

Toelichting Grondbeleid

VOOR DE GEMEENTEN BERGEN, UITGEEST EN CASTRICUM
SEPTEMBER 2019

Inhoudsopgave

1.	Inleiding.....	3
1.1	Aanleiding	3
1.2	Leeswijzer.....	3
2.	Organisatie en rolverdeling.....	4
3.	Beleidskaders en wet- en regelgeving	5
3.1.	Europees beleid	5
3.2.	Rijksbeleid (landelijk)	5
3.2.1.	De Wet ruimtelijke ordening (Wro)	5
3.2.2.	Omgevingswet	6
3.2.3.	Klimaat	7
3.3.	Provinciaal beleid	8
3.4.	Gemeentelijk beleid	8
4.	Grondbeleid	9
4.1.	Faciliterend grondbeleid	9
4.1.1.	Instrumenten bij faciliterend grondbeleid.....	10
4.1.2.	Faciliterend grondbeleid in de praktijk.....	12
4.2.	Actief grondbeleid.....	12
4.2.1.	Strategische verwervingen.....	14
5.	Grondbeleid in de praktijk	15
5.1.	Rolverdeling tussen de gemeente en marktpartijen	15
5.2.	Keuze tussen faciliterend of actief.....	15
6.	Samenwerkingsvormen	18
6.1.	Bouwclaim model	18
6.2.	Joint venture model	19
6.3.	Concessie model	20
6.4.	Samenvatting vormen van grondbeleid.....	20
7.	Verantwoording over het grondbeleid in de gemeente	22
7.1.	Financiële Kaderstelling	22
7.2.	De paragraaf grondbeleid	22
7.2.1.	Begroting.....	22
7.2.2.	Jaarrekening.....	23
7.2.3.	Verantwoording over de projecten	23
7.3.	De controle van de uitvoering	23
7.4.	Planning & control	23
7.5.	Jaarlijkse herziening	24

7.6. Vpb en winstneming	24
7.7. Grondvoorraad en waardering gronden.....	25
7.8. Risicomanagement en de grondexploitatie	25
Begrippenlijst	26
Bijlage I: Verdieping Kostenverhaal	28
Bijlage II De Grondexploitatie	30
Bijlage III: Projectmatig werken	32
Bijlage IV: Verwervingen	34
Bijlage V: Ontwikkelingen binnen het ruimtelijk domein	37

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

Voor u ligt de toelichting op het grondbeleid die hoort bij de specifieke uitgangspunten van het grondbeleid van de gemeente¹. Het grondbeleid wordt door de Raad vastgesteld en vormt samen met het grondprijnsbeleid het beleidskader van Vastgoed en Grondzaken. Het grondbeleid wordt vastgesteld voor 4 jaar. Na 4 jaar wordt het beleid tegen het licht gehouden en zo nodig geactualiseerd. Indien algemene-, economische-, juridische- en/of maatschappelijke ontwikkelingen daartoe aanleiding geven wordt de nota eerder herzien.

Deze nota geeft een (inleidend) theoretisch kader over het onderwerp grondbeleid en zodoende dient het ter naslag voor zowel bestuurders als medewerkers van de BUCH-organisatie

Grondbeleid is het samenhangende geheel van handelingen betreffende grondtransacties en – (locatie)ontwikkelingen en wordt gebruikt als sturingsinstrument om gemeentelijke ambities uit andere beleidsterreinen te realiseren, zoals ruimtelijke ordening, wonen, economische ontwikkeling, maatschappelijke voorzieningen, energietransitie, infrastructuur en duurzame leefomgeving.

In de ‘Uitgangspunten Grondbeleid’ van de gemeente staat welk beleid de gemeente voert en welke instrumenten de gemeente inzet om het beleid uit te voeren. De uitgangspunten van het grondbeleid vormen een belangrijk instrument van de kaderstellende rol van de gemeenteraad. Daarin kan de Raad bijvoorbeeld aangeven of de gemeente grond zelf aankoopt (en dus een actief beleid voert) of dit volledig overlaat aan de markt (en dus meer een regisserende rol heeft). Het grondbeleid heeft als doel:

- Het faciliteren en sturen van bestuurlijk en maatschappelijk gewenste ruimtelijke ontwikkelingen.
- Het rechtvaardig verdelen van kosten en opbrengsten tussen gemeente, grondeigenaren, veelal projectontwikkelaars.
- Het transparant maken en beheersen van de risico’s van ruimtelijke ontwikkelingen en projecten.

1.2 Leeswijzer

Dit theoretisch kader beschrijft allereerst de rolverdeling tussen de Gemeenteraad en het College van B&W binnen de ruimtelijke ontwikkeling om vervolgens de theorie achter de onderwerpen van het grondbeleid weer te geven. Hierbij kan worden gedacht aan actief en faciliterend grondbeleid met bijbehorend kostenverhaal. Daarna beschrijft het hoe actief of passief grondbeleid in de praktijk werken en welk instrumentarium daarbij hoort. Ook geeft het aan welke uitgangspunten worden gehanteerd om te kiezen voor actief of faciliterend grondbeleid.

Een belangrijk onderwerp binnen het grondbeleid vormt het kostenverhaal. Hier wordt in dit theoretisch kader uitvoerig op ingegaan. Tevens wordt stilgestaan bij verschillende samenwerkingsvormen tussen gemeente en private partijen.

Het theoretisch kader gaat verder in op het verantwoorden van het gevoerde beleid en het rapporteren over de (financiële) voortgang van de projecten door het College.

¹ Zie: Uitgangspunten Grondbeleid Gemeente ... 2019-2022 d.d. 26 augustus 2019.

Zoals gezegd wordt naast dit theoretisch kader voor elk afzonderlijke BUCH gemeente een overzicht van uitgangspunten voor de gemeente met betrekking tot het grondbeleid opgesteld.

2. Organisatie en rolverdeling

Het grondbeleid van de gemeente wordt vastgesteld door de Raad en is een weergave van het te volgen beleid omtrent ruimtelijke ontwikkelingen. De nota is een belangrijk instrument van de *kaderstellende* rol van de gemeenteraad. Het is vervolgens de verantwoordelijkheid van het College om het vastgestelde grondbeleid *uit te voeren* en toe te passen op de projecten in de ruimtelijke ontwikkeling. Over eventuele majeure afwijkingen en op verzoek, conform artikel 169 lid 4 Gemeentewet, wordt de Raad geïnformeerd.

De *controlerende* taak van de gemeenteraad komt terug in de P&C-cyclus. Bij de begroting en jaarrekening wordt middels de paragraaf grondbeleid door het College periodiek *verantwoording* afgelegd over het gevoerde beleid en de financiële voortgang van de grondexploitaties.

In onderstaand schema wordt de rolverdeling tussen de Raad en het College in een schema samengevat.

	Raad	College
Grondbeleid	Vaststellen nota grondbeleid met kaders voor: o <i>grondpolitiek</i> , o <i>financiële kaders</i> , o <i>verwerving</i> , o <i>gronduitgifte</i> , o <i>grondprijzen</i> , o <i>beheergronden</i> .	Uitvoeren grondbeleid
	Controleren uitvoering door college (paragraaf grondbeleid)	Verantwoording afleggen uitvoering (paragraaf grondbeleid)

Figuur 1: rolverdeling College en Raad

3. Beleidskaders en wet- en regelgeving

Welke vorm van grondbeleid een gemeente voert is een politieke keuze van de gemeenteraad. Deze kan per ruimtelijke ontwikkeling of project verschillen. Er is echter een aantal kaders waar de gemeente rekening mee moet houden. Denk aan Europees- en rijksbeleid, wet- en regelgeving, provinciaal en gemeentelijk beleid die van invloed zijn op het gemeentelijk grondbeleid. In de volgende paragrafen wordt ingegaan op deze kaders en ontwikkelingen.

3.1. Europees beleid

De Europese regelgeving met betrekking tot staatssteun is een steeds belangrijker rol in het grondbeleid gaan spelen. Van staatssteun is sprake bij elke begunstiging door een overheid aan een onderneming. Deze begunstiging mag alleen plaatsvinden onder strikte voorwaarden en in sommige gevallen pas na goedkeuring door de Europese Commissie. Als een overheid het onderwerp niet tijdig onderkent, kan het leiden tot onnodige vertraging.

Als de gemeente transacties met grond of gebouwen (verkoop, aankoop, uitgifte in erfpacht/opstal of verhuur) met een onderneming aangaat voor een prijs die afwijkt van de marktconforme waarde, kan er sprake zijn van ongeoorloofde staatssteun. Staatssteun is ook binnen de context van de Wro (Grondexploitatiewet) van belang. Bij besluiten met betrekking tot het vervreemden van onroerende zaken zal de gemeente moeten onderzoeken of staatssteun aan de orde is. Daarnaast is er een financieel risico, omdat de gemeente ongeoorloofde staatssteun bij de onderneming moet terugvorderen.

