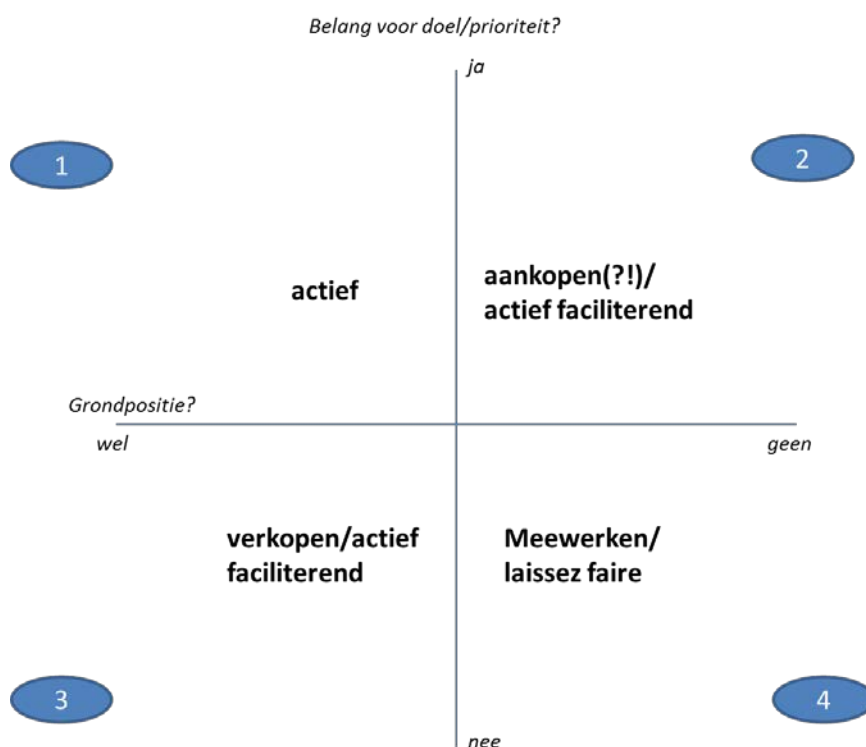
Deze denkwijze past niet alleen op grondbeleid, maar in feite ook op het hele gemeentelijk vastgoedbeleid.

Naast de inhoudelijke beleidskaders is het zowel bij grond als vastgoed reëel te veronderstellen dat er ook expliciet financiële kaders sturend zijn. Er zijn immers grote financiële belangen gemoeid met bijvoorbeeld al ingenomen grondposities. Zaken kunnen dus sterk verschillen al naar gelang een nieuwe situatie zich aandient waarbij de gemeente geen grond (of vastgoed) heeft versus een situatie waarbij een gemeente wel grond (of vastgoed) heeft.

...door per voorgenomen ontwikkeling uit te gaan van zowel inhoudelijke doelen als financiële sturing;

Dit leidt ertoe dat bij het situationeel toepassen van een ontwikkelstrategie voor een specifiek project de parameters 'doel/prioriteit' en 'grondposities' nuttig zijn. De eerste wordt bepaald vanuit de strategische beleidskaders (bv. Ontwikkelingsvisie, etc.), de tweede vanuit de feitelijke financiële (grond- of vastgoed)positie. Dit beslisschema oftewel deze menukaart is als bijlage opgenomen. Hieronder is een beknopte versie opgenomen (NB in het schema wordt verschil gemaakt tussen actief handelen en actief grond- of vastgoedbeleid, de terminologie verandert...!):





In dit schema is de bestaande situatie als uitgangspunt genomen, waarbij bezien wordt welke opties zich aandienen om mee te starten. Dit leidt dan per type situatie tot de volgende overwegingen:

Ad 1) Overgaan tot actief handelen als:

- Er hoge prioriteit aan de beoogde ontwikkeling wordt gegeven;
- De gemeente de benodigde gronden in handen heeft en tot ontwikkeling wil (laten) brengen (= bv. overgaan tot pitch, prijsvraag, open uitnodiging, etc. of tender/aanbesteding, concessie);
- De gemeente de benodigde gronden in handen heeft en bijvoorbeeld in verband met risico en expertise dit samen met de markt tot ontwikkeling wil brengen, zoals via een PPS (of bv. een ‘open raamovereenkomst’, zie ook vraag 7);
- De gemeente de grond heeft maar de markt de gronden en ontwikkeling niet over wil nemen van de gemeente om de beoogde ontwikkeling te realiseren (= gemeentelijke zelfrealisatie).

In geval een gemeente kiest voor het laten realiseren van de beoogde doelen door de partijen en actoren in markt en maatschappij, kan ze kiezen voor verschillende typen activering: ofwel ze neemt echt zelf geheel de regie en gaat over tot tenderen/aanbesteden van de gewenste ontwikkeling, of ze kiest voor een volwaardige PPS-samenwerking. Hier wordt dan primair gehandeld vanuit de wens om marktpartijen te verleiden mee te doen: binnen ruime kaders wordt de markt en maatschappij ruimte geboden om invulling aan de beoogde doelen te geven. Dit kan bijvoorbeeld door open uitnodigingen te doen via pitches, prijsvragen, etc. Dit kan daarna overigens alsnog leiden tot grondverkoop (gekoppeld aan realisatie conform de afgesproken doelen), PPS of een concessie. In dergelijke gevallen is het voeren van een strakke functie-regie vanuit de overheid een logisch maar voor de marktpartijen ook belangrijk bijproduct. Ook de inzet van innovatieve grondbeleidsinstrumenten zoals (dynamische) erfpacht, ingroeimodellen, etc. kunnen hierbij horen.

Ad 2) Overgaan tot aankopen/‘actief-faciliterend’ handelen als:

- De ontwikkeling een hoge prioriteit heeft
- De gemeente de benodigde gronden niet in bezit heeft en ook niet wil/kan krijgen (= overgaan tot ‘actief-faciliteren’, verleiden).



- De gemeente de grond en regie in handen wil krijgen als de markt geen medewerking wil verlenen of dit financieel voordeliger is (= overgaan tot aankopen, of participeren in ontwikkeling/PPS);

De gemeente kan 'actief-faciliterend' inzetten op realisatie van de beoogde doelen. Als ze de regie ook financieel wil en kan pakken dan kan er zelfs worden aangekocht of geparticipeerd (bv. via PPS), maar anderszins ligt het voor de hand over te gaan tot het 'makelen en schakelen'. Dit is het verbinden van partijen. De gemeente kan onder andere via haar account-, proces-, gebieds- en wijkmanagement haar externe kanalen inzetten om partijen en gebruikers bij elkaar brengen. Ook kan ze nadrukkelijk overgaan tot functieregie om de beoogde doelen in samenwerking met de marktpartij te bereiken.

De verdere invulling van het plan kan aan de markt worden overgelaten. Hier wordt mee bedoeld dat de gemeente geen uitgebreide lijst met eisen op moet stellen maar zich beperkt tot een aantal inhoudelijke 'outcome'-doelstellingen, een kader met minimum eisen of zelfs punten die absoluut niet de bedoeling zijn. Op deze manier wordt binnen deze kaders ruimte en zekerheid geboden aan de markt, maar is de gemeente op hoofdlijnen wel verzekerd van het realiseren van de beoogde prioritaire doelen. Hierover kunnen dan meebewegende/ flexibele afspraken gemaakt worden die door de tijd heen herijkt worden (zie vraag 4), inclusief bijvoorbeeld het inbrengen van optionele planonderdelen waarbij bij realisatie de opbrengsten worden geherinvesteerd in het gebied zelf (zoals bij Hart van Zuid Rotterdam, of Spoorzone Delft). Dit is een zinvolle wijze om de markt aan zet te brengen als de gemeente prioriteit aan een plek stelt, maar bijvoorbeeld zelf geen middelen/capaciteit heeft om ook zelf de realisatie te leiden.

Instrumenten voor verleiding en stimulering: financiering in plaats van subsidies

Er zijn niet of nauwelijks meer stimulerings- en/of tekort-subsidies voor ruimtelijke ontwikkeling, woningbouw e.d. (cf. BWS, BLS, ISV etc.). Het is nu zaak een andere vorm te vinden voor financiële stimulering van partijen om beoogde doelen te realiseren. Dit kan steeds meer via bijvoorbeeld het inrichten van (voor)financieringsvormen zoals een revolverend fonds (leningverstrekking), deelnemingen of garantiestellingen voor belangrijke en/of kansrijke ontwikkelingen. Dergelijke publieke regelingen kunnen inspelen op langjariger terugverdientijden en beperktere opbrengstpotenties. Er zijn wel andersoortige competenties vereist voor het managen van dergelijke investerings- en financieringsvehikels dan gebruikelijk aanwezig bij gemeenten. Hier moet het risicomangement anders voor worden ingericht, met belangrijke gevolgen voor treasury. Doorgaans betreft het overigens vooral extern fondsmanagement, met extern getoetste waarderingen, etc. Dit betekent wel expliciet minder zeggenschap voor de betrokken overheden, maar het risico en de aansprakelijkheid worden anderzijds ook afgegrensd.

Ad 3) Overgaan tot verkopen/'actief-faciliterend' handelen als:

- Er een lage/geen prioriteit aan een ontwikkeling wordt gegeven,
- De gemeente grond in handen heeft.

