

Gemeente Enschede

**Nota Grondbeleid
2010 - 2013**

INHOUDSOPGAVE

1. INLEIDING.....	3
2. TERUGBLIK 2006-2009.....	5
2.1 ALGEMEEN	5
2.2 MEERJAREN PERSPECTIEF GRONDBEDRIJF (MPG).....	5
2.3 RAPPORT REKENKAMERCOMMISSIE “AAN GROND GEBONDEN”	6
2.4 ACTIEPUNTEN NOTA GRONDBELEID 2005	7
3. EXTERNE ONTWIKKELINGEN VAN INVLOED OP GEMEENTELIJK GRONDBELEID	8
3.1 GRONDBELEID OP RIJKSNIVEAU.....	8
3.2 GRONDBELEID OP PROVINCIAAL NIVEAU	9
3.3 GRONDBELEID NETWERKSTAD.....	9
3.4 GRONDBELEID EN EUROPESE WET- EN REGELGEVING	10
4. GRONDBELEID IN ENSCHEDE	11
4.1. ALGEMEEN	11
4.2 VERWERVING EN BEHEER	12
4.3 GRONDEXPLOITATIE	14
4.4 GRONDUITGIFTE.....	15
4.5 KOSTENVERHAAL	16
4.6 SAMENWERKING.....	18
5. SPEERPUNTEN GRONDBELEID 2010-2013	19
5.1 POSITIEVE RESERVE GRONDBEDRIJF / VERGROTEN VERDIENCAPACITEIT.....	19
5.2 TRANSPARANT AFWEGINGSPROCES VOOR INZET GRONDBELEIDSINSTRUMENTARIUM	21
5.3 ALTERNATIEVE UITGIFTEVORMEN	24
6. OVERZICHT UIT TE WERKEN BELEIDSPRODUCTEN 2010 – 2013	25

1. Inleiding

In de financiële verordening gemeente Enschede (artikel 20) is geregeld dat de gemeenteraad één maal per vier jaar een Nota Grondbeleid vaststelt. De Nota Grondbeleid is het document waarin de gemeenteraad de kaders voor het grondbeleid vastlegt. De concrete uitvoering van het grondbeleid wordt weergegeven in het Meerjaren Perspectief Grondbedrijf, de programmabegroting en de jaarrekening.

Wat is grondbeleid

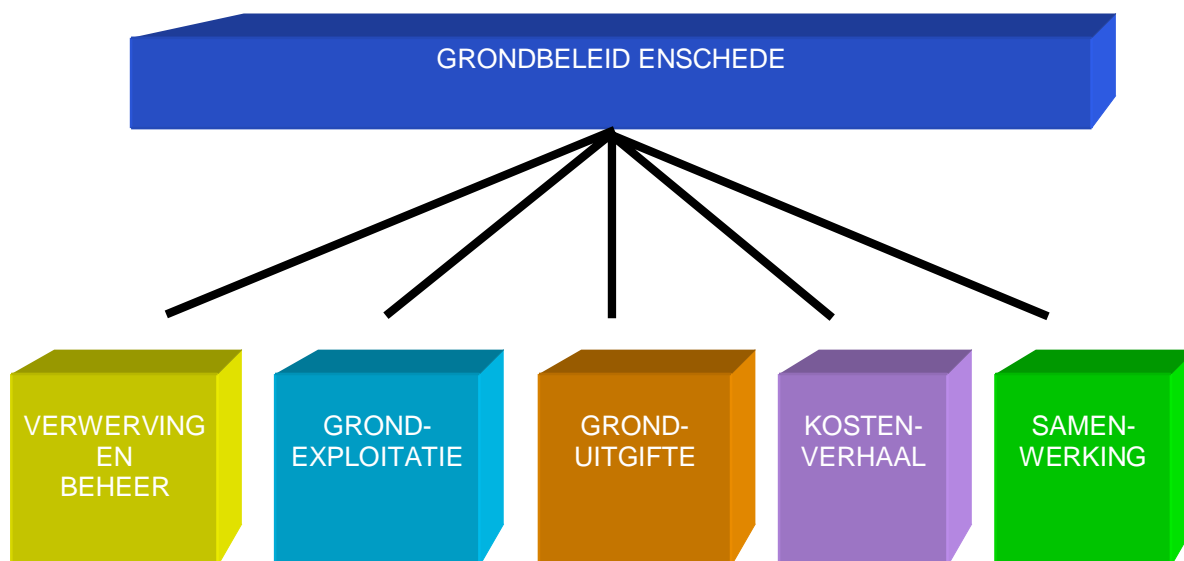
Grondbeleid is een sturingsmiddel voor de gemeente. Het gaat bij het grondbeleid om het afdwingen of stimuleren van gewenst gebruik van de grond door inzet van een uitgekende mix aan instrumenten die de gemeente voor handen heeft. De gemeente beschikt over een breed palet aan middelen om hieraan invulling te geven. Het gewenst gebruik van de grond wordt ontleend aan gemeentelijke doelen, die per locatie kunnen verschillen. Het gaat hierbij om ontwikkeling van nieuwe gebieden, transformatie van bestaande stad en binnenstedelijke herstructurering. Het grondbeleid wordt ingezet als instrument, zowel financieel als juridisch, om deze beleidsdoelen te realiseren. Daarmee heeft het grondbeleid een faciliterend karakter voor beleidsdoelstellingen op andere beleidsvelden. Het grondbeleid is dus programmaondersteunend. Resultaat van het grondbeleid is het realiseren van bouwgrond.

Bouwgrondproductie (ook wel bouwgrondexploitatie genoemd) is het geschikt maken van grond voor realisering van een nieuwe bestemming, met alle mogelijke risico's en kansen die hiermee gepaard gaan. Het grondbedrijf van Enschede kan zelf de bouwgrondexploitatie voeren, er is dan sprake van actief grondbeleid. Of de bouwgrondexploitatie wordt gedaan door ondernemingen, woningbouwcorporaties of burgers, waarbij de gemeente indien nodig faciliteert. Dan is er sprake van faciliterend of passief grondbeleid. Ook trekt de gemeente samen op met marktpartijen en wordt een gezamenlijke grondexploitatie gevoerd. Opstalontwikkeling gebeurt in principe door derden.

Paraplunota

Deze Nota Grondbeleid is een zogenaamde "paraplunota". Dat wil zeggen dat deze nota op hoofdlijnen het grondbeleid voor de komende vier jaar vastlegt, maar dat onder deze nota diverse uitwerkingsnota's vallen. Een aantal daarvan moet nog worden opgesteld, maar een groot aantal is al voorafgaand aan deze Nota Grondbeleid opgesteld. In de teksten zal waar mogelijk verwezen worden naar de separate nota's. De uitwerkingsnota's, die als gevolg van deze Nota Grondbeleid opgesteld moeten worden, zijn opgenomen in het actieprogramma in hoofdstuk 6. Daarbij staat aangegeven wat de planning is en welk bestuursorgaan de nota vaststelt.

De Nota Grondbeleid is opgebouwd op basis van 5 (hoofd-) instrumenten van het grondbedrijf zoals in onderstaand overzicht is weergegeven. In hoofdstuk 3 worden deze 5 grondbedrijf-instrumenten verder uitgewerkt.



Relatie met MPG, programmabegroting en jaarrekening

Jaarlijks wordt verantwoording afgelegd over het gevoerde en nog te voeren grondbeleid in het Meerjaren Perspectief Grondbedrijf (MPG). Het MPG geeft inzicht in de ontwikkelingen van de reserve grondbedrijf en over de afzonderlijke grondexploitaties en overige complexen. Daarnaast biedt het MPG informatie over de relatie met de gemeentelijke beleidsdoelstellingen voor wonen en werken. De uitkomsten van het MPG worden verwerkt in de paragraaf grondbeleid van de programmabegroting en de jaarrekening.

Opzet van de nota

De Nota Grondbeleid 2010-2013 kent een andere opzet dan de voorgaande nota. In hoofdstuk 2 wordt een terugblik gegeven op de afgelopen vier jaar. In hoofdstuk 3 wordt ingegaan op de externe ontwikkelingen die van invloed zijn op het grondbeleid. In hoofdstuk 4 worden de diverse beleidsinstrumenten kort weergegeven met daarbij aangegeven wat daar voor uitgewerkt beleid onder ligt en of de komende periode nog beleid moet worden uitgewerkt/ geactualiseerd. Vervolgens worden in hoofdstuk 5 de speerpunten van het beleid voor de komende jaren toegelicht. Tenslotte wordt in hoofdstuk 6 in een schema aangegeven welke acties voor de komende vier jaar op de rol staan.

2. Terugblik 2006-2009

In dit hoofdstuk wordt teruggekeken op het gevoerde grondbeleid over de afgelopen periode. Eerst wordt ingegaan op de verandering in de stedelijke ontwikkeling, omdat dit gevolgen heeft voor het grondbeleid. Vervolgens wordt ingegaan op de uitkomsten van de laatst verschenen MPG's en de aanbevelingen uit het rapport van de Rekenkamercommissie. "Aan grond gebonden". Daarnaast wordt aangegeven welke beleidsproducten in de afgelopen periode zijn verschenen.

2.1 Algemeen

Het Grondbedrijf werkt in de stedelijke ontwikkelingsprojecten. Zij faciliteert de beoogde ontwikkeling en draagt daarin bij aan een optimale mix van kwaliteit, geld en markt.

In de jaren die achter ons liggen was alles gericht op het realiseren van zoveel mogelijk projecten om daarmee de vastgestelde resultaten te halen: 800 tot 1000 woningen per jaar. De daarmee beoogde doelen: wezenlijke aanpassing van de woningvoorraad met een groter aandeel middeldure en dure woningen, versterking van de ruimtelijke kwaliteit, bevorderen van een gevarieerd woningaanbod en een wooncarrière in de wijk, e.d. Om dat te bereiken waren veel projecten nodig, om per saldo die aantallen te halen. Nieuwe initiatieven werden vrijwel allemaal positief ontvangen. In die tijd zijn veel kansen benut en is de stad in zekere zin project gestuurd ontwikkeld, binnen de ruime kaders van de Toekomstvisie 2020. Een actief grondbeleid sloot aan bij deze filosofie.

Die periode is de laatste twee jaar geëindigd. In de Toekomstvisie 2015-2030 is de prognose tot en met 2030 opgenomen en daaruit blijkt dat tot die tijd minder nieuwe woningen nodig zijn. Daarbij heeft de recessie nog veel sterker de noodzaak benadrukt om heel sterk marktgericht te bouwen. Omdat de opgave de komende twintig jaar nog maar beperkt is, is het uitermate belangrijk de juiste woningen te bouwen op de plekken die daarvoor het meest passend zijn. Dat geldt vooral voor woningbouw, maar ook voor bedrijvigheid en kantoren. Daarmee is programmatie sturing een vereiste.

Het karakter van projecten is gewijzigd. In toenemende mate zijn projecten binnenstedelijk. Dergelijke projecten zijn doorgaans verliesgevend: er worden meer kosten gemaakt (kostbare verwervingen, bodemsaneringen, compacter bouwen, kostbare parkeeroplossingen, enzovoorts) dan met de opbrengsten van grondverkoop kunnen worden goedge maakt. Subsidies en bijdragen (bijv. van de provincie en rijk (ISV o.a.)) verkleinen het verschil, maar vaak blijven het locaties met verlies.

