

## Notitie actief grondbeleid/ strategische verwervingen

(Sector Werken & Vastgoed 24 april 2001)

### 1. Inleiding

Op dit moment worden voorbereidingen getroffen om te komen tot een nieuw structuurplan voor de gemeente Deventer. Dit structuurplan sluit aan bij de uitgangspunten van de Vijfde Nota op de Ruimtelijke Ordening zoals deze door het kabinet is vastgesteld.

Het nieuwe structuurplan zal het ruimtelijk beleid op hoofdlijnen voor het grondgebied van de gemeente Deventer voor de periode tot 2025 omvatten.

Een van de wezenlijke vragen die als afgeleide van het structuurplan beantwoord moet worden is de rol die de gemeente bij de totstandkoming van de ruimtelijke (en economische) processen wil spelen teneinde haar gestelde doel- en taakstellingen te bereiken. Cruciaal hierbij is de vraag welke ruimtelijke (en economische) processen daadwerkelijk te sturen zijn, hoe de gemeente deze processen kan beïnvloeden en in welke mate de gemeente hier gebruik van wil maken.

Om de publieke dimensie van de ruimtelijke ordening veilig te stellen en een optimale allocatie van de schaarse grond te bereiken is het essentieel dat de overheid de regie voert bij de realisatie van het ruimtelijk beleid om daarmee voor de gemeente essentiële functies herkenbaar aanwezig te laten zijn in de planuitwerking. Het is overduidelijk dat de verschillende ruimtelijke processen hun eigen dynamiek hebben, waarbij ook de markt in hoge mate bijdraagt aan de realisatie van ruimtelijke invullingen op met name het gebied van bedrijventerreinen, woningbouwlocaties en in mindere mate van maatschappelijke voorzieningen.

De ruimtelijke regiefunctie kan enerzijds worden verkregen door het inzetten van de aan de overheid toegewezen publiekrechtelijke instrumenten van structuur- en bestemmingsplannen en vergunningen en de daarbij behorende democratische, openbare besluitvormingsprocessen. Deze publiekrechtelijke instrumenten zien echter op de sturing van ruimtelijk relevante kwesties. Belangrijke aan de ruimtelijke inrichting verbonden gemeentelijke doelstellingen kunnen middels de inzet van enkel publiekrechtelijke beleidsinstrumenten in onvoldoende mate worden bereikt. Hierbij valt bijvoorbeeld te denken aan de doelstellingen op het gebied van volkshuisvesting (differentiatie koop- of huurwoningen, prijsdifferentiatie, her-differentiatie van de woningvoorraad), stedenbouw (architectonische en ruimtelijke kwaliteit, integraliteit), economische en sociaal beleid (segmentering) en milieudoelstellingen (duurzaamheid, milieu, water, ecologie, plattelandsvernieuwing). Daarnaast is van belang een volledig verhaal van gemeentelijke plankosten, het inzetten van winsten voor binnen- en buitenplanse verevening en de tijdigheid van het planproces (vermijden van tijdverlies).

Om de met de ruimtelijke inrichting verbonden taak- en doelstellingen te bereiken heeft de gemeente Deventer de laatste 10-15 jaar steeds geprobeerd de veranderingen in het grondgebruik te laten corresponderen met wijzigingen in de maatschappelijke ontwikkelingen en de daarmee gepaard gaande ruimtelijke behoeften. Steeds ging de inzet van publiekrechtelijke instrumenten bij voorkeur hand in hand met het door de gemeente gevoerde actief grondbeleid. Door de inzet van de bij het actief grondbeleid behorende privaatrechtelijke beleidsinstrumenten heeft de gemeente in hoge mate het niveau, de omvang en het tempo van de fasering van de te ontwikkelen locaties ten behoeve van bedrijven, woningbouw en algemene voorzieningen kunnen bepalen. Hierbij heeft zij een groot aantal nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen geïnitieerd door op een slagvaardige wijze te anticiperen op ruimtelijke plannen door risicodragend gronden aan te kopen deze opnieuw in te richten en uit te geven aan marktpartijen. Hierbij ging het zoveel mogelijk om het zelfstandig voeren van een grondexploitatie. De commerciële marktbenadering van de gemeente Deventer heeft ertoe geleid dat er in het algemeen sprake is geweest van een tijdige realisering van de gewenste functies op de beoogde locaties en van een maximaal kostenverhaal. Bijkomend voordeel is dat de bestemmingswinsten van met name uitleglocaties konden worden ingezet ter bevordering van de investeringen elders in de stad. Hierbij moet worden gedacht aan de aanleg van bovenwijkse voorzieningen, realisatie van maatschappelijke functies, stadsvernieuwing ect.. Door deze verevening komen de bestemmingswinsten indirect ten goede aan burgers en bedrijven en niet aan toevallige grondeigenaren, ontwikkelaars of speculanten.

Door een privaatrechtelijke positie (= grondpositie) kan de relatie ten opzichte van marktpartijen en de regierol van de gemeente derhalve substantieel worden versterkt. Het privaatrechtelijke deel is waar het betreft grondverwerving, gebaat bij vertrouwelijkheid en beslotenheid ten einde te voorkomen dat ontwikkelaars in staat worden gesteld grondposities in te nemen, daarmee de gemeente op een onoverbrugbare achterstand zettend.