In dit geval wordt idealiter de markt verleid om de gronden van de gemeente tegen marktconforme voorwaarden over te nemen. Dit zal doorgaans vooral slagen onder de randvoorwaarde dat er door de gemeente ook een 'actief-faciliterend' beleid kan worden gevoerd, vanuit partnerschap met de markt. Ook dit kan bijvoorbeeld door het uitschrijven van prijsvragen, open calls, etc., maar het uitschrijven van tenders/aanbestedingen etc. ligt minder voor de hand. Er is immers geen gemeentelijke prioriteit in het geding. Een concessiemodel is wel goed mogelijk, afhankelijk van de marktinteresse. In deze situaties komt ook het spectrum van het mogelijk maken van tijdelijke bestemmingen, het verleiden van partijen via ingroeprijzen, dynamische erfpacht, etc. aan de orde.

Mocht dit niet werken, is de situatie aan de orde beleid te formuleren hoe om te gaan met die gronden die de gemeente in handen heeft, maar waar een lage of geen prioriteit aan wordt gegeven en waar het doorlopen van het beslisschema niet tot de gewenste resultaten heeft geleid (gronden niet verkocht, 'actief-faciliteren' geen



oplossing heeft geboden). In dit soort situaties zullen gronden doorgaans blijven stilliggen c.q. richting voorraadbeheer/NIEGG (Niet In Exploitatie Genomen Gronden) gaan. En/of is meestal nodig om ook de financiële consequenties hiervan te nemen, door af te boeken. Als er langjarig wel gedachten zijn over ontwikkelingen maar de tussentijdse onzekerheid groot is, kan –in verband met afboekingsdiscussies- hier mogelijk ook nog op een andere wijze mee om worden gegaan ('sparen en reserveren op een grijs scenario'). Zie hierover verder vraag 5.

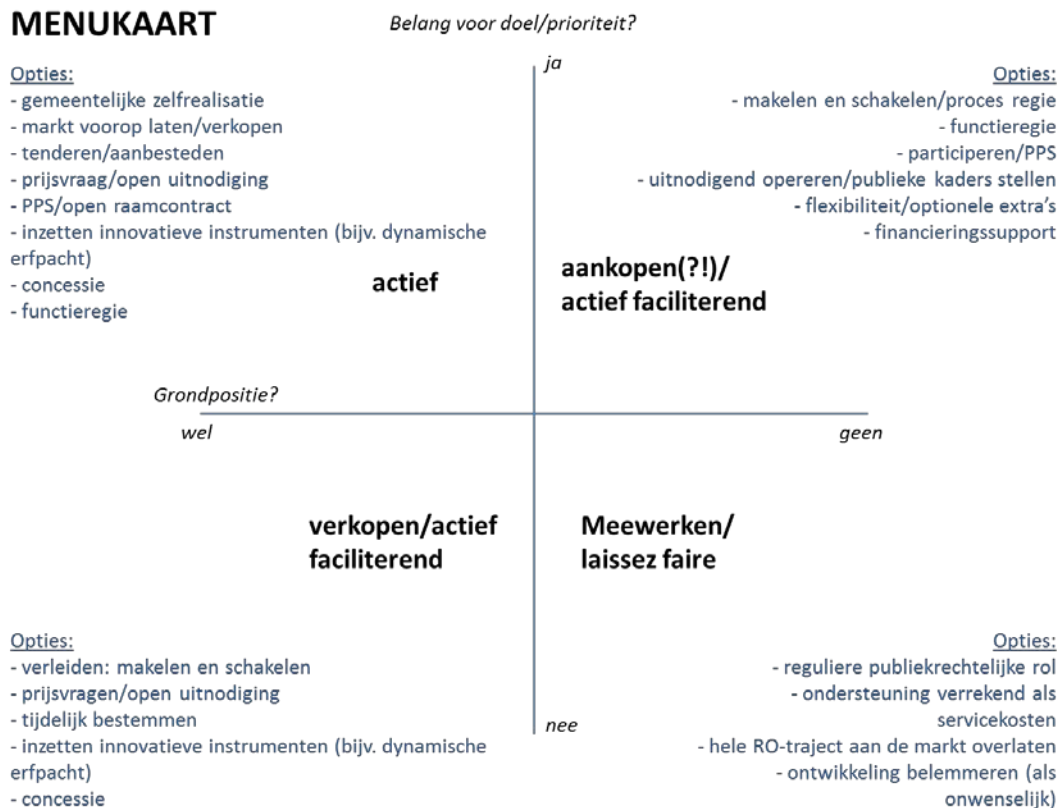
Ad 4) Overgaan tot meewerken/faciliteren als:

- De gemeente een lage/geen prioriteit geeft aan de ontwikkeling,
- De gemeente niet de grondposities in handen heeft.

Initiatieven vanuit de markt zijn welkom, maar de gemeente hoeft in dit geval de markt niet actief aan te sporen om de ontwikkeling op te pakken. Er kan wel procesmatig ondersteund worden als nodig, maar dan dient de markt ook voor de door de gemeente te leveren tijd en inspanning te betalen. De markt is leidend en kan ook bijvoorbeeld zelf het RO-traject voeren. In geval de ontwikkeling echt conflicteert met de door de gemeente in een Ontwikkelingsvisie of ander strategisch beleidskader geformuleerde doelen, is het immer mogelijk via het publiekrechtelijk instrumentarium c.q. de bevoegdheden van college en raad de ontwikkeling te belemmeren. Bijvoorbeeld als een ontwikkeling niet past binnen een bestemmingsplan, hoeft de gemeente verder geen medewerking aan de ontwikkeling te verlenen.

Samenvattend ontwikkelt het eerdere schema op hoofdlijnen zich dan tot de volgende menukaart:

MENUKAART



Dit is daarmee een overzichtsbeeld van welke keuzes zich aandienen bij situationeel grondbeleid.



Casus Apeldoorn: situationeel grondbeleid via zeven ontwikkelarena's

De gemeente Apeldoorn heeft in de Nota Grondbeleid twee regierollen geformuleerd die zij kan aannemen: actief of reactief. Daarnaast zijn er vier productierollen vastgesteld: actieve productie van grond, productie van grond via samenwerking, facilitaire productie van grond en actieve productie van bovenwijkse werken. De combinatie van de twee regie- en vier productierollen creëert een arena met 7 ontwikkelvelden.

	Actieve productie van bouw(rijpe)grond	Productie van bouw(rijpe)grond via samenwerking	Facilitaire productie van bouw(rijpe)grond	Actieve productie van bovenwijkse werken
Actieve regie	Ontwikkelveld 1	Ontwikkelveld 2	Ontwikkelveld 3	Ontwikkelveld 7
Reactieve regie	Ontwikkelveld 4	Ontwikkelveld 5	Ontwikkelveld 6	

Daarbij accentueert de gemeente in de Nota Grondbeleid vijf beleidskaders. In de eerste staat beschreven dat de gemeente kiest voor een regierol op de grondmarkt en de productie van grond overlaat aan andere partijen. Wel acteert zij als producent bij de verwezenlijking van de grote infrastructuur. In principe wordt er daarom gekozen voor de ontwikkelvelden 3 en 6. Alleen in aangewezen gebieden/projecten (binnenstad, grote infrastructuur) of bij excessief financieel en maatschappelijk rendement is een actieve productierol mogelijk.

Vraag 3: Grondbeleid is toch in principe ten dienste van andere beleidsdoelen? Hoe kunnen die het beste worden gediend?

- Maatwerk maakt situationeel grondbeleid mogelijk (dit is het selecteren van een specifieke ontwikkelstrategie voor elk afzonderlijk project) waarmee per situatie de andere doelen het beste worden gediend;
 - De parameters 'doel/prioriteit' en 'grondposities' kunnen helpen bij het vormen van een afwegingskader voor het te volgen type grondbeleid (zie de menukaart in de bijlage).
 - Dit kan vergezeld gaan van een leidraad waarin wordt beschreven bij welke situatie welk type grondbeleid ('actief', 'aankopen/actief faciliterend', 'verkopen/actief faciliterend', 'meewerken/laissez faire') wordt gevolgd.
- Opkomst van 'actief-faciliterende' houding overheid: het in netwerken, tijdsinzet, innovatieve inzet RO-/grondinstrumentarium, functieregie, etc. actief ondersteunen van ontwikkelingen. Situationeel te bepalen. Uitgaande van combinatie kwalitatieve inhoudelijke doelen en financiële sturing;

4. Ziet het nieuwe financieel instrumentarium voor gebiedsontwikkeling er in de toekomst echt anders uit? En zo ja, wat betekent dat dan voor de huidige financiële instrumenten zoals grondexploitatie en kostenverhaal (privaat of publiek)? Hoe om te gaan met doorlooptijden en grote onzekerheden bij gebiedsontwikkeling?

Grondexploitaties met onbekende parameters?! Naar scenario's en bandbreedtes

Hoe ga je om met een grondexploitatie als de variabelen (functie (f), prijs (p), volume (q) en tijd (t) niet bekend zijn? Als dit al lastig is, laat staan het opstellen van een Meerjarenperspectief Grondexploitatie (MPG) die op meerdere grondexploitaties is gebaseerd. Om te voorkomen dat een grondexploitatie een voor waar aangenomen schijnzekerheid weergeeft is het werken met scenario's en hieruit volgende bandbreedtes een handig hulpmiddel om met de intrinsiek aanwezige onzekerheid om te gaan. Hierbij is het van belang om rekening te houden met gehanteerde veronderstellingen en randvoorwaarden. Dit kan bijvoorbeeld door middel van een duidelijke beschrijving welke onzekere factoren behandeld zijn en hoe hiermee om is gegaan.



De gemeentelijke grondexploitatie heeft in dit geval de vorm van een robuust raamwerk waarbij nog geen exacte en definitieve invulling aan de variabelen f, p, q en t wordt gegeven. Grondexploitaties behoeven daarbij op regelmatige basis geactualiseerd te worden zodat ze kunnen worden herijkt. Idealiter bestaat naar mate een project verder is gevorderd meer zekerheid over de financiële consequenties, maar het kan ook zijn dat dit proces heel lang zal blijven voortduren.

