

Raadsstuk

Onderwerp: Vaststelling nota ‘Grondbeleid Gemeente Haarlem’

Reg.nummer: 2012/472445

1. Inleiding

Het Grondbeleid van de Gemeente Haarlem is voor het laatst vastgesteld in 2006. Sindsdien heeft op het gebied van wetgeving een aantal wijzigingen plaatsgevonden en is door gewijzigde marktomstandigheden de houding van de gemeente veranderd. Een actualisatie van de Nota Grondbeleid is daarmee noodzakelijk om tot heldere kaders en uitgangspunten te komen, waarbinnen het college het gemeentebeleid uitvoert.

Nieuwe inzichten in de rol van de gemeente, de economische situatie en een verzwaarde noodzaak om regie te kunnen voeren op gebiedsontwikkeling, zijn de drie voornaamste redenen voor een modernisering van het Haarlemse grondbeleid. De gemeente kan zich met dit nieuwe beleid beter positioneren in de markt en krijgt een beter inzicht in de consequenties van de verschillende rollen. Met de aangereikte instrumenten wordt er een duidelijk palet van mogelijkheden aangegeven waar de regie mee opgepakt kan worden. De positie van de gemeente binnen (ruimtelijke ordenings-) projecten wordt daarmee beter inzichtelijk, en er kan beter gestuurd worden.

In de voorbereiding van de nieuwe Nota Grondbeleid is op 1 februari 2012 een informatieve bijeenkomst gehouden met college- en commissieleden over dit onderwerp. Tijdens deze bijeenkomst is gesproken over de verdeling tussen de regierol en productierol van de gemeente en de indeling die hieruit voortvloeit in arena's. Gesproken is daar over een mogelijke voorkeurshouding van de gemeente die risicomijdend zou moeten zijn, maar ook met de mogelijkheid tot flexibiliteit op het moment dat dat nodig is. Deze manier van werken is verwoord in de nu voorliggende Nota Grondbeleid.

2. Voorstel aan de raad

Het college stelt de raad voor:

1. De nota Grondbeleid Gemeente Haarlem vast te stellen;
2. Per project een op maat gesneden houding op het grondbeleid aan te nemen;
3. Een voorkeur uit te spreken voor facilitaire productie.

3. Beoogd resultaat

Sinds 2006 is het instrumentarium wat de gemeente tot zijn beschikking heeft met betrekking tot het grondbeleid veranderd. De gemeente heeft met de komst van de Wet Ruimtelijke Ordening in 2008 meer mogelijkheden gekregen tot kostenverhaal. Dit kan tegenwoordig met een anterieure overeenkomst, of met een exploitatieplan wat bij een bestemmingsplan hoort. Hiermee worden de gemeentelijke kosten aan een ruimtelijke ontwikkeling verhaald op de partij die het voordeel van de ontwikkeling.

Ook zijn door de economische omstandigheden de standaardverhoudingen tussen partijen veranderd. Er is meer aandacht (nodig) voor de individuele eisen van de eindgebruiker, en samenwerking is steeds meer nodig om projecten in de ruimtelijke ordening tot uitvoering te brengen. Projectontwikkelaars, grondeigenaren, woningcorporaties, maar ook regionale samenwerkingsverbanden,

wijkraden en brancheverenigingen hebben hun eigen rol in ruimtelijke ontwikkelingen. Nieuwe samenwerkingsverbanden zullen ontstaan en gefaciliteerd moeten worden. Dit betekent een andere wijze van werken.

Door de houding van de gemeente binnen projecten weer te geven in verschillende “Arena’s”, wordt duidelijk welke rol de gemeente aanneemt in de productierol (zelf produceren, samenwerken of laten produceren) en welke rol de gemeente aanneemt in de regierol (actief regisseren of passief regisseren).

	Actieve productie (veel risico)	Productie via Samenwerking (gedeeld risico)	Facilitaire productie (geen risico)
Actieve regie	<p>Arena 1 Gemeente verwerft grond, stelt publiekrechtelijke kaders en verkoopt bouwrijpe grond</p> <p>Arena 7 Gemeente zorgt voor bovenwijkse werken</p>	<p>Arena 2 Gemeente neemt het initiatief tot partnership met marktpartijen, er wordt een PPS contract gesloten (waaronder een bouwclaim)</p>	<p>Arena 3 Gemeente stimuleert en organiseert ontwikkeling, maar marktpartijen voeren deze uit De gemeente verhaalt kosten via een (anterieure) grondexploitatieovereenkomst of exploitatieplan</p>
Reactieve regie	<p>Arena 4 Gemeente verwerft grond die zij als gelegenheidsaankoop aangeboden krijgt en ontwikkelt deze tot bouwrijpe grond</p>	<p>Arena 5 Gemeente neemt op voorstel van anderen risicodragend deel aan initiatieven van marktpartijen er wordt een PPS contract gesloten (waaronder een bouwclaim)</p>	<p>Arena 6 Gemeente faciliteert initiatieven van marktpartijen en verhaalt kosten via een (anterieure) grondexploitatieovereenkomst</p>

Met het nieuwe grondbeleid kan toepassing gegeven worden aan vernieuwd instrumentarium om nu en in de toekomst grip te kunnen houden op de ruimtelijke ordening van de gemeente Haarlem.

Daarbij wordt bij voorkeur gekozen voor een faciliterende rol in de productie van locaties om het financieel risico zo laag mogelijk te houden, maar met een actieve houding in de regierol wanneer nodig. Dit correspondeert met de Arena’s 3 of 6.

Natuurlijk kan ook voor een meer actieve productierol gekozen worden, maar per project moet efficiency en effectiviteit van middelen worden bekeken. Een actievere rol neemt namelijk ook een groter risico met zich mee.

Om die reden moet per project of per grondexploitatie worden bekeken welke rol de gemeente op zich neemt en is een bestuurlijk besluit nodig over in welke Arena de gemeente acteert. Ook bij wijzigingen gedurende de looptijd is een bestuurlijk besluit over de gewenste Arena nodig.

4. Argumenten

Nota Grondbeleid is gedateerd

Tijdens de behandeling van de begroting 2011 is door de raad is een motie aangenomen (motie 37) waarin wordt aangegeven dat de Nota grondbeleid gedateerd is en dat de woningmarkt stagneert. De raad heeft met deze motie het

college verzocht om met een nieuwe nota grondbeleid te komen en hierin mogelijkheden voor (collectief) particulier opdrachtgeverschap (CPO) op te nemen.

Mogelijkheden vanuit de nieuwe Wet ruimtelijke ordening (Wro)

Met de invoering van de (Wro) per 1 juli 2008, met daarin opgenomen de Grondexploitatiewet (grexwet), is het instrumentarium om te kunnen sturen in ruimtelijke ontwikkelingen veranderd. Zo is het mogelijk om met een anterieure overeenkomst of een exploitatieplan bij een bestemmingsplan de gemeentelijke kosten op de ontwikkelende partijen te verhalen.

Veranderde positie van de gemeente vraagt om een duidelijke keuze in de rol die de gemeente inneemt

In de huidige markt zijn de traditionele rollen en posities van de spelers gewijzigd. De oude methoden zijn niet meer vanzelfsprekend.

De Nota Grondbeleid schept een kader, in de vorm van Arena's, waarin de mogelijke rollen van de gemeente worden bepaald. Een verandering van de ene Arena naar de andere Arena moet een bewuste keuze zijn, omdat aan een andere Arena ook een ander (financieel) risico kleeft.

De regie houden waar nodig en bij voorkeur financieel risico mijden

De gemeente heeft in elk project een regierol en een productierol.

De regierol kan uitgesplitst worden in 2 vormen, namelijk *actieve regie* en *passieve regie*. De productierol kan worden uitgesplitst in 3 soorten, te weten *actieve productie*, *samenwerking*, en *faciliterende productie*.

In de nota grondbeleid zijn de combinaties tussen deze rollen uitgewerkt tot een spectrum aan arena's, waarin de gemeente kan opereren.

Haarlem kiest ervoor om risicomijdend te handelen, en heeft een voorkeur voor *Faciliterende productie* in Arena 3 of 6. De keuze voor welke regierol de voorkeur heeft kan per project, per ontwikkeling en per locatie verschillen. Waar mogelijk gaat de voorkeur uit naar een actieve regierol.

Met de beschreven voorkeur voor faciliterende productie en actieve regie wordt het meest effectief gewerkt aan resultaat in ruimtelijke ontwikkelingen, en met het minste risico's.

Afwijken van de voorkeur is mogelijk om flexibel te kunnen handelen.

Afhankelijk het onderwerp, de locatie of marktomstandigheden kan een andere overheidsrol wenselijk zijn. De gemeente begeeft zich dan richting een andere Arena. Het is wel noodzakelijk dat gemeente Haarlem hier een bewuste en weloverwogen keuze in neemt. Het bestuur, en dat kan het college maar ook de gemeenteraad zijn, moet zich bewust zijn van de andere rol en de bijbehorende consequenties en mogelijke risico's.

Niet alleen voor crisis, maar voor de Regie.

De Nota wordt niet alleen geënt op de huidige marktcrisis, maar om in elke situatie de regie op gebiedsontwikkeling in de greep te krijgen of te verbeteren. En is de regie in goede handen, dan kan ook de crisis het hoofd geboden worden.

5. Kanttekeningen

De Nota Grondbeleid levert geen kant en klare oplossingen.

De nota Grondbeleid biedt helder inzicht in de positie van de gemeente ten opzichte van de hoofdrolspelers van de gebiedsontwikkeling. Er wordt een toolbox geleverd

met mogelijke oplossingen om ongewenste wendingen het hoofd te bieden. Met die toolbox in de hand kunnen er duidelijke keuzes gemaakt worden, waarvan de consequenties inzichtelijk zijn. Na een keuze kunnen de oplossingen uitgewerkt gaan worden.

In de Nota Grondbeleid worden de uitgangspunten vastgelegd.

Het college heeft ervoor gekozen geen technische uitwerkingen op te nemen in de nieuwe Nota Grondbeleid en zich te houden aan de hoofdlijnen voor het beleid. De Nota strekt ertoe de uitgangspunten voor de uitvoering van de ruimtelijke ontwikkelingen vast te leggen. De Nota heeft mede ten doel om helderheid en transparantie te verschaffen in de wijze waarop de gemeente Haarlem instrumenten inzet teneinde de gestelde doelen te bereiken. Zodra uitwerking wenselijk of noodzakelijk is wordt dit separaat uitgevoerd in uitvoeringsnota's op thema. Gedacht kan hierbij worden aan onder anderen: Erfpacht, Gemeentelijk Vastgoed, Beleid Vastgoedbeheer.

Er wordt geen inspraakprocedure gevoerd.

In principe moet op grond van artikel 2 van de inspraakverordening op alle beleidsvoornemens van de gemeente inspraak worden verleend, tenzij gemotiveerd wordt aangegeven, waarom inspraak niet gewenst is.

Bij het houden van inspraak moet vooraf helder zijn wat het doel is van de inspraak, en in hoeverre de ingediende inspraakreacties kunnen leiden tot aanpassingen aan het beleidsvoornemen.

Op het moment dat inspraak reacties naar verwachting niet kunnen leiden tot wijzigingen, dan is het, om valse verwachtingen te voorkomen, beter om geen inspraak te houden.

De Nota grondbeleid is een intern sturend document, waarin de gemeente het strategisch-economisch beleid voor de komende jaren vastlegt. De nota bepaalt de strategie van de gemeente en kan mede bepalend zijn de onderhandelingspositie tegenover ontwikkelpartners/initiatiefnemers.

De nota heeft geen directe doorwerking voor individuele ingezetenen en/of andere belanghebbenden of groepen. Een specifieke inspraakprocedure heeft voor dit beleidsvoornemen dan ook geen toegevoegde waarde.

6. Uitvoering

Het nieuwe grondbeleid zal na vaststelling op de nieuwe projecten binnen de gemeente worden toegepast.

Door middel van het in de nota opgenomen stroomschema wordt de keuze van de te volgen strategie bepaald. In de basis zal altijd de voorkeur uitgaan naar een faciliterende strategie.

Bij verschuivingen van houding binnen reeds lopende projecten zal met toepassing van de nieuwe Nota grondbeleid een beschrijving worden gemaakt in welke Arena het project zich bevindt en welke nieuwe Arena wordt voorgesteld.

Het college gaat de nieuwe inzichten in eerste instantie toe passen op enkele projecten waar een herijking van de strategie een oplossing biedt.

Te denken valt aan vernieuwde ontwikkelstrategieën voor bijvoorbeeld Oostradiaal en Slachthuisterrein. Ook kan er gekeken worden naar de voormalige schoollocaties Zwemmerslaan en Korte Verspronckweg.

7. Bijlagen

Nota Grondbeleid Gemeente Haarlem

Het college van burgemeester en wethouders,

de secretaris

de burgemeester

8. Raadsbesluit

De raad der gemeente Haarlem,

Gelezen het voorstel van het college van burgemeester en wethouders

Besluit:

1. De nota Grondbeleid Gemeente Haarlem vast te stellen;
2. Per project een op maat gesneden houding op het grondbeleid aan te nemen;
3. Een voorkeur uit te spreken voor facilitaire productie;
4. Het besluit heeft verder geen financiële consequenties.
5. De betrokkenen ontvangen daags na besluitvorming informatie over dit besluit; de portefeuillehouder geeft perstoelichting.
6. het raadsstuk wordt voorgelegd aan de gemeenteraad, nadat de commissie Ontwikkeling hierover een advies heeft uitgebracht.