2.2 Meerjaren Perspectief Grondbedrijf (MPG)

Jaarlijks wordt een Meerjaren Perspectief Grondbedrijf aan de raad voorgelegd. Een belangrijke voorwaarde voor het goed functioneren van het grondbeleid en het MPG als sturingsinstrument is dat grondexploitatieberekeningen reëel zijn opgesteld en dat alle actuele ontwikkelingen financieel vertaald zijn. Alleen dan is er sprake van transparantie en geeft een optelling van alle grondexploitaties bij elkaar een goed beeld waar het grondbedrijf staat, wat de financiële positie echt is en wat het risicoprofiel is. Het maken van winst of quitte spelen in een project is geen doel op zich. Winsten zijn slechts een middel om andere doelstellingen te kunnen verwezenlijken. Dit vraagt om projectoverschrijdend meedenken van alle betrokkenen bij een project, want het 'quitte spelen' geldt niet voor een afzonderlijk project. Dit is een van de belangrijkste principes van het grondbedrijf.

In de afgelopen vier jaar heeft een aantal belangrijke ontwikkelingen plaatsgevonden, die gevolgen hebben voor de reserve grondbedrijf. Allereerst de invoering van de Wet ruimtelijke ordening (Wro) op 1 juli 2008 met als onderdeel de Grondexploitatiewet. Verder de uitspraken op het gebied van aanbesteding en staatsteun. Daarnaast hebben we te maken met een economische recessie en een daarmee samenhangende terugloop van de verkoop van bouw kavels voor wonen en bedrijven, de verslechterde financiële positie van ontwikkelaars, beleggers, cor-

poraties en natuurlijk de grondbedrijven. Een andere ontwikkeling is de verschuiving van het bouwen in uitleggebieden naar binnenstedelijke locaties; de transformatie van gebieden naar andere functies of de herstructurering van woonwijken en bedrijventerreinen. Binnenstedelijke projecten zijn complexer en vaak erg kostbaar. De laatste jaren zijn in Enschede voornamelijk grondexploitaties voor binnenstedelijke projecten geopend. Dit heeft nadelige consequenties voor de reservepositie van het grondbedrijf. Daarnaast hebben projecten in toenemende mate te maken met diverse wet- en regelgeving (o.a. archeologie, bommen, geluid, etc) waarvan de kosten in de grondexploitatie komen. Maar ook thema's als duurzaamheid en energie werken door in de grondexploitaties. De complexiteit en toename van wetten, regels en beleid leidden ook tot hogere kosten voor planontwikkeling en voorbereiding, toezicht en uitvoering van de werkzaamheden.

Uit de MPG's van de laatste jaren valt af te leiden dat het weerstandsvermogen van het Grondbedrijf verschoven is van "groen" naar "geel". Jarenlang is het beleid erop gericht geweest om weer in "groen" te komen. Dat wil zeggen dat de reserve grondbedrijf voldoende is om zowel de lopende projecten en de risico's daarvan financieel te kunnen afdekken, evenals de toekomstige (tekort)locaties. Op dit moment is de financiële positie onvoldoende om alle toekomstige (tekort)projecten te kunnen afdekken (code geel). De recessie versterkt deze ontwikkeling. Om een gevoel te krijgen bij de financiële gevolgen is een aantal scenario's doorberekend. Deze laten zien dat de financiële consequenties van de recessie groot zijn.

Vanwege de verslechterde positie van het grondbedrijf is o.a. de afdrachtenregeling aan het concern herzien en besloten deze af te bouwen (raadsbesluit 26 mei 2008). Een andere ontwikkeling is de oprichting van een fonds majeure projecten waarmee majeure investeringsprojecten niet (alleen) voor rekening en risico van het grondbedrijf worden gerealiseerd, maar waarin ook gelden uit de algemene middelen een bijdrage leveren. In de praktijk is voor een aantal majeure projecten met grote tekorten het fonds al gevoed mede door een bijdrage van het grondbedrijf en ook uit algemene middelen. Dit fonds dient als dekking van de tekorten en de risico's.

2.3 Rapport rekenkamercommissie "Aan grond gebonden"

De Enschedese rekenkamercommissie heeft in 2009 een onderzoek laten uitvoeren naar de efficiëntie en effectiviteit van het grondbeleid in de gemeente. Het onderzoek is uitgevoerd aan de hand van een aantal projecten. Naar aanleiding van dat onderzoek heeft de rekenkamercommissie het rapport "Aan grond gebonden" gepubliceerd met daarin de conclusies en aanbevelingen. De belangrijkste conclusie uit dat rapport luidt:

"Het meest fundamentele knelpunt in het Enschedese grondbeleid is echter het volgende. Relevant voor de keuze voor actief grondbeleid is dat de gemeente de winst die op de grondexploitatie gemaakt wordt kan incasseren en herverdelen over andere, verliesgevende projecten (verevening). Probleem in de afgelopen periode in Enschede is het feit dat het merendeel van de projecten verliesgevend was. De financiële bijdrage van het instrument actief grondbeleid aan de gewenste verandering in het grondgebruik voor verschillende functies is de laatste jaren beperkt doordat het financieel-economisch rendement vaak negatief is. Hoewel er nog zeker winstgevende projecten zijn, is verevening van verliesgevende projecten met de winst van andere projecten de laatste jaren beperkt. Het grondbeleid vormt een middel en geen doel op zich. Naast verevening kunnen ook andere aspecten van het grondbeleid, zoals bestemmingswijziging, bijdragen aan de doelstellingen. Een heroverweging van het actief grondbeleid is echter op zijn plaats."

De Rekenkamercommissie heeft 11 aanbevelingen geformuleerd:

1. Heroverweeg de inzet van het instrument actief grondbeleid
2. Stuur aan op een positieve reserve van het grondbedrijf
3. Specificeer wanneer geprognosticeerde winst verwacht wordt
4. Geef helder inzicht in resultaten en acties
5. Betrek gemeenteraad bij aangaan samenwerking
6. Onderbouw aankoopvoorstel met ingezette uren en relatie raming en aankoopbedrag
7. Verbeter dossiervorming en intensiveer kennisuitwisseling
8. Nodig afdeling ruimtelijke ordening uit in het projectteam

9. Nodig de verwerper vaker uit in het projectteam
10. Zet onteigening systematisch in om vertraging te voorkomen
11. Verbeter de informatie voor de burger

Het rekenkamerrapport is besproken in de gemeenteraad op 16 november 2009. In deze vergadering is besloten in te stemmen met de conclusies en aanbevelingen van het rekenkamer-rapport en die te verwerken in de Nota Grondbeleid.

Een aantal aanbevelingen wordt overgenomen, maar niet verder uitgediept in deze nota omdat zij betrekking hebben op de dagelijkse uitvoering van het grondbeleid. Het gaat om de aanbevelingen 6, 7, 8 en 9. Wij zullen rapporteren over de uitvoering van deze aanbevelingen bij de aanbieding van het MPG.

De aanbevelingen 1, 2, 3, 4, 5, 10 en 11 hebben wel direct gevolgen voor het grondbeleid en zijn verder meegenomen bij de diverse beleidsonderdelen in hoofdstuk 4, dan wel opgenomen bij de speerpunten in hoofdstuk 5.

2.4 Actiepunten Nota Grondbeleid 2005

In de Nota Grondbeleid 2005 is een aantal actiepunten aangegeven ten aanzien van op te stellen beleidsproducten. De meeste beleidsproducten zijn ook daadwerkelijk gerealiseerd.

In de afgelopen periode zijn de volgende beleidsproducten als uitwerking van het grondbeleid verschenen:

- MPG'S 2006 t/m 2009
- Nota Grondprijzenbeleid deel A (2005)
- Nota Grondprijzenbeleid deel B (jaarlijks)
- Nota Strategisch verwervingsbeleid (2007)
- Nota Kostenverhaal (2008)
- Handboek PPS (2009)
- Nota privaatrecht en gronduitgifte (2007)
- Nota vestigingscriteria bedrijventerreinen (2006)
- Uitvoeringskader reserveringsbeleid en grondprijzen bedrijventerreinen (2010)
- Nota erfpachtvoorwaarden (2008)
- Algemene verkoopvoorwaarden (2007)

3. Externe ontwikkelingen van invloed op gemeentelijk grondbeleid

3.1 Grondbeleid op rijksniveau

Nota Grondbeleid

Gelijktijdig met het vaststellen van de Nota Ruimte door het Rijk is de Nota Grondbeleid ("op Grond van nieuw beleid") uitgebracht. Dit is een strategische nota op hoofdlijnen en vormt het kader voor het grondbeleid voor het komende decennium. Voor veel beleidskeuzen die in de nota worden gemaakt geldt dat uitwerking plaatsvindt in separate (wetgevings-)trajecten.

Drie hoofdlijnen staan centraal:

1. Het bevorderen van maatschappelijk gewenst ruimtegebruik;
2. Het bevorderen van een rechtmatige verdeling van kosten en opbrengsten over gebruikers, exploitanten, eigenaren en overheid;
3. Het verhogen van de kwaliteit van het ruimtegebruik, de zeggenschap voor de burger en de marktwerking op de grondmarkt.

De nieuwe Wro is één van de uitwerkingen van het beleid. De complexe opgaven waar gemeenten nu en in de toekomst voor staan vraagt om nieuwe instrumenten of aanpassing van bestaande instrumenten. De VROMraad heeft in 2009 een rapport gepresenteerd met aanbevelingen over het grondbeleid: "Grond voor kwaliteit". De verwachting is dat de komende jaren nog meer instrumenten worden aangereikt aan gemeente om plannen volgens de drie hoofdlijnen te kunnen realiseren.

Nieuwe Wro

Op 1 juli 2008 is de Wro (Wet ruimtelijke ordening) in werking getreden. De Wro regelt hoe ruimtelijke plannen in Nederland tot stand komen en gewijzigd worden. Deze wet biedt meer mogelijkheden om tegemoet te komen aan de dynamiek rond ruimtelijke ontwikkelingen en het schaalniveau waarop ze zich afspelen. Onderdeel van deze Wro is de Grondexploitatiewetgeving die de regiefunctie en de mogelijkheden voor kostenverhaal en verevening voor gemeenten maar ook provincies versterkt als zij de grond niet in handen hebben. Hiermee krijgen de gemeenten een belangrijk instrument in handen om haar regierol en positie op de grondmarkt te verstevigen. Doelstelling van de nieuwe wet (grexwet) is een goede regeling voor kostenverhaal en het stellen van locatie-eisen bij particuliere projectontwikkeling waar dit vanuit volkshuisvesting, bedrijven, kantoren etc. wenselijk is. De regering vraagt daarbij aandacht voor het meer beschikbaar komen van vrije kavels voor het stimuleren van particulier opdrachtgeverschap. Tevens wil de regering ook meer transparantie, zeggenschap voor de consument en concurrentie. In de nieuwe wet is gekozen voor handhaving van het gemengde stelsel voor samenwerking op het gebied van exploitatie. Zowel een privaatrechtelijk als publiekrechtelijk spoor voor het komen tot overeenstemming blijft mogelijk.