In verband hiermee kan tevens gewezen worden op de recentelijk door de regering aan de Tweede kamer aangeboden Nota Grondbeleid (min. van VROM). In deze nota wordt onderstreept dat het voeren van een actief grondbeleid afhankelijk is van de specifieke situatie en een keuze is van de betrokken overheid (in casu de gemeente). In verband hiermee dient het bestaande instrumentarium van grondbeleid te worden versterkt, zowel voor waar het betreft het actief als het faciliterend grondbeleid. Een en ander steeds vanuit de opvatting dat de regierol essentieel is. Hiermee is het voeren van een actief grondbeleid nog immer steeds zeer actueel.

Gelet op het in voorbereiding zijnde structuurplan, de ontwikkelingen op de grondmarkt, de landelijke ontwikkelingen rond het grondbeleid en het belang voor de gemeente van een slagvaardig, actief en op de markt gericht optredend grondbedrijf is het thans zaak beleidskeuzes te maken teneinde de door de gemeente gestelde taak- en doelstellingen ook in de toekomst te bereiken.

In deze notitie wordt achtereenvolgens ingegaan op het gevoerde gemeentelijk beleid (paragraaf 2), de toepasbaarheid en onvolkomenheid van de huidige instrumenten van grondbeleid (paragraaf 3), de landelijke ontwikkelingen (paragraaf 4), de verwervingsstrategieën (paragraaf 5, 6) en de risicobenadering (paragraaf 7) om tot slot te komen tot oplossingsrichtingen om de gemeentelijke regierol ook in de toekomst afdoende te waarborgen.

## **2. Het gemeentelijk beleid**

In de door de raad vastgestelde nota Grondbeleid 1998 van de gemeente Deventer is geconstateerd dat de beschikbaarheid van grond, als schaars goed een essentiële schakel vormt in de snel veranderende ruimtelijke ordening van Nederland. De ruimtelijke ambities van publieke en private partijen die onder meer voortvloeien uit het verstedelijkingsbeleid hebben het aantal partijen dat zich op de grondmarkt begeeft, doen toenemen. Derhalve bestond meer dan ooit de noodzaak om middels het grondbeleid op die dynamiek in te spelen c.q. daarop te anticiperen teneinde van gemeentewege een duidelijke regie op de ruimtelijke ontwikkelingen te kunnen blijven voeren. De nota Grondbeleid bood de basis, voorwaarden en uitgangspunten, voor de wijze waarop de gemeente haar wettelijke grondbeleidsinstrumenten heeft ingezet en waarlangs de strategische ontwikkeling van het grondbeleid de afgelopen jaren plaats kon vinden.

Sinds het verschijnen van de nota Grondbeleid 1998 hebben de geschetste ontwikkelingen zich in toenemende mate voorgedaan. Voor ontwikkelaars en beleggers is de ontwikkeling van woongebieden in commercieel opzicht namelijk steeds aantrekkelijker geworden vanwege de nog steeds grote belangstelling voor koopwoningen, de relatief lage rentestand en de gunstige economische vooruitzichten. Gevolg hiervan is een steeds grotere inmenging van de vastgoedbranche op de grondmarkt, overigens inmiddels niet alleen waar het betreft woningbouwlocaties, maar ook op potentiële bedrijvenlocaties. Alle tekenen wijzen erop dat de gemeente in de toekomst steeds vaker zal worden geconfronteerd met particuliere grondeigendom en het daaruit voortvloeiend beroep op zelfrealisatie en bouwclaims. Meer dan ooit tevoren is dan ook de noodzaak aanwezig, wil de gemeente haar regiefunctie kunnen blijven waarmaken, om voldoende posities op de grondmarkt in te nemen. De mate waarin de gemeente de regiefunctie kan waarmaken hangt immers niet alleen af van haar onderhandelingsvaardigheden, maar zeker van haar onderhandelingspositie.

Dit laatste temeer nu is gebleken dat de wettelijke instrumenten van grondbeleid tekortschieten om de gemeentelijke doel- en taakstellingen te bereiken (zie hiervoor ook paragraaf 3). Grondeigendom kan de onderhandelingspositie in hoge mate versterken, reden waarom het actief grondbeleid duidelijke impulsen behoeft in de vorm van een strategisch verwervingsbeleid.

Hiervoor werd gesproken over de regiefunctie van de gemeente. Met nadruk zij erop gewezen dat in dit kader onder regie niet wordt verstaan dat een gemeente in haar eentje sturing geeft aan het ruimtelijke proces. De ontwikkeling gaat veeleer de kant op van meezijdige netwerksturing waarbij de gemeente slechts één van de actoren is in een netwerk van relaties. Dit stelt hoge eisen aan de gemeente, niet enkel t.a.v. de te volgen formele procedures, maar ook t.a.v. het intern gemeentelijk procesmanagement. Het effectief inzetten van de verschillende beleidsinstrumenten vereist een goede samenwerking tussen de verschillende gemeentelijke onderdelen. Complicerende factor is dat bij het maken van afspraken met marktpartijen er een spanningsveld kan ontstaan met de openbare besluitvorming en de klassieke taken van de gemeente. De gemeente zal haar rol in de publieke besluitvorming en haar rol als marktpartij goed moeten scheiden, zodat er bij derden geen misverstanden kunnen ontstaan.

### **3. Toepasbaarheid van het beschikbare instrumentarium.**

Hiervoor is geconstateerd is dat we de afgelopen jaren in toenemende mate worden geconfronteerd met inmenging van private partijen op de grondmarkt. De regierol van de gemeente in de uitvoering van ruimtelijke plannen komt hiermee onder druk te staan en dit kan tot gevolg hebben dat we door de – toevallige - eigendomsverhoudingen worden gedwongen samen te werken met partijen die we zelf niet gekozen zouden hebben. Inmenging heeft bovendien tot gevolg dat de prijzen van met name agrarische gronden fors zijn en zullen blijven stijgen.