Verloopt de verkoop van gemeentegrond via één van de volgende verkoopprocedures, dan gaat de Europese Commissie ervan uit dat er geen sprake is van staatssteun:

- gemeentegrond wordt via een openbare en onvoorwaardelijke biedprocedure, verkocht aan de hoogsteieder;
- de marktwaarde van de gemeentegrond wordt vóór de verkoop door een onafhankelijke taxateur vastgesteld. Volgens deze marktwaarde wordt de gemeentegrond verkocht.

3.2. Rijksbeleid (landelijk)

Op landelijk niveau zijn verschillende wetten die invloed hebben op het te voeren grondbeleid van de gemeente. De belangrijkste is de Wet ruimtelijke ordening (Wro). Andere relevante wetten zijn de Onteigeningswet (Ow), de Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg), Aanbestedingsrecht en de Woningwet.

Naast de wetgeving over ruimtelijke ordening zijn in de financiële verordening (art. 212) van de Gemeentewet en in het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) kaderstellende voorschriften opgenomen.

Tot slot is met de Omgevingswet relevante nieuwe wetgeving onderweg. De wet treedt naar verwachting op 1 januari 2021 in werking.

3.2.1. De Wet ruimtelijke ordening (Wro)

In de Wro wordt bepaald dat het rijk, de provincie en de gemeente voor hun grondgebied een structuurvisie moeten vaststellen, waarin de hoofdlijnen van een integrale ruimtelijke ontwikkeling worden vastgelegd. Naast deze structuurvisie zijn voor het hele grondgebied bestemmingsplannen.

Deze moeten minimaal eens per tien jaar herzien worden. Het bestemmingsplan vormt het juridisch kader voor het bestemmingsgebruik dat is toegestaan.

De Raad stelt de structuurvisie en de bestemmingsplannen vast en heeft hiermee instrumenten om te kunnen sturen in (projecten in) de ruimtelijke ontwikkeling van de gemeente.

Afdeling 6.4 van de Wro gaat specifiek in op de grondexploitatie, vandaar dat dit hoofdstuk ook wel grondexploitatiewet (Grexwet) wordt genoemd. Hierin wordt geregeld dat gemeenten de mogelijkheid krijgen om kosten van planontwikkeling te verhalen op grondeigenaren, veelal projectontwikkelaars.

3.2.2. Omgevingswet

Met de Omgevingswet bundelt de overheid de regels voor ruimtelijke projecten. Zo wordt het makkelijker om ruimtelijke projecten te starten. De wet bundelt bijvoorbeeld 26 bestaande wetten voor onder meer bouwen, milieu, water, ruimtelijke ordening en natuur. Met de nieuwe Omgevingswet wil het kabinet:

- de verschillende plannen voor ruimtelijke ordening, milieu en natuur beter op elkaar afstemmen;
- duurzame projecten (zoals windmolenparken) stimuleren;
- gemeenten, provincies en waterschappen meer ruimte geven om hun omgevingsbeleid beter af te stemmen op hun eigen behoeften en doelstellingen.

Doordat meer algemene regels gelden, in plaats van gedetailleerde vergunningen, biedt de wet meer ruimte voor particuliere ideeën. Het doel staat voorop en niet het middel om er te komen. De houding bij het beoordelen van plannen is 'ja mits' in plaats van 'nee tenzij', waardoor meer ruimte ontstaat voor ideeën van bijvoorbeeld bedrijven en organisaties.

Het onderwerp grondeigendom is (vooralsnog) buiten de Omgevingswet gehouden en wordt geregeld in de Aanvullingswet grondeigendom. In de Aanvullingswet wordt een deel van de bestaande instrumenten voor grondbeleid samengebracht, vereenvoudigd, geharmoniseerd en geïntegreerd in het stelsel van het omgevingsrecht. Het gaat om de instrumenten die ingrijpen in het eigendomsrecht van de grond: voorkeursrecht, onteigening, herverkaveling en kavelruil in landelijk gebied. Het wetsvoorstel maakt ook kavelruil in stedelijk gebied mogelijk. Deze instrumenten worden toegevoegd aan de Omgevingswet.

Verder wordt via de Aanvullingswet een aantal wijzigingen aangebracht in de bestaande regeling voor het kostenverhaal bij gebiedsontwikkeling. Deze regeling is al in de Omgevingswet opgenomen. Het doel van de wijzigingen is om het kostenverhaal te vereenvoudigen, te verbeteren en flexibeler te maken.

De inhoud van de Omgevingswet zal invloed hebben op het grondbeleid. Zolang nog niet geheel duidelijk is hoe de Omgevingswet er uit gaat zien betreffende het grondbeleid, is het niet mogelijk om hierop al in deze nota grondbeleid te anticiperen. Mocht de Omgevingswet en/of andere ontwikkelingen aanleiding geven tot aanpassing van het grondbeleid, dan zal hierover separaat worden geadviseerd of zal tussentijdse herziening van deze nota plaatsvinden.

3.2.3. Klimaat

Het klimaat verandert. In Nederland nemen we onze verantwoordelijkheid om klimaatverandering zoveel als mogelijk tegen te gaan en zo ons land leefbaar te houden voor de toekomstige generaties. Een ambitieus klimaatbeleid biedt naast milieuwinst ook kansen voor onze economie, onze welvaart en ons duurzame verdienvermogen.

De Nederlandse overheid wil klimaatverandering tegengaan en stelt daarom het doel dat Nederland in 2030 49% minder CO₂ uitstoot ten opzichte van 1990. Deze doelstelling is vastgelegd in de Klimaatwet. Om deze doelstelling te realiseren, heeft het kabinet het pakket aan maatregelen voor het Klimaatakkoord vastgesteld. Gemeenten hebben van het Rijk een regierol toebedeeld gekregen als het gaat om de Energietransitie en een aantal projecten rondom Duurzame Mobiliteit. Een aantal wetten en maatregelen hebben naar verwachting invloed op het gemeentelijk grondbeleid.

Op 1 juli 2018 is de *Wet Voortgang Energietransitie (Wet Vet)* in werking getreden, hetgeen betekent dat er per 1 juli 2018 nieuwbouwwoningen aardgasvrij moeten zijn. Gemeenten worden geacht om uiterlijk in 2021 een Transitie Visie Warmte op te leveren die goedgekeurd is door de Gemeenteraad. In deze visie staat welke duurzame warmtebron toegepast gaat worden in de verschillende wijken van de gemeente. De gemeente heeft hier rekening mee te houden in haar grondbeleid.

Te veel stikstofneerslag is slecht voor de natuur. Daarom hebben de gemeente en ontwikkelende partijen een natuurvergunning of een ander toestemmingsbesluit nodig voor activiteiten (bijvoorbeeld in de landbouw, woningbouw, wegenbouw of de industrie) waar stikstof bij vrij komt. Tot 29 mei 2019 was toestemming hiervoor gebaseerd op het *Programma Aanpak Stikstof*. Op 29 mei 2019 heeft de Raad van State het PAS ongeldig verklaard. De overheid werkt aan een nieuwe aanpak stikstof. Projectontwikkelaars en gemeenten hebben rekening te houden met de nieuwe aanpak.

Regionale Energie Strategie (RES). Een RES is een regionaal samenwerkingsverband voor de ruimtelijke inpassing van de energietransitie met de volgende functies:

- Regionaal vertalen van de nationale afspraken uit het Klimaatakkoord voor de sectoren Elektriciteit en Gebouwde Omgeving via regionale warmteplannen, energie-infrastructuurplannen en de opgave voor hernieuwbare energie opwekking.
- Bouwstenen voor de ruimtelijke plannen (POVI/GOVI en andere instrumenten uit Omgevingswet).
- Organiseren van interactie en samenhang tussen regionale structuren onderling. Via de RES kan de besluitvorming voor de ruimtelijke inpassing van de duurzame energieopwekking en de energie infrastructuur worden voorbereid in goed overleg met alle maatschappelijke partners en betrokkenen binnen de regio. Uitgaande van de sectorale verdeling van het Klimaatakkoord gaat het in de regio om onderstaande structuren:
 - o Elektriciteit en Gebouwde Omgeving: RES
 - o Industrie: industriële clusters
 - o Mobiliteit: MIRT/ Beter Benutten
 - o Landbouw & Landgebruik : Gebiedscommissies
- Wet Bodembescherming. De beoogde bestemming of het gebruik van gronden moet voldoen aan de bijbehorende bodemkwaliteitseisen. Indien dit niet het geval is, moet alvorens initiatieven uitgevoerd kunnen worden de grond de vereiste kwaliteit verkrijgen. Aanvullend kan er door ontwikkelingen lokaal één en ander wijzigen in bijvoorbeeld grondwaterstanden en of grondwaterhoogtes wat op nabijgelegen gronden tot overlast/hinder/schade kan leiden. Wanneer dat als risico benoemd wordt, kan er vooraf rekening mee gehouden worden