Gedaan in de vergadering van (wordt ingevuld door de griffie)

De griffier

De voorzitter

Grondbeleid gemeente Haarlem

Versie Nota_Grondbeleid_20130208
26-2-2013 16:33:00

Inhoudsopgave

<u>Samenvatting</u>	3
<u>1. Inleiding</u>	5
<u>1.1 Algemeen</u>	5
<u>1.2 Leeswijzer</u>	6
<u>2. Grondbeleid</u>	7
<u>2.1 Doelstelling</u>	7
<u>2.2 Ruimtelijke ontwikkeling</u>	7
<u>3. De positie van de gemeente</u>	9
<u>3.1 De opgave; van uitleggebieden naar binnenstedelijk</u>	9
<u>3.2 De conjuncturele omgeving</u>	9
<u>3.3 De veranderde rolverdeling</u>	10
<u>4. Invloed en regie</u>	11
<u>4.1 De gemeentelijke rol</u>	11
<u>4.2 Ontwikkelstrategie</u>	13
<u>4.3 Maatschappelijk rendement</u>	14
<u>4.4 Regionale verbanden</u>	
<u>4.5 Partners</u>	15
4.6 Eindgebruikers	
4.7 Projectontwikkelaars	
4.8 Woningcorporaties	
4.9 Beleggers	
4.10 Grondeigenaren	
<u>5. Instrumentarium</u>	18
<u>5.1 Publiekrechtelijk</u>	18
<u>5.2 Privaatrechtelijk</u>	19
<u>5.3 Particuliere initiatieven</u>	20
<u>5.4 Maatschappelijk rendement</u>	20
<u>5.5 Financieel resultaat</u>	22
<u>5.6 De regie houden</u>	24
<u>5.7 Nieuwe vormen van ontwikkeling</u>	25
<u>5.8 Inrichting openbare ruimte</u>	26
<u>6. Gemeentelijke governance grondbeleid</u>	27
<u>6.1 Beheerverordening</u>	27
<u>6.2 Grondexploitatie</u>	27
<u>6.3 Projectmatig werken</u>	28
<u>6.4 Vastgoedbeleid en strategisch vastgoed</u>	28
<u>6.5 Erfpacht</u>	28
<u>6.6 Grondprijzen</u>	29
<u>7. Resumerend</u>	30
<u>7.1 Arena's</u>	30
<u>7.2 Stroomschema</u>	30
<u>7.3 Aandachtspunten per arena</u>	32
<u>Bijlage 1: Haarlemse projecten ingedeeld in arena's</u>	34
<u>Bijlage 2: Indicatieve lijst Afwegingskader Intake Ruimtelijke Plannen</u>	35
<u>Bijlage 3: Principes bij realisatie in arena 3 en arena 6</u>	36
<u>Bijlage 4: Begrippenlijst en afkortingen</u>	37

Samenvatting

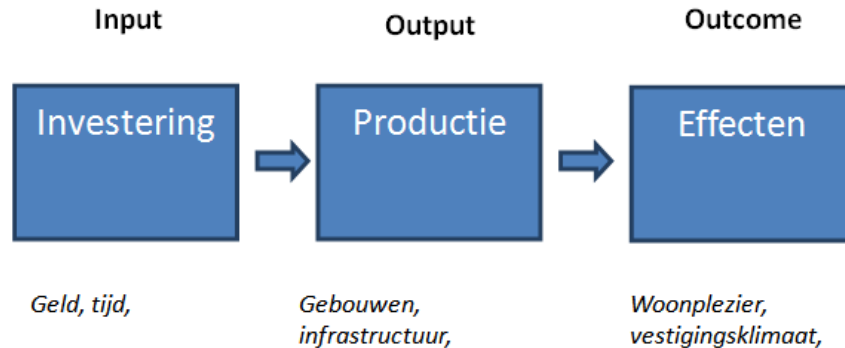
Sinds de vorige Nota Grondbeleid 2006 is de wereld van vastgoedontwikkeling en ruimtelijke ordening veranderd. Als oorzaak hiervoor kunnen niet alleen de crisis in de bankensector en de woningmarkt worden aangewezen, maar ook de veranderde wetgeving in de ruimtelijke ordening. In deze nieuwe nota Grondbeleid staat beschreven welke houding de gemeente Haarlem aanneemt in bouwprojecten en vastgoedontwikkeling en welk instrumentarium er is om tot een optimaal resultaat te komen in ruimtelijke ontwikkelingen.

Deze nota heeft geen kant en klare oplossing voor ieder project maar toont de mogelijkheden, de zoekrichtingen en de voorkeuren. Deze vormen per project de opmaat om een passende strategie te ontwikkelen passend bij de doelen van dat project.

Veranderd instrumentarium en samenwerking met partners

Met de komst van de Wet ruimtelijke ordening (WRO) in 2008 is het instrumentarium om te kunnen sturen in ruimtelijke ontwikkelingen veranderd. Zo is het nu mogelijk om met een exploitatieplan of een anterieure overeenkomst bij een bestemmingsplan een bijdrage van de ontwikkelende partijen te regelen aan de gemeentelijke kosten.

De economische crisis heeft veranderingen teweeggebracht in de markt. Hierdoor is het traditionele bouwproces - van ontwikkelaar, via belegger en aannemer naar de afnemer - aanzienlijk veranderd. Er wordt meer geluisterd naar de wensen en mogelijkheden van de eindgebruiker (huurder, koper, bewoner, bezoeker) om het vestigingsklimaat of woonplezier (de *outcome*) van een ontwikkeling effectief te maken. Tegelijkertijd motiveert dit proces eindgebruikers om een eigen financiële of materiële bijdrage te leveren aan de ontwikkeling.



Projectontwikkelaars, grondeigenaren, woningcorporaties, maar ook regionale samenwerkingsverbanden, wijkraden en brancheverenigingen hebben ieder hun eigen rol in ruimtelijke ontwikkelingen. Haarlem is zich ervan bewust dat de samenwerking met haar partners steeds belangrijker wordt om opgaves in de stad toch aan te kunnen pakken. Nieuwe samenwerkingsverbanden zullen ontstaan en moeten worden gefaciliteerd. Dit betekent een andere wijze van werken voor de gemeente. Zelf heeft de gemeente minder te besteden en financiële middelen voor een project moeten op andere wijze worden gevonden. Al deze veranderingen bieden wel ruimte aan nieuwe manieren van ontwikkelen. Een voorbeeld is de inzet van verkoopversnellers (zie hfst 5.5). Dit is nodig om ook in tijden van krapte te zorgen voor een doorgaande stroom van ontwikkelingen om de stad te verbeteren en te vernieuwen.

Haarlem legt de looper uit

De gemeente Haarlem voert actieve regie met structuurvisies, gebiedsvisies en wijkgericht werken. Hiermee legt ze de looper uit voor nieuwe ontwikkelingen. Door gericht samen te werken, richting te geven en waar mogelijk een financiële prikkel, zorgt de gemeente dat ook in de komende jaren de vernieuwing en verbetering van de stad blijft doorgaan.

Als gemeente heeft Haarlem in ieder project twee rollen; een regierol en een productierol. De regierol is uit te splitsen in *actieve regie* en *passieve regie*.

De productierol is uit te splitsen in drie rollen: *actieve productie*, *samenwerking* en *faciliterende productie*.

De combinatie hiervan leidt tot een spectrum aan arena's waarin de gemeente zich kan begeven.

	Actieve productie (veel risico)	Productie via samenwerking (gedeeld risico)	Facilitaire productie (geen risico)
Actieve regie	<p>Arena 1 Gemeente verwerft grond, stelt publiekrechtelijke kaders en verkoopt bouwrijpe grond</p> <p>Arena 7 Gemeente zorgt voor bovenwijkse werken</p>	<p>Arena 2 Gemeente neemt het initiatief tot partnership met marktpartijen; er wordt een PPS contract gesloten (waaronder een bouwclaim)</p>	<p>Arena 3 Gemeente stimuleert en organiseert ontwikkeling, maar marktpartijen voeren deze uit De gemeente verhaalt kosten via een (anterieure) grondexploitatieovereenkomst of exploitatieplan</p>
Reactieve regie	<p>Arena 4 Gemeente verwerft grond die zij als gelegenheidsaankoop aangeboden krijgt en ontwikkelt deze tot bouwrijpe grond</p>	<p>Arena 5 Gemeente neemt op voorstel van anderen risicodragend deel aan initiatieven van marktpartijen; er wordt een PPS contract gesloten (waaronder een bouwclaim)</p>	<p>Arena 6 Gemeente faciliteert initiatieven van marktpartijen en verhaalt kosten via een (anterieure) grondexploitatieovereenkomst</p>

Haarlem kiest ervoor om risicomijdend te handelen en geeft de voorkeur aan *Facilitaire productie*. De keuze voor de regierol, actief of reactief, kan per project, per ontwikkeling en per locatie verschillen. Haarlem zal dus vooral willen acteren in arena 3 en arena 6.

Bewust kiezen voor andere productierol blijft mogelijk

De facilitaire productierol past goed bij een zich terugtrekkende overheid. De gemeente Haarlem kiest ervoor om uitvoerende taken niet zelf ter hand te nemen. Bedenk daarbij dat investeringen in vastgoed(ontwikkelingen) vaak groot en risicovol zijn en dat actieve productie geen kerntaak is van de gemeente. In de praktijk blijkt dat verschillende projecten een verschillende aanpak behoeven. Soms kan, vanwege het onderwerp, de locatie of de marktomstandigheden, een andere overheidsrol dan die van faciliterend, wenselijk zijn.

De gemeente kiest in dat geval een andere arena. Het bestuur, dat kan het college zijn maar ook de gemeenteraad, moet zich bewust zijn van die andere rol en de bijbehorende consequenties.

Het is de opzet van het nieuwe Grondbeleid om inzichtelijk te maken welke keuzes de gemeente kan maken ten aanzien van haar rol, ontwikkelstrategie en instrumenten. Ieder gebied of project behoeft een specifieke keuze om zo goed mogelijk in te spelen op de situatie. Het is zaak om dat uitgangspunt steeds helder voor ogen te hebben.

1. Inleiding

1.1 Algemeen

Sinds de laatste versie van de nota Grondbeleid (2006) hebben zich ontwikkelingen voorgedaan die de aanpak van ruimtelijke projecten sterk beïnvloeden. De economische crisis brengt met zich mee dat de marktpartijen zich anders opstellen en dat de vraag naar nieuw vastgoed is afgenomen. De gemeente zal dus moeten doseren en prioriteiten stellen. De vragen daarbij zijn of een project bijdraagt aan de gewenste voorraad, aan de draagkracht van voorzieningen, aan de leefbaarheid en aan economische structuurversterking.

Ook zijn er met de invoering van de Wet ruimtelijke ordening in 2008 nieuwe instrumenten gekomen om de kwaliteit van vastgoedontwikkelingen te waarborgen en het gemeentelijk kostenverhaal te verzekeren.

Deze maatschappelijke en instrumentele veranderingen vragen om een actualisatie van het Haarlemse grondbeleid. In de nota Grondbeleid 2006 koos de gemeente Haarlem voor een ondersteunend en stimulerend grondbeleid met een laag risicoprofiel, tenzij de economische situatie een andere aanpak noodzakelijk zou maken. Geconstateerd kan worden dat deze risicomijdende aanpak voor Haarlem goed heeft gewerkt.

In de oude nota is de samenwerking met partners benoemd en is veel ingegaan op technische zaken, zoals transparantie van de administratie en professioneel vastgoedbeheer. De verschillende 'grondzaken' zijn traditioneel behandeld. Behandeld zijn de nota Grondprijzen, strategisch vastgoed en de gemeentelijke grondexploitatie als instrumenten van de gebiedsontwikkeling.

Het college ziet zich nu voor de vraag gesteld hoe de ambities voor de ruimtelijke ontwikkeling waargemaakt kunnen worden onder de huidige, veranderde, omstandigheden. Anno 2013 kan geconstateerd worden dat er meer nodig is om het stimulerend grondbeleid tot uitvoering te brengen. De verschillende rollen moeten verfijnder worden uitgewerkt om de mogelijkheden in de markt beter te beheersen. Er is meer aandacht nodig voor de strategie, sturing en uitvoering van de gebiedsontwikkeling. Het vernieuwde Grondbeleid 2013 is bedoeld om daaraan richting te geven. De gemeente wil in ruimtelijke ontwikkelingen voornamelijk regisseur zijn, zonder zelf een actieve rol te claimen in de productie van vastgoed. De nota Grondbeleid 2013 zal daar de kaders voor vaststellen.

Het is belangrijk om te beseffen dat grondbeleid geen doel is op zich, maar een middel om de beleidsopgaven op het gebied van ruimtelijke ordening te realiseren, met daarachter alle relevante beleidsdoelstellingen. Grondbeleid gaat niet alleen over 'grond', maar ook over de rol die de gemeente inneemt in ruimtelijke ontwikkelingen.

Grondbeleid moet worden gezien als een gereedschapskist waaruit een geschikt instrument gekozen kan worden, passend bij de omstandigheden en behoefte. In ruimtelijke opgaven zit een breed scala van verschillende omstandigheden en de in te zetten instrumenten zullen dan ook steeds anders zijn. Elke keer is een afweging nodig van de effectiviteit en efficiency van de inzet van de beschikbare middelen.

Deze nota geeft dan ook geen kant en klare oplossing voor afzonderlijke projecten maar geeft de mogelijkheden, zoekrichtingen en voorkeuren aan. Gezamenlijk bieden die per project de basis voor een passende strategie om de gestelde beleidsdoelen te bereiken.

1.2 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt het doel aangegeven van het grondbeleid. Vervolgens worden de reeds vastgestelde (of binnenkort vast te stellen) kaders aangegeven, die via het grondbeleid moeten worden gerealiseerd.

In hoofdstuk 3 wordt uitgelegd wat de belangrijkste veranderingen zijn waarmee de gemeente te maken heeft ten aanzien van de uitvoering van haar grondbeleid. Deze liggen op het vlak van de opgave, de veranderende rolverdeling en de conjuncturele situatie.

Hoofdstuk 4 geeft een antwoord op de vraag hoe de gemeente om zou kunnen gaan met de eerder geschetste veranderingen. De verschillende rollen die de gemeente kan kiezen en de consequenties daarvan worden scherp neergezet, het belang van maatschappelijk rendement wordt toegelicht en er wordt aangegeven dat het belangrijk is een duidelijke ontwikkelstrategie te formuleren.

Hoofdstuk 5 gaat over de eerder genoemde gereedschapskist. Hier worden de belangrijkste instrumenten beschreven die de gemeente kan gebruiken bij haar ontwikkelstrategie. De nadruk wordt gelegd op de instrumenten die gehanteerd kunnen worden in het licht van de veranderde omstandigheden zoals geschetst in hoofdstuk 3 en 4.

Hoofdstuk 6 geeft de plaats van het grondbeleid binnen de gemeentelijke organisatie weer. Dit gaat over de besturing van projecten, de verankering in de planning- en control cyclus, de relatie met vastgoedontwikkeling en –beheer, etc.

In Hoofdstuk 7 wordt verwoord hoe deze nota Grondbeleid in de praktijk kan werken. Aandachtspunten en actiepunten worden benoemd. Deze worden na vaststelling in college en gemeenteraad opgepakt.

2. Grondbeleid

In dit hoofdstuk wordt beschreven wat de doelstelling van het grondbeleid is en welke centrale kaders met het grondbeleid worden nagestreefd en gerealiseerd.

2.1 Doelstelling

Zoals reeds in de algemene inleiding is gesteld is het grondbeleid een *hulpmiddel* om de gewenste ruimtelijke ontwikkeling tot stand te brengen. De doelstelling van het grondbeleid is daarbij driedig:

- vanuit het publieke domein op gang brengen en/of realiseren van de beleidsdoelstellingen op het gebied van ruimtelijke ordening of aanverwant beleid;
- kwaliteitsbewaking en risicobeheersing van de ruimtelijke ontwikkelingen;
- zorgvuldig omgaan met ruimteclaims vanuit principes van maatschappelijk verantwoord ondernemen.

De gemeente Haarlem kiest bij haar grondbeleid voor een *risicomijdende aanpak*. De Wro (2008) helpt daarbij. De gemeente heeft daarmee een stevige sturingsmogelijkheid rond de gewenste vorm van uitvoering zonder zelf te beschikken over een grondpositie. In principe worden risicodragende investeringen aan de markt overgelaten. Als een ontwikkeling van strategisch belang is en/of een hoog maatschappelijk rendement kent en niet vanuit de markt tot stand wordt gebracht, kan toch worden gekozen om deze tot uitvoer te brengen via een bijdrage in het tekort, of een samenwerkingsconstructie. Alleen bij uitzonderingen kiest de gemeente voor een risicodragende participatie, mits de risico's inzichtelijk en beheersbaar zijn. (Zie het stroomschema in hoofdstuk 7.2)

2.2 Ruimtelijke ontwikkeling

De gewenste ruimtelijke ontwikkeling van Haarlem is vastgelegd in diverse beleidsdocumenten. Naast gemeentelijk beleid speelt ook de positie van de gemeente Haarlem in de Metropoolregio Amsterdam (MRA) een rol.

In Haarlem gaan groen, water, openbare ruimte en bebouwing samen en over het algemeen zijn de afzonderlijke componenten van hoge kwaliteit. Mede door de ligging in de MRA zijn werkgelegenheid en alle mogelijke voorzieningen dichtbij. Dit maakt Haarlem tot een aantrekkelijke stad voor haar inwoners.