Om het grondbeleid gestalte te geven heeft de gemeente thans de beschikking over het volgende instrumentarium:

- het zelf actief zijn op de grondmarkt (actief grondbeleid);
- het toepassen van de Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg);
- het vaststellen van bestemmingsplannen;
- het sluiten van samenwerkings/ exploitatieovereenkomsten;
- het toepassen van de onteigeningswet;
- het heffen van baatbelasting

#### *Wet voorkeursrecht gemeenten*

In 1996 is de gewijzigde Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg) in werking getreden. Bedoeling van de Wvg was de gemeentelijke regierol te versterken en prijsopdrijving tegen te gaan.

Kern van de Wvg vormt artikel 10 dat met zoveel woorden stelt dat indien op een onroerende zaak door de gemeente een voorkeursrecht is gevestigd de eigenaar, indien hij voornemens is zijn onroerende zaak te vervreemden deze eerst aan de gemeente dient aan te bieden en derhalve niet meer vrij is om de eigendom aan derden over te dragen.

Het voorkeursrecht is een nuttig maar passief instrument, omdat het initiatief tot verkoop bij de eigenaar blijft rusten. De gemeente komt alleen in beeld als de eigenaar tot verkoop wil overgaan. Daarbij komt nog dat het voorkeursrecht alleen gevestigd kan worden wanneer het toekomstig gebruik van de grond afwijkt van de huidige bestemming en aan de gronden een niet agrarische bestemming is toegedacht. Binnen twee jaar moet er een planologisch kader zijn vastgesteld in de vorm van een structuur- en/ of bestemmingsplan.

#### *Kostenverhaal, exploitatieverordening, baatbelasting*

De toegestane instrumenten om te komen tot kostenverhaal zijn actief grondbeleid, middels de exploitatieverordening en via een baatbelasting. Uit de rechtspraak is gebleken dat enkel via actief grondbeleid kan worden gekomen tot volledig kostenverhaal.

De kern van kostenverhaal via de exploitatieverordening en de baatbelasting is er steeds in gelegen dat aangetoond moet worden dat de in exploitatie genomen percelen door de ontwikkelingen gebaat zijn. Via de exploitatieverordening kunnen niet alle kosten verhaald worden. Met name de kosten van bovenwijkse voorzieningen vallen vaak buiten de te verhalen kosten. Verder is het sluiten van een privaatrechtelijke overeenkomst op grond van de exploitatieverordening (exploitatieovereenkomst) niet afdwingbaar en blijft de uitkomst van het kostenverhaal hiermee altijd een onderhandelingsresultaat.

Aan het systeem van baatbelasting zijn belangrijke nadelen verbonden. Via een baatbelasting kunnen enkel die kosten van voorzieningen van openbaar nut worden verhaald waardoor onroerende zaken direct gebaat zijn. Bovendien dienen, op straffe van onverbindendheid (van de baatbelastingverordening) alle onroerende zaken (en daarmee ook de bestaande bebouwing) in de toerekening van de verhaalbare kosten te worden betrokken. Voorts leidt toepassing van een baatbelasting tot een veelheid aan administratieve en vaak juridische procedures met ongewisse uitkomsten.

Om kosten te kunnen verhalen via hetzij de exploitatieverordening, hetzij het instrument van baatbelasting dient de gemeente tijdig, te weten voordat met de aanleg van voorzieningen van openbaar nut wordt aangevangen een (aangevuld) bekostigingsbesluit vast te stellen.

#### *Onteigening*

Indien een particulier niet bereid en in staat is de toegedachte bestemming te realiseren kan de gemeente als ultimum remedium een onteigeningsprocedure opstarten. Het onteigeningsinstrument is een zeer ingrijpend instrument waar de nodige procedurele risico's aan zijn verbonden. Zo is een onteigeningsprocedure een langdurige en blijft de uitkomst van een procedure ongewis. Daarnaast zal een onteigeningsprocedure meestal tot de nodige vertraging in de planning leiden, mede gelet op het feit dat eerst op basis van een uitgewerkt bestemmingsplan een onteigeningsprocedure opgestart kan worden. Voorts zal een particulier niet op voorhand melden dat hij niet mee wil werken aan de realisatie van de door de gemeente gedachte bestemming en blijkt eerst tijdens de onderhandelingen dat partijen niet tot elkaar komen. Met name ook in die gevallen waarbij een deel van de te realiseren openbare voorzieningen op het particuliere perceel zijn geprojecteerd kan dit tot vertraging en extra kosten voor de gemeente leiden.

#### *Publiekrechtelijke instrumenten*

Voor het vormgeven van het grondbeleid is uiteraard een optimale afstemming met en maximale toepassing van de mogelijkheden die de bestaande (publiekrechtelijke) instrumenten bieden van belang. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan het kiezen voor het al dan niet deels uitwerken van een bestemmingsplan met uitwerkingsbevoegdheid ect..

## **4. Landelijke ontwikkelingen grondbeleid**

In de periode voorafgaand aan de invoering van de Vierde Nota op de Ruimtelijke Ordening en de daaropvolgende Vierde Nota op de Ruimtelijke Ordening Extra (VINEX), waren gemeenten vanwege de economische situatie terughoudend geworden op de grondmarkt.