Sinds de invoering van de wet vindt in de Tweede Kamer nog regelmatig overleg plaats over de toepassing van de wet. Veelal aan de hand van voortgangsbrieven grondbeleid of separate onderzoeken. De ervaringen met deze wet worden gedeeld in een platform vanuit de VNG. Zo blijkt o.a. dat de toepassing van het publiekrechtelijk kostenverhaal- instrumentarium op binnenstedelijke (tekort)locaties minder voor de hand ligt omdat dit financieel grote consequenties heeft.

Crisis- en herstelwet

Op dit moment wordt gewerkt aan een crisis- en herstelwet die naar verwachting in het voorjaar van 2010 wordt aangenomen door de Eerste kamer en daarna in werking treedt. Het doel van de wet is het versnellen van stedelijke ontwikkelingsprojecten om de bouw op gang te houden. Een aantal regels heeft betrekking op specifieke projecten, het vliegveld Twente is er één van, en een deel van de wet is algemeen toepasbaar, o.a. de ontkoppeling van de onteigeningsprocedure aan een planologisch besluit.

Conclusie: Vooral de mogelijkheid in de nieuwe Wro, om kostenverhaal en locatie-eisen af te dwingen via het publiekrecht (exploitatieplan) als privaatrechtelijk niet tot overeenstemming kan worden gekomen, biedt de gemeente een extra sturingsmogelijkheid op het moment dat een grondeigenaar een beroep doet op het zelfrealisatierecht. Daarnaast is er nu een wettelijke basis waarop verevening (vrijwillig) plaats kan vinden.

3.2 Grondbeleid op provinciaal niveau

De provincie heeft met de Wro de beschikking gekregen over nieuwe instrumenten om provinciale ruimtelijke doelen te realiseren. De Wro gaat ervan uit dat de provincie zelf beleid maakt, normen stelt en waar nodig zelf ruimtelijke ontwikkelingen initieert wanneer provinciale belangen dit noodzakelijk maken.

In beginsel zijn gemeenten het eerst verantwoordelijke overheidsniveau voor besluitvorming op het gebied van de ruimtelijke ordening. Dit komt echter anders te liggen wanneer provinciale belangen in het geding zijn die op een groter schaalniveau dan van één of meer gemeenten moeten worden behartigd. De provincie kan evenals de gemeenten gebruik maken van de instrumenten voor grondexploitatie en kostenverhaal. De provincie kan ook besluiten om zelf een bestemmingsplan op te stellen.

De provincie Overijssel kiest voor een actief grondbeleid en beperkt zich niet alleen tot de regie maar participeert in de realisatie van projecten. Net als gemeenten dient zij het kader voor grondverwerving en grondexploitaties vast te leggen. De provincie Overijssel beschikt over een nota instrumenten grondbeleid.

Conclusie: Omdat de provincie Overijssel een actief grondbeleid voert zal zij vaker als partner (risicodragend) participeren bij gebiedsontwikkelingen die van Provinciaal belang zijn. Dit kan uitmonden in een Publiek-Publieke Samenwerking.

3.3 Grondbeleid Netwerkstad

In 2005 hebben de (toen nog) vier gemeenten (Almelo, Borne, Hengelo en Enschede) de Nota Grondbeleid Netwerkstad Twente vastgesteld. In deze nota is als hoofddoelstelling van een gezamenlijk grondbeleid vastgelegd:

“Het maken van afspraken ter bevordering van de samenwerking tussen de Netwerkstadgemeenten voor de realisatie van nieuw te ontwikkelen locaties gericht op een evenwichtige ontwikkeling van de Netwerkstad Twente, evenals het maken van gezamenlijke afspraken voor enerzijds het genereren van financiële middelen en anderzijds een verdergaande intergemeentelijke verevening.”

In 2006 heeft de gemeente Oldenzaal zich aangesloten bij Netwerkstad en de doelstellingen van de Nota Grondbeleid onderschreven. In 2007 is Netwerkstad een bestuurscommissie geworden van de Regio Twente. In 2009 is de Nota Grondbeleid geëvalueerd.

De belangrijkste resultaten zijn de afstemming over prijzen voor sociale huurwoningen en voor bedrijventerreinen. Op basis van deze evaluatie heeft het portefeuillehoudersoverleg grondzaken besloten een nieuwe Nota Grondbeleid Netwerkstad op te stellen voor de periode 2010-2015. De Netwerksteden willen intensiever gaan samen werken op het gebied van wonen en economische zaken. Ook grondzaken sluit hierbij aan, om op die manier de grondbedrijfinstrumenten nog effectiever in te kunnen zetten

Conclusie: Het grondbeleid Netwerkstad loopt tegen haar grenzen van samenwerking aan. Voor een intensivering van deze samenwerking werken wij ook op sectoraal niveau (wonen, bedrijven, kantoren) nog beter samen.

3.4 Grondbeleid en Europese wet- en regelgeving

Staatssteun en Europese aanbesteding

De gemeente dient bij haar handelen op de grondmarkt te onderzoeken of er sprake is van staatssteun. Er is sprake van staatssteun als de begunstigde onderneming een economisch voordeel ontvangt dat zij onder normale marktvoorwaarden niet zou hebben verkregen. Het gaat om situaties waarin een overheid eenzijdig een voordeel verstrekt. Om staatssteun bij gebiedsontwikkeling te voorkomen, is het ten eerste cruciaal dat grondtransacties geschieden tegen aantoonbaar marktconforme voorwaarden.

Naast grondtransacties kunnen ook andere transacties staatssteunrisico's in zich hebben. Bij de selectie van marktpartijen kan met name een eventuele tekortfinanciering, of bijdrage van de overheid in de onrendabele top, een staatssteunrisico inhouden. Dit is alleen toegestaan als de overheid – vanuit het algemeen belang – het minimaal noodzakelijke bijdraagt aan het project om dit zodoende doorgang te kunnen laten vinden. In de Nota Realisatiestrategieën (zie verder de hoofdstukken 4.2 en 5.2) zal ook nadrukkelijk staatssteun een onderdeel van de afweging zijn op welke wijze projecten gerealiseerd kunnen worden.

De gemeente dient bij het plaatsen van overheidsopdrachten de grondbeginselen van het aanbestedingsrecht zoals gelijke behandeling, het discriminatieverbod, wederzijdse erkenning, evenredigheid en transparantie in acht te nemen.

Elke gebiedsontwikkeling kenmerkt zich door drie 'hoofdactiviteiten': de planontwikkeling, de grondexploitatie en de opstalexploitatie. In al deze activiteiten speelt de regelgeving voor aanbesteding.

Om meer duidelijkheid te verschaffen over het handelen van overheden in het kader van selectie en aanbesteding van marktpartijen na de uitspraak van het Europese hof in de zaak Aurroux/Roanne is de Reiswijzer Gebiedsontwikkeling 2009 door VROM uitgebracht. De reiswijzer geeft praktische handreikingen voor de selectie van private partners in gebiedsontwikkeling, maar is tegelijkertijd een wettelijk kader.

Conclusie: de regelgeving omtrent staatssteun en aanbestedingsrecht is nog volop in beweging. Het gaat een steeds grotere rol spelen in gebiedsontwikkeling. Het is belangrijk om in een vroegtijdig stadium van het proces hier voldoende aandacht aan te besteden. Ontwikkelingen in regelgeving zullen continue worden gevolgd en worden beoordeeld op consequenties voor het grondbeleid.

4. Grondbeleid in Enschede

4.1. Algemeen

Voor veel ruimtelijke en maatschappelijke activiteiten is grond nodig. Gemeentelijke plannen, op het gebied van wonen, werkgelegenheid, maatschappelijke voorzieningen en recreatie hebben consequenties voor het grondgebruik in de gemeente. Dat betekent in veel gevallen dat het bestaande grondgebruik veranderd moet worden.

Met het grondbeleid worden instrumenten op een bepaalde wijze ingezet om beleid op het gebied van ruimtelijke ordening, volkshuisvesting, economische ontwikkeling, maatschappelijke ontwikkeling etc. te kunnen realiseren. In onderstaand schema zijn de doelstellingen, missie en visie geformuleerd.

Visie/ toekomstige ontwikkelingsopgave	<i>Voor de diverse functies (woningbouw, bedrijven, voorzieningen, etc.) tijdig en tegen aanvaardbare financiële offers, zorgdragen voor beschikbaarheid van voldoende bouwgrond om het gewenste programma te kunnen realiseren.</i>
Hoofddoelstelling grondbeleid	<i>Het binnen gestelde doelen van ruimtelijke ordening en beleidssectoren (met inzet van juridische en financiële instrumenten) leveren van een bijdrage aan de gewenste verandering in het grondgebruik voor verschillende functies;</i> <ul style="list-style-type: none"> <i>• met de gewenste (ruimtelijke) kwaliteit;</i> <i>• tegen verantwoorde prijs-kwaliteitverhouding;</i> <i>• op de gewenste tijd;</i> <i>• op een efficiënte wijze;</i> <i>• en met een optimaal financieel-economische rendement.</i>
Programma	<i>Het grondbeleid staat ten dienste van plannen op het gebied van ruimtelijke ordening en programma's van andere beleidsvelden en vertaalt deze, voor zover het gemeentelijke gronden betreft, in grondexploitaties. Het Meerjaren Perspectief Grondbedrijf is hiervan een meerjarig programmaoverzicht.</i>
Projecten	<i>Het Grondbedrijf draagt zorg voor de grondexploitatie. Dit is een financiële vertaling van een ruimtelijk programma met kwantiteiten en kwaliteiten van ruimtegebruik met fasering van de uitvoering in tijd en geld. Het Grondbedrijf geeft vanuit de financiële kaders van een project advies en mede sturing aan het project. Op het gebied van de wijze van realisatie (de keuze van het instrumentarium) vervult het grondbeleid een belangrijke medebepalende rol.</i>
Missie Grondbedrijf	<i>Ruimte creëren, geld genereren, we doen het samen</i>
Visie Grondbedrijf	<i>Het grondbedrijf is alert en handelt professioneel, gaat strategisch om met partijen binnen en buiten de gemeente om door middel van een effectieve samenwerking een goede balans te verkrijgen in geld, markt en ruimte</i>

Tabel 1 :Doelen en uitgangspunten grondbeleid

In Enschede wordt voor de uitvoering van het grondbeleid onderscheid gemaakt in drie strategieën:

- 1. Actief grondbeleid**
- 2. Faciliterend grondbeleid**
- 3. Passief grondbeleid**

Bij **actief grondbeleid** heeft de gemeente zelf de grond in eigendom of een gedeelte van de grond en voert zij zelf of gezamenlijk met een marktpartij voor rekening en risico de grondexploitatie om zo het gewenste ruimtegebruik realiseren.

Bij **faciliterend grondbeleid** heeft de gemeente de grond niet zelf in eigendom. De particuliere grondeigenaar voert zelf de grondexploitatie voor eigen rekening en risico. De gemeente probeert in dit geval invloed uit te oefenen op het handelen van een particuliere grondeigenaar. Dat kan de gemeente doen door het afsluiten van een overeenkomst met een particuliere exploitant. In een overeenkomst worden afspraken gemaakt over financiële bijdragen aan de kosten die de gemeente maakt. Daarnaast biedt het ook de mogelijkheid tot het stellen van kwaliteitseisen

zoals het aantal sociale woningen of het aantal vrije kavels voor particulier opdrachtgeverschap. Een voorwaarde voor het sluiten van een overeenkomst is wel dat de andere partij daar ook toe bereid is; het instrument is gebaseerd op vrijwilligheid. Wanneer het niet mogelijk is een voor de gemeente bevredigende overeenkomst te sluiten, kan ook gekozen worden voor het vaststellen van een exploitatieplan. In dat plan kan de gemeente de wijze van kostenverhaal en de precieze uit te voeren werken publiekrechtelijk vastleggen. Voor kostenverhaal is een planologische wijziging noodzakelijk. Ondanks het feit dat de gemeente bij deze vorm van grondbeleid geen eigenaar is van de grond kan zij toch invloed uitoefenen.