Haarlem heeft zich tot doel gesteld deze positie te behouden en te versterken. Daarvoor is het nodig om sterke onderdelen van de stad vitaal te houden en minder sterke onderdelen te verbeteren en door te ontwikkelen langs organische weg. Dit is een dynamisch proces dat nooit stopt omdat de vraag vanuit de omgeving, zoals van burgers en bedrijven, altijd aan verandering onderhevig is.

De hoofdlijnen van de gewenste ruimtelijke ontwikkeling zijn vastgelegd in de volgende centrale kaders:

- Structuurvisie Haarlem 2020
- Coalitieakkoord Oog op morgen
- Intergemeentelijke Structuurscan (IGS) (Regio Zuid-Kennemerland)
- Nota Ruimtelijke Kwaliteit (Gemeente Haarlem)
- Structuurvisie Openbare Ruimte (Gemeente Haarlem) (vaststelling ontwerp medio 2013)
- Woonvisie: Haarlem, ongedeelde woonstad
- Regionaal Actieprogramma Wonen
- Kadernota Haarlem Duurzaam
- Economische agenda 2012 – 2016

De Structuurvisie geeft op hoofdlijnen de gewenste ontwikkeling aan van de functies water, groen, verkeer, sociale- en maatschappelijke voorzieningen en voor wonen, werken en toerisme en recreatie. Dit structuurplan stamt uit 2005 en vele voornemens daaruit zijn al in daden omgezet.

In het Coalitieakkoord 'Oog op morgen' is een en ander bepaald met betrekking tot de ruimtelijke ontwikkeling. Haarlem kiest voor een duurzame ruimtelijke kwaliteit, waarin ruimtelijke opgaven op duurzame wijze moeten worden opgelost.

Haarlem kiest intern voor een kleine, flexibele organisatie. De organisatie van het grondbeleid moet passen bij een dergelijke opzet van de gemeentelijke organisatie.

In de structuurscan IGS staat de ambitie van de regio Zuid-Kennemerland beschreven; hierin wordt richting gegeven aan de ruimtelijke ontwikkeling. Deze nota geeft ook aan dat de ruimtelijke ontwikkeling van Haarlem niet los kan worden gezien van de rest van de regio en dat de gemeentegrenzen in de metropoolregio er lang niet altijd toe doen waar het de ontwikkeling van het aanbod van ruimtelijke kwaliteit betreft.

De nota Ruimtelijke Kwaliteit en de Structuurvisie Openbare Ruimte geven de voorwaarden aan waarbinnen vooral de vormgeving van de gebouwen en het ontwerp en materiaalgebruik van de openbare ruimte aan bod komen. Deze zijn gelinkt aan ruimtelijke maatregelen (bestemmingsplan).

De woonvisie stelt doelen ten aanzien van het aantal en soort te bouwen woningen en het beheren van het bestaande woningbestand. Belangrijke elementen in deze visie zijn verduurzaming, betrokkenheid van burgers en versterking van de aantrekkelijkheid van Haarlem als woonstad. Het Regionaal Actieprogramma zorgt voor afstemming tussen de gemeenten van Zuid-Kennemerland als het gaat om de woningbouwopgave.

In de Kadernota Haarlem Duurzaam, die in 2011 is vastgesteld, worden de ambities van de gemeente op het gebied van duurzaamheid aangegeven. Een voor het grondbeleid belangrijk uitgangspunt hierin is het streven naar een klimaatneutrale stad in 2030.

De Economische Agenda gaat over de ontwikkeling van toerisme, zakelijke- en zorgdienstverlening, creatieve industrie en andere economische sectoren. De nadruk ligt op een duurzame ontwikkeling, het versterken van de werkgelegenheid en daarmee verminderen van uitgaand woon-werkverkeer en herontwikkeling van bedrijventerreinen en kantoorpanden, om schaarse ruimte efficiënter te gebruiken.

Deze centrale beleidsdocumenten zijn verder uitgewerkt in allerlei kaderstellende documenten zoals het Beleidskader Openbare Ruimte (en uitwerkingen daarvan in handboeken), beleidsplannen op gebied van natuur en groen, parkeren en speelruimte. Daarnaast kan sturing van de inrichting van de openbare ruimte worden gerealiseerd door de Gebiedsvisies. Samen vormen deze stukken de belangrijkste doelstellingen en kaders die door toepassing van het grondbeleid moeten worden bereikt en afgedwongen.

Het college zal in het vervolg bij centrale kaderstellende documenten met betrekking tot de ruimtelijke ordening een overzicht toevoegen dat ingaat op:

- de keuze van de instrumenten uit het grondbeleid;*
- de wijze waarop de gemeente haar productierol oppakt;*
- de wijze waarop de gemeente de regierol ter hand neemt;*
- de economische uitvoerbaarheid;*
- de risicobeheersing.*

3. De positie van de gemeente

Het speelveld waarbinnen de gemeente opereert is de laatste jaren veranderd. In dit hoofdstuk worden de belangrijkste veranderingen geschetst.

3.1 De opgave; van uitleggebiiden naar binnenstedelijk

In de vorige eeuw lag de nadruk van het landelijk grondbeleid op het realiseren van uitleggebiiden, waarin nieuwe woonwijken, commerciële functies, bedrijventerreinen en kantoren een plek kregen. Het transformeren van onbebouwde gebieden leverde een grote waardeestijging van de grond op, waaruit – als de gemeente de grond zelf ontwikkelde – de benodigde investeringen in bijvoorbeeld infrastructuur en maatschappelijke voorzieningen konden worden gedekt. Ook konden bijdragen worden gedaan aan projecten elders die met een tekort kampten, zoals de vernieuwing van een stadscentrum. Dit was een situatie van gestuurde grond –en vastgoedontwikkeling.

Deze situatie is veranderd. De grenzen van de stedelijke contouren zijn op de meeste plaatsen, en zeker in Haarlem, bereikt en het ontwikkelen van onbebouwde grond komt bijna niet meer voor. Toch zijn nog steeds grote en kleine ruimtelijke ontwikkelingen nodig om de kwaliteit van de stad te verbeteren. Denk aan (binnen)stedelijke herstructurering, het aanpassen en uitbreiden van de hoofdinfrastructuur en het opwaarderen van bestaande woonwijken. Verder moet worden gewerkt aan het terugdringen van leegstand van kantoorlocaties, verandering of verbreding van het gebruik van gebouwen en bijvoorbeeld het inpassen van stadslandbouw. Hoofdzaak is een samenhangende kwaliteit tot stand te brengen in gebieden waarbij de kosten en opbrengsten in balans zijn.

Binnen projecten groeit de aandacht voor zaken als energie en beheer. Deze gaan steeds meer een rol spelen bij het bepalen van de financiële haalbaarheid van projecten. Dit verbreedt de focus. Per project worden meer waarden in kaart gebracht om zo een integrale afweging te kunnen maken.

Deze veranderde opgave is complex. De grond waarop de vastgoedontwikkelingen moeten plaatsvinden heeft meestal een hoge inbrengwaarde, er moet bij het ontwerpen rekening worden gehouden met het omliggende gebied en de inpassing in een bestaande situatie. Het grondeigendom is niet verdeeld over ontwikkelaars en agrariërs, maar over beleggers, bedrijven, corporaties en particulieren. De gemeente heeft tot taak de opgave te overzien en een passende strategie en economische uitvoerbaarheid vorm te geven zonder zelf per definitie te acteren als producent en zonder zelf de portemonnee te hoeven trekken.

3.2 De conjuncturele omgeving

De vastgoedmarkt is heel lang een markt geweest die bepaald werd door schaarste. Er was meer vraag dan aanbod waardoor er geen twijfel was of nieuw ontwikkeld vastgoed zou worden afgenomen. Het was de taak van de gemeente om te zorgen voor een evenwichtig aanbod waarbij alle doelgroepen werden bediend. De schaarste had ook tot gevolg dat met de ontwikkeling van grond veel geld werd verdiend. Geld dat ingezet kon worden voor de dekking van voorzieningen en de kwaliteit van de stad.

Door de economische crisis is deze situatie omgeslagen. Vanwege verminderde werkgelegenheid, problemen met het verkrijgen van financiering, onzekerheid over de toekomst en het niet kunnen verkopen van bestaand vastgoed is de vraag naar nieuw vastgoed ingezakt en is er een kopersmarkt ontstaan. Het aanbod oversteeg de vraag. Dit leidde tot een prijsdaling van bestaand- en nieuw vastgoed en daardoor tot uitstel van geplande bouwprojecten. De gezonde basis onder grondexploitaties en investeringsplannen is daarmee deels weg gevallen.

De gevolgen hiervan zijn:

- in plaats van winst zijn nu soms dekkingsmiddelen nodig om gewenste ontwikkelingen vlot te trekken;
- er zijn meer reserves nodig in verband met het toegenomen risicoprofiel;
- bij de planning en programmering van projecten moet scherper worden gelet op afzetbaarheid.

ISV Gelden. Naast de verminderde vraag naar vastgoed gaat de komende jaren ook het wegvallen van geld vanuit het Rijk voor Stedelijke Vernieuwing een belangrijk vraagstuk opleveren. Deze subsidies vormden lange tijd een belangrijk financieel fundament onder herstructureringsopgaven. Vanaf 2014 verdwijnt deze vorm van bekostiging, waardoor nieuwe dekkingsmogelijkheden voor stedelijke vernieuwing zullen moeten worden gevonden.

Het college gaat zich buigen over de mogelijkheden voor het instellen van een Gemeentelijk Fonds Stedelijke Vernieuwingen.

3.3 De veranderde rolverdeling

Door de hierboven geschetste ontwikkelingen is de rolverdeling binnen projecten veranderd. De ontwikkelaars die voorheen veel invloed hadden, zijn in financiële problemen geraakt of hebben geen financiële armslag meer. Dure aankopen geven nu hoofdbreken. Corporaties kunnen minder gebruik maken van de verkoop van bestaand bezit om nieuwe projecten of verbeteringen te financieren. Daarnaast worden zij door het rijk geconfronteerd met nieuwe heffingen, staan zij onder verscherpt toezicht en moeten zij zich meer op hun kerntaken concentreren. Beleggers zijn kritischer geworden ten aanzien van hun investeringen.

Eén van de gevolgen hiervan is dat in toenemende mate aandacht is ontstaan voor de wensen van de eindgebruikers. De eindgebruikers moeten worden verleid om ondanks onzekerheden over de toekomst toch nieuw vastgoed (woning, bedrijfspand, kantoor) aan te kopen. Zij hebben daarbij veel meer keuze dan voorheen. Dat betekent dat ontwikkelaars en aanbieders van vastgoed beter moeten inspelen op de wensen van de klant om hun aanbod af te kunnen zetten. Branding en benchmark vergen meer aandacht, en ook de gemeente moet meer aandacht besteden aan de wensen van de afnemer.

Ook de rol van de (gemeentelijke) overheid is veranderd. De gemeente voert niet meer alles zelf uit; er wordt meer gekeken naar de eigen inzet van de markt. Steeds meer taken worden in regie opgepakt en vaker en breder uitbesteed. Dit is ook een speerpunt in het Coalitieakkoord Oog op morgen. De gemeente kijkt meer naar de hoofdlijnen, schept de randvoorwaarden en laat daarna zoveel mogelijk de markt het werk doen.

4. Invloed en regie

4.1 De gemeentelijke rol

Om de ambities van de gemeente op het gebied van ruimtelijke ontwikkelingen waar te maken, is het belangrijk dat de gemeente kiest welke rol ze wil vervullen. Per project kan de gemeente kiezen voor de regierol of de productierol. De gemeente Haarlem richt zich bij voorkeur op de regierol.

Voor de invulling van de regierol gaat het om:

- het stellen van ruimtelijke, kwalitatieve, financiële en programmatische kaders voor gebiedsontwikkeling. Het signaleren, formuleren en kneden van realiseerbare (deel)projecten;
- door bewust te sturen op volgorde en volume van ontwikkelingen wordt de kans groter dat gewenste ontwikkelingen tot stand komen; prioriteren in de tijd;
- het aanleggen van bovenwijkse werken; dit kan alleen de gemeente;
- het verleiden van investeerders door een consistente, planmatige en transparante aanpak;
- het zorgen voor planvorming (ontwerp) en besluitvorming (openbaar bestuur);
- verwachtingen en verplichtingen sturen via een interactief proces.

De gemeente kan deze regierol *actief* of *reactief* invullen. In de actieve rol neemt ze het initiatief, of brengt een ontwikkeling op gang. In de reactieve rol reageert ze op initiatieven uit de markt.

De *productierol* gaat over het kopen van grond en verrichten van fysieke handelingen om te komen tot de productie van bouwgrond. Deze rol kan de gemeente zelf invullen, in samenwerking met partners oppakken of overlaten aan de markt (faciliteren).

Als de rollen en de invulling daarvan worden gecombineerd, ontstaat het volgende spectrum:

	Actieve productie (veel risico)	Productie via samenwerking (gedeeld risico)	Facilitaire productie (weinig risico)
Actieve regie	Arena 1 Gemeente verwerft grond, stelt publiekrechtelijke kaders en verkoopt bouwrijpe grond Arena 7 Gemeente zorgt voor grote infrastructuur	Arena 2 Gemeente neemt het initiatief tot partnership met marktpartijen; er wordt een PPS contract gesloten (waaronder een bouwclaim)	Arena 3 Gemeente stimuleert en organiseert ontwikkeling, maar marktpartijen voeren deze uit De gemeente verhaalt kosten via een (anterieure) grondexploitatieovereenkomst of exploitatieplan
Reactieve regie	Arena 4 Gemeente verwerft grond die zij als gelegenhedaankoop aangeboden krijgt en ontwikkelt deze tot bouwrijpe grond	Arena 5 Gemeente neemt op voorstel van anderen risicodragend deel aan initiatieven van marktpartijen; er wordt een PPS contract gesloten	Arena 6 Gemeente faciliteert initiatieven van marktpartijen en verhaalt kosten via een (anterieure) grondexploitatieovereenkomst

De aandachtspunten, de mate van risico en de in te zetten instrumenten verschillen per arena. Het is daarom belangrijk om als gemeente vooraf een bewuste keuze te maken in welke arena ze wil acteren bij het tot stand brengen van een ruimtelijke ontwikkeling. De keuze hangt onder andere af van:

- het belang dat de gemeente hecht aan de ontwikkeling. Bij een groot belang zal de gemeente kiezen voor actieve regie.
- de verwachting dat de markt een initiatief tot stand wil brengen. Bij een hoge verwachting kan worden gekozen voor facilitaire productie, waardoor de gemeente risicodragende investeringen vermijdt. Als die toch nodig zijn kunnen die met behulp van een zekerstelling worden gepareerd.
- de aanwezigheid van partners met doelen die grotendeels in lijn liggen met die van de gemeente (denk aan maatschappelijke instellingen zoals woningcorporaties en onderwijsinstellingen). Als deze er zijn kan worden gekozen voor productie door samenwerking.
- de mogelijkheid om met een beperkt risico aanmerkelijke financiële winst te realiseren die wordt ingezet voor de stad. Doet deze kans zich voor dan kan worden gekozen voor actieve productie.

Deze afwegingen leveren het volgende schema op. De arena's 3 en 6 hebben de voorkeur, vanwege het lage investeringsrisico.