Toen de plaats van de VINEX locaties in de VROM nota's exact bleek te zijn aangegeven werden veel ontwikkelaars als het ware uitgenodigd tot het innemen van strategische grondposities.

Bij de realisatie van de VINEX taakstelling is in veel gevallen gebleken dat vanwege het in toenemende mate innemen van grondposities door marktpartijen de bestaande instrumenten van grondbeleid in de praktijk onvoldoende zijn voor gemeentes om afdoende gestalte te geven aan haar actieve grondpolitiek, voor die exploitatiegebieden waar sprake is van inmenging.

Voornoemde ontwikkelingen hebben de discussie over het grondbeleid weer hoog op de politieke agenda gezet.

De discussie rond het grondbeleid heeft geleid tot initiatieven om te komen tot wetswijziging.

Voorgestelde aanpassingen betreffen

- de Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg), met name de zgn. artikel 26 ontduikingsconstructies betreffende de aanbiedingsplicht aan de gemeente, alsmede het verruimen van de verschillende termijnen;
- Artikel 49 Wet op de ruimtelijke ordening (Wro) (planshade), met name waar het betreft de afwenteling van planshadekosten op derden betrokken bij de exploitatie;
- Verhaal van grondexploitatiekosten; met name het onderzoek naar een nieuwe wettelijke regeling (wetsvoorstel grondexploitatieheffing).
- Versterken, vereenvoudigen en versnellen van het instrument van onteigening

### *Wet voorkeursrecht gemeenten*

Artikel 26 van de Wvg bevat de bepaling dat de gemeente de nietigheid kan inroepen van rechtshandelingen die zijn verricht met de kennelijke strekking afbreuk te doen aan het gemeentelijk voorkeursrecht.

Marktpartijen zijn uiterst creatief gebleken in het creëren van constructies om het voorkeursrecht van de gemeente te ontduiken. Met name de figuur van de economische eigendomsoverdracht is hiertoe aangewend. Hierbij wordt het risico van de grond overgedragen maar niet de juridische eigendom. Eerst indien de bestemming is gerealiseerd (en daarmee het voorkeursrecht vervallen) wordt de eigendom overgedragen.

De minister van Vrom heeft reparatiewetgeving voorbereid ter reparatie van dit artikellid. Dit voorstel is echter onder verwijzing naar de uitspraak van het Hof Amsterdam in de zaak Leidsche Rijn ingetrokken. Inmiddels heeft de Hoge Raad in cassatie bepaald dat de voorgestane constructie onder omstandigheden is toegestaan. Hiermee komt het doel van de Wvg, het versterken van de gemeentelijke regierol en het tegengaan van prijsopdrijving andermaal onder druk te staan en blijft reparatiewetgeving op korte termijn noodzakelijk.

### *Artikel 49 Wro (planschade)*

Een manier om de risico's van de gemeente bij een planologische wijziging te beperken is het afwentelen van planschadekosten op andere partijen. Recente rechtspraak heeft geleerd dat een bereidverklaring om de planschadekosten te dragen als voorwaarde gehanteerd mag worden als voorwaarde voor medewerking aan wijziging van het bestemmingsplan

Opgemerkt moet worden dat het uitspraken van de lagere rechter betreft. Ook hier moet een definitieve uitspraak van de HR en/ of wetgeving afgewacht worden.

### *Kostenverhaal*

Het verhaal van grondexploitatiekosten is zoals geschetst op dit moment onvoldoende geregeld in de wetgeving. De gemeente heeft thans geen directe mogelijkheid onwillige private partijen te dwingen tot een bijdrage aan bepaalde grondexploitatiekosten, zoals de kosten van bovenwijkse voorzieningen waardoor het exploitatiegebied mede is gebaat. Ook voor de verevening van grondwaarden in een exploitatiegebied bestaat geen wettelijke regeling.

Het kan bijvoorbeeld voorkomen dat private partijen die relatief goedkopere weiland- of akkerpercelen hebben gekocht niet instemmen met verevening van de waarden van hun gronden met de door de gemeente elders in het plangebied duur verworven percelen. Daarnaast is de bestaande wettelijke regeling (artikel 42 Wro (exploitatieverordening), artikel 222 Gemeentewet (baatbelasting)) onduidelijk, hetgeen tot juridische procedures leidt.

Inmiddels zijn voorstellen uitgewerkt om te komen tot grondexploitatieheffing dan wel een exploitatievergunning die als aanvulling zal dienen op het huidige kostenverhaalsinstrumentarium. Ook is een bij het wetsvoorstel behorende lijst met kostensoorten gepresenteerd, die meer duidelijkheid schept over de vraag welke kosten kunnen worden gerekend tot de verhaalbare exploitatiekosten.

### *Nota Grondbeleid VROM*

Inmiddels is de minister van VROM in het kader van de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening met nadere voorstellen gekomen, verwoord in de Nota Grondbeleid. In deze nota is onder meer voorzien in de invoering van een grondexploitatiewet. Voorzien kan echter worden dat de voorstellen, gelet op hun politieke gevoeligheid een lange proceduretijd zullen kennen.

Reden waarom onder meer de VNG blijft pleiten voor duidelijkheid op korte termijn in wetgeving van met name de reparatie van de Wvg, het kostenverhaal en de Onteigeningswet.

## 5. Verwervingsstrategie.

### *Soorten verwervingen*

Binnen het grondbedrijf worden verschillende soorten verwervingen onderscheiden.