Bij **passief grondbeleid** heeft de gemeente de grond ook niet eigendom en in tegenstelling tot faciliterend grondbeleid wordt door de gemeente niet gestuurd met grondbeleidsinstrumenten in deze plannen. Het gaat om initiatieven die passen binnen bestaand beleid en vastgestelde ruimtelijke kaders. Ook bij passief grondbeleid is kostenverhaal mogelijk als er sprake is van een planologische wijziging.

Binnen het gemeentelijk grondbeleid worden vijf (hoofd)instrumenten onderscheiden die behoren bij de verschillende vormen van grondbeleid (zie tabel 2). Deze instrumenten worden in dit hoofdstuk beschreven. Ook wordt aangegeven of voor de toepassing van de instrumenten beleid is ontwikkeld en wat er in de komende vier jaar nog uitgewerkt gaat worden.

	Actief Grondbeleid	Faciliterend Grondbeleid	Passief grondbeleid
Verwerving en beheer	X		
Grondexploitatie	X	X¹	X
Gronduitgifte	X		
Kostenverhaal	X	X	X
Samenwerking	X	X	

Tabel 2: Grondbeleidsinstrumenten in relatie tot grondbeleidstrategieën

4.2 Verwerving en beheer

Voor een actief grondbeleid is het essentieel dat de gemeente in een vroegtijdig stadium de te ontwikkelen gronden in bezit krijgt. Een slagvaardig verwervingsbeleid, al dan niet strategisch, is dan nodig.

Afhankelijk van de mate van concreetheid van de toekomstige ruimtelijke planontwikkelingen kunnen verschillende soorten verwervingen worden onderscheiden:

- de reguliere verwervingen. Deze worden verricht ten behoeve van de lopende plannen, waarvan de grondexploitatie is vastgesteld door de Raad. Voor alle projecten ten behoeve waarvan reguliere aankopen moeten worden verricht wordt een verwervingsplan opgesteld. Voor het verrichten van aankopen is geen specifiek gemeentelijke beleid noodzakelijk, omdat de basis voor alle aankopen gevonden wordt in de onteigeningswet en de daarop gebaseerde jurisprudentie.
- de strategische verwervingen. Deze kunnen worden onderverdeeld in:
 - anticiperende strategische verwervingen (worden verricht ten behoeve van toekomstige plannen, planontwikkeling al opgestart, financiële verkenning)
 - overige strategische verwervingen (worden verricht ten behoeve van mogelijk toekomstige plannen, planontwikkeling nog niet opgestart). In de nota strategisch verwervingsbeleid is dit verder uitgewerkt.

Er zijn geen redenen aanwezig om het strategisch verwervingsbeleid nu te wijzigen. Omdat juist strategische aankopen een eerste aanzet geven bij de uiteindelijke realisering zal bij de nog op te stellen Nota Realisatiestrategieën hier verder op worden ingegaan. Zie verder hoofdstuk 2.5 en 5.2.

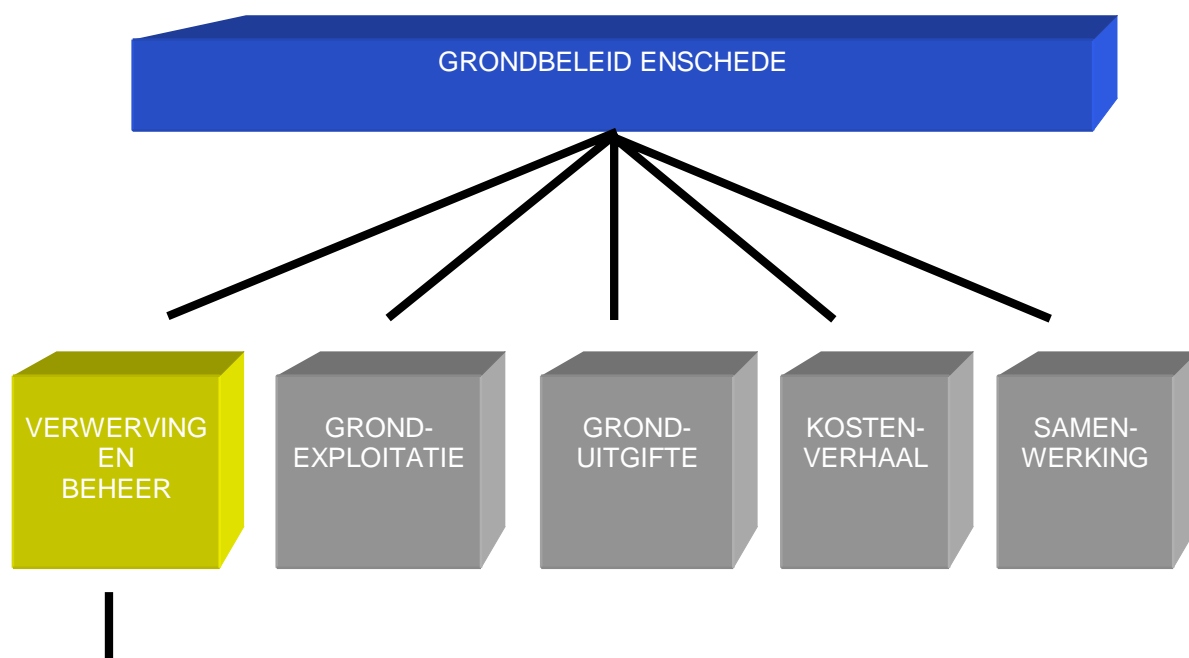
Er bestaan voor de gemeente verschillende manieren om gronden te verwerven. Dit kan via minnelijke weg op vrijwillige basis, maar er bestaan ook mogelijkheden tot onteigening. Daar-

¹ Indien er sprake is van faciliterend en passief grondbeleid en er geen sprake is van gemeentelijke grondproductie met een grondexploitatie, wordt er toch een grondexploitatie geopend om de te verhalen gemeentelijke plankosten en exploitatiebijdrage te administreren. Deze grex is onderdeel van het MPG.

naast kan de gemeente de Wet Voorkeursrecht Gemeenten (Wvg) toepassen. Ook hiervoor geldt dat er voor de toepassing geen specifieke gemeentelijke beleidslijn ontwikkeld hoeft te worden, omdat volstaan kan worden met het wettelijke instrumentarium. De keuze voor het inzetten van het instrument onteigening en Wvg zal ook in de Nota Realisatiestrategieën verder worden uitgewerkt.

In het kader van de verbetering van de informatievoorziening naar de burger zal gebruik gemaakt worden van allerhande communicatiemiddelen waarin uitleg wordt gegeven over de verwervingsinstrumenten.

Tussen het tijdstip waarop de eerste verwervingen hebben plaatsgevonden en de feitelijke start van de werkzaamheden is er sprake van een periode waarbij de al aangekochte onroerende zaken beheerd moeten worden. Er zijn verschillende mogelijkheden voor het tijdelijk in gebruik geven, zoals (tijdelijk) voortgezet gebruik en tijdelijke huur. Tijdige beschikbaarheid betekent dat de tijdelijke ingebruikgeving juridisch gezien goed geregeld moet zijn. Voor het tijdelijke beheer en sloop zijn geen specifieke gemeentelijke beleidslijnen noodzakelijk omdat de regels uit het Burgerlijk Wetboek van toepassing zijn. Wel zal in de beheersverordening van het Grondbedrijf worden opgenomen dat voor al het aanwezige onroerend goed en de nieuwe aankopen een beheerplan aanwezig moet zijn.



<u>UITWERKING</u>	<u>BESTAAND GEMEENTELIJK BELEID</u>	<u>(NIEUW) GEMEENTELIJK BELEID 2010 -2013</u>	<u>BESLUITVORMING</u>
Reguliere verwervingen	Wettelijk kader	Betrekken bij Nota Realisatiestrategieën	Raad
Strategische verwervingen	Nota strategische verwervingen 2007		
Onteigening	Wettelijk kader	Betrekken bij Nota Realisatiestrategieën	Raad
WvG	Wettelijk kader	Betrekken bij Nota Realisatiestrategieën	Raad
Tijdelijk beheer en sloop	Wettelijk kader	Betrekken bij actualiseren Beheersverordening	Raad

Tabel 3: Beleiduitwerking voor verwerving en beheer

4.3 Grondexploitatie

Als de gemeente voor een project actief grondbeleid wil voeren, opent zij voor dat project een grondexploitatie. Een grondexploitatie is een begroting waarin de uitgangspunten financieel zijn vertaald, zoals ruimtelijk programma en ruimtegebruik, fasering, etc. De systematiek rondom grondexploitaties is vastgelegd in de beheersverordening. Ook voor faciliterend grondbeleid wordt een grondexploitatie geopend om de gemeentelijke kosten (voornamelijk ambtelijke uren) en het kostenverhaal te kunnen administreren. Omdat de huidige Beheersverordening op sommige punten verouderd is en niet meer aansluit bij nieuwe ontwikkeling, zullen wij deze actualiseren.

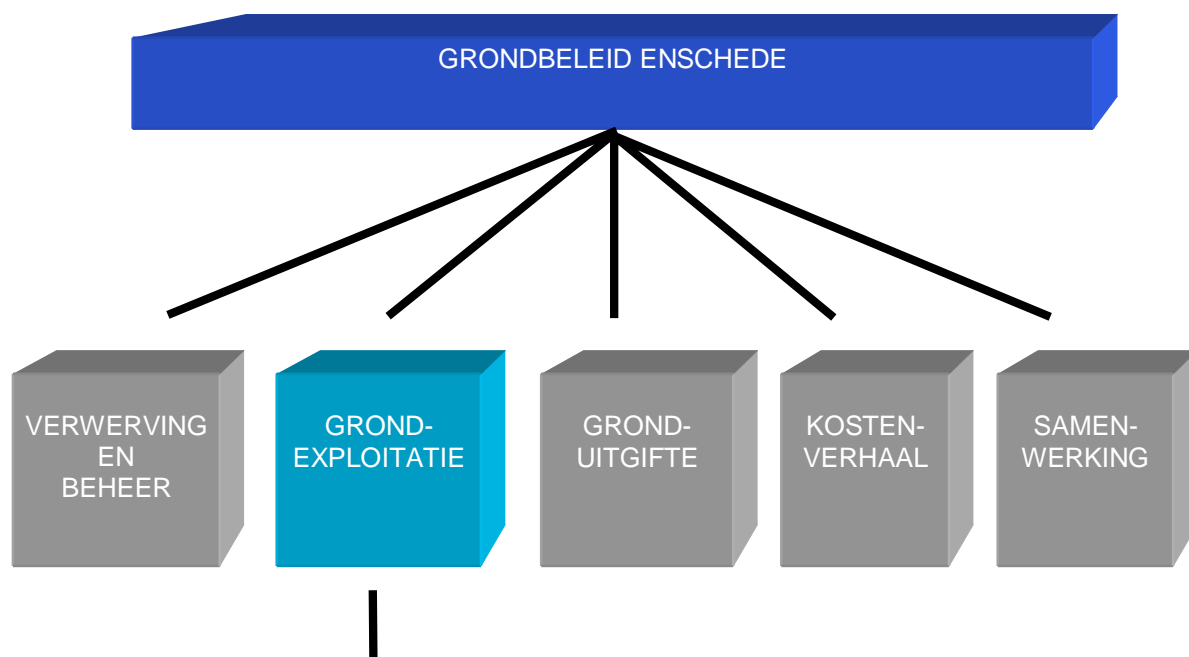
Het grondexploitatieproces is complex en langdurig van aard. Dat brengt de nodige financiële en andersoortige risico's met zich mee. Om risico's op te vangen houdt de gemeente reserves aan, de zogenoemde vereiste weerstandscapaciteit. De risico's worden inzichtelijk gemaakt door toepassing van een risico analyse. In de Nota Weerstandsvermogen is dit beleid uitgewerkt. In het verlengde van het actualiseren van de Beheersverordening voor het grondbedrijf zullen wij ook de Nota Weerstandsvermogen herzien.