	Actieve productie	Productie via samenwerking	Facilitaire productie
Actieve regie	<p>Arena 1 Realiseren lopende projecten.</p> <p>Belangrijke ontwikkelingen die niet door de markt worden opgepakt.</p> <p>Projecten met beperkt risico die winst opleveren.</p> <p>Arena 7 Bovenwijkse werken</p>	<p>Arena 2 Belangrijke ontwikkelingen kunnen in samenwerking met maatschappelijke partners, mits het risicoprofiel acceptabel is en er een duidelijk geldelijk en maatschappelijk voordeel is te behalen ten opzichte van arena 3.</p>	<p>Arena 3 Dit is de voorkeursvariant bij nieuwe ontwikkelingen. Actief naar aanleiding van de situatie.</p>
Reactieve regie	<p>Arena 4 Gelegenheidsaankopen met beperkt risico en goed rendement.</p>	<p>Arena 5 De gemeente doet mee bij initiatieven van maatschappelijke partners, mits er een duidelijk geldelijk en maatschappelijk voordeel is te behalen ten opzichte van arena 6.</p>	<p>Arena 6 Dit is de voorkeursvariant bij nieuwe ontwikkelingen. Reactief naar aanleiding van de situatie.</p>

Hierbij moet worden opgemerkt dat het onderscheid tussen de verschillende arena's in de praktijk niet zo messcherp is als dit plaatje suggereert. Facilitaire productie en productie door samenwerking kunnen dicht bij elkaar liggen op het moment dat de gemeente grond inbrengt in een project van een ander. Ook komen actieve productie en facilitaire productie binnen één gebied vaak voor. Bijvoorbeeld als de grondposities verdeeld zijn over gemeente en private partijen.

In Bijlage 1 is een overzicht opgenomen van een belangrijk deel van de lopende gemeentelijke projecten ingedeeld in de verschillende arena's.

Als onderdeel van een adequate ontwikkelstrategie moet in elk project - en op de momenten die er toe doen - een beargumenteerde keuze worden gemaakt over de regierol of de productierol die de gemeente Haarlem gaat invullen. Hiervoor is het stroomschema uit paragraaf 7.2 te gebruiken.

4.2 Ontwikkelstrategie

Het is niet voldoende om alleen de arena te bepalen waarin de gemeente actief wil zijn om een antwoord te hebben op de complexe opgave waar de gemeente voor staat. Een ontwikkelstrategie kan daarbij helpen. Doelstellingen kunnen immers op diverse manieren worden bewerkstelligd; door keuzes te maken over hoe, wanneer, met welke partners en tegen welke financiële voorwaarden. Het belang van een goede ontwikkelstrategie is groter geworden doordat de economische en maatschappelijke omstandigheden van invloed zijn op de uitvoering van projecten.

De ontwikkelstrategie is niet alleen bedoeld voor de interne organisatie van de gemeente, maar heeft ook waarde voor de omgeving. Zo speelt de ontwikkelstrategie een rol in:

- *Het delen van ambities:* vanuit haar publieke functie is dit een belangrijk punt voor de gemeente. Belanghebbenden en omgeving hebben er recht op te weten wat het streven is van de gemeente. Bovendien creëert het delen van ambities draagvlak. De gemeente moet niet alleen aangeven wat zij wil bereiken, maar ook hoe zij dat wil doen, wat ze zelf doet en wat ze van de ander verwacht.
- *Het bieden van perspectief:* door het delen van de ontwikkelstrategie biedt de gemeente perspectief aan betrokken partijen (eigenaren, beleggers, woningcorporaties, ontwikkelaars, etc.). Zeggen wat je doet en doen wat je zegt, geeft helderheid.
- *Het creëren van vertrouwen:* door goed onderbouwde plannen te laten zien zorgt de gemeente voor vertrouwen bij betrokken partijen. Dit vertrouwen speelt een belangrijke rol in de verdere uitwerking van de plannen.

Ook belangrijk is dat de gemeentelijke ontwikkelstrategie *transparant* is en na vaststelling in de gemeenteraad bekend wordt gemaakt bij belanghebbenden. Hoe inzichtelijker de plannen van de gemeente, des te meer bovenstaande doelen worden gediend. Hierin schuilt een tegenstelling; vanuit concurrentieoverwegingen kan het bekend worden van sommige informatie schadelijk zijn voor de belangen van de gemeente. Ondanks deze tegenstelling blijft de gemeente kiezen voor openheid en die wordt alleen begrensd als dat haar bedrijfseconomische positie schaadt.

De basis voor een ontwikkelstrategie is een *ruimtelijke visie*, zoals een structuurvisie, gebiedsvisie, of andere ruimtelijke kaders. Hierin zijn de ruimtelijke doelstellingen opgenomen. Vervolgens brengt de gemeente de *aanwezige en betrokken partijen* in beeld. De derde bouwsteen bestaat uit de *investeringen* (onderdelen die geld kosten) enerzijds en *kostendragers* (onderdelen die geld opleveren) anderzijds.

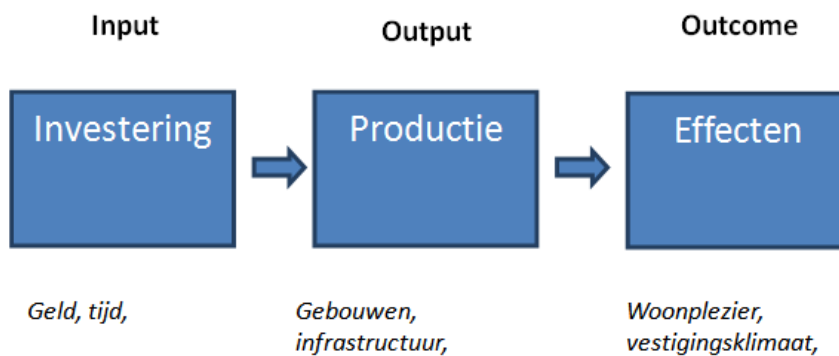
Met deze zaken in beeld formuleert de gemeente de ontwikkelstrategie, waarin opgenomen:

- keuze voor de arena waarin de gemeente actief wil zijn en bijbehorende instrumenten;
- keuze van mogelijke partners bij de ontwikkeling;
- opzet van financiële verkenning, die haalbaarheid aangeeft en relaties legt tussen investeringen en kostendragers, formuleren van financiële doelstelling;
- fasering (inclusief de kritieke-pad-analyse).

Voor eenvoudige projecten is het maken van een ontwikkelstrategie relatief makkelijk en zijn de keuzes die daarin worden gemaakt eenduidig. Bij meer ingewikkelde, langdurige en grootschalige projecten ligt dit uiteraard gecompliceerder. Zo kan een gemeente bijvoorbeeld binnen één project in meerdere arena's tegelijk actief zijn en een breed scala aan instrumenten inzetten. Ook zijn er zoveel onzekerheden, dat lang niet alles vooraf kan worden bepaald. Deze onzekerheden worden beschreven en meegenomen in de ontwikkelstrategie. Door goed aan te geven wat wel en niet vooraf kan worden bepaald, ontstaat een realistisch plan dat beheersbaar is en vertrouwen geeft.

4.3 Maatschappelijk rendement

De ruimtelijke opgave voor de gemeente Haarlem bestaat onder andere uit herstructurering van bestaande gebieden. Deze projecten kunnen niet altijd met winst of budgettair neutraal worden gerealiseerd, omdat de inbrengwaarde van het bestaande vastgoed en de gevraagde investeringen soms hoger liggen dan de opbrengst die met de herontwikkeling gepaard gaat. Met het aanbrengen van verbeteringen en voorzieningen houdt de gemeente de ruimtelijke kwaliteit van de stad in stand. Om dergelijke ontwikkelingen te kunnen realiseren is een investering nodig en de gemeente is vaak de partij om die op te brengen. Voor de investering in een vastgoedontwikkeling moet de gemeente weten of die bijdraagt aan de verbetering van de welvaart; het maatschappelijk rendement (zie onderstaand schema).



Input staat voor de investering die wordt gedaan. Deze levert *output* op: dat wat tot stand wordt gebracht (bouwrijpe grond, een gebouw, infrastructuur of het ingerichte gebied). Deze output brengt kosten met zich mee en levert een financiële opbrengst op. In de traditionele ruimtelijke ontwikkeling stond dit centraal. De output leidt daarna tot effecten in de omgeving die niet altijd direct ten goede komen aan de partij die de investering (input) heeft gedaan. Deze effecten vormen de *outcome*.

De outcome kan wel invulling geven aan beleidsdoelen. En indirect kan de outcome leiden tot (financiële) opbrengsten voor de investeerder. In het geval van de gemeente valt te denken aan verhoging van de WOZ-waarde, besparing op uitgaven in het sociale domein en op het gebied van veiligheid en dergelijke. Outcome is als het ware de meting van het maatschappelijk rendement.

Om een goede afweging te maken of en hoeveel de gemeente in een bepaalde ontwikkeling wil investeren is nodig om naast de input en output van een investering ook de outcome te bepalen. Vervolgens kan de afweging worden gemaakt of deze outcome de gevraagde investering rechtvaardigt. Het college wil dit regelmatig in beeld te brengen en wil daarvoor een handzaam middel ontwikkelen.

4.5 Regionale verbanden

Haarlem is onderdeel van Zuid-Kennemerland. Het Haarlemse ruimtelijk beleid en de verwezenlijking daarvan kan niet los worden gezien van dat van de buurgemeenten. Om die reden is de Intergemeentelijke Structuurscan opgesteld, zijn in regionaal verband afspraken gemaakt over de woningbouwproductie en is een regionaal Bereikbaarheidsfonds gevormd, waaraan alle gemeenten in Zuid-Kennemerland een bijdrage leveren. Ook het grondbeleid kan daarom niet op zichzelf staan. Regelmatig ambtelijk en bestuurlijk overleg is nodig om afspraken te maken over:

- verdeling/uitruil van ruimtelijke functies (betaalbare/specifieke woningbouw, commerciële functies, recreatieve functies);
- dekking van investeringen met een regionale functie;
- samenwerking binnen projecten op de gemeentegrenzen.

Ook afstemming van grondprijsystematiek en -beleid kan nuttig zijn, alleen moet hierbij nadrukkelijk de Europese regelgeving met betrekking tot mededinging in de gaten worden gehouden.

4.6 Partners

Realisatie van ruimtelijke plannen gaat niet zonder partners, zoals projectontwikkelaars, woningcorporaties, beleggers, zorgorganisaties, bouwbedrijven, andere overheden (buurgemeenten, waterschap, Rijkswaterstaat, etc.) en particuliere grondeigenaren. De gemeente werkt met hen samen, maar is gelijktijdig in concurrentie (bijvoorbeeld in de relatie van verkoper – koper van bouwgrond). Daarom moet altijd een goede inschatting worden gemaakt van gezamenlijke en tegengestelde belangen van de gemeente en haar partners.

4.7 Eindgebruikers

Hoewel de eindgebruikers in de oude traditie van ‘grondbeleid’ niet direct als partner worden beschouwd, staan zij tegenwoordig steeds vaker centraal. Met de eindgebruikers kunnen particulieren worden bedoeld, maar ook bedrijven of maatschappelijke instellingen zoals scholen of zorgorganisaties. Aan de ene kant stellen eindgebruikers zich steeds minder afhankelijk op van traditionele spelers zoals projectontwikkelaars of woningcorporaties en zullen zij vaker zelf het initiatief nemen voor een ontwikkeling. Aan de andere kant moet vanwege de kopersmarkt veel meer rekening worden gehouden met de eisen en wensen van de eindgebruikers, om zeker te zijn dat nieuw vastgoed kan worden verkocht. Voor de gemeente betekent dit dat bij alle voorgenomen ontwikkelingen nadrukkelijk aandacht moet worden besteed aan de werkelijke vraag van eindgebruikers. Dit kan door de eindgebruikers direct te betrekken. Denk bijvoorbeeld aan het vormen van een marktgroep met een klankbordfunctie.

Bij zelfrealisatie door particuliere eindgebruikers is een grondige (plan)begeleiding en professionele advisering noodzakelijk. De gemeente kan de rol spelen van adviseur. In 2012 is een pilot gestart, de Kavelwinkel, waarin de mogelijkheden voor bouwlocaties en goede advisering worden uitgewerkt

Haarlem is in 2012 begonnen met een pilot voor een Kavelwinkel. Onderzocht wordt welke mate van inzet nodig is om (collectief) particulier opdrachtgeverschap te promoten.

4.8 Projectontwikkelaars

Een projectontwikkelaar koopt zelf grond aan, ontwerpt de plannen, bouwt het vastgoed en verkoopt het vervolgens. Het streven naar zo hoog mogelijke winst kan voor een deel haaks staan op beleidsmatige en kwalitatieve belangen van de gemeente. Daar staat tegenover dat

projectontwikkelaars vaak een groot financieel risico willen nemen, dat de gemeente niet kan of wil dragen.

De gemeente selecteert een projectontwikkelaar op basis van een grondpositie of door een aanbesteding. Bij contractering moet aandacht zijn voor de ontbindingsmogelijkheden als zich situaties voordoen waar blijkt dat de belangen van de gemeente en de projectontwikkelaar te ver uiteen liggen om uitvoering van de overeenkomst daadwerkelijk te realiseren.

4.9 Woningbouwcorporaties

Doordat de aandacht is verschoven van uitleglocaties naar binnenstedelijke herontwikkeling spelen woningbouwcorporaties een steeds belangrijker rol in ruimtelijke projecten in de stad. Bij uitleglocaties zijn corporaties vaak afnemers van de sociale woningbouw, maar bij herontwikkelingsprojecten gebeurt het dat zij ook bestaande bezittingen inbrengen, of zelfs de initiatiefnemers van projecten zijn. Daarnaast gaan corporaties de afgelopen jaren vaak breder te werk dan enkel het aanbieden van sociale woningen; ze investeren in maatschappelijk vastgoed zoals (brede) scholen, zorgvastgoed en wijksteunpunten. Dit laatste komt in het gedrang doordat corporaties minder speelruimte krijgen; de recente ontwikkelingen voor wat betreft de verhoudingen tussen sociale- en commerciële woningbouw, contributies en fiscale verzwaren en het nieuwe regeerakkoord brengen aanzienlijke organisatiewijzigingen met zich mee.

De belangen van gemeente en corporaties kennen veel overeenkomsten. Beiden zijn lange termijn belegger in de stad en samenwerking is vanaf een vroegtijdig stadium van projectvorming op zijn plaats. Wel zit er een spanningsveld aan de financiële kant van deze samenwerking. Herontwikkelingsprojecten kosten veel geld vanwege de inbrengwaarde van het bestaande vastgoed. Bovendien zijn ze vaak onrendabel. Hier speelt een prominent vraagstuk; hoeveel investeert de gemeente en welke onrendabele investering neemt de corporatie voor haar rekening. En dan spelen waarderingvraagstukken van in te brengen en te realiseren vastgoed een grote rol.

Voor de oplossing van dit vraagstuk bestaan diverse ‘modellen’ om kosten en opbrengsten te verdelen, zoals de Raamovereenkomst Transformatie Haarlemse Woonwijken. (BIS 2007 11487). Deze wordt in 2013 opgevolgd door het Lokaal Akkoord Haarlem.

Bij herstructureringsopgaven heeft het de voorkeur te opereren in arena 3 of 6. De gemeente faciliteert de planvormingsprocessen van de herontwikkeling en maakt met partijen afspraken over de herinrichting van de openbare ruimte.