### Reguliere verwervingen.

Deze vinden plaats in gebieden waarvoor door de gemeenteraad een exploitatiebegroting is vastgesteld (zie bijlage 1).

### Anticiperende verwervingen.

Deze vinden plaats in gebieden waar door de provincie en/of gemeenteraad via planfiguren (streekplan, structuurplan (-visie of masterplan) inhoudelijke uitspraken over de gewenste ontwikkeling van het plangebied zijn gedaan, maar waarvoor nog geen exploitatiebegroting is vastgesteld. Veelal bestaat er wel een indicatieve prognose (zie bijlage 2).

### Strategische verwervingen.

Deze vinden plaats in gebieden waarvoor de gemeenteraad nog geen uitspraken heeft gedaan en waar het grondbedrijf vooruitlopend op uitspraken een grondpositie wil verwerven, omdat de verwachting bestaat dat zich op (langere) termijn ontwikkelingsperspectieven aandienen.

Hiervoor is geconstateerd dat het meer dan ooit tevoren de noodzaak voor de gemeente aanwezig is, tijdig voldoende grondposities in te nemen, wil zij haar regiefunctie op de grondmarkt kunnen blijven waarmaken. Hiertoe is het met name van belang beleid te ontwikkelen met betrekking tot de totstandkoming van strategische verwervingen.

### *Uitvoering van het strategisch verwervingsbeleid*

Om het strategisch verwervingsbeleid gestalte te kunnen geven is een strikt vertrouwelijke behandeling van transacties onontbeerlijk. Voorts is het een vereiste dat de gemeente als speler op de markt slagvaardig moet kunnen opereren. Dit impliceert dat uit organisatorisch oogpunt zowel bestuurlijk als ambtelijk een aantal kaders bepaald dienen te worden waarbinnen het beleid gestalte kan worden gegeven. Hiertoe de volgende voorstellen:

### *Bestuurlijke besluitvorming*

Het vigerende delegatiebesluit geeft aan dat het college van Burgemeester en Wethouders onder meer bevoegd is tot het nemen van besluiten tot aankoop van onroerend goed en het sluiten van overeenkomsten dienaangaande echter onder voorbehoud dat een en ander is gebaseerd op de door de Raad beoogde stedenbouwkundige ontwikkelingen. Gelet op de laatstgenoemde beperking biedt het huidige delegatiebesluit onvoldoende basis om strategische verwervingen door het college van Burgemeester en Wethouders te laten verrichten, nu de Raad, behoudens het vaststellen van de startnotitie voor het nieuwe structuurplan, op nog geen enkele wijze een stedenbouwkundige visie/richting heeft vastgesteld in het kader van het nieuwe structuurplan.

Vanuit de gedachte dat vertrouwelijk en slagvaardig handelen noodzakelijk is ligt het voor de hand om het college van Burgemeester en Wethouders aan te wijzen als bevoegd bestuursorgaan, waarbij strategische verwervingen plaats vinden binnen de in deze notitie geschetste kaders.

De gemeenteraad zal periodiek (2x per jaar) vertrouwelijk geïnformeerd via de vastgoedrapportage (voorjaarsnota) en de najaarsmarap.

Hiertoe stellen wij u voor het delegatiebesluit te herzien c.q. te verruimen.

### *Ambtelijk*

Hoewel de coördinatie en de uitvoering van het verwervingsbeleid geschiedt door de Sektor Werken & Vastgoed, dient een integrale aanpak uitgangspunt te zijn. Hierbij moet rekening worden gehouden met zowel het grondbeleid als het ruimtelijk en financieel beleid. Met het oog daarop zal een fiatteringsgroep worden geformeerd bestaande uit het sectorhoofd Werken en Vastgoed, het sectorhoofd Ruimte Milieu en Wonen alsmede het hoofd financiën en de wethouder (portefeuillehouder), welke fiatteringsgroep initiatieven met betrekking tot strategische verwervingen dient te fiatteren. Randvoorwaarde is dat de fiatteringsgroep zonodig op zeer korte termijn bijeen moet kunnen komen.

De fletteringsgroep zal de initiatieven toetsen aan het bestemmingsrisico, het tijdsrisico en het prijsrisico (zie hiertoe nader paragraaf 7).

De organisatie/procedure ziet er samengevat als volgt uit:

1. coördinatie strategische verwervingen sector Werken & Vastgoed
2. goedkeuring fletteringsgroep strategische verwervingen
3. besluitvorming B&W
4. informeren commissie RWO in eerstvolgende vergadering

Conform de nota grondbeleid worden eigendommen buiten exploitatie ingebracht in twee complexen, namelijk het complex Stedelijk Onroerend Goed buiten exploitatie en Agrarisch Onroerend Goed. Gezien het karakter van de strategische aankopen zullen strategische aankopen naar verwachting primair in het complex Agrarisch Onroerend Goed worden ingebracht. Indien sprake is van strategische verwervingen in stedelijk gebied, zullen deze ingebracht worden in het complex Stedelijk Onroerend Goed.

## 6. Algemene beginselen inzake financiering en dekking.

Bij de wijze van financiering en dekking van uitgaven alsmede de wijze van administratieve verantwoording wordt zoveel mogelijk aansluiting gezocht bij de systematiek, zoals die in de nota grondbeleid en de daarop aansluitende vastgoedrapportage staat beschreven.