Om het vraagstuk hanteerbaar te maken zijn schaalverkleining (kleinere eenheden) en het hanteren van een kortere looptijd werkbare methoden. Als toch niet langer dan bijvoorbeeld 2-3 jaar vooruit gekeken kan worden, concentreer je financieel dan op die behapbare brokken en maak daar steeds afspraken over. Ook kunnen (bijvoorbeeld voor braakliggende gronden of leegstaande gebouwen) mogelijkheden voor tijdelijke exploitatie³ interessant zijn (bijvoorbeeld ten behoeve van dekking van (een deel van) de rentekosten).

SOK-vrije deelontwikkelingen?!

Bij projecten die desondanks vastlopen op reeds gesloten samenwerkings- of exploitatieovereenkomsten en dichtgetimmerde bijbehorende grondexploitaties, verdient het de aanbeveling om te proberen deze eens opzij te leggen en samen met private partijen opnieuw te beginnen. Menigmaal liggen de knelpunten bij de grondexploitatie waar zowel publieke als private partijen destijds veel elementen hebben ondergebracht die niet noodzakelijkerwijs nodig zijn voor de feitelijke ontwikkelingen. In deze gevallen, en vooral bij projecten die minder draagkrachtig en meer onzeker zijn, dient het de aanbeveling om samen met de private partijen te onderzoeken of deze ballast uit de grexen gehaald kan worden. Ten opzichte van de oorspronkelijke plannen is het in bepaalde gevallen nodig dat sommige partijen 'water bij de wijn doen'.

Naar het naar rato maken van plankosten, aanleggen van infrastructuur en voorzieningen: meebewegen met de markt

In veel gevallen zijn afgesproken voorinvesteringen in bijvoorbeeld de infrastructuur, sloopkosten of voorzieningen in een gebied een obstakel. Zeker nu de afzet van de woningbouw die dit zou moeten terugverdienen steeds onzekerder is geworden. Hierbij is het dan zaak de badkuip in de cash-flow te beperken. In plaats van te starten met de aanleg van de publieke infrastructuur voor het gehele plangebied, of in geval van bestaand bebouwd gebied te starten met de sloop van alle opstallen, kan dit bijvoorbeeld naar rato van de ontwikkeling worden vormgegeven. Leg niet te veel van te voren al aan als daar geen middelen voor zijn. Is dit vanuit de markt niet gewenst, dan zal deze dan ook de extra kosten moeten meedragen. Dit kan eventueel nog verrekend worden met bijvoorbeeld een lager instaptarief voor erfpacht (waarna meerwaarde bij verkoop zelf gehouden mag worden⁴) of de grondprijs. Een andere variant om te overwegen is over te gaan op tijdelijke vormen van infrastructurele voorzieningen; hiertoe zijn in de gww-wereld (grond- weg- en waterbouw) al steeds meer innovaties gaande, inclusief bijvoorbeeld tijdelijke parkeergarages (zoals in Rotterdam op de Mullerpier). Bekostiging hiervan is dan ook gekoppeld aan de tijdelijke exploitatie, bijvoorbeeld via een bruikleenconstructie. Dit houdt in dat de gemeente de grond (gratis) in bruikleen geeft aan een initiatiefnemer zodat een tijdelijke exploitatie (financieel) mogelijk is. Zodoende kan bijvoorbeeld een parkeerprobleem worden opgelost en/of hebben omwonenden geen last van een kale vlakte voor de deur.

Veranderingen haalbaarheid kostenverhaal en bovenplanse voorzieningen: van vooraf afrekenen tot herijken, soms accepteren dat basis weg is, maar als 'not-if-not': meebetalen. Hanteren globaal exploitatieplan?!

³ In het kader van langjarige tijdelijkheid zijn bijvoorbeeld zelfs opties als energieopwekking middels zonPV, wind e.d. mogelijk interessant.

⁴ N. Bouabbouz (gemeente Amsterdam), notitie Mogelijke varianten voor nieuwe inzet instrumenten grondbeleid, 2013



Het 'kostenverhaal' oftewel het vergoeden door de marktpartijen van kosten die door de overheid worden gemaakt ten behoeve van hun ontwikkelingen, loopt tegen steeds meer obstakels op: bijvoorbeeld door versnippering in kleinschalige ontwikkelingen is het lastiger om de overkoepelende kosten toe te rekenen en daar bekostiging voor te vinden; het opbrengstpotentieel van projecten (bijvoorbeeld ingeval van stedelijke herontwikkeling) is zo beperkt dat dit überhaupt niet mogelijk is; of er is simpelweg geen sprake van een grondexploitatie van waaruit kosten verhaald kunnen worden (bijvoorbeeld bij het faciliteren van het opwaarderen van bestaand stedelijk gebied met privaat bezit).

Daar waar er geen kosten te verhalen zijn omdat er geen sprake is van een positieve grondexploitatie, dient geaccepteerd te worden dat dit in feite werkt als zoveel gemeentelijke taken bij een 'reguliere' gemeentelijke dienst. Daar waar exploitatieplannen als basis voor kostenverhaal aanwezig zijn, komen ook problemen boven: hierin dienen kosten en opbrengsten op lange termijn ingeraamd te worden. De kosten zijn verplichtend, terwijl de opbrengsten behoorlijk tegen kunnen vallen door onzekerheid. Een belangrijke manier om hiermee om te gaan is exploitatieplannen niet op $t=0$ uitgaande van $t=20$ ineens af te rekenen, maar te faseren, tijdelijk te maken als nodig, regelmatig te actualiseren. Dit vergt andere afspraken, maar maakt de onzekerheid hanteerbaarder (of er kan voor worden gekozen dit later op te stellen, bijvoorbeeld bij het verlenen van de omgevingsvergunning, waarbij wel ineens afgerekend wordt⁵). De alternatieve werkwijzen verdienen dan als uitgangspunt een plaats in de Nota Grondbeleid.

Cruciaal is dat -indachtig dat- de wetgever altijd al de voorkeur aan zogeheten anterieure overeenkomsten heeft gegeven- een privaatrechtelijk traject veel meer mogelijkheden biedt om flexibel om te gaan met de nieuwe realiteit, dan de zogeheten 'posterieure overeenkomst' oftewel een exploitatieplan. In een privaatrechtelijke overeenkomst is de ruimte aanwezig om alles vast te leggen wat wederzijds gewenst is en ook duidelijke afspraken te maken over herijkingen van afspraken en afdrachten, etc.

Bij het maken van een anterieure overeenkomst doet zich nog iets anders voor. Alhoewel een anterieure overeenkomst voorafgaand aan een ontwikkeling gesloten wordt, betekent dit niet dat ook alle financiële betalingen anterieur vastgelegd moeten worden, laat staan voldaan moeten worden. Anterieure afspraken maken het niet alleen mogelijk om gaandeweg het aantal woningen, het type woningen e.d. verder te specificeren, ook financiële afspraken tussen de gemeente en markt kunnen en moeten in bepaalde gevallen zelfs meegroeien en on-going worden aangepast. Dit kan zelfs betekenen dat het financiële hoofdstuk van een anterieure overeenkomst bij oplevering/na afloop van een project kan worden afgesloten. Dit principe verdient als reële optie verankering in een Nota Grondbeleid.

In een Nota Grondbeleid kunnen uitspraken worden opgenomen over de verschillende manieren waarop een gemeente mogelijkheden ziet om met private partijen afspraken te maken. Dit kan zitten in zaken als afspraken op nacalculatiebasis, vooraf vastgestelde herijkingsmomenten, exit-strategieën of zelfs invoegen van optionele plandelen.

Het is zelfs goed mogelijk om een groot deel van het RO-traject etc. te verleggen naar de private partij vanuit de gedachte dat deze partij dit efficiënter aanpakt dan de gemeente (bijvoorbeeld zoals bij Amsterdam Food Center). Er zijn dan ook veel minder publieke kosten en dus is kostenverhaal dan minder aan de orde. Een mogelijke variant op het publiekrechtelijke traject is wel om met een globaal exploitatieplan te werken; dit is de pendant van een globaal bestemmingsplan⁶, waarbij de principes voor verrekening van kostenverhaal worden

⁵ F. de Zeeuw, Grondbeleid: met een paar modernisering en kunnen we weer vooruit. VHV-bulletin, juli 2013

⁶ E.J. van Baardewijk, E.Hijmans, Nieuwe stijlen van gebiedsontwikkeling (deel III). Enkele aspecten van organische ontwikkeling en uitnodigingsplanologie. Bouwrecht, juli 2013



afgesproken en worden verankerd aan de eventuele bestemmingsplanuitwerkingen. Ingeval van een Structuurvisie waarbij met postzegelbestemmingsplannen wordt gewerkt werkt dit anders, maar zou een vergelijkbaar regime aan de Structuurvisie gekoppeld kunnen worden.

Voorbeelden hoe met kostenverhaal om te gaan bij meer organische gebiedsontwikkeling:

- 1) Minder kosten maken (bv. minder studies en ontwikkelplannen etc.), breng vooral de eindgebruiker aan tafel;
- 2) Private partijen nemen ontwikkeltraject (bv. incl. deel van de RO-component) over;
- 3) Vastleggen spelregels en parameters in globaal exploitatieplan, pas feitelijk uitwerken bij uitwerkingsplannen/projectomgevingsbesluiten, etc.;
- 4) Idem bij postzegelbestemmingsplannen i.r.t. structuurvisie (daarin vastleggen);
- 5) Afhankelijk maken van feitelijke realisaties, naar rato van ontwikkeling. Oftewel meebewegende afspraken (dynamisch kostenverhaal), o.b.v. bandbreedtes.
- 6) Financieel inregelen via een voorzieningenfonds (vooraf) of een te overwegen planbatenbijdrage (achteraf)?!