4.10 Beleggers

Beleggers zijn bereid te investeren in vastgoed dat zij voor de lange termijn kunnen exploiteren. Dit kunnen huurwoningen zijn, maar ook zorgvastgoed, maatschappelijke accommodaties, kantoren, bedrijfsgebouwen en panden voor detailhandel. Beleggers fungeren in de regel als eindafnemer, maar ze kunnen ook in een vroeg stadium van planontwikkeling worden betrokken. Beter afstemming op de eisen en wensen van beleggers, biedt de mogelijkheid om een hogere waarde van het vastgoed te realiseren. Het voordeel van werken met een belegger is dat een belegger zich focust op de lange termijn en daardoor vaak meer interesse heeft in de blijvende kwaliteit van de omgeving (bijvoorbeeld infrastructuur) dan een projectontwikkelaar. Op dit punt komen de belangen van de gemeente en een belegger beter overeen dan die van de gemeente en een projectontwikkelaar. Niet alle beleggers zijn echter bereid om in een vroegtijdig stadium te investeren en risico te dragen, waardoor uiteindelijk vaak ook een projectontwikkelaar als tussenschakel nodig is voor de realisatie van het vastgoed. Het is denkbaar dat een belegger al vroegtijdig met de gemeente samenwerkt en dat samen naar een projectontwikkelaar wordt gezocht.

4.11 Grondeigenaren

De laatste belangrijke partners in het proces zijn de overige grondeigenaren in een gebied. Dit kunnen particulieren zijn, maar ook ondernemers met een bedrijfsvestiging. Het begrip partners is hier niet altijd de juiste term, omdat hun belangen soms tegengesteld kunnen zijn aan die van de gemeente. De vraag is hoe een samenwerking zou kunnen ontstaan. Het vroegtijdig verkennen van de mogelijkheden om de grondeigenaren deel te laten nemen in de ontwikkeling van het gebied zou ervoor kunnen zorgen dat het slagen van de gebiedsontwikkeling in een later stadium niet afhankelijk wordt van één of enkele kleine partijen.

De gemeente legt in arena 3 en 6 de rode loper uit. De houding in arena 6 wordt dat de gemeente aan wederpartijen de gelegenheid geeft aan te tonen dat wat zij willen, past in de stad die Haarlem wil zijn. In principe verhaalt de gemeente alle kosten, tenzij er vanuit andere overwegingen afwijkend wordt besloten.

5. Instrumentarium

Het grondbeleid kan worden gezien als een gereedschapskist met instrumenten, die naar gelang de situatie kunnen worden ingezet. Het stellen van kaders om de gewenste ontwikkelingen (en de kwaliteit daarvan) te waarborgen en ongewenste ontwikkelingen tegen te gaan is één van de centrale doelstellingen van het grondbeleid. Hiervoor staan publiekrechtelijke en privaatrechtelijke instrumenten ter beschikking. In dit hoofdstuk worden de belangrijkste instrumenten op een rij gezet en toegelicht.

5.1 Publiekrechtelijk

Bestemmingsplan

Een cruciaal publiekrechtelijk instrument dat de gemeente gebruikt om kaders te stellen is het *bestemmingsplan*. In het bestemmingsplan worden ruimtelijke en kwalitatieve kaders gesteld ten aanzien van onder andere:

- beleid van rijk, provincie, gemeente en waterschap;
- archeologische waarden (die soms moeten worden geconserveerd);
- milieuaspecten, zoals externe veiligheid, geluidsnormen, geurhinder, etc.;
- financiële haalbaarheid;
- flora en fauna in en om het plangebied;
- de ontsluiting van een gebied, de doorstroming van wegen en de parkeergelegenheid;
- waterberging en –afvoer.

Verder bepaalt de gemeente het moment waarop het bestemmingsplan van kracht wordt. Zolang met de partijen geen overeenstemming over aanvullende kaders is bereikt en vastgelegd, kan de gemeente ervoor kiezen om conserverend te bestemmen.

Exploitatieplan

Een ander publiekrechtelijk instrument dat een grote rol speelt binnen het grondbeleid is het exploitatieplan. Het exploitatieplan is onderhevig aan regelgeving, zoals vastgelegd in de Wro en het Bro. Bij elke wijziging van een bestemmingsplan moet er door de gemeenteraad een exploitatieplan worden vastgesteld, tenzij het kostenverhaal op een andere manier is verzekerd. Dit plan kan dwingende eisen stellen ten aanzien van:

- fasering van ontwikkelingen binnen een bestemmingsplan;
- het aandeel sociale woningbouw en ruimte voor particulier opdrachtgeverschap;
- aan te leggen civieltechnische werken in de openbare ruimte;
- kwaliteit van de openbare ruimte en civieltechnische werken, waaronder ook duurzaamheidseisen kunnen vallen;
- verhaal van (bepaalde) gemeentelijke kosten;
- de exploitatiebijdrage met principes van financiële vereffening binnen het exploitatieplangebied.

Het nadeel van het exploitatieplan is dat het niet te maken heeft met het probleem van een hoge inbrengwaarde, waardoor kostenverhaal niet mogelijk blijkt. In dat geval heeft de gemeente te kampen met een tekort dat uit de algemene middelen moet worden gedekt. Ook is er het risico van vertragende zienswijze- en beroepsprocedures, en de hoge bestuurlijke kosten in verband met de verplichting van jaarlijkse herziening van het exploitatieplan.

Voorkeursrecht en onteigening

Publiekrechtelijke instrumenten die in belang zijn afgenomen zijn het *voorkeursrecht* en *ontteigening*. Het voorkeursrecht speelde een belangrijke rol in het tegengaan van speculatie door grondaankoop. Met inzet van het voorkeursrecht wordt de waardevermeerdering die zich voordoet bij een ontwikkeling ingezet voor het gemeenschappelijke belang. Bij binnenstedelijke herstructurering speelt dit echter veel minder een rol, omdat waardevermeerdering van de grond niet altijd aanwezig is.

Ontteigening kan nog worden ingezet als een belangrijke ontwikkeling niet vanzelf door de markt wordt opgepakt, bijvoorbeeld als de huidige grondeigenaar de verandering niet wil of kan verwezenlijken. In dat geval moet een afweging worden gemaakt tussen het collectieve belang en het individuele belang, waarbij het collectieve belang moet worden aangetoond. De partij die wordt onteigend wordt financieel gecompenseerd voor het verlies van de grond en eventueel bijbehorende schade.

5.2 Privaatrechtelijk

In de privaatrechtelijke sfeer kunnen kaders worden gesteld door middel van het sluiten van overeenkomsten. Een overeenkomst is meestal de uitkomst van onderhandeling tussen de gemeente en een marktpartij. Een uitzondering hierop vormt de aanbesteding van een grondverkoop; daarbij stelt de gemeente vooraf de inhoud van de overeenkomst eenzijdig vast. Het eigendom van de grond vormt een sterke onderhandelingspositie. Als de gemeente dit eigendom niet heeft, kan zij altijd weigeren om een overeenkomst aan te gaan en haar eisen en wensen via publiekrechtelijke instrumenten opleggen.

Anterieure (grondexploitatie)overeenkomst

Deze mag het exploitatieplan vervangen als het minimaal gelijkwaardig is. De anterieure overeenkomst wordt voorafgaand aan de bestemmingsplanwijziging afgesloten met de ontwikkelende grondbezitters. De anterieure overeenkomst kent niet de nadelen van het exploitatieplan en maakt het mogelijk om over kosten van grondexploitatie en de wijze van uitvoering van het plan een contract op te stellen. Daarnaast heeft de anterieure overeenkomst als voordeel dat specifieke afspraken kunnen worden gemaakt over zowel inhoud als proces (invulling procesmanagement, wie doet wat, specifieke kenmerken ruimtelijke kwaliteit, momenten van betaling, duurzaamheidsafspraken, etc.). Zowel gemeente als exploitant kan hier baat bij hebben. Bovendien komen deze afspraken de doorlooptijd ten goede. De anterieure overeenkomst geniet hiermee de voorkeur van het College.

De gemeente Haarlem geeft de voorkeur aan de privaatrechtelijke methode bij het kostenverhaal (de anterieure grondexploitatieovereenkomst) en zet het exploitatieplan alleen in als dat niet anders kan, en de economische uitvoerbaarheid is verzekerd.

Wet voorkeursrecht gemeenten

De gemeente kan het voorkeursrecht vestigen op percelen waarvan zij verwacht dat er ontwikkelingen gaan plaatsvinden. Door het voorkeursrecht te vestigen kan speculatie worden voorkomen, maar ook dat gronden al op een andere manier in gebruik zijn genomen dan waarvoor ontwikkelingen worden verwacht.

Erfpacht

Het inzetten van erfpacht kan mogelijk leiden tot een versnelling van verkoop van de opstallen, bijvoorbeeld woningen. Verder kan ongewenst gebruik worden tegengegaan en komen waardevermeerderingen ten goede aan de gemeente. Het is in Haarlem ongebruikelijk om erfpacht te gebruiken, al zijn er een paar locaties met erfpachtconstructies.

Huurprijs of verkoopprijs

Panden of gronden die bij de gemeente in eigendom zijn, kunnen worden verhuurd of verkocht. Met de prijs kan worden gevarieerd, al naar gelang de beleidsdoelstellingen. Het is echter transparanter om een marktconforme prijs te rekenen (zoals ook de nota Grondprijzen 2011 al stelt) en dan de activiteit of ontwikkeling te subsidiëren. Per project wordt gekeken naar de beste oplossing; een grote voorkeur gaat uit naar een marktconforme prijs voor verhuur of verkoop.

5.3 Particuliere initiatieven

De gemeente wordt geconfronteerd met vele particuliere plannen voor (her)ontwikkeling. Het is zaak een goede en transparante afweging te maken aan welke plannen de gemeente medewerking wil verlenen. Door selectief te zijn kan de prioriteit komen te liggen bij plannen die passen bij het beleid van de gemeente en of ze van toegevoegde waarde zijn aan de beoogde ontwikkeling van de stad.

Om tot een transparante werkwijze te komen kan een afwegingskader worden vastgesteld. Hierin worden zaken opgenomen die voor de gemeente cruciaal zijn bij de beoordeling om een project wel of niet te faciliteren. Een indicatieve onderwerpenlijst is opgenomen in Bijlage 2.

Het college heeft het voornemen een afwegingskader nader uit te werken voor de intake van ruimtelijke projecten van particuliere initiatieven.

Bij zelfrealisatie legt de gemeente de uitgangspunten voor (her)ontwikkeling vast in een centraal document. Hiermee heeft de gemeente een sterke uitgangspositie bij onderhandelingen. In Bijlage 3 is een voorzet gedaan voor een dergelijk document. Dit kan nader worden ingevuld en vervolgens door het college of de raad worden vastgesteld.

De gemeente Haarlem neemt de initiatieven mee in reguliere herzieningen van bestemmingsplannen als blijkt dat de economische uitvoerbaarheid is verzekerd (anterieure overeenkomst) en de ontwikkeling past in de gemeentelijke beleidsdoelstellingen. Als een betrokken eigenaar eerder een bestemmingsplanherziening wenst, kan dat via een anterieure grondexploitatieovereenkomst (zie hierboven) mits ook dat plan vanuit het gezichtspunt van de gemeente economisch uitvoerbaar is, en de klant bereid is de extra kosten van de gemeentelijke bemoeienis te betalen.

De gemeente Haarlem stelt centrale uitgangspunten op voor het omgaan met zelfrealisatie.

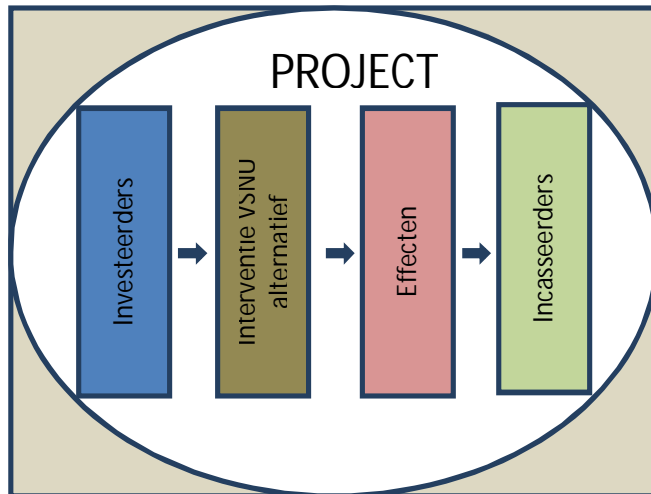
5.4 Maatschappelijk rendement

Het belang van de outcome c.q. het maatschappelijk rendement van projecten is toegenomen. Beter dan voorheen moet beoordeeld worden wat de gewenste en ongewenste effecten van een ontwikkeling zijn, omdat er ontwikkeld moet worden met de eindgebruiker in het achterhoofd. Recentelijk zijn nieuwe instrumenten ontwikkeld om het maatschappelijk rendement in kaart te brengen. Hieronder worden er twee besproken.

De EffectenArena¹

¹ De EffectenArena is ontwikkeld door de Stuurgroep Experimenten Volkshuisvesting (SEV), een onafhankelijke stichting die vanuit een maatschappelijke context werkt aan vernieuwingen die het wonen verbetert. De SEV wordt (onder andere) gefinancierd door tien Nederlandse provincies.

Dit is een instrument om in kaart te brengen welke bedoelde en onbedoelde effecten een project (investering) heeft en wie die effecten ervaart (in positieve en negatieve zin). Overigens is de EffectenArena niet alleen bedoeld voor ruimtelijke ontwikkelingen, maar kan hier wel heel goed op worden toegepast.



In de EffectenArena worden (naast de doelstelling van het project) het project (interventie) en het zogenaamde nul-alternatief in beeld gebracht. Het nulalternatief bestaat uit de minimaal noodzakelijke ingrepen op het moment dat het project niet tot stand komt (bijvoorbeeld helemaal geen ingreep). Aan de linkerkant daarvan staan de investeerders in het project. Aan de rechterkant staan de effecten (zowel positief als negatief) die het project heeft ten opzichte van het nulalternatief. Daarnaast staan de incasseersders van de effecten. Dit kunnen voor een deel dezelfde partijen zijn als de investeerders.

De EffectenArena is een praktisch instrument om de outcome van een project in beeld te brengen. Het verduidelijkt op welke manier een project bijdraagt aan beleidsdoelstellingen en wie voordeel (en eventueel nadeel) ondervinden van een ingreep.

Een bijkomend voordeel van de EffectenArena is dat deze inzicht geeft in de positie van alle betrokken partijen. Met dit inzicht kan in een vroegtijdig stadium worden geprobeerd om partijen die voordeel zullen ondervinden van een ontwikkeling, erbij te betrekken en een bijdrage te laten leveren. Ook kan het gesprek worden aangegaan met partijen die nadeel zullen ondervinden, met als doel dat nadeel zoveel mogelijk te beperken. Deze vorm van commitment kan de weerstand verminderen.

Maatschappelijke Kosten-Baten Analyse (MKBA)

Het tweede instrument dat helpt om de outcome in beeld te brengen is de Maatschappelijke Kosten-Baten Analyse (MKBA). Deze gaat een stap verder dan de EffectenArena; alle effecten worden in geld uitgedrukt. Zo kunnen bijvoorbeeld milieueffecten of belevingswaarden in euro's worden uitgedrukt en worden vergeleken met de investering aan de voorkant van een project.

De MKBA gaat ervan uit dat alle effecten in geld zijn uit te drukken. Daarbij onderscheidt de MKBA drie effecten:

1. Directe effecten: dit zijn de directe financiële effecten die de investeerder, exploitant en afnemer ondervinden van de ingreep.
2. Indirecte effecten: dit zijn de effecten voor 'derden' die ontstaan door markttransacties met de partijen die de directe effecten ondervinden.
3. Externe effecten: dit zijn effecten die buiten de markt om bij derden optreden.