Met het begrip dekking wordt bedoeld dat de met de verwervingstransactie gemaakte kosten afgedekt zullen moeten worden via de exploitatie. Daarbij zijn, gekoppeld aan de onderscheiden types van verwervingen ook drie types van exploitaties te onderscheiden.

Reguliere verwervingen	Anticiperende verwervingen	Strategische verwervingen
- Dekking via Grondexploitatie	<u>Tot moment inbreng in grondexploitatie</u> - Aankoopkosten + rentekosten + resultaat tijdelijke exploitatie activeren <u>Inbreng in grondexploitatie</u> - Geactiveerde kosten inbrengen in grondexploitatie	<u>Tot moment inbreng in grondexploitatie</u> - Aankoopkosten + rentekosten + resultaat tijdelijke exploitatie activeren <u>Inbreng in grondexploitatie</u> - Tegen jaarlijks vast te stellen gemiddelde m2 prijs

De regulier verworven objecten zullen rechtstreeks ten laste van de door de gemeenteraad vastgestelde grondexploitaties worden gebracht. Anticiperende aankopen zullen worden geactiveerd in afwachting van inbreng in de nog door de gemeenteraad vast te stellen grondexploitatie. Strategische verwervingen worden voorshands als beleggingsobject behandeld. Deze objecten zullen later tegen een jaarlijks vast te stellen inbrengwaarde worden ingebracht in de door de gemeenteraad vast te stellen grondexploitatie. Deze inbrengwaarde kan bijvoorbeeld worden bepaald op basis van de gemiddelde verwervingskosten van alle in de afgelopen drie jaar anticiperend en actief verworven gronden. Met andere woorden, het in eerste instantie via vreemd vermogen te financieren werkkapitaal wordt geleidelijk vervangen door een uit eigen vermogen samengesteld werkkapitaal. Via een dergelijke werkwijze wordt de continuïteit van het vastgoedproductieproces gewaarborgd terwijl de risico's voor de gemeente worden geminimaliseerd.

## 7. Risicobenadering, financiering en kredietverlening en financieel beheer van strategische verwervingen.

### *Risicobenadering*

#### Weerstandsvermogen

Met het begrip weerstandsvermogen wordt in dit kader bedoeld op de mate waarin het vastgoedbedrijf in staat is mogelijke risico's, die worden gelopen met het uitvoeren van strategische verwervingen, financieel af te kunnen dekken, zonder dat dit de continuïteit van het vastgoedbedrijf in gevaar brengt.

Beantwoording van deze vraag is alleen mogelijk als duidelijk is om welke risico's het gaat, hoe de omvang van die risico's bepaald worden en vastgesteld kan worden hoe ze afgedekt kunnen worden.

Met betrekking tot strategische verwervingen zijn feitelijk drie soorten risico's te onderscheiden, namelijk:

- Bestemmingsrisico, hetgeen inhoudt dat er in de toekomst niet de verwachte bestemmingswijziging zal plaatsvinden waardoor de potentiële waardestijging niet zal optreden
- Tijdsrisico, inhoudende dat de periode tussen aankoop en in exploitatie nemen zodanig lang is dat de historische aankoopprijs inclusief het renteverlies minus de resultaat van de tijdelijke beheerexploitatie niet door de toekomstige grondexploitatie afgedekt kan worden
- Prijrisico, inhoudende dat de waarde waartegen de gronden zijn verworven een toekomstige rendabele exploitatie niet of slechts gedeeltelijk mogelijk maakt.

#### *Bepaling van de omvang van het risico*

In de bedrijfseconomie worden meerdere waarderingsgrondslagen gehanteerd. Formeel is de gemeente gehouden haar activa op basis van historische aanschafwaarde, eventueel verminderd met afschrijving en vermeerderd met rente, te waarderen. Bij de waardering van de verschillende soorten risico's kunnen echter andere waarderingsgrondslagen worden toegepast.

#### Waardering tegen opbrengstwaarde

Door waardering tegen opbrengstwaarde kan het bestemmingsrisico worden bepaald door de geactiveerde waarde van het onroerend goed te vergelijken met de waarde die op dat moment in de vrije markt voor het onroerend goed kan worden verkregen. Periodieke hertaxaties van de in het complex Stedelijk Onroerend Goed buiten exploitatie en het complex Agrarisch Onroerend Goed opgenomen gronden levert dit inzicht op. Voorgesteld wordt om een dergelijke taxatie eenmaal in de drie jaar uit te voeren en op basis daarvan het aanwezige bestemmingsrisico vast te stellen. Daarbij ligt een nadere classificatie van onroerend goed, samenhangende met de mate van onzekerheid over de toekomstige bestemming voor de hand.

#### Waardering tegen bedrijfswaarde

Door waardering van de gronden tegen bedrijfswaarde ontstaat inzicht in hoeverre voortzetting van de lopende exploitatie van de onderneming (op basis van bestaande functie) tot financiële risico's voor de gemeente leidt. Hierbij dient aansluiting gezocht te worden bij het type onderneming dat wordt gevoerd. Om vergelijking met andere gronden mogelijk te maken dient de waarde van de onderneming herleid te worden tot een grondprijs. In de meeste gevallen betreft het uiteraard agrarische bedrijven.