Het jaarlijkse Meerjaren Perspectief Grondbedrijf (MPG) (zie ook hoofdstuk 2.2.) is het belangrijkste middel voor verantwoording over het gevoerde grondbeleid. Het MPG is als het ware een optelling van alle grondexploitaties en geeft inzicht in de financiële consequenties van het gevoerde grondbeleid. Hiermee is het MPG een belangrijk beleids- en beheersinstrument voor ruimtelijke ontwikkelingen. Er wordt inzicht gegeven in de huidige financiële positie van het Grondbedrijf en tevens wordt er op basis van huidige inzichten een prognose gegeven van de te verwachten resultaten over de lopende projecten. De financiële continuïteit wordt gewaarborgd door:

- Het verevenen tussen projecten. Winsten worden ingezet om tekorten af te dekken.
- Het vormen van een weerstandsvermogen dat is afgestemd op de risico's die met het grondbeleid worden gelopen.

De wijze waarop het MPG moet worden opgesteld vindt zijn basis in de beheersverordening en de nota weerstandsvermogen. Zoals vermeld zullen beide nota's de komende tijd worden geactualiseerd.

De gemeentelijke plankosten voor voorbereiding, toezicht en uitvoering voor de ruimtelijke planontwikkeling komen deels ten laste van de grondexploitatie. Voor de plankosten in het begin van het planproces (initiatief- en definitiefase) zijn budgetten vanuit de Algemene Middelen beschikbaar. De plankosten voor de ontwerp-, realisatie en uitvoeringsfasen komen ten laste van de grondexploitatie. Het beleid ten aanzien van de kosten welke ten laste van de grondexploitatie gebracht kunnen worden, is opgenomen in de nota Herijking Plankosten. Deze nota is opgesteld in 1999 en is op diverse onderdelen aan vernieuwing toe omdat de nota sterk gebaseerd is op stadsuitleggebieden en minder goed toepasbaar is voor binnenstedelijke ontwikkelingen. Bovendien zijn er in de afgelopen tijd besluiten genomen om de plankosten voor diverse aanpalende beleidsvelden (zoals bijvoorbeeld archeologie, bommeldetectie, bodemsanering en dergelijke) ook ten laste van de grondexploitatie te brengen. Daarom zullen wij ook deze nota de komende tijd actualiseren.



<u>UITWERKING</u>	<u>BESTAAND GEMEENTELIJK BELEID</u>	<u>(NIEUW) GEMEENTELIJK BELEID 2010 -2013</u>	<u>BESLUITVORMING</u>
Grondexploitatiebeleid	Beheersverordening (2003)	Actualiseren Beheersverordening	Raad
Risico-analyse en weerstandsvermogen	Beheersverordening (2003) en Nota Weerstandvermogen (2003)	Actualiseren Beheersverordening en Nota Weerstandvermogen	Raad Raad
MPG	Beheersverordening (2003)	Actualiseren Beheersverordening en Nota Weerstandvermogen	Raad Raad
Plankosten (VTU)	Nota Herijking VTU (1999)	Actualiseren Nota Planontwikkelingskosten / Voorbereiding, Toezicht, Uitvoering (POK/VTU)	B & W

Tabel 4: Beleiduitwerking voor grondexploitatie

4.4 Gronduitgifte

Nadat de door de gemeente verworven gronden bouwrijp gemaakt zijn, kan uitgifte plaatsvinden. Gronduitgifte kan geschieden door:

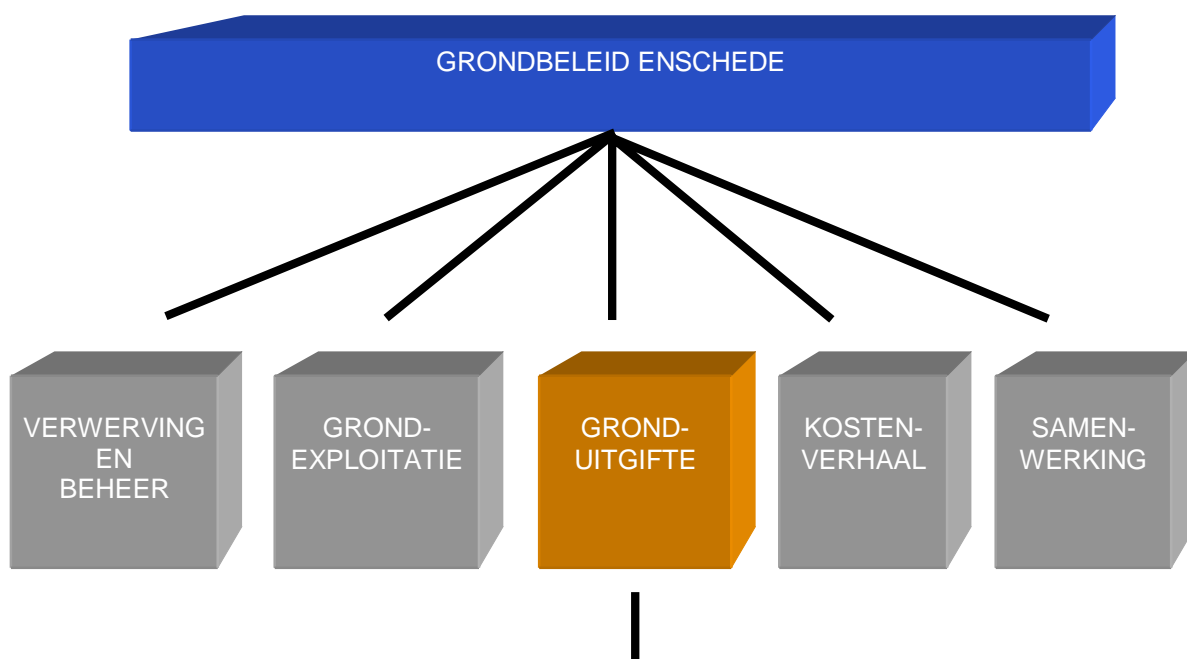
- Verkoop (uitgifte in eigendom);
- Uitgifte in erfpacht;
- Interne overdracht tussen gemeentelijke diensten.

De grond kan worden uitgegeven aan een particulier (particulier opdrachtgeverschap bij woningbouw kavels), aan een ontwikkelaar/ woningbouwcorporatie (projectmatige woningbouw) of aan ondernemers (kavels voor bedrijven en kantoren). Het grondbedrijf heeft een eigen bureau kaveluitgifte voor de verkoop van kavels voor particulier opdrachtgeverschap. Gronduitgifte voor bedrijventerreinen en kantoren gebeurt door het ondernemersloket van het cluster Economische Zaken.

Voor de gronduitgifte zijn diverse beleidsnota's van toepassing, die in de afgelopen periode zijn opgesteld danwel geactualiseerd. Periodiek worden deze nota's geëvalueerd en indien nodig geactualiseerd.

Mede als gevolg van de recessie, maar ook vanwege het feit dat gronduitgifte in de toekomst steeds vaker zal plaats vinden op binnenstedelijke locaties (herstructurering) is er een behoefte ontstaan om de mogelijkheden van andere uitgiftevormen te onderzoeken die meer passen bij de huidige ontwikkelingen. Onderdeel van die studie zal ook zijn om te onderzoeken of het wenselijk is om erfpacht beleidsmatig toe te passen.

Grond wordt uitgegeven tegen de marktwaarde. Voor het bepalen van die marktwaarde bestaat een aantal mogelijkheden, bijvoorbeeld via een residuele grondprijsberekening. Daarnaast heeft grond verschillende functies en afhankelijk hiervan wordt de uitgifteprijs mede bepaald. De verschillende methodieken zijn vastgelegd in de Nota Grondprijzenbeleid Deel A. Omdat deze nota inmiddels verouderd is, zullen wij deze actualiseren. Daarnaast worden jaarlijks de grondprijzen vastgelegd in een Nota Grondprijzenbeleid Deel B.



<u>UITWERKING</u>	<u>BESTAAND GEMEENTELIJK BELEID</u>	<u>(NIEUW) GEMEENTELIJK BELEID 2010 -2013</u>	<u>BESLUITVORMING</u>
Verkoop	Nota Kaveluitgiftebeleid (2004) Alg. Verkoopvoorwaarden (2007) Nota Privaatrecht en Gronduitgifte (2006) Nota Vestigingscriteria bedrijventerreinen (2006) Uitvoeringskader reserveringsbeleid en grondprijzen bedrijventerreinen (2004) Erfpachtvoorwaarden (2008)	Nota Alternatieve Uitgiftevormen Nota Erfpacht	B & W B & W
Grondprijzen	Nota Grondprijzenbeleid dl A (2005) Nota Grondprijzenbeleid dl B (2009)	Actualiseren Nota Grondprijzenbeleid dl A Actualiseren Nota Grondprijzenbeleid dl B	B & W B & W