Dezelfde discussie geldt voor (bovenplanse) voorzieningen. Welke voorzieningen kunnen nog wel medegefinancierd worden vanuit de exploitatie en welke niet? En in welke mate? Het is essentieel de transformatie te maken naar een besef dat simpelweg de truc is uitgewerkt dat alles wel uiteindelijk ergens terugverdiend kan worden via forse gronduitgifte voor hoge prijzen. De crux is echter of er in de 'what-if-not'-variant (wat als dergelijke voorzieningen er niet zouden komen) ook ontwikkeld zou kunnen worden of op dezelfde kwaliteit van het geheel. Zo nee dan is een bijdrage legitiem, op welke wijze dan ook geregeld. Op zijn minst zijn randvoorwaardelijke afspraken te maken over meebetalen naar rato van de ontwikkeling (zoals bovengenoemd met binnenplanse infrastructuur), maar ook in relatie tot de feitelijke realisatie van die voorzieningen. Ook hierbij lijkt meebewegen via regelmatige herijking een praktische mogelijkheid. Dit kost weliswaar voor beide partijen wat meer tijd, maar geeft wel aan de voorkant waarschijnlijk veel minder onderlinge discussie.

Financieel inregelen via een voorzieningenfonds?

Een handzame financiële manier om meebewegende publiek-private afspraken en bijdragen mogelijk te maken is via een voorzieningenfonds. Aan iedere ontwikkeling rekenen we een percentage van de noodzakelijke investeringen in infrastructuur en voorzieningen toe. Bij voldoende omvang wordt dit aangelegd. Kortjarige afdrachten maken langjarige investeringen mogelijk. Een optie is dat gebruikers zelf de voorziening of infrastructuur aanleggen en vervolgens uit het fonds worden betaald. Een goed onderscheid tussen collectieve voorzieningen en bovenwijkse voorzieningen is nodig. Verder moeten verwachtingen over wat wanneer wordt gerealiseerd worden gemanaged (meebewegende afspraken, benoem van onzekerheden en risico's).

Misschien zelfs naar iets als dynamische erfpacht? Of variabele afbetaling kooprijzen?

In het geval bij de gemeente (of andere partijen) in eigendom zijnde gronden door externe partijen moeten worden aangekocht, maar de bekostiging en/of financiering hiervan een probleem vormt, zijn verschillende 'actief-faciliterende' danwel 'verleidende' instrumenten voorhanden. Diverse methoden zijn al beproefd in de praktijk, zoals:

- Gefaseerd afnemen van gronden;
- Het naar rato van vastgoedverkoop betalen van gronden;
- Gronduitgifte via erfpacht (zonder afkoop maar per jaar af te dragen, indexatie, met kortlopende contractmogelijkheden);
- Etc.



Daarbovenop dienen zich nog andere denkbare vormen aan, soms combinaties van deze instrumenten. Voorts valt bijvoorbeeld te denken aan een vorm als dynamische erfpacht (ook wel 'lease increment financing' genoemd). De betaling van de grond hoeft ook in zo'n geval niet in één keer plaats te vinden maar wordt over de jaren uitgesmeerd middels een canon. Het verschil met reguliere erfpacht is echter dat deze canon bijvoorbeeld jaarlijks wordt vastgesteld op basis van elementen als de waarde-ontwikkeling of juist de betaalbaarheid door de huurder, zoals in een systeem met omzethuren in winkelcentra. Dit is dus expliciet aan een andere variabele gekoppeld. Dit kan ook worden toegepast voor het betalen van grond.

Meer flexibiliteit en verleiding inbouwen betekent ook iets voor risicomangement en randvoorwaarden

De oplossingen die worden aangedragen moeten nog hun weg in de dagelijkse praktijk vinden. Een aantal risico's doen zich bijvoorbeeld voor:

- Het onzekerder en flexibeler plan- en ontwikkelingstraject is een proces van 'trial & error', wat over het algemeen tijdsintensief is. Ook het vervolgens regelmatig herijken en het voeren van een strakke planning en control kost meer tijd, etc. Dit wringt met deze tijden waarin menskracht en geld schaars is;
- Het belang van risicomangement wordt alleen maar groter. Inboeking of 'afkoop' inééns wordt immers lastiger en de onzekere ontwikkelingen moeten mee-gevolgd worden, wat goede monitoringafspraken vergt;
- Het belang van een open procesvoering en wederzijdse transparantie in de rekensommen neemt toe.
- Bij het hanteren van bandbreedtes en scenario's bestaat het gevaar dat er bij de markt of politiek opportunisme optreedt: uitgaan van het meeste positieve getal of datgene wat (financieel) het beste uitkomt. Dit kan weer ongewenste druk zetten op de samenwerking en realisatie van de overall ambities.

NB: deze risico's hebben deels implicaties op de kostenverhaalsnoodzaak.

Vraag 4: Hoe kunnen de huidige financiële instrumenten worden ingezet bij ontwikkelingen met lange doorlooptijden en grote onzekerheden?

- Bij grondexploitaties waar de variabelen (functie (f), prijs (p), volume (q) en tijd (t)) nog niet bekend zijn kan het werken met scenario's en bandbreedtes helpen om met intrinsieke onzekerheid om te gaan. Grondexploitaties moeten altijd al regelmatig geactualiseerd te worden; doe dat ook met de hieraan gekoppelde afspraken;
- Aanpakken kleine(re) locaties met meer kortere exploitatieperioden, tijdelijke exploitaties, etc. ten behoeve van 'beheerbare' ontwikkelingen oftewel in klant, tijd, zekerheid en geld/financiering te overziene ontwikkelingen;
- Probeer de voorfinanciering (badkuip) te beperken. Bijvoorbeeld met erfpacht-constructies of door publieke functies (wegen) naar rato van de ontwikkeling te ontwikkelen. Ook afspraken over fasering, tijdelijk grondgebruik, achteraf betalen zijn mogelijke richtingen.
- De anterieure overeenkomst heeft veel mogelijkheden voor flexibiliteit, herijking, afspraken over afdrachten etc, maar ook in een posterieure overeenkomst kan als men het wil veel flexibeler e.e.a. geregeld worden. Dergelijke principes kunnen in de Nota Grondbeleid verankerd worden.
- Financieel inregelen van afspraken via bijvoorbeeld een voorzieningenfonds; of zelfs juist via planbatenbijdrage achteraf?;
- Meer flexibiliteit en verleiding inbouwen betekent ook een toenemend belang voor risicomangement en randvoorwaarden; men moet ook om kunnen gaan met andersoortige afspraken.



5. Kunnen we juridisch(-financieel) gezien eigenlijk wel adequaat op hoofdlijnen sturen/faciliteren en welke ruimte biedt de vigerende wetgeving daarvoor?

Het huidige instrumentarium maakt meer mogelijk dan vaak wordt gedacht: biedt experimenteeruimte

Als eerste geldt dat er vaak meer mogelijk is dan mensen denken. Het zit veel vaker in de toepassing van wet- en regelgeving dan in die kaders zelf. Denk hierbij bijvoorbeeld aan kostenverhaal, dynamische erfpacht, binnenstedelijke herverkaveling, betalen naar rato van verkoop, inkadering milieuruimte, e.d. En met de op handen zijnde Omgevingswet worden de mogelijkheden op veel fronten al weer verder verruimd. Er is dus al het nodige mogelijk, maar dit wordt nog niet altijd (h)erkend, gezien of gebruikt.

Regelmatig zitten er belangrijke politieke richtingskeuzes en risico's vast aan de keuze voor het op een bepaalde manier inzetten van een instrument. Het streven om de bestaande instrumenten en werkwijzen flexibel en innovatief toe te passen kan nadrukkelijk in het grondbeleid staan. Daarmee biedt de raad experimenteeruimte aan de uitvoerende ambtelijke diensten. Daarbovenop neemt het aantal in te zetten instrumenten toe. De Crisis- en Herstelwet geeft bijvoorbeeld op veel planologisch-juridische onderdelen extra ruimte. Om met deze wetgeving te kunnen experimenteren is het echter wel noodzakelijk om het project waar de betreffende wetgeving op getest kan worden aan te melden bij het Ministerie van Infrastructuur en Milieu.

Terwijl er planologisch-juridisch meer kan, kan er financieel minder..... en dienen andere wegen te worden bewandeld

Door de financiële positie van zowel de nationale als lokale overheden, is een deel van het weliswaar beschikbare instrumentarium bot geworden. De inzet van het aan actief grondbeleid gerelateerde instrumentarium met financiële consequenties zoals vestiging van Wvg, onteigening, etc. neemt af. Dit terwijl bijvoorbeeld de inzet van het verruimen van planologisch-juridisch instrumentarium juist toeneemt.

Deze verschuiving van inzetbaarheid van het instrumentarium voor grondontwikkeling verdient een plek in het vast te stellen grondbeleid.

Het actieve grondbeleidsinstrumentarium kan als stok achter de deur fungeren en kan selectief worden ingezet, bijvoorbeeld alleen daar waar echt publieke hoofdprioriteiten in geding zijn. Een alternatief is het zoeken naar andere wegen, waarbij de doelen wel gerealiseerd worden, maar zonder zulke grote financiële consequenties. Hierbij komt bijvoorbeeld het instrumentarium van stedelijke herverkaveling aan de orde, waarbij meer een ruil- dan een uitkoopgedachte aan de orde is. Dit kan in natura, zoals ruil in grond en/of vastgoed die worden geruild of door de kosten en financiële risico's die horen bij de ontwikkeling door de partijen te laten betalen die voordeel van de ontwikkeling hebben. Dit kan los van het publiekrechtelijk instrument ook privaatrechtelijk worden ingezet. In een Nota Grondbeleid kan dit expliciet benoemd worden, zodat het voor externe partijen duidelijk is welke wegen de gemeente wil bewandelen.