#### Waardering tegen potentiële grondexploitiewaarde

Door periodiek op basis van indicatieve grondexploitaties vast te stellen in hoeverre een toekomstige rendabele exploitatie mogelijk zal zijn kan het prijs- en tijdsrisico worden bepaald. Opgemerkt moet worden dat deze waardering van het risico betrekkelijk is omdat er, naast de waarde van de in te brengen gronden, nog vele andere factoren zijn die het uiteindelijke exploitatieresultaat bepalen. Indien bij een voorgenomen verwerving het risico op deze wijze wordt bepaald zal een globale financiële verkenning worden opgesteld op basis waarvan inzicht in de potentiële grondexploitiewaarde kan worden verkregen.

#### *Afdekking van de risico's*

Bij het afdekken van de risico's kan een onderscheid worden gemaakt in twee strategieën, namelijk:

1. Gedeeltelijke of gehele afdekking van het risico middels de aankooptransactie
2. Afdekken risico na uitvoering van de aankooptransactie



Via de aankooptransactie kan het risico gedeeltelijk worden afgedekt door in de toekomst een gelijke handelswijze te betrachten als particuliere ontwikkelaars hanteren. Zij kopen met name agrarische gronden, waarvan de toekomstige bestemming nog ongewis is, aan door bij aankoop slechts een klein gedeelte van de koopsom (ca. 25%) te betalen. Het resterende deel van de koopsom wordt betaald nadat via definitieve vaststelling van het bestemmingsplan zekerheid over de toekomstige bestemming bestaat.

Afdekking van de risico's na uitvoering van de aankooptransactie doet een beroep op het weerstandsvermogen van het vastgoedbedrijf. Door periodiek de geactiveerde waarde van de gronden af te zetten tegen de opbrengst-, bedrijfs- en toekomstige grondexploitatie waarde, ontstaat inzicht in het potentiële risico, dat het vastgoedbedrijf mogelijk loopt. Dit risico moet worden afgedekt door een voldoende omvang van de reserves van het vastgoedbedrijf. Om geen vermenging te krijgen met de risico's die voortvloeien uit de in exploitatie genomen gebieden, wordt het volgende voorgesteld.

- De huidige algemene reserve grondexploitaties vormt het weerstandsvermogen voor alle risico's uit hoofde van in exploitatie genomen gebieden alsmede voor investeringen van exploitaties waar door de Raad voorbereidingskredieten zijn verstrekt. Dit is overigens conform de huidige praktijk en sinds 1997 door de Raad genomen besluiten inzake het beheer van het vastgoedbedrijf.
- De huidige algemene reserve onroerende zaken die het weerstandsvermogen vormt voor het eigendom en beheer van de complexen stedelijk onroerend goed (inclusief de agrarische gronden) en het erfpachtscomplex, uit te breiden met de risico-afdekking voor strategische verwervingen.

Hiertoe hoeft geen aanvullende besluitvorming plaats te vinden inzake de instelling van de reserves. Jaarlijks dient op basis van de hiervoor beschreven risicobenadering de omvang te worden vastgesteld van het weerstandsvermogen dat nodig is om het geïnvesteerd vermogen af te dekken. Dit impliceert dat de omvang van het weerstandsvermogen (i.c. de algemene reserve onroerende zaken) kan stijgen of dalen. De reserve wordt gevoed uit de exploitatie-opbrengsten van het beheer van de strategische eigendommen alsmede waardevermeerderingen van de eigendommen bij inbreng in grondexploitaties. Voor dit laatste zal een uitwerking plaats vinden die in overeenstemming is met de Gemeentelijke Comptabiliteitsvoorschriften.

Hierna wordt in het onderdeel kredietverlening en financieel beheer hier verder op ingegaan.

#### *Financiering*

Het financiële risico wordt vaak ten onrechte gericht op het geïnvesteerd vermogen. Het echte risico zit veel meer in de factoren die van invloed zijn op het niet of niet tijdig kunnen realiseren van de gewenste ruimtelijke invulling binnen de vooraf geformuleerde randvoorwaarden.

Met betrekking tot de financiering van strategische aankopen staan feitelijk twee opties open, namelijk:

1. door het concern aangetrokken vreemd vermogen;
2. externe financiering.

Ad 1.: De gemeente kan als relatief grote partij, die door de kapitaalmarkt ook als een relatief risicoloze partij wordt gezien, tegen gunstige condities vreemd vermogen aantrekken. Het ligt dan ook voor de hand om van deze gunstige positie gebruik te maken als de noodzaak tot externe financiering bestaat. De te maken afspraken kunnen worden betrokken bij de met het concern te vernieuwen afspraken over de financiering van het vastgoedbedrijf.

Ad 2: Rechtstreeks door het vastgoedbedrijf aantrekken van vreemd vermogen op de kapitaalmarkt is veelal geen logische optie omdat verwacht mag worden dat het concern, als grotere partij, normaliter onder gunstigere condities vreemd vermogen moet kunnen aantrekken.

#### *Keuze voor wijze van individuele financiering*

De vraag wat de meest passende vorm van financiering is kan niet eenduidig worden beantwoord. Dit kan per transactie verschillen, afhankelijk van de voorwaarden, de risicobepaling en het type transactie dient de meest passende vorm van financiering worden gekozen. Hierbij kan door toepassing van de eerder gememoreerde gespreide betaling bij strategische aankopen het vastgoedbedrijf de noodzaak tot financiering sterk beperkt worden. Ook zou kunnen worden overwogen bij strategische aankopen het juridisch eigendom wel over te dragen aan de gemeente, maar het economisch eigendom nog gedurende een langere tijd aan de verkopende partij over te laten en pas na overdracht van het economisch eigendom tot betaling over te gaan.