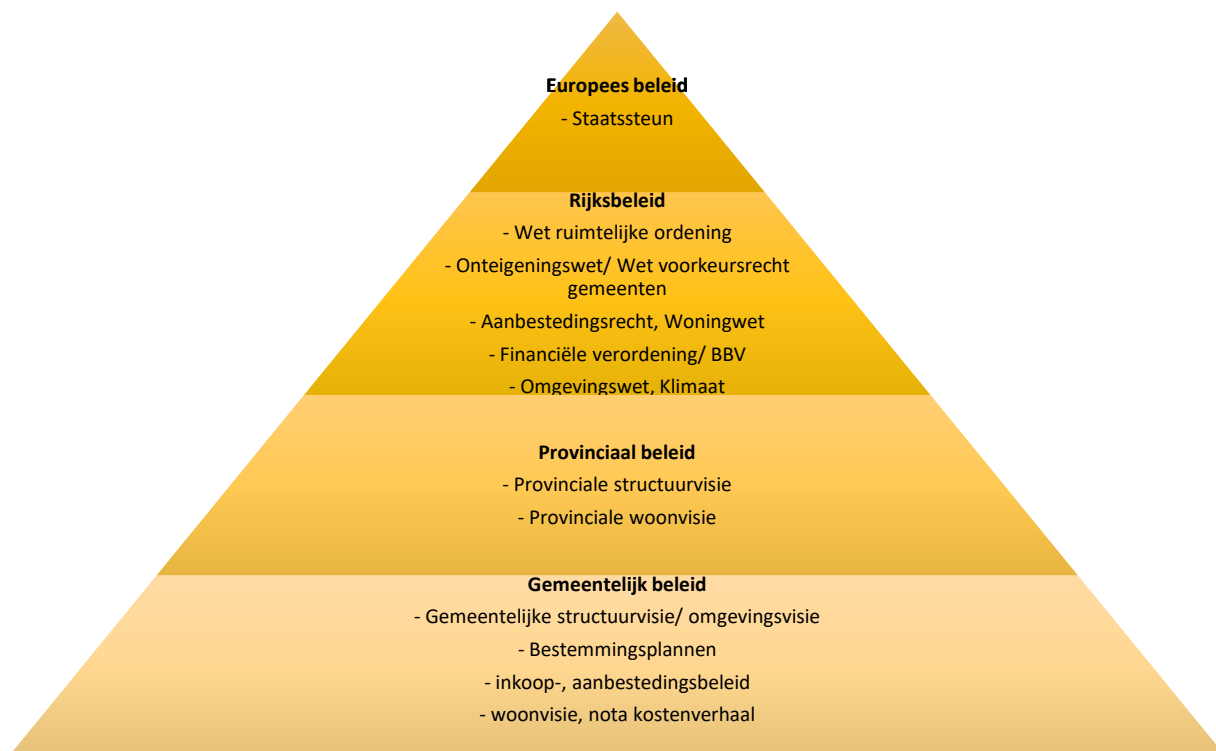
3.3. Provinciaal beleid

Het provinciaal beleid is vastgelegd in de Structuurvisie 2040. Deze Structuurvisie dateert uit 2010 en is voor het laatst bijgewerkt in 2015. Bij de Structuurvisie hoort een Provinciale Ruimtelijke Verordening. In deze verordening zijn regels opgenomen waaraan ruimtelijke plannen moeten voldoen. De ontwikkellocaties voor woningbouw en het bedrijventerrein zijn in overeenstemming met het provinciale ruimtelijke beleid.

Naast de Structuurvisie is eveneens een provinciale woonvisie 2010-2020 Goed Wonen in Noord-Holland vastgesteld. Deze is uitgewerkt per regio tot een Regionaal Actie Programma (RAP) Wonen. De Regionale Actie Programma's (RAP) zijn voor de provincie het instrument om de doelstellingen van de Provinciale Woonvisie te bereiken. Het RAP 2016 t/m 2020 is een document dat de belangrijkste ambities en afspraken op het gebied van wonen weergeeft. De regio Alkmaar zet in op een woningaanbod dat aansluit bij de vraag. De nieuwbouwprogrammering is flexibel om jaarlijks zo goed mogelijk te kunnen aansluiten bij de vraag. Voor nieuwbouwprogrammering worden naast de actuele provinciale prognose voor demografie en nieuwbouw ook andere recente prognoses gehanteerd. Uitgangspunt is dat iedere gemeente in de regio Alkmaar de lokale uitbreidingsbehoefte kan faciliteren. Ook is afgesproken dat gemeenten niet meer dan het gemeentelijk aandeel in de prognose benutten. De prognoses worden jaarlijks tegen het licht gehouden en indien nodig herzien.

3.4. Gemeentelijk beleid

Naast Europees-, Rijks- en provinciaal beleid gelden er binnen de gemeente opgestelde beleidskaders die van invloed zijn op het gemeentelijke grondbeleid. Enkele voorbeelden van gemeentelijk beleid zijn de structuur-/ omgevingsvisie (hierin zijn de hoofdlijnen van het (toekomstig) ruimtelijk beleid neergelegd), bestemmingsplannen, inkoop- en aanbestedingsbeleid, woonvisie, nota Kostenverhaal en het financieel beleid van de gemeente. In de spelregels van de gemeente wordt een overzicht gegeven van het vigerende gemeentelijke beleid. Onderstaand schema vat de wet- en regelgeving samen op verschillende niveaus.



Figuur 2 Wet- en regelgeving.

4. Grondbeleid

De mate waarin en de wijze waarop de gemeente haar rol in de ruimtelijke ontwikkeling invult, wordt vaak geformuleerd in termen van actief en faciliterend (voorheen passief) grondbeleid. Kort gezegd voert de gemeente bij actief grondbeleid de volledige regie, bij faciliterend grondbeleid wordt de regie overgelaten aan marktpartijen. Daarnaast bestaan er zogenaamde tussenvormen waarin publieke en private partijen met elkaar samenwerken. Bij faciliterend en actief grondbeleid behoren bepaalde grondbeleidsinstrumenten en activiteiten. Onderstaand geeft een samenvatting van de varianten in grondbeleid. Paragraaf 4.1 en 4.2 gaan hier dieper op in. Hoofdstuk 5 gaat verder in op de verschillende samenwerkingsvormen.

Faciliterend:	Actief:
De gemeente beperkt zich tot haar regulerende taak en geeft kaders aan voor de private sector. De aankoop, exploitatie en verkoop van grond wordt overgelaten aan private partijen.	De gemeente verworft, maakt bouw- en woonrijp en geeft de grond zelf uit aan derden (verkoop van grond door gemeente)
<ul style="list-style-type: none">• <u>Instrumenten en activiteiten</u>• Ruimtelijke instrumentarium (bestemmingsplan, exploitatieplan, omgevingsvergunning)• Anterieure overeenkomst• (Bouw-)regelgeving• Posterieure overeenkomst• Legesverordening <ul style="list-style-type: none">• Kostenverhaal: anterieure overeenkomst, exploitatieplan, posterieure overeenkomst	<ul style="list-style-type: none">• <u>Instrumenten en activiteiten</u>• (Actieve) Verwerving• Strategische verwerving• Wet Voorkeursrecht Gemeenten• Onteigening• Tijdelijk Beheer• Bouw- en woonrijp maken• Gronduitgifte <ul style="list-style-type: none">• Kostenverhaal: verdisconteerd in grondprijs

Figuur 3: Instrumentarium en activiteiten bij faciliterend of actief grondbeleid

4.1. Faciliterend grondbeleid

Als de gemeente het verwerven, produceren en uitgeven van (bouw)grond overlaat aan derden is er sprake van faciliterend grondbeleid. Faciliterend grondbeleid gaat in beginsel gepaard met kostenverhaal, de wet verplicht dit immers. De gemeente heeft bij faciliterend grondbeleid de grond niet zelf in eigendom en zal deze ook niet verwerven, maar scheidt randvoorwaarden waarbinnen de marktpartij de gewenste ontwikkeling kan uitvoeren. De gemeente stelt eisen aan de kwaliteit van het openbaar gebied en maakt afspraken over het toekomstig beheer. De gemeente loopt bij faciliterend grondbeleid in de regel geen of weinig financiële risico's. De sturingsmogelijkheden zijn echter ook beperkter dan bij een actief grondbeleid.

Binnen het faciliterende grondbeleid is nog onderscheid te maken in faciliterend passief en faciliterend activerend. In beide gevallen heeft een marktpartij de grond in handen en zal uiteindelijk overgaan tot het ontwikkelen er van. Het verschil is dat bij faciliterend passief de gemeente lage prioriteit geeft aan de ontwikkeling. In de praktijk zal een initiatiefnemer bij de gemeente aankloppen voor een verzoek om te mogen ontwikkelen, de gemeente toetst of het initiatief past binnen het beleid en geeft al dan niet de benodigde vergunning uit.