Het effect van de verschuivingen is dat de gemeente minder actieve mogelijkheden heeft om haar wensen te realiseren, wat ook past bij de veranderende rol naar 'de markt en maatschappij voorop' en een meer faciliterende opstelling. Via 'nieuw' instrumentarium kan potentieel de gemeente daarbij deels eenvoudiger (planologisch-juridisch) en deels tegen lagere kosten ontwikkelingen op gang helpen.



Mogelijkheden voor het anders omgaan met langjarige onzekerheid in relatie tot de financiële verantwoording

In grondexploitaties is de onzekerheid op middellange en langere termijn lastig een plek te geven. Het werken met bandbreedtes en scenario's inclusief het inbouwen van een regelmatig herijkingstraject is cruciaal voor nieuw op te starten trajecten. Maar er zijn ook veel lopende grondexploitaties waarbij de vraag aan de orde is hoe met die onzekerheid om te gaan, zonder direct uit te hoeven gaan van het negatiefste scenario en alles daartoe af te moeten waarderen, met alle gevolgen voor de gemeentelijke financiën van dien. Want we weten net zo min zeker of dat zwarte scenario gaat optreden.

Hoe kan deze onzekerheid en vereiste flexibiliteit ook financieel vertaald worden? Het BBV (Besluit Begroting en Verantwoording) en de accountant vragen vaak om één bedrag in de boeken. Ook een MPG (Meerjarenperspectief Grondexploitaties) dat voor groot gedeelte is samengesteld uit bandbreedtes en/of onzekerheden biedt moeizamer houvast voor de gemeente. Vraagtekens spelen omtrent de wijze van afwaarderen, de grondslagen voor herwaardering van grond, het treffen van voorzieningen, etc. Uit de praktijk (bijvoorbeeld bij gemeente Amsterdam, Almere) blijkt dat er veel in goed overleg kan, ook met de accountant, mits transparantie wordt betracht.

Andere manieren voor het omgaan met 'grijze' scenario's:

Een technische manier om een andersoortige aanpassing (een 'zachtere' landing in plaats van een 'harde' landing) vorm te geven is te herwaarderen op huidige (lagere) opbrengsten en daarna weer via de parameters een stijging op te nemen door de tijd heen. Dan is wel een actualisatie doorgevoerd maar moet er vooralsnog minder afgeboekt worden. Het is daarbij goed voorstelbaar dat indien nodig jaarlijks de opbrengsten verder naar beneden bijgesteld worden, hetzij via de waarde zelf, hetzij via het bijstellen van de parameters. Dit beïnvloedt sterk de netto contante waarde die vaak nog als parameter moet worden ingevoerd.

De keuze van parameters is sterk bepalend voor de rekenkundige uitkomst van grondexploitaties. De onzekerheden op de grondmarkt maken het echter zelfs voor korte termijn prognoses al moeilijk om te komen tot goed onderbouwde parameters en andere berekeningsgrondslagen. Laat staan voor prognoses die zich richten op exploitatietermijnen van 10 jaar of nog langer. Pas achteraf kan worden vastgesteld of de gehanteerde grondslagen realistisch, te pessimistisch of te optimistisch waren.

De werkelijkheid kent veel 'grijze'-scenario's: niet zwart of wit, veel is nog onduidelijk. Kenmerkend voor situaties die als grijs scenario zijn aan te merken, is dat er een situationeel te bepalen overgangsgebied is tussen een (hoog) risico op verlieslaten en een feitelijk als gerealiseerd verlies op de balans te verwerken verlies. In feite moet dan per geval worden bepaald welk deel van het verliesrisico het traject volgt van directe verwerking van het verlies (afboeken; voorziening treffen) en welk deel het risicotraject volgt (te benoemen als marktrisico). Het laatste traject vereist een vastgesteld kader voor risicomangement en weerstandsreservering. Bij een keus voor het risicotraject zal conform het geldende kader een deel van het beschikbare eigen vermogen moeten worden afgezonderd als weerstandsreserve. Afboeken of het treffen van een voorziening is voor dit deel dan nog niet aan de orde. Periodiek (jaarlijks) moet de eerder gemaakte keus tussen het verlies- en het risicotraject worden geactualiseerd, hetgeen kan leiden tot aanpassing van een al getroffen verliesvoorziening dan wel van een al gevormde weerstandsreserve. Zo wordt tegelijkertijd afgebouwd en gespaard om risico's of feitelijke verliezen die zich op moment xx voordoen toch in hun volle omvang te kunnen verwerken. Dit systeem kan bouwen op de manier van werken zoals we die al kennen, het aanvullen van weerstandsreserves kan door nog op enig moment geplande afdrachten (doorgaans aan de algemene reserve van de gemeente) in het grondbedrijf vast



te houden. En/of door trapsgewijs een spaarpot op te bouwen, bijvoorbeeld via het aanleggen van een bestemmingsreserve (geld op papier reserveren, hiertoe geoormerkt door de gemeenteraad) of het opbouwen van een voorziening (bedoeld om financiële verplichtingen van bekende en onbekende en inschatbare toekomstige risico's op te vangen; nb dit betreft wel het aanhouden van reëel geld op de bank). Dit geheel vormt dan onderdeel van het gemeentelijk weerstandsvermogen, dat naar de toekomstige situatie toe groeit.

Vraag 5: Kunnen we juridisch(-financieel) gezien wel adequaat op hoofdlijnen sturen/faciliteren en welke ruimte biedt de vingerende wetgeving daarvoor?

- Het huidige instrumentarium maakt meer mogelijk dan soms gedacht wordt.
- De inzet van financiële middelen is bij veel gemeenten een probleem, hetgeen consequenties heeft op de inzet van instrumentarium (Wvg, onteigening). De middelen die er wel al zijn, worden hierdoor steeds minder ingezet...
- Het toepassen van alternatieven waarbij de financiële impact minder groot is, is hierbij mogelijk. Bijvoorbeeld stedelijke herverkaveling (in natura met ruil grond/-vastgoed).
- Ga naar 'parkeren en reserveren' in plaats van afboeken alleen. In goed overleg met de accountant zijn er -financieel gezien- veel mogelijkheden (omtrent afboeken, het treffen van voorzieningen, het opbouwen van weerstandsreserves etc.).
- In geval van een positief verwacht exploitatieresultaat hoort hier dan bij dit saldo te reserveren voor de onzekere toekomst en niet (meer) min of meer standaard hierop vooruitlopend e.e.a. af te dragen aan de algemene dienst.

6. Gebiedsontwikkeling is niet alleen meer gericht op ontwikkelen, maar ook op transformeren, beheren en renoveren: wat zijn hiervan de belangrijkste implicaties voor de gemeente(begroting)?

Van kwaliteitstoevoeging via uitleglocaties naar het verbeteren of zelfs overeind houden van de bestaande stad

Ruimtelijke ontwikkeling gaat per saldo steeds minder over het ontwikkelen van uitleglocaties. Er is en blijft ook naar die milieus en producten zeker vraag, maar de opgave ligt dominanter bij het opwaarderen, herstructureren of zelfs transformeren van de bestaande stedelijke omgeving. Dit betreft zowel openbare ruimte als de gebouwde omgeving. Net als met grond geldt dat het zowel om publiek als privaat eigendom kan gaan. De uitdagingen liggen immers op beide terreinen, of het nu gaat om het afstoten van publiek of ooit aangekocht vastgoed, de overmaat in de kantorenmarkt, de herstructurering van winkelgebieden of de situatie in de particuliere woningvoorraad. Overal is een collectief publiek belang in het geding; gemeentelijk grondbeleid gaat daarmee niet alleen over hoe om te gaan met gemeentelijke gronduitgifte. Ook vraagstukken op private gronden kennen een gemeentelijk belang.

Deze verschuiving heeft een majeur effect op de gemeente en niet in het minst op haar begroting. Deze verschuiving verdient expliciete erkenning in het grondbeleid. Het verdienmodel van het grondbedrijf verandert immers radicaal.

De rol van het grondbedrijf: van 'verdienmachine' naar een 'gewone' gemeentelijke dienst

Per saldo zien we de volgende bewegingen:

- Er wordt minder grond uitgegeven dus er komt minder geld binnen; en dat terwijl er soms veel grond op voorraad gekocht was;



- Voor die gronden die wel uitgegeven worden geldt dat ze doorgaans beduidend minder geld opbrengen dan ooit was verwacht. Soms moet er zelfs geld bij of moet op z'n minst worden geaccepteerd dat er veel onzekerheid is en blijft over de opbrengsten. En die opbrengsten komen ook pas later binnen;
- De opgave ligt steeds meer in de bestaande stad, waar ontwikkelingen rond privaat bezit spelen en er dus ook geen geld bij de gemeente binnenkomt (anders dan leges, etc.);
- Daar waar gemeenten in de bestaande stad eigendommen hebben (grond of gebouwen) geldt ook dat eventuele opbrengsten minder zullen zijn, later zullen komen, langjarige onzekerheid kennen;

Het is derhalve evident dat de rol van het gemeentelijk grondbedrijf niet meer hetzelfde is of kan zijn dan in het recente verleden. De naam is zelfs wellicht aan vervanging toe. Acceptatie dat gebiedsontwikkeling geld kost en met grondbeleid niet altijd meer terug verdiend kan worden is cruciaal. Vanwege de combinatie van opbrengstdalingen, langjarige onzekerheden en de veranderende opgave kan er doorgaans niet meer gerekend worden op elkaar opvolgende afdrachten aan de algemene dienst. Die geprognosticeerde winsten die er nog zijn dienen doorgaans binnen het grondbedrijf gehouden te worden om reserveringen op te bouwen voor de onzekere toekomst op zowel korte als lange termijn.