Tabel 5:Beleiduitwerking voor uitgifte

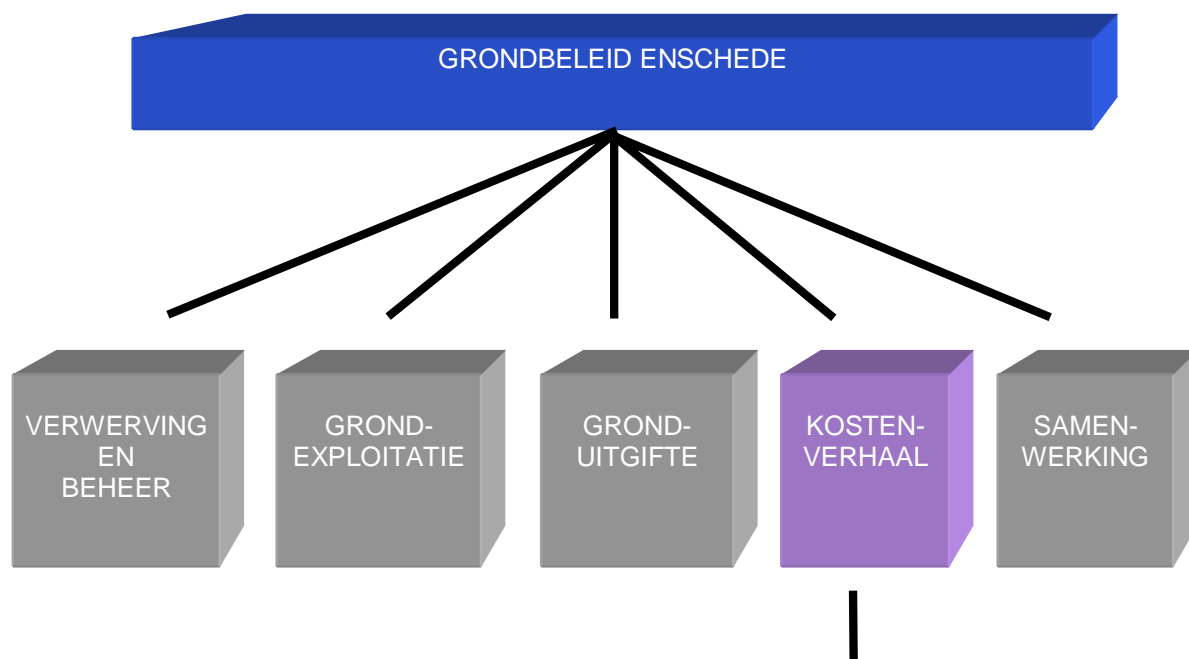
4.5 Kostenverhaal

Onder kostenverhaal wordt verstaan de wijze waarop de door de gemeente te maken kosten voor planvoorbereiding en bouw- en woonrijpmaken krijgt vergoed. De gemeente verhaalt haar kosten op twee manieren, afhankelijk van de grondpositie. Als de gemeente zelf de grond uit-

geeft maken de kosten deel uit van de gemeentelijke grondexploitatie. Daar staan de opbrengsten uit kavelverkoop tegen over. Daar waar de gemeente niet zelf de grond uitgeeft maar wel ten behoeve van de particuliere grondexploitatie kosten maakt (faciliterend grondbeleid) kunnen deze kosten op de particulier verhaald worden.

Voor het verbeteren van het instrumentarium voor kostenverhaal en verevening bij faciliterend grondbeleid is de Grondexploitatiewet opgesteld. Deze wet maakt deel uit van de nieuwe Wet ruimtelijke ordening en is per 1 juli 2008 in werking getreden. De wet maakt het verhalen van bepaalde kosten bij particuliere grondexploitaties mogelijk door vooraf hierover vrijwillig afspraken te maken (anterieure overeenkomsten). Wanneer het niet lukt om vrijwillig een dergelijke overeenkomst te sluiten regelt de Wet ruimtelijke ordening dat de particuliere ontwikkelaar verplicht is de kosten toch te voldoen als onderdeel van de bouwvergunningsprocedure. Dit wordt geregeld middels het opstellen van een exploitatieplan. De beleidskaders voor de systematiek van anterieure overeenkomsten en het exploitatieplan is voldoende geborgd in de huidige wetgeving. Wel worden de ontwikkelingen op de voet gevolgd en zondig zal dit kunnen lieden tot nadere gemeentelijke beleidslijnen.

De Wro biedt de gemeente, naast het verhalen van kosten, ook de mogelijkheid om ontwikkelaars een bijdrage te vragen voor ruimtelijke ontwikkelingen elders in de gemeente met tekorten. In de Nota Bijdrage Ruimtelijke Ontwikkelingen zullen wij hiervoor beleidsregels opstellen. Om de nota uit te kunnen voeren is een relatie met de structuurvisie noodzakelijk.



<u>UITWERKING</u>	<u>BESTAAND GEMEENTELIJK BELEID</u>	<u>(NIEUW) GEMEENTELIJK BELEID 2010 -2013</u>	<u>BESLUITVORMING</u>
Anterieure overeenkomst	Wettelijk kader		
Exploitatieplan	Wettelijk kader		
Bijdrage ruimtelijke ontwikkeling	Wettelijk kader	Nota Bijdrage ruimtelijke ontwikkelingen Uitvoeringsparagraaf structuurvisie	B & W Raad

Tabel 6: Beleiduitwerking voor kostenverhaal

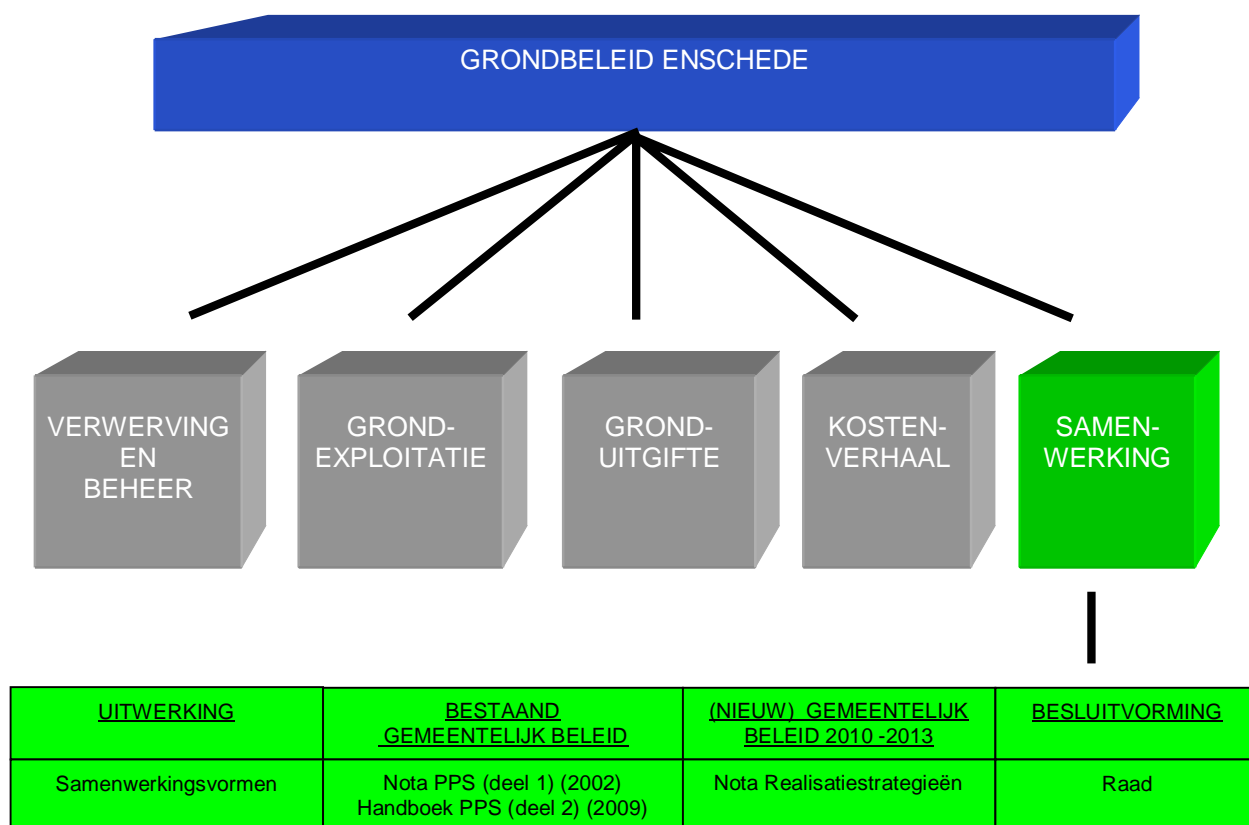
4.6 Samenwerking

Daar waar de gemeente een actieve rol vervult richting een marktpartij, dus ook bij facilitair grondbeleid, wordt dit gezien als samenwerking. Er wordt al veel samengewerkt met marktpartijen. Als onderdeel van het grondbeleid zal gekozen worden voor een bij de samenwerking met een private partij (ontwikkelaar, bouwer, belegger, woningbouwcorporatie, maatschappelijke organisatie, particulier) of andere overheid passende vorm. In Enschede worden zeven samenwerkingsvormen onderscheiden:

- Bouwclaimmodel
- Oprichting rechtspersoon (Publiek-Private Samenwerking)
- Samenwerkingsovereenkomst
- Zelfrealisatiemodel
- Particuliere exploitatie
- Concessiemodel
- Gemeenschappelijke regeling (Publiek-Publieke samenwerking)

Er is een nota (PPS deel 1) waarin de verschillende samenwerkingsvormen worden beschreven en er is een handboek (PPS deel 2) waarin de planeconomische, procesmatige en juridische aspecten worden benoemd. Het handboek is ambtelijk vastgesteld en bedoeld als hulpmiddel bij de uitvoering van een gekozen samenwerkingsvorm.

Er zijn diverse argumenten om te kiezen voor de samenwerking met marktpartijen. Financiële argumenten spelen een rol, maar er zijn meerdere facetten die hierbij van belang zijn zoals het delen en benutten van kennis en expertise, eerder gemaakte afspraken etc.. Voor de afweging moet gekeken worden naar de grondposities van gemeente en de markt, de gemeentelijke ambities, de financiële (on)mogelijkheden en bereidheid tot investeren, de risico's, complexiteit, de gewenste sturing, etc. In de Nota Realisatiestrategieën zullen wij dit integrale afwegingstraject uitwerken. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar hoofdstuk 5.2.



Tabel 7:Beleiduitwerking voor samenwerking

5. Speerpunten Grondbeleid 2010-2013

De gemeente Enschede staat de komende jaren voor een uitdagende opgave waarin met de relatief beperkte middelen geprobeerd moet worden de stedelijke ontwikkelingsopgaven te realiseren. Dit vraagt om het maken van keuzes op basis van een zorgvuldig afwegingsproces, maar ook creatieve oplossingen en de inzet van “nieuwe” instrumenten. Daarnaast zal onderzocht moeten worden of er andere manieren zijn om de reserve Grondbedrijf te verbeteren. Veel aandacht zal ook worden besteed aan het verder transparant maken van de motiveringen voor bepaalde keuzes.

Drie beleidslijnen staan centraal (speerpunten):

1. Positieve reserve grondbedrijf / vergroten verdiencapaciteit
 - a. Behouden positieve reserve grondbedrijf;
 - b. Drie sporenbeleid (kostenreductie, opbrengst verhoging en uitbreiding core-business.
2. Transparant afwegingsproces voor inzet grondbeleidsinstrumentarium
 - a. Toepassen van realisatiestrategie bij keuze vorm van grondbeleid
 - b. Onteigening
 - c. Afweging kwaliteit, markt en middelen
 - d. Verbeteren rapportage MPG
 - e. Informatievoorziening naar de burgers
3. Alternatieve uitgiftvormen

Deze speerpunten staan centraal voor het te voeren beleid voor de komende jaren. Voor een deel zullen wij deze thema's verder uitwerken en aan de raad voorleggen. Deze onderwerpen zullen nadrukkelijk aan de orde komen in de voortgangsrapportages (MPG, programmabegroting en jaarrekening).

In de hierna volgende paragrafen worden de speerpunten verder uitgediept en worden beleidslijnen voorgesteld.