In de MKBA worden al deze effecten in geld uitgedrukt. Voor sommige effecten is dit relatief eenvoudig, omdat ze een prijs hebben, zoals de energiebesparing of de huurverhoging als gevolg van de kwaliteitsverbetering. Voor andere effecten ligt dit ingewikkelder omdat ze niet geprijsd zijn. Toch zijn er methodes ontwikkeld om de financiële waarde van deze ongeprijsde effecten te waarderen. Door alle effecten te waarderen ontstaat een (theoretische) inschatting van de totale opbrengst voor alle deelnemende partijen. Als de inschatting wordt vergeleken met de benodigde investering kan op basis daarvan een besluit worden genomen of de investering maatschappelijk voldoende effectief is.

Het college heeft het voornemen een onderzoek te initiëren naar de mogelijke effecten en baten van moderne vormen van maatschappelijk rendement. Een eerste pilot is gedaan naar aanleiding van de gebiedsvisie Kleverlaanzone.

5.5 Financieel resultaat

Ten aanzien van het financieel resultaat zijn drie doelstellingen denkbaar:

1. *Opbrengstmaximalisatie* (met in achtname van kwalitatieve randvoorwaarden): de gemeente verdient geld aan de ontwikkeling. Hierbij zijn altijd kwalitatieve randvoorwaarden en/of maatschappelijke nevendoelen aan de orde.
2. *Break Even* (resultaat = nul): de gemeente verdient geen geld aan ontwikkeling, maar factureert haar kosten aan de wederpartij (kostprijs).
3. *Investering ten behoeve van maatschappelijk rendement*: de gemeente doet een uitgave om maatschappelijk rendement te behalen.

De zeven arena's waarin de gemeente kan opereren, kunnen verschillende doelstellingen hebben:

	Actieve productie	Productie via samenwerking	Facilitaire productie
Actieve regie	Arena 1 <i>Opbrengstmaximalisatie</i> (binnen randvoorwaarden) <i>Break Even</i> <i>Investering tbv</i> <i>maatschappelijk rendement</i>	Arena 2 <i>Opbrengstmaximalisatie</i> (binnen randvoorwaarden) <i>Break Even</i> <i>Investering tbv</i> <i>maatschappelijk rendement</i>	Arena 3 <i>Break Even</i> <i>Investering tbv</i> <i>maatschappelijk</i> <i>rendement</i>
	Arena 7 <i>Investering tbv</i> <i>maatschappelijk rendement</i>		
Reactieve regie	Arena 4 <i>Opbrengstmaximalisatie</i> (binnen randvoorwaarden)	Arena 5 <i>Opbrengstmaximalisatie</i> (binnen randvoorwaarden) <i>Break Even</i> <i>Investering tbv</i> <i>maatschappelijk rendement</i>	Arena 6 <i>Break even</i>

Het financieel resultaat wordt op de voet gevolgd in een grondexploitatie, die zowel een verkenning van de financiële aspecten kan zijn als een door de raad vastgesteld kaderstellend budget.

Het financiële resultaat is altijd de uitkomst van het inhoudelijke ontwerp van een project en de gestelde kwaliteitseisen. Het is daarom noodzakelijk om tijdens het ontwerpproces steeds oog te hebben voor de financiële consequenties van keuzes en deze, zo nodig, ter besluitvorming voor te leggen aan het college of de raad. Dit is niet zozeer een instrument, als wel een werkwijze.

Bij alle drie de doelstellingen staat optimalisatie van het financiële resultaat voorop. Dit kan door gebruik van de volgende instrumenten:

Opbrengst maximalisatie:

- *Aanbesteden van gronduitgifte:* de gronduitgifte (met voorwaarden) wordt via een bieding/tendering in de markt gezet, waarbij de hoogste bieding het selectie criterium is. Hierdoor kan een zo hoog mogelijke prijs worden verkregen. Dit sluit ook aan op het streven in het Coalitieakkoord om te werken ‘in regie’;
- *Vrijheid inbouwen tot optimalisatie ontwerp:* door een bepaalde mate van ontwerp vrijheid aan de ontwikkelaar te laten, kan deze zelf een optimalisatie doorvoeren om aan te sluiten bij de markt vraag. Dit wordt vastgelegd in een bouwvelop. Hierdoor kan een hogere grondprijs ontstaan.
- *Inzetten van verkoopversnellers:* om potentiële kopers, die moeite hebben hun financiering rond te krijgen, tegemoet te komen kunnen verkoopversnellers worden ingezet, zoals Koopgarant, kluswoningen, erfpacht, verkoopgarantie, overbruggingsgarantie en verschuiven betalingsmoment. De totale nominale opbrengsten zijn hierdoor weliswaar lager, maar de afzet wordt wel gerealiseerd/versneld, wat rentewinst kan opleveren.

Kostenminimalisatie:

- *Ketenwerking:* door onderdelen uit de totale productieketen te elimineren kan op kosten zoals overhead, winst en risico, worden bespaard.
- *Benchmark:* door een benchmarkonderzoek uit te laten voeren op onderdelen van de grondexploitatie kunnen aanknopingspunten worden gevonden voor kostenverlagingen.
- *Aanbesteding:* door aanleg van openbare werken aan te besteden kan een zo laag mogelijke prijs worden bereikt.
- *Aanleg openbare werken door ontwikkelaar:* het kan voordelig zijn om de aanleg van openbare werken aan de ontwikkelaar over te laten. Deze kan op de locatie zelf samen met de opstalontwikkeling een hogere omzet realiseren en efficiencyvoordelen halen en daardoor met een lagere winstmarge genoegen nemen.
- *Activiteitgericht inschatten kosten eigen organisatie:* een goede budgettering van de kosten van de eigen organisatie, gericht op activiteiten, kan mogelijk leiden tot een besparing.
- *Kasstroomsturing ter verlaging van rentekosten:* door inkomsten in de tijd naar voren te halen en uitgaven uit te stellen kan een lagere totale investering worden bereikt waarmee rentekosten worden bespaard. Dit kan onder andere door:
 - *Faseringen* aan te brengen binnen projecten, waarin een volgende fase pas mag starten als de opbrengsten uit de voorgaande fase gerealiseerd zijn;
 - *Rendabele delen eerst:* door de onderdelen van een project, die relatief veel geld opleveren, in de planning naar voren te halen;
 - *Termijnschema:* bij aankoop van grond een getrapte grondprijs af te spreken, waarbij een deel van de prijs direct wordt betaald en een deel pas als de ontwikkeling is afgerond.

Transparantie

Het is een vereiste om een uniforme en rechtvaardige methodiek te hanteren voor de verkoopopbrengsten en de te activeren projectkosten. Enkele randvoorwaarden daarvoor zijn:

- alle grondverkoop gebeuren marktconform, volgens de nota Grondprijzen. Dat geldt ook voor de interne grondoverdrachten ten behoeve van publieke taken, zoals cultuur, zorg en sport;
- Aan de kostenkant wordt aangehaakt bij de kostensoortenlijst die is opgenomen onder artikel 6.2.3., 6.2.4. en 6.2.5. van het Besluit Ruimtelijke Ordening. Andere kosten kunnen enkel na een besluit van de gemeenteraad worden opgenomen in een grondexploitatie.

5.6 De regie houden

De huidige economische crisis heeft veel gevolgen voor de uitwerking van ruimtelijke plannen. Door het ontbreken van een afzetmarkt, het ontbreken van financiële middelen van gemeente en ontwikkelende partijen, gebrek aan vertrouwen van consumenten en andere gevolgen, zijn projecten voor een deel stil komen te liggen. Toch blijven de beleidsmatige doelstellingen van de gemeente veelal in stand. Om hieraan te kunnen blijven werken zal Haarlem zich aan moeten passen aan de omstandigheden. Hieronder volgt een (niet beperkende) opsomming van mogelijke oplossingen.

Tekorten accepteren kan, verlies nemen moet: waar sprake is van begrote tekorten op grondontwikkeling als gevolg van lagere verkoopprijzen, is een raadsbesluit nodig rond de dekking. In geval van verlies moet een beroep worden gedaan op de vangrail die we hebben: de reserve grondexploitatie of de algemene reserve.

Versobering: versobering van plannen kan ertoe leiden dat deze haalbaar worden waardoor in ieder geval een deel van de inhoudelijke doelstelling wordt gerealiseerd. Het risico is dan wel dat als plannen met te weinig kwaliteit worden gerealiseerd dit later tot nieuwe en hogere investeringen kan leiden. De gemeente Haarlem blijft opteren voor een goede kwaliteit, zoals is te lezen in de nota Ruimtelijke Kwaliteit, en in de structuur- en gebiedsvisies.

Uitstel of andere fasering: zodra het waardeverlies of het inleveren van kwaliteit te groot is, kunnen projecten worden uitgesteld of kan een langere fasering worden aangebracht. Als hierover een duidelijk besluit wordt genomen, dan kan dit tijd, geld en moeite schelen.

Ontwikkelingen op gang brengen: de gemeente kan ook als aanjager van projecten fungeren, bijvoorbeeld door extra aandacht te besteden aan haar rol als facilitator, als intermediair of door subsidies te verlenen.

Inzetten van verkoopversnellers: in de huidige vastgoedmarkt bestaat veel aandacht om instrumenten in te zetten die potentiële kopers, die moeite hebben om hun aankoop te financieren, tegemoet te komen. Per project zal worden beoordeeld of behoefte is aan verkoopversnellers en zoja welke. Het is denkbaar dat in zeer specifieke situaties verkoopversnellers worden ingezet door een ontwikkelaar (of woningcorporatie), maar dat de gemeente hieraan meebetaalt of de voorfinanciering voor haar rekening neemt.

Zoeken naar vraag in de markt: in het programma, dat binnen een project gerealiseerd moet worden, kan flexibiliteit worden aangebracht. De ontwikkeling kan op deze manier wel doorgaan, maar met net een ander programma dan aanvankelijk was bedacht. Het project wordt dan niet stilgelegd, maar wordt aangepast aan de behoefte.

Profiteren van lagere bouwkosten: een van de gevolgen van de economische crisis is dat de bouwkosten spectaculair zijn gedaald. De gemeente kan hiervan profiteren door investeringen in gemeentelijk vastgoed, zoals huisvesting van de eigen organisatie en onderwijshuisvesting, in de tijd naar voren te halen. Dit werkt anticyclisch en kostenbesparend. Overigens is hieraan wel het risico verbonden dat de bouwkosten weer kunnen stijgen ten tijde van de realisatiefase.

5.7 Nieuwe vormen van ontwikkeling

De traditionele rollen van partijen zijn veranderd en de focus ligt vooral op binnenstedelijke ontwikkelingen. Dit betekent dat er nieuwe aanpakken van gebiedsontwikkeling nodig zijn. Hieronder worden enkele mogelijkheden beschreven die illustreren dat op een creatieve, vernieuwende manier tegen plannen kan worden aangekeken.

Organische gebiedsontwikkeling: in plaats van een volledig uitgewerkt stedenbouwkundig plan te maken met concrete invulling van functies op locaties, wordt de ontwikkeling meer over gelaten aan de markt. De geldende kaders voor een gebied worden ruimer en flexibeler geschreven en de gemeente voert minder actief de regie. Op deze manier ontwikkelt het gebied zich dus meer organisch. Het voordeel van deze aanpak is dat initiatieven die ontstaan eerder haalbaar zullen zijn. Het nadeel is dat middelen voor de benodigde infrastructuur mogelijk niet tijdig beschikbaar zijn.

Sturen op hoofdstructuren en benodigde investeringen: deze aanpak lijkt op de organische ontwikkeling, maar hier is wel een nadrukkelijker rol weg gelegd voor de gemeente. De gemeente draagt op planmatige wijze zorg voor de aanleg en verbetering van de hoofdstructuren. De verdere invulling van het gebied wordt meer over gelaten aan de markt. Voor de dekking van de hoofdstructuren wordt een kostenverhaalmodel ontwikkeld, waarin ook alle nieuwe ontwikkelingen bijdragen.

Bouwclaim nieuwe stijl: een interessante methode om in een vroegtijdig stadium de expertise van een marktpartij in te schakelen, terwijl deze geen grondpositie heeft in het gebied, is de 'bouwclaim nieuwe stijl'. Met een ontwikkelaar wordt de afspraak gemaakt dat deze in een latere fase bouwrijpe grond geleverd krijgt voor de bouw van een bepaald aantal woningen (bouwclaim). In ruil daarvoor brengt de ontwikkelaar vanaf de initiatieffase van het project expertise in bij de planvorming. Op deze manier wordt vanaf het begin aansluiting gezocht bij de wensen uit de markt en wordt de gemeente werk uit handen genomen. Desgewenst kan tevens een (rente)vergoeding worden gevraagd aan de ontwikkelaar als de gemeente al heeft geïnvesteerd in het aankopen van grond. De ontwikkelaar loopt over de gemaakte kosten het risico dat deze niet worden gedekt als het project niet doorgaat, maar hoeft daarentegen niet zelf te investeren in grondaankoop. In deze tijd, waarin ontwikkelaars minder kapitaal te investeren hebben, kan dit een geschikte samenwerkingsvorm zijn.

(Collectief) Particulier Opdrachtgeverschap (CPO): (C)PO betreft planontwikkeling en bouw in opdracht van particuliere eindgebruikers (toekomstige bewoners). (C)PO heeft twee belangrijke voordelen: enerzijds wordt optimaal aangesloten bij de wensen van de eindgebruiker, anderzijds worden kosten bespaard doordat er geen ontwikkelaar bij betrokken is met een winst oogmerk. Een risico is dat men, door mogelijk gebrek aan kennis van de opdrachtgevers, geld kan verspelen. (C)PO is goed toepasbaar bij kleinschalige ontwikkelingen en bijvoorbeeld hergebruik van bestaand vastgoed. Naast collectief opdrachtgeverschap is er ook individueel particulier opdrachtgeverschap in het geval dat losse bouwkavels worden verkocht.

Haarlem heeft in de nieuwe Woonvisie ten aanzien van (C)PO een aantal doelstellingen geformuleerd.

De mogelijkheden voor (C)PO wordt onderzocht door het verkennen van:

- concrete kansen voor (C)PO;
- concrete mogelijkheden voor (C)PO in plannen/projecten nieuwbouw;
- mogelijkheden bij herbestemming en verkoop van bestaande gebouwen (waaronder gemeentelijk (maatschappelijk) vastgoed) voor (C)PO;

- de ervaringen en methodes vanuit de Funderingsaanpak. Kunnen deze worden meegenomen voor eventueel vervolgaanpak particuliere woningvoorraad in combinatie met (C)PO, (bijvoorbeeld mogelijkheden van kluswoningen);
- mogelijke rol van corporaties bij (C)PO-initiatieven;
- mogelijkheden van begeleiding of een aanspreekpunt van (C)PO- initiatieven (een informatiepunt over (C)PO);
- eventueel aanvullende financieringsmogelijkheden.

Haarlem stimuleert (Collectief)Particulier Opdrachtgeverschap door te onderzoeken welke locaties zich hiervoor lenen en welke initiatieven er in de samenleving voorkomen op dit vlak

5.8 Inrichting openbare ruimte

Uitgangspunt bij iedere ontwikkeling is dat de gemeente eigenaar wordt van de openbare ruimte die het plan oplevert. De gemeente is ook verantwoordelijk voor de kwaliteit van de inrichting hiervan. De gemeente kan ervoor kiezen zelf opdrachtgever te zijn voor de aanleg van de civieltechnische werken in de openbare ruimte, waarbij de ontwikkelaar een vergoeding betaalt voor de kosten. Een andere optie is het ontwerp en de aanleg over te laten aan de ontwikkelaar, waarbij de gemeente vooraf eisen stelt aan de inrichting.