Toegevoegde waarde gemeente verandert van de grond verzorgen naar makelen en schakelen

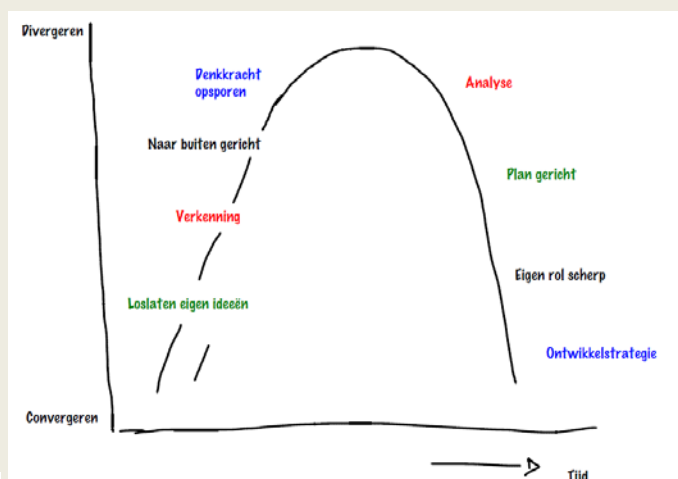
In feite zien we het ontstaan van 'stadsontwikkeling zonder grex'.

Stadsontwikkeling verschuift van een dominantie van nieuwbouwlocaties naar het sleutelen aan de bestaande stad. Daarmee komt ook de situatie in beeld dat zich gebiedsontwikkelingopgaves aandienen waar de gemeente geen grond in bezit heeft (anders dan wellicht een deel openbare ruimte), maar waar vooral vele bestaande partijen samenwerken c.q. samen gebracht moeten worden om aan de verbetering van het bestaande gebied te werken. Dan is er de facto sprake van 'stadsontwikkeling zonder grex'. Het gaat daarmee dus minder om de grondexploitatie, maar meer om de vastgoed- en vooral de operationele exploitatie. Die is altijd al randvoorwaardelijk (want daaruit moeten uiteindelijk de grondkosten worden verdiend), maar zeker nu. De gemeentelijke rol verandert hierin mee. We kunnen ons afvragen of de stelregel nog opgaat dat bijvoorbeeld een projectleider alleen uren kan gaan maken als er een gemeentelijke grondexploitatie is geopend waaruit zijn uren uiteindelijk wel terugverdiend worden.

Ervaringen met 'stadsontwikkeling zonder grex': de Watertorenberaad-pilot Bospolder Tussendijken, Rotterdam:

De planontwikkeling en –realisatie voor de vernieuwing van het Groot Visserijplein in Rotterdam Delfshaven kwam met het wegvallen van ISV-subsidies en het vanwege de marktsituatie onhaalbaar en onbetaalbaar blijken van de oorspronkelijke sloop- en vernieuwingsplannen, tot stilstand. Er is toen een proces van 'schatgraven in de wijk' opgestart, om de inspiratie en initiatieven uit de wijk het voortouw te laten zijn.

Hiernaast is het in deze pilot door Havensteder, gemeente Rotterdam en Heijmans/Proper-Stok ontwikkelde denk- en werkmodel weergegeven, met acht stappen. Zo is een kennis(sen)netwerk ontstaan dat niet alleen bestaat uit de 'usual suspects' (gemeente, corporatie en ontwikkelaar), maar ook uit partijen zoals lokale ondernemers, bewoners, particuliere beleggers, maatschappelijke organisaties en nutsbedrijven. Met deze partijen is een afwijkend en bijzonder samenwerkingsproces ingegaan.



De toegevoegde waarde van de gemeente schuift door. Naar het openklappen naar de gemeenschap: in de bestaande stad gaat het om het faciliteren van initiatiefnemers en bestaande eigenaren, het ‘makelen en schakelen’ met lokale actoren, ondernemers, maatschappelijke organisaties, burgers, etc. Hier neemt de gemeente doorgaans veel meer een ‘actief-faciliterende’ rol aan; een combinatie van procesbegeleiding, accountmanagement en gebieds-/wijkmanagement. Dit betekent een doorontwikkeling van de competenties (zie kader ‘checklist’) van de gemeentelijke professional, ook in grondzaken.

Waar mogelijk kan de gemeente nog immer functieregie inzetten om maatschappelijke opgaven en functies aan locaties te koppelen. En ze houdt haar publiekrechtelijk instrumentarium. Transparantie over de inzet hiervan is meer dan ooit belangrijk, vanwege de toegenomen onzekerheden. Verwachtingenmanagement is essentieel.

Checklist veranderende competenties voor gemeentelijke professionals in gebiedsontwikkeling nieuwe stijl: hoe stuur je op het voorstellen en houden van markt en maatschappij?

- netwerk- en kansgestuurd denken
- open en eerlijk zijn over motieven, belangen en posities;
- jezelf kwetsbaar durven opstellen, niet overtuigd zijn van eigen ideeën;
- wapens thuislaten (bv. geld, publiekrechtelijke macht, etc.)
- écht communiceren, niet alleen informeren en aanhoren; luisterend vermogen en serieus nemen van wat wordt ingebracht;
- weten wie de spelers en belanghebbenden zijn, kennis van de groep achter de reguliere vertegenwoordigers; oog hebben voor processen van sociale samenhang, leefbaarheid en veiligheid in het gebied haar omgeving
- om kunnen gaan met en een plek kunnen geven aan een enorme diversiteit aan betrokkenen en uiteenlopende meningen;
- tijd en aandacht kunnen geven, bijvoorbeeld om nieuwe/extra opties uit te werken;
- inkadering en afbakening: waar hebben we het wel en niet over (bv. in relatie tot democratische legitimatie/rol van de raad, financiële (on)mogelijkheden);
- helderheid over wie uiteindelijk welke beslissingen waarom en op welke manier vanuit welke verantwoordelijkheid geacht worden te nemen (inclusief de gebruikers zelf);
- professionele ondersteuning bieden om voorstellen van niet-professionals indien nodig beter haalbaar te kunnen doen worden;
- transparantie over rekensommen, procedures, etc: ‘hoe zit mijn afwegingskader in elkaar, op basis waarvan neem ik mijn beslissingen’
- acceptatie van een op voorhand onzekere uitkomst (die in de gangbare praktijk overigens toch altijd ook anders uitpakt dan gedacht...);
- consistentie van betrokkenheid door het proces heen (niet alleen in planvormingsfase maar juist vanaf intentie tot en met realisatie- en beheerfase)
- eigen traditionele rol kunnen loslaten, maar niet het hele proces loslaten: ‘actief-faciliteren’

Bestaande kennis en kunde binnen grondbedrijf is en blijft relevant

De bestaande kennis en kunde binnen het gemeentelijk grondbedrijf (hoewel dit wisselt binnen gemeente gaat het dan om zaken als planeconomie, juridische zaken, verkoop/gronduitgifte, vastgoed, etc.) is en blijft relevant. Deze wordt alleen anders ingezet. Bijvoorbeeld het rekenen is en blijft nodig en wordt door het steeds moeten herijken van ontwikkelingen en rekensommen vanuit oogpunt van risicomanagement wellicht alleen maar



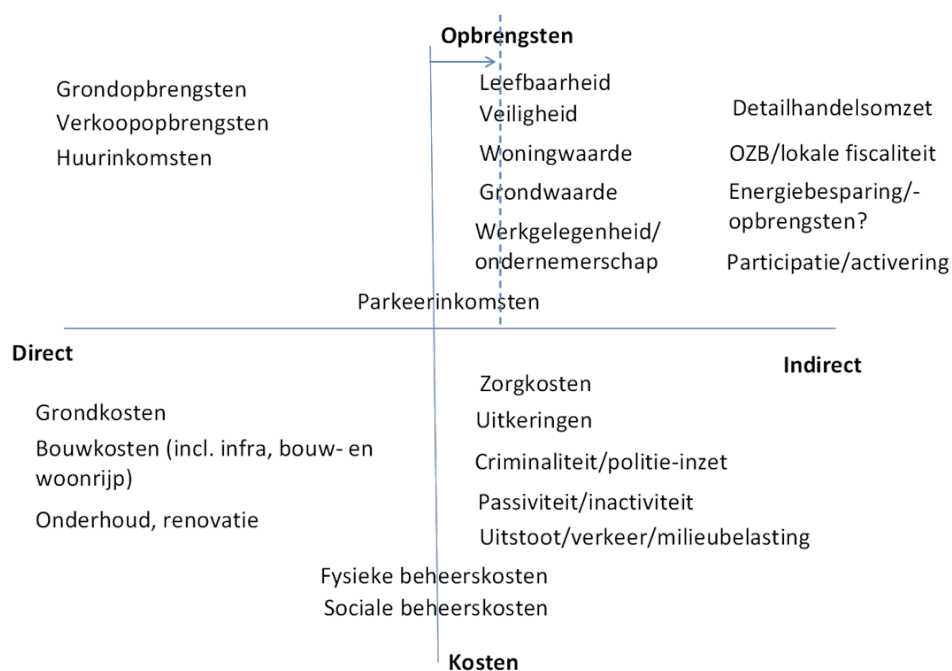
belangrijker. Hoe juridisch gezien met grond en vastgoed omgegaan kan worden, is en blijft relevant. Ook de bij gemeenten aanwezige specialistische kennis over en relaties met bijvoorbeeld nutsbedrijven is en blijft belangrijk. Maar de kennis en kunde wordt op meer externe wijze ingezet, ter ondersteuning van het sleutelen aan de bestaande stad door of in samenwerking met andere actoren. Het is belangrijk deze toegevoegde waarde richting externe partijen ook in het grondbeleid te benoemen en aan te bieden.