Bij faciliterend activerend grondbeleid zal de gemeente een marktpartij aansporen om tot een ontwikkeling over te gaan omdat de gemeente een hoge prioriteit heeft in de ontwikkeling. Deze prioriteit komt voort uit politieke of maatschappelijke doelstellingen die zij heeft geformuleerd.

Wanneer een marktpartij over wil gaan tot de ontwikkeling van zijn of haar grond, dan moet de gemeente -bij facilitair grondbeleid- begeleidende kosten maken voor de ontwikkeling. Zo dient de gemeente het initiatief te beoordelen en te toetsen of de plannen passen binnen het bestaand beleid, waarna al dan niet een principe besluit volgt. Het kan ook voorkomen dat de gemeente, in een later stadium, het bestemmingsplan moet aanpassen en dat kosten moeten worden gemaakt voor het aanleggen van infrastructuur.

Bij faciliterend grondbeleid sluit de gemeente via het privaats- of publiekrechtelijk spoor een overeenkomst met grondeigenaren (private partijen) om zo de gemaakte kosten (gemeente) te 'verhalen'. De gemeente voldoet zo aan de *verplichting* van het kostenverhaal. Privaatrechtelijk gaat dit via een anterieure overeenkomst, publiekrechtelijk via het exploitatieplan. Na het vaststellen van het exploitatieplan –met daarin alle kosten opgenomen- kunnen grondeigenaren en ontwikkelaars een posterieure overeenkomst sluiten met daarin de verplichting een exploitatiebijdrage te betalen.

Gemeenten hebben in het algemeen de voorkeur voor het sluiten van een anterieure overeenkomst omdat er ruimere onderhandelingsmogelijkheden zijn dan bij een posterieure overeenkomst - met name omdat zij zich nog niet heeft vastgelegd door het exploitatieplan – maar ook hoeft er geen exploitatieplan te worden vastgesteld. Daarnaast kan de gemeente in een anterieure overeenkomst een hogere kwaliteit in de uitvoering bedingen. Bij een posterieure overeenkomst gelden uitsluitend de uitgangspunten uit het exploitatieplan. Onderstaand laat een processchema zien met daarin de basisstappen behorend bij facilitair grondbeleid.



Figuur 4 Processchema faciliterend grondbeleid

4.1.1. Instrumenten bij faciliterend grondbeleid

Het kostenverhaal is per 1 juli 2008 geregeld in de Wro/Bro. Een van de belangrijkste onderdelen hierin is het verplichtende karakter van het kostenverhaal. Een gemeente moet de gebiedseigen kosten, en kan bovenwijkse en bovenplanse voorzieningen verhalen en mag er niet meer van afzien. Deze wet onderscheidt een tweetal instrumenten om kostenverhaal zeker te stellen:

1. Het sluiten van een privaatrechtelijke overeenkomst tussen de overheid en de private partij waarin het kostenverhaal is verzekerd. De Wro onderscheidt twee soorten overeenkomsten:

- a) De anterieure overeenkomst: de overeenkomst die een gemeente met één of meerdere private eigenaren sluit op het moment dat er (nog) geen exploitatieplan is vastgesteld.
- b) De posterieure overeenkomst: de overeenkomst die een gemeente met één of meer private eigenaren sluit nadat de gemeente het exploitatieplan heeft vastgesteld.

2. Het publiekrechtelijk exploitatieplan: Op basis van het exploitatieplan worden het kostenverhaal en de overige (locatie-)eisen afdwingbaar. Het kostenverhaal is vastgelegd in een exploitatieberekening en het betalen van een exploitatiebijdrage is opgenomen als voorwaarde bij een te verlenen omgevingsvergunning. Zo wordt zogenoemde 'freerider'² gedrag voorkomen. De vaststelling van een exploitatieplan is een wettelijke verplichting tenzij ten tijde van de vaststelling van het bestemmingsplan of projectbesluit het kostenverhaal op een andere wijze verzekerd is. Na het vaststellen van een exploitatieplan zoals hierboven beschreven, is het mogelijk om (posterieur) een overeenkomst te sluiten met een ontwikkelaar.

Omdat de ontwikkeling van bouwlocaties een langdurig en complex proces kan zijn, moet het exploitatieplan jaarlijks worden herzien totdat alle in het exploitatieplan voorziene werken zijn gerealiseerd. Na afronding van alle werkzaamheden stelt het College een eindafrekening vast.

Onderstaand figuur laat schematisch het kostenverhaal zien.



Figuur 5 Kostenverhaal schematisch

Als de gemeente het publiekrechtelijk spoor volgt (exploitatieplan) is het van belang goed inzicht te hebben op de verhaalbare kostensoorten. Deze kosten splitsen zich in gebiedseigen kosten, bovenwijkse voorzieningen, bovenplanse kosten/ verevening en bijdragen in ruimtelijke ontwikkelingen. Alleen de kosten die op de kostensoortenlijst in de Grondexploitatiewet (en het besluit) zijn opgenomen kunnen door middel van het exploitatieplan worden verhaald. Bijlage I gaat hier verder op in. De gemeente moet zich bij het kostenverhaal aan drie beginselen houden, namelijk:

- Profijt;
- Toerekenbaarheid;
- Proportionaliteit.

Deze criteria vormen een kader voor de omvang van de verhaalbare kosten. De onderbouwing van de toerekenfactoren vindt zijn basis ten aanzien van de bovenplanse kosten en verevening in de Structuurvisie.

Het kostenverhaal vindt in de toekomst eveneens onderdak binnen de Omgevingswet. Momenteel is nog geen volledig overzicht te geven van de wijzigingen die gaan ontstaan ten opzichte van de Wro uit 2008. De wijzigingen worden nauwlettend in de gaten gehouden en de Raad wordt hierover nader geïnformeerd.

² 'Free rider' gedrag komt voor wanneer in een ontwikkelgebied meerdere grondeigenaren aanwezig zijn en wanneer ontwikkelaars of bouwers wel profiteren van de aanleg van publieke voorzieningen of de ontwikkeling van een plan, maar die niet vrijwillig (voldoende) willen meebetalen.

Onderstaand figuur laat enkele voor- en nadelen van faciliterend grondbeleid zien.

Voordelen van een faciliterend grondbeleid	Nadelen van een faciliterend grondbeleid
<ul style="list-style-type: none">• Beperkt risico voor de gemeente, de financiële risico's van de grondexploitatie liggen bij externe marktpartijen,• Financieel en organisatorisch beslag ligt grotendeels bij derden,• Gemeente kan locatie-eisen stellen in anterieure overeenkomst of exploitatieplan.	<ul style="list-style-type: none">• Het primaat van het ontwikkelen ligt bij de private eigenaar, het sturen in de projecten gebeurt aan de hand van het (gemeentelijke) beleidskader,• Minder, of geen, invloed op exploitatiewinst,• Minder invloed op de planning en timing van gewenste locatieontwikkelingen.

Figuur 6: Voor- en nadelen faciliterend grondbeleid

4.1.2. Faciliterend grondbeleid in de praktijk

Als een initiatiefnemer de gemeente vraagt een gebieds- of locatieontwikkeling te onderzoeken wordt in een zeer vroeg stadium een intentie- of een principeovereenkomst gesloten met de grondeigenaar. Hierin komen partijen een voorschot op de exploitatiebijdrage overeen, waarmee de gemeentelijke kosten worden gedekt die de gemeente maakt in de initiatieffase. Indien niet de grondeigenaar maar een derde (bijvoorbeeld de ontwikkelaar) de betreffende grond(en) wenst te ontwikkelen en de intentieovereenkomst wil ondertekenen, is dit alleen mogelijk als de ontwikkelaar kan aantonen dat hij het recht op levering van de grond(en) heeft of op andere wijze blijkt dat de ontwikkelaar kan beschikken over de grond(en). Als alternatief zou de grondeigenaar de intentieovereenkomst kunnen sluiten met de gemeente en de ontwikkelaar als zijn vertegenwoordiger benoemen.

De gemeente vangt de haalbaarheidsstudie niet eerder aan dan nadat de intentieovereenkomst is ondertekend en het voorschot op de exploitatiebijdrage is ontvangen.

Indien een bestemmingsplanwijziging nodig is, is het vereist de financiële haalbaarheid aan te tonen. Ook moet de kredietwaardigheid van de initiatiefnemer voldoende zijn om de verplichtingen te kunnen nakomen. De gemeente vraagt een zekerheidstelling op basis waarvan gegarandeerd is dat de initiatiefnemer zijn verplichtingen nakomt. In dit kader en het kostenverhaal is het van belang om inzicht te hebben in historische en toekomstige kosten.