Meer ‘werken in regie’ kan voor de inrichting van de openbare ruimte betekenen dat Haarlem dit waar mogelijk over zal laten aan de ontwikkelende partij. De gemeente zorgt voor kwaliteit door duidelijke formulering van randvoorwaarden en uitvoering. Alle kwalitatieve wensen en eisen zullen worden verwoord in de Nota Ruimtelijke Kwaliteit, en daaruit afgeleide en per stadsdeel opgestelde Handboeken Inrichting Openbare Ruimte, gemeentelijke Afschrijvingsvoorschriften, en inkoop- en aanbestedingsvoorwaarden, beoordelings- en beproevingsprotocollen, oplevervoorwaarden etc. De documenten die van toepassing zijn, worden als voorwaarden gesteld in een anterieure grondexploitatieovereenkomst of in een exploitatieplan. Tevens wordt vastgelegd dat het ontwerp en later het bestek, ter goedkeuring door de gemeente worden getoetst en dat de gemeente toezicht houdt op de uitvoering. De laatste stap is een formele oplevering, waarbij een laatste kwaliteitstoets plaatsvindt. Hierna kan eventueel nog een ‘garantieperiode’ gelden waarbinnen de exploitant verantwoordelijk is voor de kwaliteit van de inrichting, bijvoorbeeld bij bomen die geplant zijn en moeten aarden.

6. Gemeentelijke governance grondbeleid

Grondbeleid gaat om kaders voor en uitvoering van ruimtelijke maatregelen. Daarbinnen zijn de doelstellingen, de wijze van sturing, beheersing van risico's en verantwoording helder. Als het gaat om exploitatie van gronden gaat het al snel om veel geld en veel risico. Bovendien zijn het vaak complexe projecten met veel partijen en een lange looptijd. Het is niet voor niets dat grondbeleid sinds de invoering van het dualisme, onderwerp is van een in het Besluit begroting en verantwoording (BBV) voorgeschreven verplichte paragraaf. In dit hoofdstuk wordt een kort overzicht gegeven van de besturingselementen die dit complexe proces van de uitvoering van grondbeleid kunnen beheersen. Waar nodig en onvoldoende behandeld in deze Nota worden onderwerpen apart voorgelegd ter besluitvorming.

6.1 Beheerverordening

In de BBV (Besluit begroting en verantwoording Provincies en Gemeenten) wordt nauwkeurig beschreven onder welke randvoorwaarden een grondexploitatie verantwoord en geadmistreerd moet worden. Specifiekere uitwerkingen zijn vastgelegd in de Haarlemse Beheerverordening Grond- en Gebouw Exploitaties (BGGE, BIS 2006 245744). Deze zal binnenkort worden geactualiseerd.

6.2 Grondexploitatie

Een grondexploitatie is de verzameling kosten en baten per ontwikkeling en wordt door de raad geopend. Het meerjarenperspectief grondexploitaties (MPG) is de jaarlijkse verantwoording van actieve grondexploitaties en de prognose voor de komende jaren. Conform de beheerverordening van de gemeente Haarlem wordt een overzicht van alle te ontwikkelen en in ontwikkeling genomen projecten hieraan toegevoegd. Het MPG is samen met het IP een bijlage van de Kadernota en wordt samengevat aangeleverd in het Jaarverslag.

Per project wordt een grondexploitatie opgesteld bij wijze van financiële verkenning. Hierin wordt een inschatting gemaakt van de opbrengsten en kosten van het project.

Kosten	Opbrengsten
Grondverwerving	Gronduitgifte
Sanering en sloop	Exploitatiebijdragen
Bouwrijp maken	Subsidies
Woonrijp maken	Inkomsten van tijdelijke verhuur
Kapitaallasten	
Bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen	
Uitvoeringskosten	
Kosten tijdelijk beheer	

Bij het afronden van de initiatieffase stelt de raad de grondexploitatie vast als bindend budget. Daarna wordt deze ten minste jaarlijks geactualiseerd en via de begroting opnieuw vastgesteld. Voor verwachte toekomstige verliezen moet een voorziening worden genomen in het lopende boekjaar. Winst mag pas worden genomen als deze daadwerkelijk is gerealiseerd.

Zowel bij actieve als facilitaire productie is een grondexploitatie noodzakelijk bij wijze van financiële verkenning van de haalbaarheid. Deze kan ook als budget voor de uitvoering gelden. Het ligt er dan aan of de gemeente zelf (veel) kosten gaat maken of dat deze voor rekening van een exploitant komen. Dit is mede afhankelijk van de gekozen *productierol*.

Naast de voorgeschreven jaarlijkse actualisatie moet de grondexploitatie ook steeds worden herzien als de inhoudelijke kaders van een project veranderen. De besluitvorming over inhoudelijke en financiële kaders loopt op die manier gelijk op.

Ten aanzien van het ontwerp onderscheidt de gemeente Haarlem de volgende ‘producten’:

- Structuurvisie
- Gebiedsvisie
- Stedenbouwkundig pakket van eisen
- Wijkagenda
- Bestemmingsplan

Belangrijk bij het opstellen van grondexploitaties is het bepalen wat wel en niet tot de grondexploitatie behoort. In Hoofdstuk 5 is al beschreven dat de *Kostensoortenlijst* hier in principe leidend bij is.

6.3 Projectmatig werken

In de Richtlijnen Fysieke Projecten heeft de gemeente vastgelegd hoe de aansturing van ruimtelijke projecten in zijn werk gaat. Ieder project kent een bestuurlijk verantwoordelijke wethouder. De raad heeft op vastgestelde momenten een besluitvormende rol. Op organisatorisch niveau is er een ambtelijk opdrachtgever, die de verantwoordelijkheid voor de procesmatige uitvoering en het voorbereiden van de besluitvorming delegeert aan een ambtelijk opdrachtnemer of een projectleider. De projectleider stelt een projectgroep samen die verantwoordelijk is voor de uitvoering.

Een kenmerk van Projectmatig werken is de gefaseerde aanpak. Binnen de fases wordt gestuurd op de beheersaspecten Tijd, Geld, Kwaliteit, Informatie, Organisatie en Risicomanagement.

6.4 Vastgoedbeleid en strategisch vastgoed

Het grondbeleid en de ontwikkeling en het beheer van vastgoed door de gemeente zijn nauw met elkaar verbonden. Het grondbeleid stelt de voorwaarden vast om nieuw vastgoed te produceren, zoals schoolgebouwen of sportfaciliteiten. Tegelijkertijd ontstaan door vrijkomende locaties nieuwe opgaven voor ruimtelijk- en grondbeleid.

De gemeente is in het bezit van een strategische voorraad vastgoed, dat te zijner tijd kan worden ingezet voor ruimtelijke ontwikkelingen. Verder heeft de gemeente na jaren van actieve verkoop nog een voorraad niet-strategisch vastgoed dat zodra het mogelijk is – en rendabel- afgestoten wordt.

Een vraagstuk dat regelmatig terugkeert, is de waardering van vastgoed dat uit het gemeentelijk beheer wordt ingebracht in een grondexploitatie, of vastgoed dat uit een grondexploitatie wordt geleverd aan het vastgoedbeheer van de gemeente. Dit kunnen gebouwen zijn zoals scholen, maatschappelijk vastgoed of eigen bedrijfspanden, maar ook grond, zoals openbare ruimte of bouwgrond, ten behoeve van door de gemeente te bouwen panden. Er zijn verschillende mogelijkheden:

- openbare ruimte wordt om niet ingebracht in de grondexploitatie;
- nieuw ingerichte openbare ruimte wordt vanuit de projecten om niet overgedragen aan de afdeling die de openbare ruimte beheert;
- vastgoedobjecten worden tegen boekwaarde overgenomen door het project.

Het Vastgoedbeleid en de daarbij behorende beheers- en onderhoudsaspecten, huurprijs- en portefeuillemanagement is al enkele jaren onderdeel van een professionaliseringsslag en is in 2012 geactualiseerd en in een nota aan de raad aangeboden.

6.5 Erfpacht

Erfpacht zou ook als strategisch middel ingezet kunnen worden. Uitzonderingen daargelaten, gaat het bij de huidige erfpachten hoofdzakelijk om gronden onder particuliere woningpercelen. De posities die

als niet-strategisch worden beschouwd kunnen in principe worden afgestoten en aan de zittende erfpachter aangeboden. In de periode 2007-2009 is er al een dergelijke exercitie geweest.

6.6 Grondprijzen

Bij gronduitgifte is de gemeente gehouden aan het door haarzelf vast te stellen grondprijzenbeleid. Centraal hierin staat de marktconformiteit; de gemeente mag geen afnemers bevoordelen door te lage prijzen te hanteren. De gemeente hanteert hierbij als uitgangspunt twee systematieken.

1. *Residuele waarde systematiek*: voor commerciële functies en dure woningen. Hiervan kan enkel worden afgeweken bij expliciet besluit, bijvoorbeeld op het moment dat er maatschappelijke functies worden gerealiseerd.
2. *Grondquote systematiek*: bij woningbouw, met een differentiatie naar vastgestelde huur- en verkoopsegmenten.

Door te werken met deze systematieken is er geen sprake van gefixeerde grondprijzen maar wordt de markt gevolgd in het evenwicht van vraag- en aanbod, zowel aan de opbrengstenkant als aan de kostenkant.

De te hanteren grondprijzen worden jaarlijks herzien in een nota Grondprijzen.

Er moet wel steeds rekening worden gehouden met de restricties met betrekking tot verlening van staatssteun en andere verplichtingen vanuit de Europese Regelgeving. De laatste jaren was er veel aandacht voor het verlenen van ongeoorloofde *staatssteun* door gemeenten aan organisaties (met name woningcorporaties) door het uitgeven van grond bedoeld voor sociale woningbouw en maatschappelijke voorzieningen, voor een prijs die lager is dan de marktprijs. Om geen problemen te krijgen met de Europese regelgeving rondom staatssteun moeten de volgende richtlijnen in acht worden genomen: de voorwaarden van verkoop van grond en gebouwen wordt als marktconform gezien als een van de volgende procedures wordt gevolgd:

- openbare verkoop aan de hoogste bidder na een voldoende openbaar gemaakte en onvoorwaardelijke biedprocedure;
- verkoop volgens de marktwaarde zoals vastgesteld door een onafhankelijke deskundige (taxateur). De taxatie dient te worden uitgebracht vóór de verkooponderhandelingen.

Als wordt afgeweken van deze procedures moet de grondtransactie bij de Europese Commissie worden aangemeld om te toetsen of sprake is van ongeoorloofde staatssteun en of - als dit het geval is - een de-minimisvrijstelling kan worden verkregen. Bij staatssteun gaat het om diensten van algemeen economisch belang (DAEB). Staatsteun kan worden verleend als het bedrag niet hoger is dan €500.000.

De gemeente Haarlem zal in arena's 1 en 4 telkens op voorhand bij verkoop kiezen voor openbare tendering, omdat daarmee een maximale opbrengst kan worden behaald.

7. Resumerend

Het nieuwe Grondbeleid wil de keuzes die de gemeente kan maken ten aanzien van haar rol, ontwikkelstrategie en instrumenten, inzichtelijk maken. Voor ieder gebied of project is een specifieke keuze nodig, rekening houdend met de situatie. Dat uitgangspunt moet steeds helder zijn.

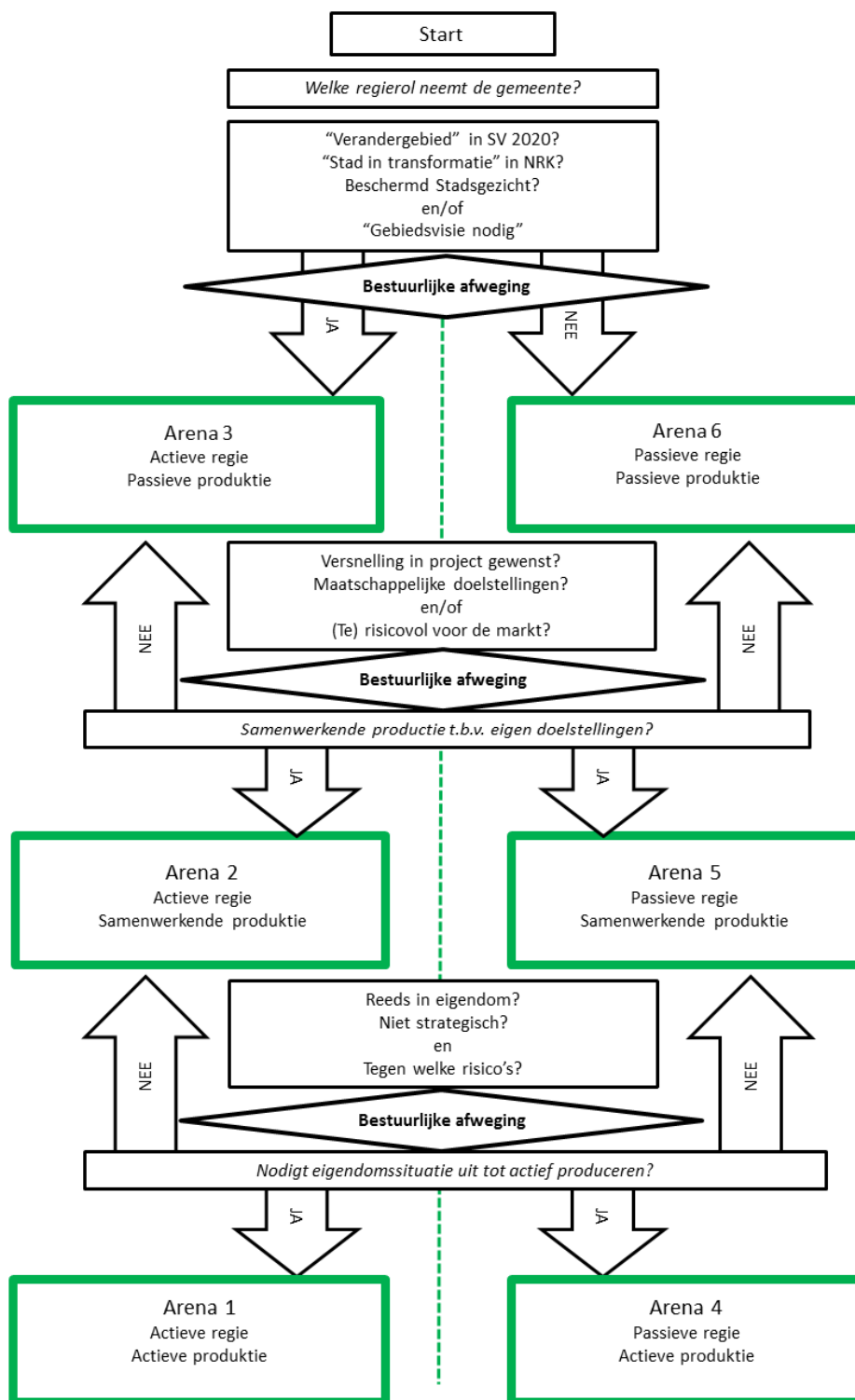
7.1 Arena's

	Actieve productie (veel risico)	Productie via samenwerking (gedeeld risico)	Facilitaire productie (weinig risico)
Actieve regie	Arena 1 Gemeente verwerft grond, stelt publiekrechtelijke kaders en verkoopt bouwrijpe grond Arena 7 Gemeente zorgt voor grote infrastructuur	Arena 2 Gemeente neemt het initiatief tot partnership met marktpartijen; er wordt een PPS contract gesloten (waaronder een bouwclaim)	Arena 3 Gemeente stimuleert en organiseert ontwikkeling, maar marktpartijen voeren deze uit. Gemeente verhaalt kosten via een (anterieure) grondexploitatieovereenkomst of exploitatieplan
Reactieve regie	Arena 4 Gemeente verwerft grond die zij als gelegenheidsaankoop aangeboden krijgt en ontwikkelt deze tot bouwrijpe grond	Arena 5 Gemeente neemt op voorstel van anderen risicodragend deel aan initiatieven van marktpartijen; er wordt een PPS contract gesloten	Arena 6 Gemeente faciliteert initiatieven van marktpartijen en verhaalt kosten via een (anterieure) grondexploitatieovereenkomst

De gemeente Haarlem heeft een voorkeur voor facilitaire productie in de *productierol*; arena 3 of 6. De keuze voor een *regierol* (actief of passief) wordt bepaald door de plek en de soort ontwikkeling. Aanvullende uitleg over de arena's is terug te lezen in paragraaf 4.1.