Alternatieve investeringsmodellen: dienstverlening aan de bestaande stad, kapitaliseren maatschappelijke baten

Hoe kan een gemeente zichzelf in deze veranderende situatie inzetten? Bijvoorbeeld door een ander investeringsmodel te kiezen, gestoeld op bredere dienstverlening. Zoals genoemd kan dit ook ten behoeve van grond- en vastgoedontwikkeling, waarbij de kennis en kunde zelf de toegevoegde waarde is. Het kan ook via het faciliteren van collectief onderhoud, renovatie en beheer (zowel fysiek als sociaal en economisch). Hiertoe zijn vormen denkbaar als een buurtbeheerbedrijf of een duurzaamheidsbedrijf (bijvoorbeeld via energieopwekking, maar ook via water, afval, biomassa, etc.), of een integralere wijkonderneming die meerdere diensten aanbiedt. Dit kan bijvoorbeeld bij gebieden met veel particulier bezit. Ook hier kan de gemeente verschillende rollen nemen: niet mee bemoeien, faciliteren en verbinden, of om ervaringen op te doen en anderen hiermee om te leren gaan- zelf de lead nemen en dan laten overgaan in particuliere handen. Meerdere gemeenten experimenteren hier al mee. Ook ontstaan her en der -ook rondom vastgoed- al coöperatieven die ontwikkelingen entameren. De gemeente kan hier op veel fronten een dienstverlenende rol spelen.

Uiteindelijk gaan alle ontwikkelingen om het genereren van maatschappelijke meerwaarde. Het is dan ook eigenlijk niet meer dan logisch om dit veel nadrukkelijker op de voorgrond te zetten. Dus niet alleen focussen op directe financiële effecten, maar juist ook op bredere maatschappelijke effecten. Het gaat er om dat de zogeheten 'maatschappelijke business case' centraal staat.

Dit ziet er indicatief dan als volgt uit:



Die meerwaarde is steeds meer ook te vertalen in concrete geldstromen, zowel in termen van opbrengsten als in termen van vermeden kosten. Dit kan bijvoorbeeld in de sfeer van effecten op koopkracht, werkgelegenheid, (re-) integratie, uitkeringen, zorg en welzijn, leefbaarheid en veiligheid. De crux is dat daar ook een directe link ligt met concrete verdiensten voor de gemeente. Die zullen echter dan vaker via andere gemeentelijke diensten geïnd worden. Met de decentralisaties in het sociaal domein en bijvoorbeeld de rol van de sociale dienst, is dit van groot belang. Stadsontwikkeling gaat dan meer en meer via de concrete geldstromen die ook op andere terreinen gaan lopen. In feite wordt dan het fysieke deel binnen de gemeente meer faciliterend voor het verdienpotentieel van het sociale deel. Daar nemen de budgetomvang en inverdienmogelijkheden stevig toe in de nieuwe situatie. Ook in het grondbeleid is het belangrijk dit te erkennen en benoemen. Het kan zelfs bv. van toepassing zijn op gronduitgifte, via bijvoorbeeld een kavelveiling. Dit kan in principe zowel bij erfpacht als bij koop.

Dergelijke andere investerings- en terugverdienmodellen vragen om (forse) systeemwijzigingen in de type rekensommen die worden gemaakt en niet in het minst in de gemeentelijke begrotingssystematieken. Hier wordt al mee geëxperimenteerd, maar dit zal niet over de hele breedte van de een op de andere dag geregeld zijn. Hier ligt dan ook een belangrijke opgave.

Vraag 6: Gebiedsontwikkeling is niet alleen meer gericht op ontwikkelen, maar ook op transformeren, beheren en renoveren: wat zijn hiervan de belangrijkste implicaties voor de gemeente(begroting)?

- Er vindt een verplaatsing plaats van de ontwikkeling van uitleggebieden naar het opwaarderen, herstructureren, transformeren van de bestaande stedelijke omgeving. Dit heeft grote gevolgen voor het gemeentelijk grondbedrijf. Er moet in bepaalde gevallen geaccepteerd worden dat gebiedsontwikkeling geld kost i.p.v. geld oplevert.
- Het faciliteren en ondersteunen van initiatieven wordt belangrijker, dit betekent dat de gevraagde competenties van gemeentelijke professionals verschuift.
- Beschouw een grondexploitatie zoals andere gemeentelijke diensten. Niet alle grondexploitaties zijn nog winstgevend. Misschien meer in termen van 'service'kosten denken.
- De vastgoed- en operationele exploitatie wordt van groter belang. De arbeidsuren van een gemeentelijke professional zijn bijvoorbeeld niet meer altijd te herleiden naar een grondexploitatie.
- Denk over alternatieve investeringsmodellen voor de dienstverlening aan de bestaande stad (bijvoorbeeld wijkbedrijf, buurtbeheerbedrijf, duurzaamheidsbedrijf) of zelfs aan het kunnen kapitaliseren van maatschappelijke baten door de maatschappelijke business case centraal te stellen. Deze geldstromen zitten niet allemaal bij het grondbedrijf, maar ook bij andere onderdelen van de gemeente of bij andere maatschappelijke partners.

7. Hoe laten, brengen en houden we de markt en maatschappij aan zet? Hoe gaan we daarbij om met risico's op bevoordeling, willekeur etc?

Co-creatie als principe voorop stellen, leidt mogelijk ook tot grotere multiplier

Het is cruciaal de behoefte van de samenleving centraal te stellen. Het aan- en verkopen van grond is niet meer iets van een select groepje uit een gesloten sector. Dit leidend principe kan in een Nota Grondbeleid staan. De burgers, ondernemers en maatschappelijke partijen mogen zelf aan het stuur komen. Andere partijen ook, mits ze de eindgebruiker(s) aan tafel brengen.

Co-creatie maakt dat niet zozeer minder, maar wel iets anders gevraagd wordt van de gemeentelijk professional. Het gaat om handelen in plaats van verschuilen achter bureaucratie, vanuit een open houding gericht op 'wat kan



wel 'meer dan 'hoezo u wilt wat? Dit doet een groter beroep op de professionaliteit en er is meer procesbagage nodig: er zal met andersoortige partijen en op een andere manier moeten worden samengewerkt. Dit heeft ook binnen de gemeente nadrukkelijke consequenties: verschillende afdelingen werken dan meer samen rondom initiatiefnemers en andere marktpartijen. Dit geldt dan voor bijvoorbeeld grondzaken, juridische zaken (in het kader van staatssteun/aanbestedingsrecht) en het sectorale accountmanagement, maar ook marketing en communicatie. Het belang van de gemeente als partner is en blijft van groot belang. In haar grondbeleid kan de gemeente deze handelwijze benoemen, zodat duidelijkheid hierover is voor de partner. Die partner kan ook een relatief onervaren initiatiefnemer zijn.

Het is goed voorstelbaar dat initiatiefnemers of andere marktpartijen er letterlijk en figuurlijk meer voor over hebben om aan de slag te kunnen met ruimte voor eigen ideeën, risicobeheersing en bijsturingmogelijkheden, dan in te tekenen op door anderen al voorgekookte uitwerkingen. Dit betekent de facto dat er dan dus ook een grotere multiplier te behalen zou kunnen zijn. Dit gaat wel in ruil voor minder zeggenschap en beïnvloeding van overheden zelf.

Partnerschap centraal in plaats van plannen.....

Bij organisch ontwikkelen geldt idealiter dat 'wie komt/wil die kan'. Oftewel dat partijen of individuen die willen ondernemen of wonen in een gebied daar ook de gelegenheid voor krijgen. Liefst snel, simpel en op een flexibele manier. Zonder al te veel beperkingen en belemmeringen. Zo kunnen markt en maatschappij goed aan zet komen. Om verwarring te voorkomen is het van belang om duidelijk naar deze partijen te communiceren dat de gemeente verantwoordelijk is en blijft voor een goede ruimtelijke ordening. Zoals eerder aangegeven komt in deze situatie het kader waarbinnen partijen zich vrij kunnen bewegen, zonder dat 'alles kan en mag' van pas. De partijen/mensen die vroeg aan tafel zitten, lang meedenken en veel inspanningen vooraf plegen, zouden de ruimte moeten krijgen om aan de slag te kunnen gaan zonder dat anderen met hun ideeën aan de haal gaan.

De kern is het open staan voor en waar nodig selecteren van goede partners. Hoe de gemeente hiermee om wil gaan kan in het grondbeleid vervat worden. Hier komen in de praktijk regelmatig aspecten als aanbestedingskaders (ter voorkoming van willekeur) en staatssteun (ter voorkoming van bevoordeling) om de hoek kijken. Het is zaak door het goed hiermee omgaan (via de benodigde gemeentelijke kennis en kunde) er geen onnodige ruis ontstaat voor de gewenste flexibele facilitering van partijen die actief iets willen. In veel gevallen hoeft dat ook niet. Gronduitgifte is niet aanbestedingsplichtig (mits uitgegeven tegen marktprijzen), op goede ideeën kan gehandeld worden.