Anterieure overeenkomst

De gemeente kan op grond van het bepaalde in artikel 6.24 Wet ruimtelijke ordening (Wro) een anterieure overeenkomst sluiten met de grondeigenaar of met de toekomstig eigenaar, mits hij het recht op levering kan aantonen. Een anterieure overeenkomst wordt bij voorkeur opgesteld nadat de haalbaarheidsstudie positief is gebleken en voordat het planologische proces aanvangt, maar uiterlijk voordat de gemeenteraad het bestemmingsplan vaststelt.

4.2. Actief grondbeleid

Bij actief grondbeleid heeft de gemeente beschikking over de grond of verwerft de gemeente actief grond en maakt deze bouwrijp: Het aanleggen van riolering, bouwwegen, etc. is de verantwoordelijkheid van de gemeente. Nadat de grond bouwrijp is gemaakt, worden de bouwkevels

uitgegeven/verkocht aan kopers die binnen de grenzen van het bestemmingsplan tot ontwikkeling kunnen overgaan. Na realisatie van de bebouwing verzorgt de gemeente het woonrijp maken, waarbij de definitieve inrichting van het openbaar gebied plaatsvindt.

Ruimtelijke ontwikkelingen met actief grondbeleid worden altijd vooraf gegaan door een haalbaarheidsonderzoek. Bij een groter project zal een kadernota onderdeel zijn van de bestuurlijke besluitvorming, waarna de uitgangspunten inclusief een financiële vertaling van het plan, de grondexploitatie, door de Raad wordt vastgesteld³. Actief grondbeleid leidt altijd tot financiële gevolgen en brengt risico's met zich mee die vroegtijdig in het stadium van planontwikkeling en besluitvorming zichtbaar moeten worden en waarbij de in kaart gebrachte risicoprofielen onderdeel moeten zijn van de besluitvorming.

De grondexploitatie (grex) wordt vastgesteld door de Raad omdat het de financiële vertaling van het project het budgetrecht van de Raad raakt. Hiermee heeft de Raad een instrument in handen om te kunnen sturen in de projecten. Wanneer een grex is vastgesteld spreken we van "in exploitatie genomen gronden" (BIE-grex).

In projecten waarbij de gemeente actief grondbeleid voert, is de gemeente (het College) verantwoordelijk voor de uitvoering van de grex en legt verantwoording aan de Raad af over de financiële voortgang. De Raad heeft hierbij een controlerende taak. Bijlage II gaat in op de inhoud en de werking van een grex.

Onderstaand is een processchema weergegeven met daarin de basisstappen behorend bij actief grondbeleid. Bijlage III gaat in op projectmatig werken en de fasering van een project.



Figuur 7 Processchema actief grondbeleid.

Bij een actief grondbeleid voeren de volgende punten de boventoon:

- de gemeente voert geheel zelf de grondexploitatie of doet dat voor een groter of kleiner deel samen met een marktpartij, ze heeft een maximaal sturende en inhoudelijke rol in de gebiedsontwikkeling;
- de opbrengsten kunnen zelf worden geïncasseerd en worden gebruikt ter dekking van kosten en verevening;
- eventuele (financiële) mee- en tegenvallers zijn voor rekening van de gemeente.

Actief grondbeleid vereist voldoende financiële armslag van de gemeente voor (grond)verwervingen, overige investeringen en rentelasten en om de financiële risico's af te dekken. Ook vereist een actief grondbeleid doorgaans forse inspanningen van het ambtelijk apparaat. Bijlage IV gaat verder in op andere vormen van verwerving als instrument bij actief grondbeleid.

³ Bij kleinere projecten wordt een kadernota vaak achterwege gelaten.

4.2.1. Strategische verwervingen

Tot het moment van in exploitatie nemen van gronden (BIE-grex) is sprake van “nog niet in ontwikkeling gebrachte grond”. Grondverwervingen in deze voorafgaande fase worden aangemerkt als anticiperend ofwel als strategische grondverwerving. Bij strategische grondverwerving kunnen twee situaties worden onderscheiden:

- Voor de gronden bestaat (nog) geen voornemen tot ontwikkeling;
- Voor de gronden is een uitspraak gedaan met een stellig voornemen tot ontwikkeling, maar de gronden zijn nog niet in exploitatie genomen.

Strategische verwerving van de gronden waarvoor (nog) geen voornemen tot ontwikkeling bestaat dient, gezien het verhoogde risico, terughoudend te worden toegepast. Voor verwerving moet een bijzondere aanleiding zijn. Een bijzondere aanleiding kan zijn de verwerving van agrarische grond als ruilobject. Beschikbaarheid van ruilgrond maakt verwerving van agrarische gronden voor een concrete bestemmingswijziging kansrijker. Grond als ruilobject wordt voor de verantwoording op de balans aangemerkt als materieel vaste activa (MVA).

Bij strategische grondverwerving voor nog niet in exploitatiegenomen gronden is nog geen verwervingsbudget beschikbaar. Een formele budgetaanvraag bij de Raad maakt het voornemen tot verwerving openbaar waardoor het strategische karakter gefrustreerd kan worden. Dit kan voorkomen worden door voor dergelijke aankopen bij voorbaat een bedrag beschikbaar te stellen met een verantwoording achteraf.

Samenwerking met marktpartijen en/of andere overheden kan een positief effect hebben op het succes van actief grondbeleid. Voordeel van samenwerking met marktpartijen is het verkrijgen van extra kennis en kunde en het spreiden van de risico's tussen de marktpartijen en de gemeente. Hoofdstuk 6 gaat hier verder op in.

Onderstaand figuur laat enkele voor- en nadelen van actief grondbeleid zien.



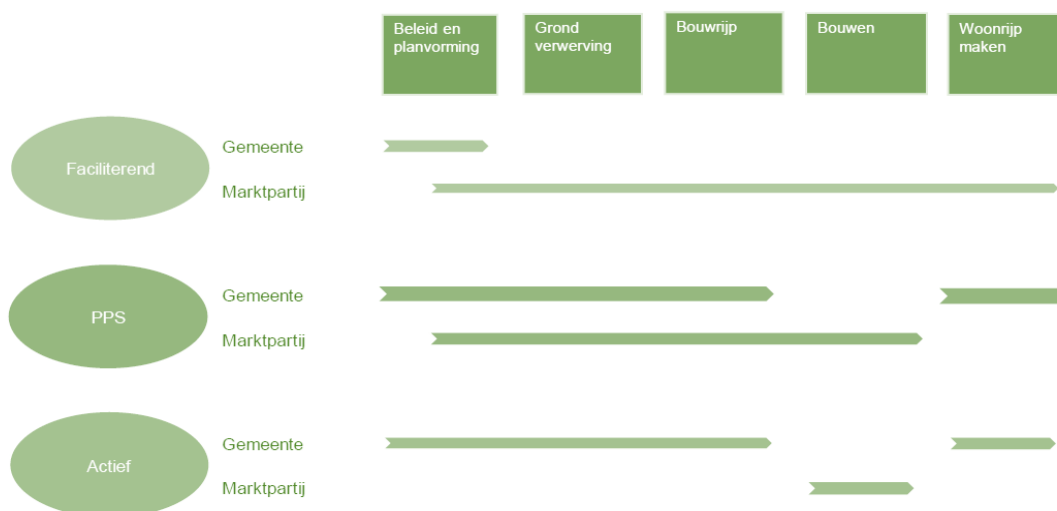
Figuur 8: Voor- en nadelen actief grondbeleid

5. Grondbeleid in de praktijk

In hoofdstuk 4 zijn de onderwerpen faciliterend en actief grondbeleid toegelicht. Dit hoofdstuk zal allereerst de rolverdeling tussen de gemeente en marktpartijen schetsen om vervolgens in te gaan op de keuze tussen het voeren van faciliterend of actief grondbeleid.

5.1. Rolverdeling tussen de gemeente en marktpartijen

Onderstaand overzicht geeft een samenvatting van de rolverdeling tussen de gemeente en een marktpartij aan bij faciliterend en actief grondbeleid.



Figuur 9 Rolverdeling gemeente en marktpartij bij faciliterend en actief grondbeleid.

Bij faciliterend grondbeleid heeft de gemeente geen grond in eigendom en schetst randvoorwaarden (het beleid) waarbinnen ontwikkelingen mogelijk zijn. De verwerving, het bouw-, en woonrijp maken en het bouwen van het vastgoed ligt bij de marktpartij.

Bij actief grondbeleid heeft de gemeente wel de beschikking over de grond en maakt zelf bouw- en woonrijp. Het bouwen wordt overgelaten aan een marktpartij.

Hiernaast zijn nog tussenvormen te bedenken de zogenaamde publiek private samenwerking (PPS). Hoofdstuk 6 gaat hier dieper op in.

5.2. Keuze tussen faciliterend of actief

Tijdens de crisis in 2009 is gebleken dat grote verliezen door de gemeente werden genomen als gevolg van hoge afschrijvingen op de waarde van grond. Reden hiervan was het niet tot ontwikkeling kunnen brengen van de gronden omdat geen ontwikkelende partij voor de locaties werd gevonden en de BBV schrijft dan voor dat afwaarderingen op de gronden onder bepaalde voorwaarden aan de orde is.