5.1 Positieve reserve grondbedrijf / vergroten verdiencapaciteit

Het Grondbedrijf kent een zogenaamd gesloten systeem. Dat wil zeggen dat het grondbedrijf winsten en verliezen uit grondexploitaties met elkaar verevent en haar “eigen broek ophoudt”. Als gevolg van de in hoofdstuk 2 geschetste ontwikkelingen wordt het in de toekomst lastiger om het financiële plaatje rond te krijgen zonder bijdragen van de algemene middelen. Voor de majeure ontwikkelingsprojecten is hiertoe inmiddels een fonds opgericht.

a. Behouden positieve reserve grondbedrijf

De reserve van het grondbedrijf is op dit moment voldoende om de lopende projecten te realiseren conform de uitgangspunten. Maar er zijn onvoldoende middelen om (alle) toekomstige verlieslatende projecten ook nog te kunnen realiseren. De rekenkamercommissie adviseert in haar rapport om aan te sturen op een positieve reserve Grondbedrijf. Om ook toekomstige ontwikkelingen nog mogelijk te blijven maken en huidige projecten in gang te kunnen houden is vooral de reserve inclusief de nog te realiseren winsten van de lopende grondexploitaties van belang. Als deze positief is, is er voldoende geld om de lopende grondexploitaties met de risico's af te dekken en is geld beschikbaar voor de toevoeging van nieuwe (verliesgevende projecten). Om aan te sluiten bij de aanbeveling van de rekenkamer stellen wij de volgende beleidslijn voor:

Er kunnen alleen nieuwe (verliesgevende) grondexploitaties ten laste van de reserve Grondbedrijf worden gebracht als de toekomstige reserve grondbedrijf (huidige reserve + nog te realiseren winsten lopende projecten) positief is en blijft, tenzij het tekort op de verliesgevende locaties anderszins wordt gedekt. In uitzonderingsgevallen zullen wij de afwijking van deze regel gemotiveerd aan de raad voorleggen. Ook zullen wij dit in de Beheersverordening vastleggen.

b. Drie sporenbeleid: kostenreductie, opbrengstverhoging, uitbreiding core-business

Ten aanzien van de reserve grondbedrijf hebben wij twee doelstellingen:

- zorgen dat de lopende grondexploitaties en risico's gedekt blijven;
- toekomstige reserve te vergroten zodat ook toekomstige ontwikkelingen mogelijk blijven.

Binnen de lopende projecten worden standaard al maatregelen genomen om de gevolgen van de ontwikkelingen op te vangen. Zoals, het uifaseren van de projecten, het uitstellen van het bouw- en woonrijpmaken, extra risicomanagement en het optimaliseren van het resultaat binnen de kaders van de projecten. Indien deze maatregelen echter onvoldoende resultaat opleveren dan zullen er ingrijpende maatregelen genomen moeten worden waardoor de financiële positie van het grondbedrijf weer zodanig wordt dat wel aan de financiële verplichtingen kan worden voldaan.

Kostenreductie en opbrengstverhoging

Om de lopende en ook toekomstige projecten mogelijk te maken zullen maatregelen genomen moeten worden. Deze maatregelen krijgen naar mate we in zwaarder weer komen een dwingender karakter. De maatregelen die grotendeels al in uitvoering zijn betreffen:

- In de lopende projecten "scherp aan de wind varen". Zoeken naar verdere optimalisaties in de projecten d.m.v. programmatische, kwantitatieve of kwalitatieve wijzigingen binnen de door de Raad gestelde kaders. Alleen die producten programmeren die ook afgezet kunnen worden.
- Nadrukkelijker sturen op risicomanagement. Duidelijk in beeld brengen welke risico's gelopen worden in de projecten, deze sneller kwantificeren en daarop actie ondernemen. Als onderdeel van risicomanagement kunnen bepaalde risico's geïsoleerd worden. Door in een vroeg stadium bepaalde risico's extra goed te onderzoeken en "klein" te maken (isoleren) krijgen bepaalde risico's meer realiteitsgehalte en valt met een hogere zekerheidsfactor aan te geven of en in welke mate bepaalde risico's zich zullen voltrekken en kunnen maatregelen worden getroffen. Dit leidt tot een lager risico in het project en derhalve een lagere vereiste weerstandscapaciteit.

Mochten de bovenstaande maatregelen te weinig effect sorteren, dan zullen meer projecten niet gestart kunnen worden, of moet overwogen worden een bijdrage vanuit de algemene middelen te leveren om het grondbedrijf financieel gezond te laten blijven. Daarnaast kan een beroep gedaan worden op de stille reserve in Complex Verspreide Gronden door gedeeltelijk dan wel geheel verkopen van strategische voorraad. Deze maatregel levert op de korte termijn geld op maar de consequenties van dergelijke keuzes hebben een groot effect op de langere termijn. Strategisch bezit verkopen in een "slechte" markt betekent dat er waarschijnlijk minder vraag is naar dergelijk bezit en rekening moet worden gehouden met een lagere opbrengst. Daarnaast betekent dat met verkoop ook de strategische positie vermindert waardoor beleidsdoelen wellicht niet geheel gehaald kunnen worden.

Uitbreiding core-business

Naast het zoeken naar kostenreductie en opbrengstverhoging in de projecten zullen wij ook onderzoeken of het grondbedrijf haar core-business uit kan breiden middels activiteiten die in het verlengde liggen van de huidige taken.

Van een mogelijke uitbreiding van de corebusiness moeten zeker in de huidige tijd geen gouden bergen verwacht worden. Hoewel daarentegen de huidige tijd op zich ook weer kansen kan bieden wanneer daar op de juiste wijze op wordt ingesprongen. Ook zal een mogelijke uitbreiding een kleinschalig karakter hebben en zal het beperkt van omvang zijn.

Uit een eerste onderzoek naar uitbreiding van de core-business komt naar voren dat er mogelijkheden zijn om op korte en/of lange termijn geld te verdienen met de aankoop en exploitatie en beheer van onroerend goed. Door onroerend goed in te zetten als beleggingsobject kan er rendement worden behaald. Daarnaast biedt ook de aan- en verkoop van onroerend vastgoed mogelijkheden om geld te verdienen, waarbij de nadruk niet ligt op de het permanent verhuren van het object maar meer op de winstmogelijkheden die aan- en verkoop bieden (waardeont-

wikkeling). De uitkomsten van het onderzoek naar de mogelijkheden van de uitbreiding core-business zullen wij in een afzonderlijke beleidsnota ter besluitvorming aan de raad voorleggen.

Om de financiële positie van het Grondbedrijf te verbeteren zullen wij blijven inzetten op het zogenaamde drie sporenbeleid (kostenreductie, opbrengst verhoging en uitbreiding core business).

5.2 Transparant afwegingsproces voor inzet grondbeleidsinstrumentarium

a. Toepassen van realisatiestrategie bij keuze vorm van grondbeleid

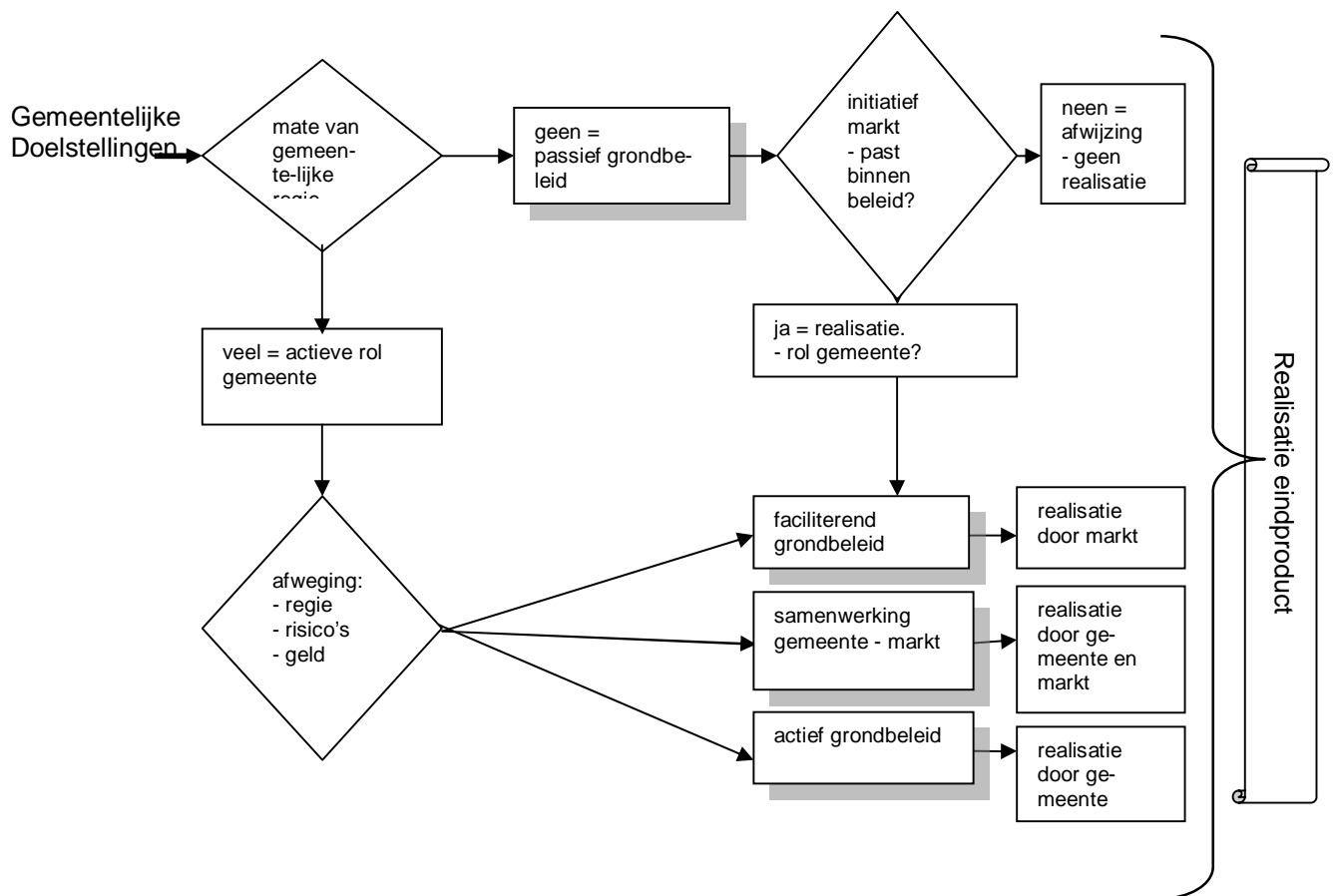
Een aantal ontwikkelingen maakt dat de keuze voor actief grondbeleid minder vanzelfsprekend hoeft te zijn. Als gevolg van de nieuwe Wro heeft de gemeente meer mogelijkheden om los van het eigendomsrecht via het publiekrecht te sturen (regie voeren) op kwaliteitseisen, maar ook om kostenverhaal toe te passen. Het hebben van grondposities is dan niet altijd noodzakelijk om een gewenste ontwikkeling te sturen. Echter wil de gemeente volledige regie (ook op uitvoering en niet alleen op kwaliteitseisen), geld verdienen (winst maken), projecten aanjagen, en kunnen sturen op volledig kostenverhaal², dan is actief grondbeleid noodzakelijk. Niet alle opgaven in de stad zullen door de markt worden opgepakt op die momenten dat de gemeente dat wenst.

