

Gemeenteraad moet grondbeleid op hoofdlijnen kunnen controleren

Het Besluit begroting en verantwoording (BBV-2004) verplicht gemeenten vanaf dit jaar bij de begroting en het jaarverslag een programma-plan, respectievelijk een programmaverantwoording op te stellen, voorzien van een paragraaf over het grondbeleid. In deze paragraaf moet B&W bij de begroting aan de Raad expliciet aangeven wat het te voeren grondbeleid in het komende jaar zal zijn om de ruimtelijke planning te kunnen realiseren. Vervolgens zal bij de verantwoording in de paragraaf over het grondbeleid moeten worden gerapporteerd wat er gerealiseerd is en hoe zich dat verhoudt tot de aanvankelijke voornemens.

IR. GERHARD H.J. OUDE VRIELINK
Management consultant bij de adviesgroep Ruimte & Vastgoed van Deloitte, kantoor Amersfoort

Met het BBV wordt beoogd te bereiken dat de Raad het gemeentelijk grondbeleid op hoofdlijnen kan sturen en controleren. BBV-2004 geeft geen stringente voorwaarden voor de wijze waarop het grondbeleid geformuleerd dient te worden. Enkel worden door het BBV-2004 de verplichting en de bedoeling gegeven van de paragraaf over het grondbeleid in de begroting en de verantwoording.

De essentie van de paragraaf grondbeleid betreft de wijze waarop grondeigendom ingezet zal worden bij het behalen van ruimtelijke ontwikkelingsdoelstellingen van de gemeente. In de regel zullen dat meer locaties betreffen en inhoudelijk verschillende vraagstukken behelzen. Het te voeren grondbeleid zal dus, afhankelijk van de situatie, op verschillende manieren inhoud krijgen. Er zal bijvoorbeeld sprake zijn van:

- te verstedelijken landelijke locaties (stadsuitbreiding);
- te herontwikkelen binnenstedelijke locaties (stedelijke 'inbreiding');
- te herstructureren woongebieden (stadsvernieuwing en verbetering na oorlogse woonwijken);
- te herstructureren centrumgebieden;
- te herstructureren bedrijfsgebieden.

Bij dergelijke plannen zal er wat het grondbeleid betreft, een andere strategie gelden. Immers, bij het bepalen van de positie door de gemeentelijke overheid bij te onderscheiden categorieën van locaties, zal een beleidsstandpunt moeten worden ingenomen. Dit nog afgezien van de geldende verschillen in mogelijkheden, prioriteiten en financiële ruimte.

Het BBV-2004 stelt uitsluitend algemene eisen aan de inhoud van de paragraaf over het grondbeleid. Het

grondbeleid kent verschillende invalshoeken die, afhankelijk van de omstandigheden, in meer of mindere mate bij het opstellen van de paragraaf over het grondbeleid aan de orde kunnen komen. Onderstaand worden deze nader aangeduid. Niet alle aan de orde gestelde aspecten zullen bij het inhoud geven aan het grondbeleid voor alle locaties even belangrijk zijn. Onderstaande opsomming moet gezien worden als een algemene oriëntatie op de inhoud van de paragraaf Grondbeleid.

Regelgeving

De Wet op de ruimtelijke ordening (WRO) is gebaseerd op toelatingsplanologie, dat wil zeggen dat een bestemmingsplan aangeeft wat wel en niet mag, maar niet wat moet. De grondeigenaar bepaalt of wat mag, ook werkelijk gebeurt. Of een aangegeven bestemming ook werkelijk wordt gerealiseerd, kan een gemeente slechts zeker stellen door over het grondeigendom te beschikken (actief grondbeleid). In het grondbeleid moet worden aangegeven welke de uitgangspunten zijn voor het toepassen van de belangrijkste juridische instrumenten op het gebied van het grondeigendom: Onteigeningswet en de Wet voorkeursrecht gemeenten. Als een grondeigenaar niet bereid of in staat is een gewenste bestemming te realiseren, terwijl het ten uitvoer brengen van het plan van groot algemeen belang is, is onteigening mogelijk. Voorts kan een gemeente door middel van het vestigen van een voorkeursrecht bij verkoop van grond, preferente koper zijn.

Men dient zich ook te bedenken dat vaststellen van bestemmingsplannen feitelijk een vorm van gemeente-

lijke wetgeving is. De gemeente kan in haar grondbeleid aangeven waar zij in bestemmingsplannen het accent wil leggen en hoe ver zij daarmee wil gaan. De WRO laat de gemeente veel vrijheid aangaande de aard en omvang van de bestemmingsgebieden en de gedetailleerdheid van de relevante bepalingen. Ook mogelijke vrijstellingen, afwijkingen en overgangsbepalingen kunnen van belang zijn bij het formuleren van grondbeleid.