De gemeente, als risicodragers, moest haar verliezen nemen en dit had verregaande consequenties. Reden om meer en meer af te stappen van het actieve grondbeleid en te kiezen voor het faciliterende grondbeleid. Dit is nu de uitgangssituatie in veel plannen binnen de gemeente. Echter in sommige gevallen kan de gemeente er toch voor kiezen actief grondbeleid te voeren omdat de ruimtelijke kwaliteit anders niet wordt nagestreefd.

Het schema op de volgende bladzijde gaat in op de vraag wanneer de gemeente welk grondbeleid kiest. Belangrijk is dat de gemeente een afweging maakt hoe zij tegen een ruimtelijke ontwikkeling aankijkt. Het meest essentieel bij het kiezen van een route is of een ontwikkeling bijdraagt aan een gemeentelijke ambitie en daarmee een bestuurlijke prioriteit heeft. Vervolgens bepaald de houding van de markt de keuze: wil de markt initiatief nemen of is hiervoor stimulering van gemeentezijde nodig. Het kan ook zijn dat de gemeente als grondproducent zelf regie wil voeren en daarmee het initiatief bij zichzelf wil houden.

Als het marktinitiatief niet bijdraagt aan een gemeentelijke ambitie of behoefte kan de gemeente faciliterend meewerken zolang de ontwikkeling de belangen van de gemeente niet schaadt en de gemeente financieel geen 'kleerscheuren' oploopt. Vervult of realiseert het initiatief een gemeentelijke ambitie of behoefte, dan kan de gemeente zich actiever opstellen. Hierbij maakt de gemeente een afweging of zij de medewerking risicodragend oppakt (actief grondbeleid) of dat een activerende faciliterende rol past, waarbij zij een marktinitiatief actief ondersteunt. Een goede ontwikkelstrategie en risico-inventarisatie zijn essentieel en dragen bij aan een weloverwogen keuze.

Voor welke route de gemeente ook kiest, de gemeente maakt in beginsel een afweging tussen de doelstellingen die zij met een ontwikkeling wil bereiken en stelt zichzelf hierbij de volgende vragen: Draagt deze ontwikkeling bij aan de bestuurlijke ambities? Neemt de markt initiatief? Kan het ambitieniveau middels een anterieur spoor gehaald worden? Welk risico wil en kan ik lopen? Kan ik bij actief grondbeleid een financieel resultaat behalen?

Toetsingscriteria Faciliterend passief: <i>Geen of lage prioriteit, terughoudende opstelling, toetsing vanuit de publiekrechtelijke taakstelling.</i>		
Vraag	Antwoord	Toelichting
Gemeentelijke ambitie	Nee	Het initiatief tot ruimtelijke ontwikkeling vervult geen bestuurlijke ambitie of opgave. De ontwikkeling voegt geen dimensie toe aan de beleidsvelden van de gemeente. De ontwikkeling heeft een lage of geen prioriteit.
Marktinitiatief	Ja	De markt pakt het initiatief op. De gemeente spoort de markt niet aan. Zij bekijkt het initiatief vanuit een passieve rol.
Grondpositie	Markt	De grondpositie is in eigendom van de initiatiefnemer. De gemeente heeft geen ambitie om het eigendom te verkrijgen.
Risicoprofiel	Defensief	De gemeente werkt alleen mee aan het initiatief als zij verwacht dat hieraan geen maatschappelijke, bestuurlijke en financiële risico's zijn verbonden. De gemeente verhaalt de kosten volledig op de initiatiefnemer. De gemeente werkt niet mee aan het initiatief als dit de gemeente geld kost.
Rendement	Wel voor initiatiefnemer	De gemeente verwacht geen rendement. Haar rol is passief en zuiver facilitair. Als het initiatief geen doorgang vindt, verslechtert de positie van de gemeente niet
Rol van de gemeente	Reguliere taakstelling	De gemeente behandelt het initiatief zuiver vanuit haar publiekrechtelijke rol. Zij toetst het initiatief op de geldende beleidskaders en wetgeving. De gemeente zorgt voor kostenverhaal.

Toetsingscriteria Faciliterend activerend: <i>Hoge prioriteit, verleiden, verbinden, actief stimuleren, regierol vervullen, markt neemt initiatief en is eigenaar van de grond</i>		
Vraag	Antwoord	Toelichting
Gemeentelijke ambitie	Ja	De ruimtelijke ontwikkeling speelt in op de ambities of vervult een behoefte van de gemeente. De ontwikkeling heeft prioriteit binnen de gemeente.
Marktinitiatief	Ja, vanaf start of na aansporing	Indien de markt initiatief neemt, dan ondersteunt de gemeente actief. Indien de markt geen initiatief neemt, dan spoort de gemeente de markt actief aan, verbindt en vervult een makelfunctie om de ontwikkeling van de grond te krijgen en te realiseren.
Grondpositie	Markt	De grondpositie laat de gemeente bij de markt. Ondanks de actieve houding heeft gemeente geen ambitie om op te treden als grondproducent.
Risicoprofiel	Beheersbaar	De gemeente participeert niet in de ontwikkeling van de grond. Zij ondersteunt het initiatief actief en bepaalt vooraf wat de grenzen zijn. Bijvoorbeeld participeren in het haalbaarheidsonderzoek.
Rendement	Maatschappelijk rendement	De ontwikkeling draagt bij aan de verbetering van de leefomgeving- en kwaliteit van de gemeente. Het draagt bij aan de gemeentelijke ambities en vervult de behoefte. De gemeente wordt er beter van.
Rol van de gemeente	Actieve regie, sturend, verbindend	De gemeente treedt op als partner, ondersteunt het initiatief en voert bij ontbreken van marktinitiatief actief de regie. Zij bepaalt samen met de markt de gewenste aanpak en uitkomst. De gemeente kan stimuleringsmaatregelen inzetten om het initiatief van de grond te krijgen.

Toetsingscriteria Actief: <i>Hoge prioriteit, grondproducent, geen initiatief vanuit de markt, maximaal resultaat uit de grondexploitatie, grond en regie in handen van gemeente, hoger risicoprofiel.</i>		
Vraag	Antwoord	Toelichting
Gemeentelijke ambitie	Ja	De ruimtelijke ontwikkeling draagt bij aan gemeentelijke ambities en vervult een behoefte van de gemeente. De ontwikkeling heeft een bestuurlijke prioriteit.
Marktinitiatief	Nee	De markt neemt geen initiatief om te ontwikkelen en is niet te stimuleren om de ruimtelijke ontwikkeling op te pakken. De gemeente neemt zelf het initiatief, stuurt en voert de regie.
Grondpositie	Gemeente	De gemeente (het administratieve grondbedrijf) heeft de grond in eigendom of gaat de gronden verwerven.
Risicoprofiel	Risicovol/ Beheersbaar	De gemeente ontwikkelt voor eigen rekening en risico. De risico's zijn te beheersen met een goede ontwikkelstrategie, risico-inventarisatie en project- en risicomangement.
Rendement	Maatschappelijk en/ of financieel rendement	De ontwikkeling draagt bij aan de verbetering van de leefomgeving- en kwaliteit van de gemeente. Het draagt bij aan de gemeentelijke ambities en vervult een behoefte: de gemeente wordt er beter van. Dit rechtvaardigt een actieve houding van de gemeente. Sec een goed financieel resultaat kan ook een overweging zijn om een ontwikkeling zelf ter hand te nemen.
Rol van de gemeente	Regie, grondproducent	Als eigenaar van de grond treedt de gemeente op als grondproducent en regisseur van de ontwikkeling. Zij houdt de touwtjes stevig in handen en stuurt op resultaten en financieel resultaat.

Figuur 10: Toetsingscriteria voor de keuze voor facilitair of actief grondbeleid

6. Samenwerkingsvormen

Zoals gezegd kent het grondbeleid ook zogenaamde tussenvormen of samenwerkingsvormen. Zowel bij actief als faciliterend grondbeleid is steeds meer sprake van samenwerking met marktpartijen, waarbij via verschillende samenwerkingsvormen ruimtelijke doelstellingen worden gerealiseerd. Bij de samenwerking speelt de inbreng van (markt-)kennis en verdeling van risico's, tekorten en opbrengsten een belangrijke rol.

Bij het voeren van zowel actief als faciliterend grondbeleid zijn diverse samenwerkingsvormen mogelijk. Dit wordt ook wel Publiek Private Samenwerking (PPS) genoemd. Per situatie en locatie wordt een strategische keuze gemaakt of de gemeente actief of faciliterend grondbeleid voert, op welke wijze zij de grondexploitatie wil (laten) voeren en welke samenwerkingsvorm het meest geëigend is.