Samengevat kan gesteld worden dat de financiering niet het grootste probleem vormt. De mate van afdekking van het geïnvesteerd vermogen op basis van de hiervoor genoemde risicobenadering is de kern van een financieel solide aanpak van actief grondbeleid. Vandaar dat hierna op dit punt nader wordt ingegaan.

#### *Kredietverlening en financieel beheer*

Uitgaande van de meest actuele informatie inzake strategische verwervingen wordt voor de komende 4 tot 5 jaar voorzien in een aankoopbedrag van ca. fl. 45 mln. Dit maximum wordt uiteraard niet ineens doch geleidelijk bereikt. Formeel dient er door de Raad krediet verleend te worden voor dit bedrag. Daarom wordt voorgesteld tot dit bedrag een werkkrediet te voteren.

De investeringen worden zoals in par. 6 is aangegeven geactiveerd tot het moment van uitname voor exploitatie. Het financiële risico dat de gemeente loopt is gelegen in de investeringscomponent die ligt boven de marktprijs (verkoopwaarde). In bedrijfseconomische termen spreken we dan over de indirecte opbrengstwaarde (waarde die eigendommen opleveren nadat de onderneming hier een meerwaarde aan toevoegt) wanneer die ligt boven de directe opbrengstwaarde (verkoopwaarde). Die meerwaarde in het vastgoedbedrijf is gelegen in het uitnutten van de toekomstige bestemming. Daarom is het nodig hiervoor een weerstandsvermogen in te stellen in de lijn zoals hiervoor reeds is aangegeven.

Het benodigde weerstandsvermogen is het verschil tussen:

1. De som van:
  - De marktwaarde (directe opbrengst waarde) van de strategische verwervingen. In de praktijk zal dit de agrarische waarde zijn.
  - De overwaarde van de eigendommen op basis van de hiervoor beschreven risicobenadering. Die overwaarde vloeit voort uit de toekomstige bestemming, mogelijkheid tot tijdelijke exploitatie ed.
2. De aankoopprijs inclusief bijgeschreven rente en exploitatiekosten.

De marktwaarde en de aankoopprijs zijn vaste entiteiten. In de praktijk betekent dit dat hoe hoger die overwaarde, hoe lager het benodigde weerstandsvermogen zal zijn. Daarom zal hier een goede registratie, motivering en onderbouwing voor nodig zijn. Hierop zal vanuit de sector Werken en Vastgoed nadrukkelijk op worden gestuurd.

## **8. Oplossingsrichtingen.**

Omdat zoals geschetst belangrijke aan de ruimtelijke inrichting verbonden gemeentelijke doelstellingen middels de inzet van enkel publiekrechtelijke beleidsinstrumenten in onvoldoende mate kunnen worden bereikt, verdient een actief grondbeleid nadrukkelijk de voorkeur, nu hiermee de regiefunctie van de gemeente het best gewaarborgd wordt en de mogelijkheden van kostenverhaal bij particuliere ontwikkeling beperkt zijn.

Dit vereist een slagvaardig, actief en op de markt gericht optreden van het grondbedrijf. Teneinde deze rol te waarborgen wordt het volgende voorgesteld:

- Voort te gaan op de weg van het actief grondbeleid. Dit betekent: het risicodragend gronden verwerven, herinrichten en verkopen. Het actief grondbeleid zoals verwoord in de nota Grondbeleid van juni 1998 blijft onverkort het uitgangspunt, de nota zal aangepast dienen te worden aan de actuele ontwikkelingen en tevens zullen de uitgangspunten en randvoorwaarden voor het strategisch verwervingsbeleid zoals in deze notitie geschetst in de nota Grondbeleid worden opgenomen.
- In te stemmen met het in deze notitie verwoorde beleid ten aanzien van de totstandkoming van strategische verwervingen en hiertoe het delegatiebesluit aan te passen.
- Met betrekking tot de risicobenadering, financiering en kredietverlening van strategische aankopen te kiezen voor de in paragraaf 7 genoemde opties door:

1. Op de korte termijn met het concern afspraken te maken over de condities waaronder financiering van strategische aankopen kan plaatsvinden. Over de mate waarin het gewenst is ter beperking van exploitatierisico's externe financiering toe te passen zal een separate uitwerking worden gemaakt omdat dit onderwerp tussen de verschillende disciplines binnen de gemeente eerst goed moet worden doorgesproken.
  2. De algemene reserve onroerende zaken aan te wenden als weerstandsvermogen voor strategische verwervingen. Jaarlijks dient dan vast gesteld te worden tegen welke waarde strategisch verworven onroerende zaken op termijn kunnen worden ingebracht in actieve grondexploitaties
- De Wet Voorkeursrecht Gemeenten actief blijven toepassen als het mogelijk is (binnen maximaal 2 jaar) een planologische grondslag aan een locatie te verschaffen.
  - Het onteigeningsinstrument in te zetten indien de voor de planvorming benodigde gronden niet op minnelijke basis kunnen worden verworven.
  - Ingeval van inmenging van derden de kosten van voorzieningen van openbaar nut -waar mogelijk- te verhalen middels het instrument van de exploitatieverordening of de baatbelasting.
  - De mogelijkheden die de bestaande (publiekrechtelijke) instrumenten bieden maximaal toe te passen.
  - Voor de termijn van toekomstige ontwikkelingen waarvoor thans strategische verwervingen plaats kunnen vinden in beginsel aansluiting te zoeken bij de termijn van het uitvoeringsprogramma van het op te stellen nieuwe structuurplan voor de gemeente Deventer.