....zonder voorgoed aan een bepaalde partner uitgeleverd te raken

Maar hoe komen goede partners aan tafel, zonder dat anderen al te zeer worden uitgesloten? Het is belangrijk als gemeente niet 'uitgeleverd' te raken aan partijen die met goede bedoelingen voor een gebied rondlopen maar uiteindelijk nergens toe komen. Samenwerkingsovereenkomsten veranderen van karakter: van gesloten naar open. Als voorbeeld is hier een principe op toepasbaar getiteld 'Raamovereenkomst met open toetreding'⁷. Dit betekent de facto dat een gemeente samenwerkingsafspraken maakt met een aantal (al dan niet na inschrijving geselecteerde) partners, zonder dat anderen expliciet worden buitengesloten. De anderen partijen moeten dan ook wel voldoen aan de criteria die voor de selectie van de eerste partners gelden, maar kunnen daarna alsnog meedoen. Dit verhoogt sterk de benodigde flexibiliteit om met meerdere partners de door de tijd heen snel veranderende opgaven aan te kunnen pakken. Dit kan in het grondbeleid benoemd worden.

⁷ Hijmans c.s., Bouwrecht, 2012



Van aanbesteden naar gezamenlijk investeren

Het waarborgen dat publieke voorzieningen, zoals infrastructuur en maatschappelijke voorzieningen (scholen, zorg, bibliotheek, cultuur, etc.), ook worden gerealiseerd, is vaak een belangrijk issue. Als de overheid hier publieke eisen aan/over oplegt dan is er sprake van directe aanbestedingsplicht, in enige vorm. Mits dit boven de budgettaire drempels komt. Dit kan dan vervat worden in een integrale uitvraag, zodat een of meer partners worden geselecteerd voor het hele proces. Maar er kan dan eigenlijk niet worden ontkomen aan de aanbestedingsplicht. Een andere weg is via privaatrechtelijke weg af te spreken dat partijen binnen de gebiedsontwikkeling hier integraal voor zorgdragen, op basis van een beperkt publiekrechtelijk kader. Dit is gezamenlijk investeren in plaats van inkopen (wat eerder tot aanbesteden leidt). Hier zijn diverse ervaringen mee opgedaan, van meegerealiseerde buurthuizen tot scholen en kinderopvang, etc. Een streven om dit gedachtegoed te integreren in het handelen, kan in het grondbeleid worden benoemd. Het alternatief is dat binnen de gehele ontwikkeling de overheid hiervoor zorg blijft dragen. Dit ligt met name voor de hand bij grotere voorzieningen. Relevante kosten etc. kunnen binnen de geldende principes via de aanwezige kostenverhaalsmethoden worden gecompenseerd. Bij vraag 4 is op de (on)mogelijkheden van kostenverhaal nader ingegaan.

Marktconforme sturing op maatschappelijke baten ≠ staatssteun

Het is essentieel dat bij partijen voldoende praktische kennis aanwezig is over de toepassing van niet alleen aanbestedings-, maar ook van staatssteunregelgeving. Zeker om onnodige zorgen de kop in te drukken. De essentie is dat marktconformiteit en transparantie centraal staan. Er is bijvoorbeeld in principe geen risico op staatssteun omdat een gemeente bijvoorbeeld op haar grond een niet-optimale opbrengst genererende (tijdelijke?) activiteit tot stand laat komen. Wel als dit niet marktconform gebeurt. Het is daarbij belangrijk om te beseffen dat marktconformiteit niet hetzelfde is als altijd streven naar die functie die de hoogste opbrengst genereert. Denk aan een bedrijfsverzamelgebouw voor starters: hier ligt de marktconforme grondprijs beduidend lager dan voor een duur appartementencomplex. Een gemeente kan dit principe nadrukkelijk verankeren in haar grondbeleid, bijvoorbeeld met als doel primair optimale maatschappelijke opbrengsten te genereren. De regel is dan dat bij grondbesluiten juist de combinatie van financiële en maatschappelijke baten expliciet leidend is.

Er kan wel staatssteun op de loer liggen als wordt gesproken van bijvoorbeeld het bieden van uitstel bij grondafname, ingroei, kortingen, uitruildeals etc. Ook hier geldt dat dit gebaseerd moet kunnen zijn op transparant en marktconform handelen. De reden voor dergelijke afspraken ligt echter immers doorgaans juist ook in de marktsituatie, die dan bemoeilijkt dat bepaalde breder gewenste ontwikkelingen tot stand komen.



Vraag 7: Hoe laten, brengen en houden we de markt en maatschappij aan zet? Hoe gaan we daarbij om met risico's op bevoordeling, willekeur etc?

- Burgers, ondernemers en maatschappelijke partijen mogen zelf aan het stuur komen: het vooropstellen van co-creatie en het centraal stellen van de samenleving kan hierbij tot een grotere multiplier leiden dan dat partijen moeten voortborduren op voorgekookte uitwerkingen.
- Om te voorkomen dat er (bij organisch ontwikkelen) een gevoel ontstaat dat 'alles kan en mag' is het van belang om duidelijk te communiceren naar de eindgebruikers dat de gemeente verantwoordelijk is en blijft voor een goede ruimtelijke ordening.
- Om flexibiliteit in planvormingstrajecten te behouden en geen partijen buiten te sluiten kunnen 'raamovereenkomsten met open toetreding' er voor zorgen dat meerdere partners door de tijd heen kunnen toetreden en je als gemeente niet van één bepaalde partner afhankelijk bent.
- De ontwikkeling van publieke- en maatschappelijke voorzieningen kan, naast een aanbestedingstraject, georganiseerd worden door privaatrechtelijk af te spreken dat een of meerdere partijen hier binnen de gebiedsontwikkeling zorg voor dragen. Van aanbesteden kan worden doorontwikkeld naar samen investeren.
- Er hoeft om staatsteun te voorkomen, niet altijd gestreefd te worden naar de realisatie van een functie die de hoogste grondprijs genereert. De kern is dat er een marktconforme prijs voor de grond betaald wordt. Een gemeente kan in haar grondbeleid opnemen dat zij daarbij streeft naar een optimaal maatschappelijk rendement (zodat markt en maatschappij eenvoudiger c.q. eerder aan zet kunnen komen).



Colofon:

Met bijzondere dank aan: Arjan Ekelenkamp en Julia Sondermeijer voor het nemen van het initiatief respectievelijk het faciliteren van dit initiatief.

Auteurs:

Damo Holt, Hugo ter Heegde (Watertorenberaad) m.m.v. Gerard Achterberg of Agterberg en Bart Witmond (allen Ecorys)

Kernteam:

Arjan Ekelenkamp – Gemeente Zwolle
Jelmer Kloosterman – VNG
Judith Wicherson – VvG
Rob de Boer – VNG
Julia Sondermeijer – Ministerie van BZK/I&M

Participanten:

Antoinette van Heijningen –
Urbancore/Watertorenberaad
Anneloes van Roon – Gemeente Zwolle
Anjo Koomen-van der Burgt – Gemeente Almere
Anita Ingenhou – Gemeente Arnhem
Atte Roskam – Gemeente Den Haag
Edwin van den Heuvel – Gemeente Tilburg
Francois Weerts – Gemeente Maastricht
Harry Nijland – Gemeente Apeldoorn
Marieke Kranenburg – Gemeente Amsterdam
Mark Slingerland – Gemeente Nieuwegein
Nabila Bouabbouz – Gemeente Amsterdam
Peter van Haasteren – Gemeente Rotterdam
Peter Soerel – Gemeente Westland
Sonja Vermeij – Gemeente Apeldoorn
Séverine Blok – Gemeente Breda
Louk Dercksen – Gemeente Doetinchem
Ingrid Sluiter – Gemeente Overbetuwe
Niels Lyklema – Ministerie van I&M
Alwin Snijders – Proper-Stok
Charlie Martens – Ballast Nedam
Bernard Migchelbrink – NIBC
Diederik van Hoogstraten – Ballast Nedam
Erwin Hijmans – Purple Blue
Herman de Wolff – TU Delft
Noel Kees - Zelfstandige
Philip Boswinkel - Local
Paul Jorna - BBN
Carolien van Rijen – Woningstichting SWZ

Dick Huijskamp – DHLGroep
David van der Hulst – Volker Wessels
Jeroen Heijdra – Dura Vermeer
Laurens Elmendorp – Volker Wessels
Mike van Nes – Bouwfonds
Sjoerd Quint – Delta Wonen
Rene de Heer – Gemeente Zwolle
Gerrit Piek – Gemeente Zwolle
Anja Jager – Gemeente Zwolle
Maarten Veeger – Gemeente Zwolle
Maarten van Helden – Gemeente Zwolle



Bijlage I Menukaart

MENUKAART

Belang voor doel/prioriteit?

Opties:

- gemeentelijke zelfrealisatie
- markt voorop laten/verkopen
- tenderen/aanbesteden
- prijsvraag/open uitnodiging
- PPS/open raamcontract
- inzetten innovatieve instrumenten (bijv. dynamische erfpacht)
- concessie
- functieregie

actief

Grondpositie?

wel

**verkopen/actief
faciliterend**

Opties:

- verleiden: makelen en schakelen
- prijsvragen/open uitnodiging
- tijdelijk bestemmen
- inzetten innovatieve instrumenten (bijv. dynamische erfpacht)
- concessie

ja

Opties:

- makelen en schakelen/proces regie
- functieregie
- participeren/PPS
- uitnodigend opereren/publieke kaders stellen
- flexibiliteit/optionele extra's
- financieringssupport

**aankopen(?!)/
actief faciliterend**

geen

**Meewerken/
laissez faire**

nee

Opties:

- reguliere publiekrechtelijke rol
- ondersteuning verrekend als servicekosten
- hele RO-traject aan de markt overlaten
- ontwikkeling belemmeren (als onwenselijk)