PPS betekent dat de gemeente en één of meerdere marktpartijen samenwerken. Een belangrijk kenmerk van een PPS is dat sprake is van enige vorm van risicodeling. Een PPS kan meerwaarde opleveren omdat het de slagkracht vergroot, er meer deskundigheid en marktkennis aanwezig is en/of omdat de risico's voor de gemeente gereduceerd worden.



Figuur 11: Voor- en nadelen van Publiek Private Samenwerking

Er zijn drie hoofdvormen van PPS-constructies, die onderling verschillen in de verdeling van risico's en zeggenschap tussen de partijen:

1. Bouwclaim model;
2. Joint venture model;
3. Concessie model.

6.1. Bouwclaim model

Deze vorm van PPS wordt ook wel het coalitiemodel genoemd. Bij deze samenwerkingsvorm is de grond binnen een plangebied veelal geheel of gedeeltelijk in bezit van private partijen. De private partij verkoopt de betreffende gronden aan de gemeente die de grondexploitatie voert met de afspraak dat de gemeente zich verplicht bouwrijpe kavels terug te leveren, al dan niet gekoppeld aan

een bouwplicht. Tussen de gemeente en de private partij(en) worden vooraf afspraken gemaakt over het aantal terug te leveren bouwkvelds. De bouwkvelds kunnen ook elders binnen de gemeente liggen. Nadat de gronden bouwrijp zijn gemaakt, worden bouwrijpe kvelds tegen een vooraf afgesproken prijs teruggeleverd aan de private partij(en).

De meerwaarde van het bouwclaim model voor de gemeente zit in het afdekken van risico's door bij de aankoop van de grond al prijsafspraken over de afname te maken. Er ontstaat grip op de ontwikkeling, omdat in een vroeg stadium gezamenlijke planvorming plaatsvindt. De afnameplicht geeft de gemeente overigens geen volledige zekerheid. De afname- en bouwplicht kunnen bijvoorbeeld voorwaardelijk zijn gekoppeld aan bestemmingswijziging en verkoopresultaat, afhankelijk van wat in de bouwclaim overeenkomst wordt overeengekomen.

Deze PPS is aantrekkelijk voor de gemeente, omdat de gemeente veelal 100% van de gemaakte kosten voor de planontwikkeling kan verhalen. De gemeente voert de grondexploitatie en de gemaakte kosten worden verrekend in de uitgifteprijs van de grond.

Er zijn enkele belangrijke aandachtspunten bij het bouwclaim model:

- Prijsbepaling voor de overname van de gronden;
- Spanningsveld met Europese aanbestedingsregels;
- Duidelijke afspraken over bouwrecht of bouwplicht.

6.2. Joint venture model

Deze vorm van PPS wordt ook wel het alliantiemodel genoemd. De meest uitgesproken vorm van PPS is de joint venture waarbij gemeente en marktpartij(en) samen een rechtspersoon (grondexploitatiemaatschappij, afgekort GEM) oprichten voor de realisatie van een project waarin voor gezamenlijke rekening en risico planontwikkeling en de grondexploitatie wordt gevoerd. Vanzelfsprekend wordt ook de zeggenschap over de grondexploitatie gedeeld. In dit model zijn de sturingsmogelijkheden van de gemeente minder groot, vanwege de gedeelde zeggenschap binnen de GEM. Een joint venture kan verschillende juridische entiteiten hebben.

De keuze voor een joint venture met oprichting van een gezamenlijk rechtspersoon, heeft voordelen ten opzichte van een samenwerking met een private partij door middel van alleen een overeenkomst. Het biedt de mogelijkheid op een bedrijfsmatige manier in te spelen op de dynamiek van ontwikkelprocessen. Bovendien worden financiële risico's in belangrijke mate buiten de eigen organisatie en door de gezamenlijke rechtspersoon gedragen. Daarnaast staat de gezamenlijke rechtspersoon op enige afstand van partijen, zodat voor het betreffende project als één gezicht naar buiten kan worden getreden.

Aan de oprichting van een GEM gaat een samenwerkingsovereenkomst vooraf. Na ondertekening van de samenwerkingsovereenkomst, waarbij ruimtelijke en programmatische uitgangspunten zijn bepaald en gecontroleerd op financiële haalbaarheid en risico's, wordt een GEM opgericht, waarin de gemeente en ontwikkelaar(s) participeren in een bepaalde risico- en winstverhouding.

De GEM verwerft grond binnen het plangebied, is verantwoordelijk voor het bouw- en woonrijp maken en voor de gronduitgifte. De GEM heeft dus het karakter van een publiek-privaat grondbedrijf. Het grondexploitatie risico wordt gedragen door de GEM en wordt dus uiteindelijk verdeeld tussen gemeente en marktpartijen in de verhouding waarin deze partijen participeren in de GEM. Doorgaans zijn de private partijen in de GEM ook (in belangrijke mate) de preferente afnemers van bouwgrond

ten behoeve van risicodragende opstalontwikkeling. De grondprijzen zijn marktconform en er worden afspraken gemaakt over de grondafname.

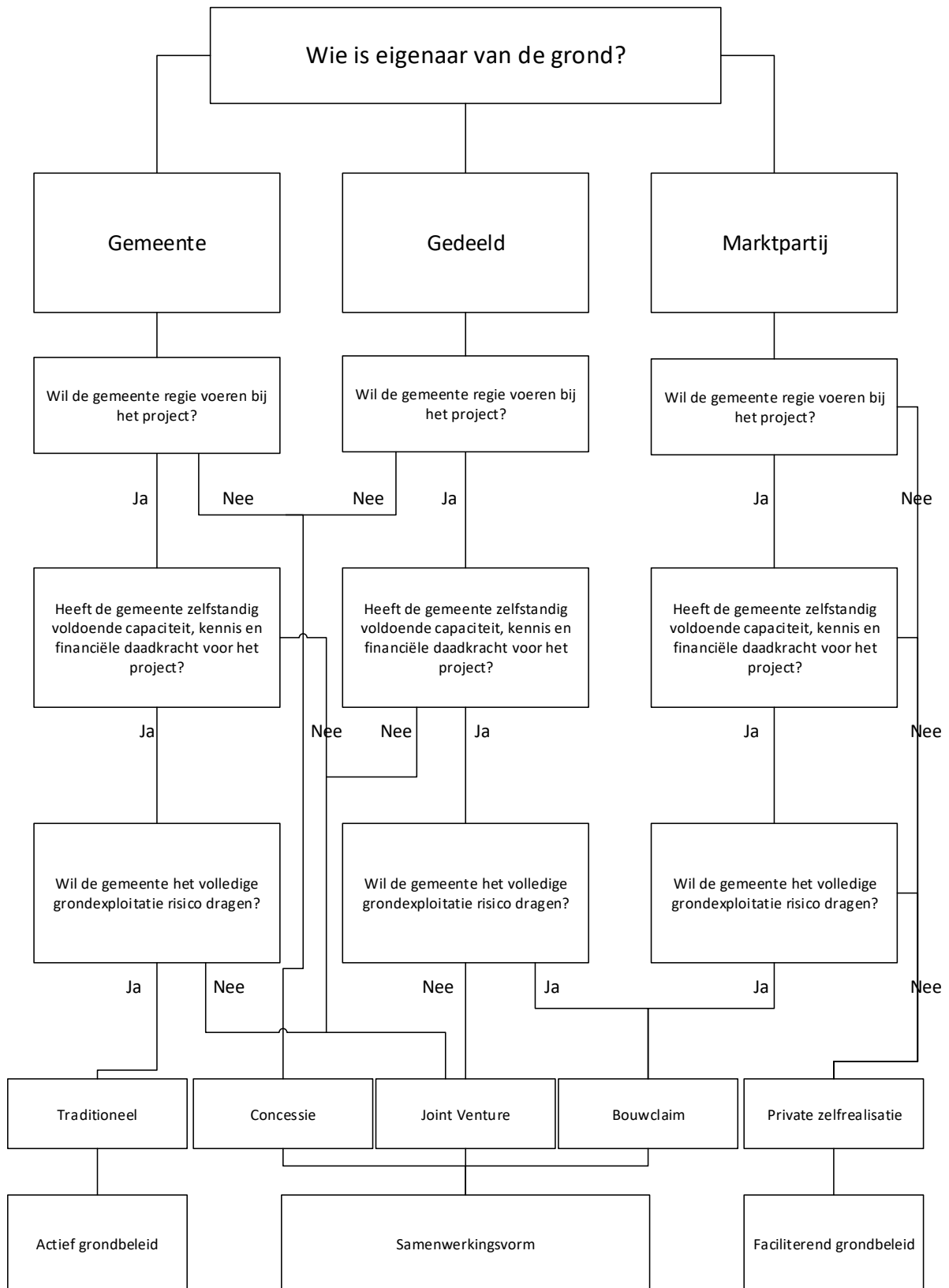
Partijen stellen een onafhankelijke projectdirecteur aan die de operationele leiding van de GEM ter hand neemt. De projectdirecteur stuurt de planontwikkeling en -realisatie aan, bereidt besluitvorming voor en zorgt voor periodieke rapportages waaronder actualisatie van de grondexploitatie. De grondexploitatie van de GEM staat op afstand van de gemeentelijke organisatie. Met behulp van een GEM kunnen kennis en middelen worden georganiseerd, worden risico's gereduceerd en wordt professionele sturing gegeven aan de ruimtelijke processen. Belangrijk is hoe de risico's zijn ondergebracht in de grond- en opstalexploitatie. De gemeente participeert normaal gesproken niet in de opstalexploitatie van commerciële ontwikkelaars.