7.2 Stroomschema

Eerst wordt gekeken welke mate van regie is gewenst in de *regierol* van de gemeente. Er wordt ingestapt in arena 3 of 6. Met de gemeentelijke doelstellingen (het tempo van het project, grondposities en (financiële) risico's) voor ogen wordt daarna bekeken of een meer actieve *productierol* gewenst en nodig is. Zo ja, dan moet bestuurlijk worden vastgesteld dat een meer actieve houding wordt ingenomen, en worden de bijbehorende risico's in kaart gebracht.



Stroomschema 'Arena's Grondbeleid'

7.3 Aandachtspunten per arena

Er zijn ook algemene aandachtspunten te formuleren die richting geven aan de hierboven geschetste keuze. Deze worden per arena benoemd en kort toegelicht. Op deze manier wordt aangegeven hoe het grondbeleid in de praktijk zijn beslag zal krijgen.

Arena 1 Actieve regie/Actieve productie

- Kostprijsbeheersing staat voorop; vanwege de crisis is versobering noodzakelijk;
- Toe te rekenen kosten conform *kostensoortenlijst*, al het andere na expliciet besluit van de gemeenteraad;
- Sturen op kasstromen; alleen uitgaven als er binnen afzienbare tijd inkomsten zijn;
- Verstandig afbouwen van de magazijnvoorraad; geen uitverkoop;
- Toepassen van de wet voorkeursrecht; zeer terughoudend toepassen;
- Onteigeningswet; wordt terughoudend toegepast, maar deze wordt pas aangewend op het moment dat het effectief is, kansrijk en economisch uitvoerbaar;
- Crisis en Herstelwet; als die effectief is wordt hij actief ingezet;
- Gronduitgifteprijsbeleid is marktconform
- Uitgifte via tendering (aanbesteding) heeft voorkeur in verband met transparantie, eerlijke concurrentie en opbrengstmaximalisatie;
- Overwegen van inzet verkoopversnellers;
- De bestaande magazijnvoorraad wordt op een bedrijfseconomisch goede manier benut via tijdelijke bestemmingen, aansluitend op bestuurlijke doelen;
- Er wordt een versterkte bedrijfseconomisch getinte regie gevoerd op het grondbedrijf; er komt een herwaardering rond ondernemerschap bij de grondproductie;
- Er komt veel meer accent op een productieproces dat van buiten naar binnen werkt: de maakbaarheid, de realiseerbaarheid;
- De hele logistieke keten van inkoop naar verkoop wordt stap voor stap geanalyseerd op besparingsmogelijkheden;
- Alle handelingen worden in principe marktconform ingevuld;
- De mogelijkheid van samenwerking met (afzet aan) corporaties en beleggers wordt nadrukkelijk gezocht;
- Er wordt niet meer anticiperend gekocht omdat de magazijnvoorraad en de markt niet toelaten ver van te voren grond te verwerven;
- De gemeente blijft in elk uitgiftecontract voorwaarden stellen die beogen het vanuit bestuurlijk oogpunt gewenst grondgebruik veilig te stellen.

Arena 2 Actieve regie/Faciliterende productie

- Deze arena wordt bij voorkeur niet betreden;
- Bij uitzondering: bij deze rolvervulling is er ruimte om incidenteel en na expliciete besluitvorming door de gemeenteraad, zoals blijkt uit een wensen- en bedenkingenprocedure, mee te doen aan een gecombineerde grond- en opstalontwikkeling mits het risicoprofiel beperkt is, de ontwikkeling rendabel is, en het maatschappelijk rendement evident is.

Arena 3 Actieve regie /Faciliterende productie

Op het schaalniveau van de stad:

- Het maken van structuurvisies/gebiedsvisies (in verband met transparantie rond het verhaal van kosten die boven het plan uitstijgen, bijdragen ruimtelijke ontwikkeling, ruimtelijk programma);
- Het jaarlijks actueel houden van de uitvoeringsparagraaf.

Op het schaalniveau van de te ontwikkelen locatie:

- Het opstellen van een ontwikkelstrategie (inclusief plangrens, kaders, mogelijke partners, financiële verkenning, globale fasering);
- Het kiezen van een bestemmingsplanvorm (globaal plan, wijzigingsbevoegdheid etc.);
- De keuze is: de gemeente vermijdt een exploitatieplan alleen als de veegfunctie wordt benut (dus wanneer nagenoeg iedereen is gecontracteerd);
- Als de economische uitvoerbaarheid niet veilig is gesteld, kan de keuze zijn conserverend te bestemmen;
- Het doen van een grextoets en het opstellen van een concept-exploitatieplan (inclusief inbrengwaarde, uitneemwaarde, openbare werken, etc.) als basis van onderhandeling;
- Een fiscale analyse (over de werking van de BTW en de overdrachtsbelasting in deze casus)
- Het opstellen van een onderhandelingsanalyse (particulieren en gemeente hebben verschillende belangen, technische mogelijkheden van een overeenkomst versus deelname in een exploitatieplan vraagt een bijzondere aandacht);
- Onderhandelingen om te komen tot een anterieure grondexploitatieovereenkomst (Wro 6.24.1) met betalingszekerheid;
- Het afsluiten van deze contracten;
- Indien nodig het opstellen en vaststellen exploitatieplan;
- Actualisatie exploitatieplan (tenminste eens per jaar);
- Eindafrekening en eventuele terugbetaling van te veel ontvangen exploitatiebijdragen.

Arena 4 Reactieve regie/Actieve productie

- Gelegenheidsaankopen enkel verrichten als deze een excessief maatschappelijk of financieel rendement opleveren;
- Grondige financiële verkenning en risicoanalyse uitvoeren;
- De gemeente stelt een Protocol gelegheidsaankopen op;
- Zie verder arena 1.

Arena 5 Reactieve regie/Productie door samenwerking

- Komt in principe sporadisch voor;
- Zie arena 2.

Arena 6 Reactieve regie/Faciliterende productie

- Intake beoordelen volgens Afwegingskader Intake Ruimtelijke Plannen;
- Indien positief: behandelen volgens Principes bij Zelfrealisatie;
- Kostenverhaal verzekeren met een anterieure overeenkomst;
- Pas positief bestemmen als de anterieure overeenkomst is gesloten.

Arena 7 Productie van bovenwijkse werken

- De gemeente maakt een planning van benodigde werken: stedelijk wegen- en fietspadennet, evenals een groen en blauw stelsel met infrastructuur;
- Alle zelfrealisatoren betalen mee aan de bovenwijkse infrastructuur;
- Planning en financiering worden vastgelegd in een Uitvoeringsprogramma en Investeringsplan.

Bijlage 1: Haarlemse projecten ingedeeld in arena's

	Actieve productie	PPS	Facilitaire productie
Actieve Regie	Raaks Ripperda Deliterrein Meerwijk-Centrum Waarderpolder 1 Azieweg Delftwijk, verkopen FuCa Scheepmakerskwartier Fase 2 Badmintonpad DSK Spoorzone Oostpoort Fase 2 (idem, bovenwijken)	Nederlandlaan Europawijk-Zuid Schalkstad Delftwijk 2020 Delftwijk Wijkpark 2 Marsmannplein Zuidstrook de Entree (v.h. 023)	Berlageschool Sterrencollege Delftplein Lieve de Key Doctorshof 3 Zwemmerslaan Pr. Bernhartlaan FuCa Scheepmakerskwartier Fase 1
Reactieve Regie	Spoorzone Oostpoort-West Oostpoort Fase 1 Oostpoort Stadion 4	Delftlaan Noord Delftlaan Zuid v Moerkerkenlaan vd Leeuwstraat Vondelweg 5	Belcanto Pionier Werfstraat Remise Spaarneboog 6 Dantuma Zijlweg 245 (Prov NH)

Bijlage 2: Indicatieve lijst Afwegingskader Intake Ruimtelijke Plannen

- Wat is de uitstraling van het initiatief: gaat er een katalysatorwerking uit van het initiatief?
- Past het in een stedelijk of regionaal kader (IGS, gebiedsvisie)?
- Is er synergie met de ruimtelijke invulling in de omgeving, bijvoorbeeld door het wegnemen van milieubelemmeringen?
- In welke mate wordt voldaan aan bestuurlijke doelen van de gemeente Haarlem?
- In welke mate kan in het project worden ingespeeld op de actualiteit?
- Hoe is de marktopname/absorptie van de nieuwe productie? Is het project concurrerend met andere in gang gezette projecten of beoogde ontwikkelingen?
- Zijn er kansen op subsidie? Is cofinanciering mogelijk of haalbaar?
- Zijn er bijzondere mogelijkheden van intensief, dubbel of meervoudig ruimtegebruik?
- Is er draagvlak bij de bevolking?
- Is de parkeerdruk oplosbaar, conform gemeentelijke parkeereis?
- Is het project later nog flexibel in te vullen?
- Is het een ‘gunstig momentum’ voor dit project?
- Is er sprake van duurzame waardecreatie of maatschappelijk rendement (zie nadere uitwerking in H5). Dit wordt onderzocht bij een groter volume (meer dan tien woningen).

Bijlage 3: Principes bij realisatie in arena 3 en arena 6

Maatwerk

1. Bij realisatie is het nodig om afhankelijk van locatie, tijd, eigendomssituatie, programma en doelstellingen ‘maatwerkafspraken’ te maken. Deze maatwerkafspraken worden vastgelegd in een anterieure overeenkomst tussen gemeente en realisator.
2. De gemeente is bereid instrumenten uit de gereedschapskist uit de nota Grondbeleid in te zetten.

Grondposities

3. De realisator neemt de hele ontwikkellocatie ter hand. Dus niet alleen de winstgevende onderdelen, maar ‘zoet’ en ‘zuur’ moeten samen worden gerealiseerd.
4. De gemeente kan een voorstel doen om naastgelegen gronden aan de ontwikkeling toe te voegen; tegen een marktconforme prijs en de gronden moeten ‘vrij’ zijn van afspraken met anderen.

Ruimtelijke Randvoorwaarden

5. De realisator houdt zich aan ruimtelijke randvoorwaarden die door de gemeente in de Nota Ruimtelijke Kwaliteit, gemeentelijke structuurvisies, bestemmingsplan, gebiedsvisie of andere betreffende beleidsnotities zijn vastgelegd.
6. De realisator richt de openbare ruimte in zoals vastgelegd in de Nota Ruimtelijke Kwaliteit, Structuurvisie Openbare Ruimte, Handboek Inrichting Openbare Ruimte of daarvan afgeleide kwaliteitseisen.
7. Er geldt een energieprestatie volgens het bouwbesluit. De gemeente kan aanvullende wensen inbrengen.

Financiële afspraken

8. De realisator draagt het ondernemersrisico.
9. De realisator draagt de kosten voor de grondexploitatie en aanvullende, vastgestelde, bijdragen voor ruimtelijke ontwikkeling, bovenwijkse voorzieningen en planschade.
10. De realisator betaalt de inrichting van de openbare ruimte en draagt deze, indien van toepassing, om niet over aan de gemeente.
11. Bij inhuur door de realisator van gemeentelijke deskundigheid wordt een marktconform tarief in rekening gebracht. De te maken afspraken hierover worden van tevoren vastgelegd.

Communicatie

12. De realisator zorgt ervoor dat vanaf de ontwerpfase, maar liefst eerder, de belanghebbenden en omgeving van het plan worden betrokken bij de ontwikkeling. De realisator zorgt zelf voor communicatie over zijn plannen.

Bijlage 4: Begrippenlijst en afkortingen

Anterieure overeenkomst: privaatrechtelijke overeenkomst waarmee *voorafgaand* aan de bestemmingsplanwijziging afspraken worden gemaakt over financiële bijdragen aan concrete ruimtelijke gebiedsontwikkelingen die gerelateerd zijn aan de bouwplannen van de particuliere eigenaar.

BBV: Besluit Begroting Verantwoording provincies en gemeenten

BGGE: Beheersverordening Grond- en Gebouwexploitaties

bro: Besluit van 21 april 2008 tot uitvoering van de Wet ruimtelijke ordening (Besluit ruimtelijke ordening)

CPO: Collectief Particulier Opdrachtgeverschap, waarbij particulieren zelfstandig hun vastgoed (her)bouwen

DAEB: Diensten van Algemeen Economisch Belang. Regeling van het Ministerie per 1 januari 2011 (1^e fase) waarin wordt bepaald voor welke gevallen staatssteun is toegestaan bij woningtoewijzing en aanbesteden van maatschappelijk vastgoed.

De-minimis vrijstelling: Geoorloofde, kleinschalige steun van de overheid aan een onderneming, waarbij voldaan moet worden aan Europese eisen waaraan deze steun moet voldoen.

GreX: Afkorting van 'Grondexploitatie'.

Grondbeleid: Gemeentelijk beleid over de beschikkingsbevoegdheid van grond, gericht op het voeren van stedelijk ruimtelijk beleid.

Grondexploitatie: De opstelling van de (geraamde) kosten en de (geraamde) opbrengsten van gronden en panden.

ISV: Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing

Exploitatieplan: conform artikel 6.13 van de nieuwe Wro; bevat een aantal voorgeschreven onderdelen die de exploitatieopzet en de uit te voeren werken en regels weergeven

Kostprijs grond: Alle onvermijdbare kosten die verband houden met de productie van bouwgrond (boekwaarden, aanschafprijs, schadeloosstellingen, kosten tijdelijk beheer, bijkomende kosten, sloopkosten, kosten milieuvorzieningen, bodemsanering, grondwaterbehandeling, kosten infrastructuur, kosten bouw- en woonrijp maken, rentekosten, kosten planvoorbereiding en begeleiding.)

Kostprijs panden: De aanschafprijs plus de kosten van verbeteringen. Op de kostprijs wordt in verband met veroudering afgeschreven. Zo ontstaat de boekwaarde.

Marktconforme prijs: De prijs van de grond of een pand waarvoor afnemers bereid zijn te kopen of te huren.

Wro:Wet ruimtelijke ordening, van kracht sinds 1 juli 2008.

Zelfrealisatie: (in geval van woningbouw): de particulier bouwt zelf zijn woning en schakelt zelfstandig (of in een collectief) architect en bouwaannemer in, zonder tussenkomst van een ontwikkelingsbedrijf.

Colofon

Gemeente Haarlem – Ruimtelijk Beleid
Gemeente Haarlem – Vastgoed

i.s.m.
Pirovano Planeconomie en Newland Kennistransfer

Januari 2013