Publiek-private samenwerking (PPS)

Het realiseren van een bestemming is niet noodzakelijk een gemeentelijke taak. Integendeel, veelal zal dit een particulier initiatief zijn of in samenwerking met marktpartijen geschieden. In die situaties behoeft de gemeente geen grondeigenaar te zijn (passief grondbeleid), of kan eventuele gemeentelijke grondeigendom worden overdragen. Er dient dan sprake te zijn van nadere afspraken over de samenwerking. Bij het formuleren van het grondbeleid, dient afhankelijk van de omstandigheden, aangegeven te worden of men de voorkeur geeft aan een publiek-private samenwerking en welke vorm deze samenwerking zal krijgen.

Een PPS kan het karakter hebben van een coalitie tussen private partijen en de overheid, waarbij de taken en verantwoordelijkheden van elk der partijen niet afwijken van de traditionele verdeling tussen een regulerende overheid en handelende private partijen. Een dergelijke traditionele vorm van samenwerken is aan te duiden als een PPS 'avant la lettre'. Immers, alvorens voor het begrip PPS in zwang kwam, maakten gemeenten met opdrachtgevers, zoals particuliere investeerders, beleggers, bouwbedrijven en woningcorporaties, bindende afspraken over de realisatie van haar ruimtelijke ontwikkelingsplannen.

Een publiek-private samenwerking kan ook het karakter hebben van een alliantie. In tegenstelling tot in een coalitie, voegen hierbij de overheid en marktpartijen taken en verantwoordelijkheden in een organisatie samen. Deze samenwerking kan zelfs het karakter hebben van een volledig gezamenlijke onderneming, waarin alle activiteiten en risico's gedeeld worden. Bij dergelijke samenwerkingsvormen moeten gedetailleerde afspraken gemaakt worden over werkverdeling, financiering, besluitvorming en zegen-



Om tot een gezonde financiële basis voor de ruimtelijke ontwikkelingen te komen, zal in het grondbeleid aangegeven moeten worden hoe kosten en opbrengsten in evenwicht zijn en hoe dat evenwicht bewaakt wordt.

schap. Daarbij zij opgemerkt, dat een overheid zich privaatrechtelijk niet mag binden op publiekrechtelijke gebieden.

Een derde vorm van samenwerking tussen overheid en marktpartijen is een PPS met het karakter van een concessie. Dit is het geval wanneer de overheid vanwege haar publieke verantwoordelijkheid, met behoud van haar regietaken, uitvoerende taken die traditioneel als overheidstaken worden gezien aan de markt overlaat. In het bijzonder bij openbare voorzieningen kan een overheid niet alleen het bouwen via een aannemingsovereenkomst aan een particulier bedrijf uitbesteden, ook het (technisch) ontwerp, de financiering en het onderhoud bij het contract aangaande de realisering.

Financiën

De financiële resultaten van ruimtelijke ontwikkelingen bepalen de mogelijkheden van het te voeren grondbeleid. De ruimtelijke programmering bepaalt de omvang en het niveau van de kosten en van de opbrengsten. Grondeigendom en eventuele samenwerkingsafspraken bepalen hoe het resultaat wordt verdeeld tussen overheid en marktpartijen. Om tot een gezonde financiële basis voor de ruimtelijke ontwikkelingen te komen, zal in het grondbeleid aangegeven moeten worden hoe kosten en opbrengsten in evenwicht zijn en hoe dat evenwicht bewaakt wordt. De grondexploitatie-rekeningen in de begroting en de verantwoording geven per gebied, of ontwikkelingslocatie, inzicht in dit financiële evenwicht in de tijd.

Een onderdeel van het financiële aspect van grondbeleid is het tot stand komen van de grondprijzen, inclusief indexeringen en rentetoerekening bij uitgestelde betalingen. De tijdsplanning van de programmering bepaalt de financieringsbehoefte. De mate waarin en de snelheid waarmee uitgaven gevolgd zullen worden door inkomsten, is bepalend voor de invloed van rente en inflatie. In het grondbeleid wordt aangegeven hoe deze factoren beheerst worden en voorkomen wordt dat de financiële mogelijkheden voor een optimale ruimtelijke ontwikkeling beperkt worden door het uitlopen van plannings.