De argumenten voor actief grondbeleid moeten aan het begin van een project zorgvuldig afgewogen worden in samenhang met de kosten en risico's. Daarom stellen wij als nieuwe beleidslijn voor om in de beginfase van een project af te wegen of moet worden gekozen voor actief danwel een andere vorm van grondbeleid (de "tenzij") en welke instrumenten worden ingezet. Dit wordt vastgelegd in een realisatiestrategie welke onderdeel zal zijn van de besluitvorming door college en voor zover van toepassing door de raad over dat specifieke project. De realisatiestrategie is afhankelijk van de doelstellingen die wij als gemeente willen bereiken en de mate van regie in relatie tot de risico's en kan alle vormen van grondbeleid opleveren (zorgvuldige afweging). Als al in een eerder stadium grondeigendommen zijn verworven wordt dit gegeven meegenomen in de afweging voor een realisatiestrategie, maar desondanks kan alsnog gekozen worden voor een facilitair grondbeleid en kunnen eigendommen weer worden afgestoten. Een en ander wordt in onderstaande figuur weergegeven. Hierbij is als eerste keuzemoment aangemerkt de mate van regie die de gemeente wil voeren.

Om die zorgvuldige afweging te kunnen maken zal als hulpmiddel een Nota Realisatiestrategieën worden opgesteld en aan de raad worden voorgelegd. Deze biedt handvatten voor de totstandkoming van een concrete realisatiestrategie op projectniveau.

Inzetten op een actief grondbeleid, maar minder vanzelfsprekend en op basis van een per project op te stellen realisatiestrategie. Een zorgvuldig strategisch verwervingsbeleid is daar onderdeel van. Basis daarvoor is de nog op te stellen Nota Realisatiestrategieën.

² Bij binnenstedelijke locatie biedt de nieuwe Wro onvoldoende mogelijkheden voor volledig kostenverhaal. Dit wordt ook door de minister van VROM erkend en er wordt nagedacht over oplossingen. Inhoud van deze oplossingen en de invoering daarvan zijn nog onduidelijk.



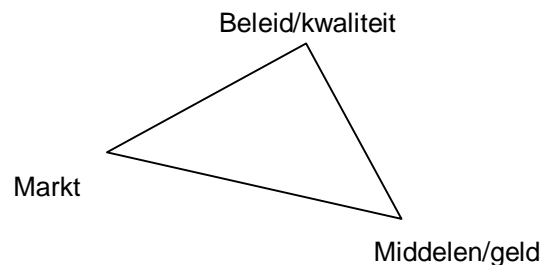
b. Onteigening

In de Nota Realisatiestrategieën zal specifieke aandacht worden besteed aan het inzetten van het instrument onteigening als onderdeel van de verwervingsstrategie. De rekenkamercommissie heeft geadviseerd om het instrument onteigening structureel in te zetten om op die manier vertraging in projecten te voorkomen. Afhankelijk van de keuzes voor een bepaalde realisatiestrategie zal een verwervingsplan worden opgesteld en op basis van dat verwervingsplan zal bepaald worden op welke wijze het instrument onteigening daarbij ingezet zal kunnen worden.

Wij zullen onteigening niet structureel toepassen bij verwerving, maar een voorstel voor de toepassing ervan wel structureel meenemen in de realisatiestrategie en verwervingsplan voor elk nieuw project. Als onteigening in een vroegtijdig stadium wordt ingezet is goede communicatie hierover naar de betrokkenen een voorwaarde.

c. Afweging kwaliteit, markt en middelen vastleggen

Bij de planontwikkeling voor stedelijke (her-) ontwikkelingsprojecten gaat het altijd om een afweging tussen de drie invalshoeken ruimtelijke kwaliteit / beleid, markt en financiële middelen. Ligt de nadruk bij het beleid (programma) en/of kwaliteit, ligt de nadruk bij wat markt, de klant wil, of geven de financiën de doorslag.



Bij de start van een project zal een integrale afweging moeten plaatsvinden welke van deze drie invalshoeken leidend is. Het resultaat van deze afweging zal in het projectvoorstel duidelijk worden verwoord. Daarbij zal - wat betreft de keuzes - ook een relatie worden gelegd met de gemeentelijke (programma)doelstellingen en het totale stedelijke programma / andere projecten. En uiteraard ook de wijze waarop samen wordt gewerkt met andere partijen. Ook bij het opstellen van nieuw beleid op stedelijke niveau die gevolgen heeft voor stedelijke ontwikkelingsprojecten zal deze zelfde afweging inzichtelijk gemaakt moeten worden.

Bij het vaststellen van de uitgangspunten voor ieder stedelijk (her)ontwikkelingsproject zullen wij de integrale afweging maken tussen de drie invalshoeken 'beleid/kwaliteit, markt en middelen/geld' en deze transparant maken door het resultaat op te nemen in het projectvoorstel.

d. Verbeteren rapportage MPG

De rekenkamercommissie heeft twee aanbevelingen gedaan ten aanzien van het Meerjaren Perspectief Grondbeleid (MPG). De eerste heeft betrekking op het specificeren van de geprognosticeerde winst in deel 1 van het MPG en de tweede aanbeveling is om helder inzicht te geven in resultaten en acties.

Een overzicht van de prognose van de gerealiseerde winst was reeds opgenomen in het MPG deel 2 en zal nu ook in deel 1 worden overgenomen.

Al een aantal jaren is in het MPG een verbetering gemaakt om beter inzicht te geven in de relatie tussen de te bereiken doelen van uit de diverse programma's voor woningbouw, bedrijven en kantoren en de betreffende grondexploitaties. De relaties tussen het beleidsdeel van het MPG en de verschillende beleidsdoelen uit de programma's zijn namelijk niet altijd een op een weer te geven. Met dit proces zal worden voortgegaan.

In deel 1 van het MPG zullen wij specificeren wanneer geprognosticeerde winst van projecten wordt verwacht. Daarnaast zullen wij in het MPG uitgebreider ingaan op de relatie tussen de te bereiken doelen van de verschillende beleidsterreinen (wonen en werken) en de uitvoering middels het grondbeleid.

e. Informatievoorziening aan de burgers

Aanbeveling 11 uit het rapport van de rekenkamer geeft aan dat de informatie aan de burger verbeterd moet worden. Vanuit diverse invalshoeken komt de burger in aanraking met het Grondbeleid. Naast de algemene communicatie over de projecten liggen de twee belangrijkste relaties met de burgers op het gebied van de grondverwerving en de gronduitgifte.

Ten behoeve van de grondaankopen, onteigening, wet voorkeursrecht gemeenten worden allerlei communicatiemiddelen gebruikt om de betrokkenen actief te informeren. De dienstverlening aan de klanten zal continu verbeterd en geprofessionaliseerd worden.

Gronduitgifte aan particulieren vindt plaats via bureau kaveluitgifte van het grondbedrijf. Verkoop van bedrijfsterreinen wordt uitgevoerd door het ondernemersloket van EZ.

Beide bureaus hebben veel materiaal beschikbaar om hun klanten te informeren. Ook hierbij wordt steeds vaker moderne middelen van informatievoorziening ingezet. Voor ieder afzonderlijk project wordt een marketingstrategie opgesteld en daarbij wordt een website gebruikt.

Om de burgers te informeren over de inzet van de diverse grondbedrijfinstrumenten zullen wij per project een informatiestrategie opstellen als onderdeel van de algehele communicatie over het project.

5.3 Alternatieve uitgiftvormen

Wij hebben de behoefte om te onderzoeken of de huidige mogelijkheden van gronduitgifte ten behoeve van bedrijventerreinen aangevuld kunnen worden met nieuwe vormen van gronduitgifte. De belangrijkste reden hiervoor is dat nieuwe of andere uitgiftvormen beter aansluiten bij de wensen van de eindgebruikers, waardoor nieuwe en/of bestaande doelgroepen beter kunnen worden bediend. Belangrijke overweging is ook dat bij mogelijk nieuwe uitgiftvormen het onderhoud en het imago van bedrijventerreinen beter valt te regelen, waardoor het bedrijventerein waardevaster, stabiel en duurzamer wordt en ingrijpende herstructurering wordt voorkomen, dan wel wordt uitgesteld.

Hoewel erfpacht nu ook al een bestaande uitgiftvorm is, zal in dit kader worden onderzocht of het structureel inzetten van erfpacht een effectief middel kan zijn om bovenstaande doelstellingen te bereiken. Ook kan gedacht worden aan vormen van combinaties van verkoop en erfpacht (bv. Landlease).

Het onderzoek zal zich niet alleen beperken tot nieuwe en bestaande bedrijfsterreinen. Het is daarnaast ook de bedoeling om na te denken of de nieuwe uitgifte vormen ook toepasbaar zijn op andere stedelijke functies.

In een discussienota 'alternatieve uitgiftvormen' zullen wij voorstellen doen voor het toepassen van andere uitgiftvormen.

6. Overzicht uit te werken beleidsproducten 2010 – 2013

G R O N D B E L E I D	Instrumenten	Uitwerkingen	Bestaand gemeentelijk beleid	(Nieuw) gemeentelijk beleid 2010-2013	Planning	Besluit-Vorming
	VERWERVING EN BEHEER	Reguliere verervingen		Wettelijk kader	Betrekken bij Nota Realisatiestrategieën	2010
Strategische verervingen			Nota strategische verervingen (2007)			
Ontleigening			Wettelijk kader	Betrekken bij Nota Realisatiestrategieën	2010	Raad
WvG			Wettelijk kader	Betrekken bij Nota Realisatiestrategieën	2010	Raad
Tijdelijk beheer en sloop			Wettelijk kader	Betrekken bij actualiseren Beheersverordening	2010	Raad
GROND-EXPLOITATIE	Grondexploitatiebeleid		Beheersverordening (2003)	Actualiseren Beheersverordening	2010	Raad
	Risico-analyse en weerstandvermogen		Beheersverordening (2003) en Nota Weerstandvermogen (2003)	Actualiseren Beheersverordening en Nota Weerstandvermogen	2010 2011	Raad Raad
	MPG		Beheersverordening (2003)	Actualiseren Beheersverordening en Nota Weerstandvermogen	2010 2011	Raad Raad
	Plankosten (VTU)		Nota Herijking VTU (1999)	Actualiseren Nota Planontwikkelingskosten / Voorbereiding, Toezicht, Uitvoering (PCK / VTU)	2010	B & W
GROND-UITGIFTE	Verkoop		Nota Kaveluitgiftebeleid (2004) Afg. Verkoopvoorwaarden (2007) Nota Pijpaalrecht en Gronduitgifte (2007) Nota Vestigingscriteria bedrijventerreinen (2006) Uitvoeringskader reserveringsbeleid en grondprijzen bedrijventerreinen (2004) Erpachtvoorwaarden (2008)	Nota Alternatieve Uitgiftesvormen Nota Erpacht	2011 2011	B & W B & W
	Grondprijzen		Nota Grondprijzebeleid di A (2005) Nota Grondprijzebeleid di B (2009)	Actualiseren Nota Grondprijzebeleid di A Actualiseren Nota Grondprijzebeleid di B	2010 jaarlijks	B & W B & W
KOSTEN-VERHAAL	Anteure overeenkomst		Wettelijk kader			
	Exploitatieplan		Wettelijk kader			
	Bijdrage ruimtelijke ontwikkelingen		Wettelijk kader	Nota bijdrage ruimtelijke ontwikkelingen Uitvoeringsparagraaf structuurvisie	2010	B & W Raad
SAMENWERKING	Samenwerkingsvormen		Nota PPS (deel 1) (2002) Handboek PPS (deel 2) (2009)	Nota Realisatiestrategieën	2010	Raad