Boekwinsten op vastgoed (een hogere gerealiseerde waarde dan de boekwaarde) en positieve resultaten uit

grondexploitatie-rekeningen bepalen het weerstandsvermogen en de reservepositie van het grondbedrijf. Dit vormt een buffer voor voorzieningen in verband met risico's dan wel voor afschrijvingen van te verwachten negatieve resultaten bij gewenste, maar niet rendabele ruimtelijke ontwikkelingen. Het grondbeleid geeft aan hoe eventuele reserves en het weerstandsvermogen worden aanwend en de prioriteiten die daarbij gelden. In het BBV-2004 is duidelijk aangegeven wat mogelijk is aangaande winstneming en de noodzaak tot het treffen van voorzieningen voor afschrijving en verwachte negatieve resultaten. Het grondbeleid moet hierin inzicht geven.

Kostenverhaal

Kostenverhaal is een belangrijke voorwaarde voor het voeren van een grondbeleid waarin ook derden investeren in de ruimtelijke ontwikkeling (passief grondbeleid). De wijze van samenwerken bepaalt de mogelijkheid voor kostenverhaal van overheidsinvesteringen in de infrastructuur die mede ten behoeve van particuliere grondexploitaties worden gedaan. Hierbij kan de exploitatieverordening een rol spelen. Deze verordening wordt naar verwachting binnenkort vervangen door een wettelijke regeling omtrent een exploitatievergunning. Zeker is dat deze wet formele eisen zal stellen aan de aard, omvang en motivatie van te verhalen kosten. De belangrijkste eisen die aan kostenverhaal gesteld worden zijn:

- aantoonbare causaliteit tussen de te verhalen kosten van infrastructuur en de particuliere investeringen;
- aantoonbaar profijt van de particuliere investeringen van de betreffende infrastructuur;
- aangetoonde proportionaliteit van de te verhalen deel van de kosten in relatie tot het profijt.

Kostenverhaal behoeft daarom een adequate kostenplanning en een goede onderbouwing.

Risico's

Ruimtelijke plannings worden gekenmerkt door lange termijnen, zij staan dus onder invloed van toekomstige omstandigheden waarover bij het maken van plannen onvoldoende duidelijkheid bestaat. De toekomst zal



Voor de regie op het tot stand komen en het handhaven van het grondbeleid, dient het daarmee belaste Grondbedrijf een relevante positie in de overheidsorganisatie in te nemen.

mogelijkheden en bedreigingen met zich meebrengen die bij de planning nog beperkt concreet zijn. Bij het ontwerpen van ruimtelijke ontwikkelingen, worden, zo veel als mogelijk, kansen en mogelijkheden gecreëerd en benut, en moet rekening worden gehouden met risico's. In eerste instantie zal de planning vooral zijn gericht op kansen en mogelijkheden; er is dan sprake van opportunity-management. Naarmate ruimtelijke ontwikkelingen gedetailleerder worden, zullen bij een optimaal opportunitymanagement de mogelijkheden en kansen maximaal zijn benut, en worden de risico's concreter. Risicomanagement is gericht op het ontlopen van deze risico's dan wel het compenseren ervan. Voor de verschillende stadia van ontwikkeling, zal uit het grondbeleid moeten blijken welke kansen en risico's onderkend worden en hoe deze zullen worden geanalyseerd, bewaakt en begeleid.

Organisatie

Concepten voor de ruimtelijke ontwikkeling dienen gebaseerd te zijn op het vastgestelde grondbeleid en daaraan te worden getoetst. Voor de regie op het tot stand komen en het handhaven van het grondbeleid, dient het daarmee belaste Grondbedrijf een relevante positie in de overheidsorganisatie in te nemen. Deze positie betreft zowel de plaats in de ambtelijke hiërarchie als de positie in de afwegings- en besluitvormingsprocedures. Dit geldt ook bij publiek-private samenwerkingsverbanden. Bij een PPS zal nader overeengekomen moeten worden hoe de positie en de zeggenschap van de overheid organisatorisch en procedureel gestalte krijgt. Ook dit is een aspect van grondbeleid.

In het verlengde van de actualisering van de grondexploitatie-rekeningen dient het Grondbedrijf met BBV-2004 dus een extra bijdrage te leveren aan de jaarlijkse begrotings- en verantwoordingscyclus. Zeker in het begin vraagt dit een extra inspanning, niet alleen voor het Grondbedrijf, maar voor alle ambtelijke geledingen die betrokken zijn bij het tot stand komen van ruimtelijke ontwikkelingen. Het is van belang dat het grondbeleid in brede kring wordt begrepen en gedragen. Het verdient daarom aanbeveling het grondbeleid in projectverband tot stand te laten komen. Dat hierbij een intensieve bestuurlijke betrokkenheid noodzakelijk is, behoeft geen betoog.