6.3. Concessie model

Bij de ontwikkeling van een plangebied kan een gemeente er ook voor kiezen zich te beperken tot het vooraf stellen van een aantal randvoorwaarden. Binnen deze randvoorwaarden wordt vervolgens de gehele planontwikkeling, zowel wat betreft de grondexploitatie als wat betreft de opstalexploitatie, overgelaten aan een private partij. De gemeente heeft aanvankelijk het initiatief. De gemeente vraagt projectontwikkelaars om hun plannen voor de ontwikkeling van het plangebied in te brengen. Na selectie verkoopt de gemeente de grond. Vervolgens ontwikkelt en realiseert de geselecteerde ontwikkelaar het plangebied. De gemeente houdt daarbij toezicht op de kwaliteit, op basis van vooraf opgestelde randvoorwaarden en op het plan waarmee de ontwikkelaar is gecontracteerd. Tijdens de realisatiefase draagt de gemeente haar taken en bevoegdheden met betrekking tot de aanleg van de openbare voorzieningen over aan de private ontwikkelaars. Dit model is bijvoorbeeld interessant voor uitbreidingslocaties op agrarisch grondgebied, kleinschalige ontwikkelingen of ontwikkelingen op deelplanniveau, omdat in dat geval de kans op onvoorziene ontwikkelingen die mogelijk om gemeentelijke bijsturing vragen, relatief klein is.

6.4. Samenvatting vormen van grondbeleid

In hoofdstuk vier zijn de vormen faciliterend en actief grondbeleid uitvoerig beschreven. Hoofdstuk vijf ging in op de rolverdeling tussen marktpartijen en gemeenten en de toetsingscriteria om te bepalen wanneer de gemeente een faciliterende of een actieve houding kiest. Hoofdstuk 5 ging in op diverse samenwerkingsvormen tussen de gemeente en marktpartijen in het licht van ruimtelijke ontwikkelingen. In de volgende tekening is samenvattend een stroomschema weergegeven van alle vormen van grondbeleid en is te zien waar de keuze van welk te voeren grondbeleid van afhangt.



Figuur 12 Stroomschema voor de keuze welk grondbeleid te voeren

7. Verantwoording over het grondbeleid in de gemeente

Door de invoering van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV) en de invoering van het dualisme heeft de gemeente de wettelijke verplichting een transparant grondbeleid te voeren, waarbij onder meer inzicht dient te worden gegeven in de financiële positie, risicoprofielen bij (voorgenomen) grondexploitaties / locatie-ontwikkelingen, het weerstandsvermogen en risicomangement.

Een transparant grondbeleid wordt aan de Raad verschaft door:

- In het desbetreffende programma zowel de begroting als in de jaarrekening de voornemens evenals de verantwoording van de verschillende complexen op te nemen.
- Het te voeren grondbeleid op te nemen in de paragraaf grondbeleid, welke een van de verplichte paragrafen is in zowel de begroting als in de jaarrekening.

7.1. Financiële Kaderstelling

Het College is binnen een gemeente het uitvoerende bestuursorgaan. Die uitvoering kan door de Raad echter aan kaders worden gebonden. De kaders van het grondbeleid worden vastgesteld door de Raad.

Met betrekking tot grondexploitatie stelt de Raad de investeringsbudgetten en de kapitaallasten vast. Dit gebeurt jaarlijks bij de vaststelling van de begroting of via een aparte begrotingswijziging. Bij deze vorm van kaderstelling is het College dan bevoegd om investeringen te doen tot het maximum van de door de Raad gevoteerde kredieten.

Het grondbeleid zal veelal ook omvatten de aanschaf van ruilgronden en grond voor algemeen nut (parken en wegen).

7.2. De paragraaf grondbeleid

7.2.1. Begroting

Het College moet volgens artikel 16 van het BBV jaarlijks in de paragraaf grondbeleid bij de begroting de beleidsvoornemens voor het komende jaar neerleggen. De paragraaf betreffende het grondbeleid bevat ten minste:

- a. Een visie op het grondbeleid in relatie tot de realisatie van de doelstellingen van de programma's die zijn opgenomen in de begroting;
- b. Een aanduiding van de wijze waarop de gemeente het grondbeleid uitvoert;
- c. Een actuele prognose van de te verwachten resultaten van de totale grondexploitatie;
- d. Een onderbouwing van de geraamde winstneming;
- e. De beleidsuitgangspunten betreffende de reserves voor grondzaken in relatie tot de risico's van de grondzaken.

De paragraaf grondbeleid geeft de visie op het grondbeleid in relatie tot de wijze waarop wordt getracht de doelstellingen, zoals opgenomen in het programmaplan, te realiseren. Transparantie van grondbeleid voor de Raad is om twee redenen van belang.

In de eerste plaats vanwege het financiële belang en de risico's en in de tweede plaats vanwege de relatie met de doelstellingen zoals aangegeven in de programma's. Immers via grondbeleid kan een nadere invulling aan het uitvoeren van bepaalde beleidsvoornemens worden gegeven. Gedacht kan worden aan bijvoorbeeld volkshuisvesting. Gezien het grote financiële belang van grondbeleid en de rol die het grondbeleid kan spelen bij het uitvoeren van bepaalde programma's is een overzicht van

het grondbeleid van belang voor de Raad. Bovendien kunnen de twee redenen waarom transparantie van het grondbeleid van belang is voor de Raad elkaar (negatief) beïnvloeden. Enerzijds kan het grondbeleid tot extra baten of extra lasten leiden, anderzijds dient het grondbeleid het uitvoeren van programma's te ondersteunen.

De paragraaf dient ook een aanduiding te bevatten van de wijze waarop de gemeente het grondbeleid uitvoert, bijvoorbeeld waarom bij welke projecten voor actief of faciliterend grondbeleid wordt gekozen. Voorts dient een actuele prognose te worden gegeven van de te verwachten resultaten van de totale grondexploitatie. Daarnaast moet inzicht worden gegeven in de onderbouwing van de winstneming en de uitgangspunten voor de reserves voor grondzaken (indien aanwezig). Dit in relatie tot de risico's die aan grondexploitaties zijn verbonden. De informatie mag van een dusdanig niveau zijn dat geen bedrijfsgeheimen worden prijsgegeven. Bij de prognose van de te verwachten resultaten moet ook worden ingegaan op de verliesvoorzieningen die worden getroffen.

7.2.2. Jaarrekening

De jaarrekening biedt inzicht in de gerealiseerde kosten en opbrengsten van de door de Raad vastgestelde grondexploitaties. De jaarrekening biedt eveneens inzicht in de eventuele afwijkingen in het inhoudelijke programma en in de tijdsplanning ten opzichte van de door de Raad vastgestelde uitgangspunten. Het College brengt in de paragraaf grondbeleid bij de jaarrekening verslag uit over het gevoerde grondbeleid en legt daarover verantwoording af. Onderwerpen die aan bod komen zijn de winstnemingen/verliesnemingen, risico's en weerstandsvermogen. Verder wordt eventueel verslag gedaan van strategische aankopen en van afgesloten plannen.

7.2.3. Verantwoording over de projecten

In de paragraaf grondbeleid, zowel in de begroting als in de jaarrekening, rapporteert de gemeente over de (financiële) voortgang van de BIE-grex projecten. Hoewel het aantal grondexploitatie projecten, waarbij de gemeente actief grondbeleid voert, afneemt, vormen ze nog wel een belangrijk onderdeel in de verantwoording van het College aan de Raad. Er gaan immers substantiële geldstromen om in de projecten.

Daarnaast wordt gerapporteerd over de faciliterende projecten waar een hoog ambitieniveau vanuit de gemeente aanwezig is, we spreken wel van de faciliterende activerende projecten (zie schema bladzijde 17). Tot slot, indien aanwezig, wordt gerapporteerd over de MVA-projecten/ gronden (projecten/ gronden die onder de materiële vaste activa gewaardeerd zijn) die al dan niet via een strategische verwerving zijn verkregen.

In bijlage V wordt de indeling van RO-projecten inzichtelijk gemaakt aan de hand van het gekozen grondbeleid waar ten minste over wordt gerapporteerd.

7.3. De controle van de uitvoering

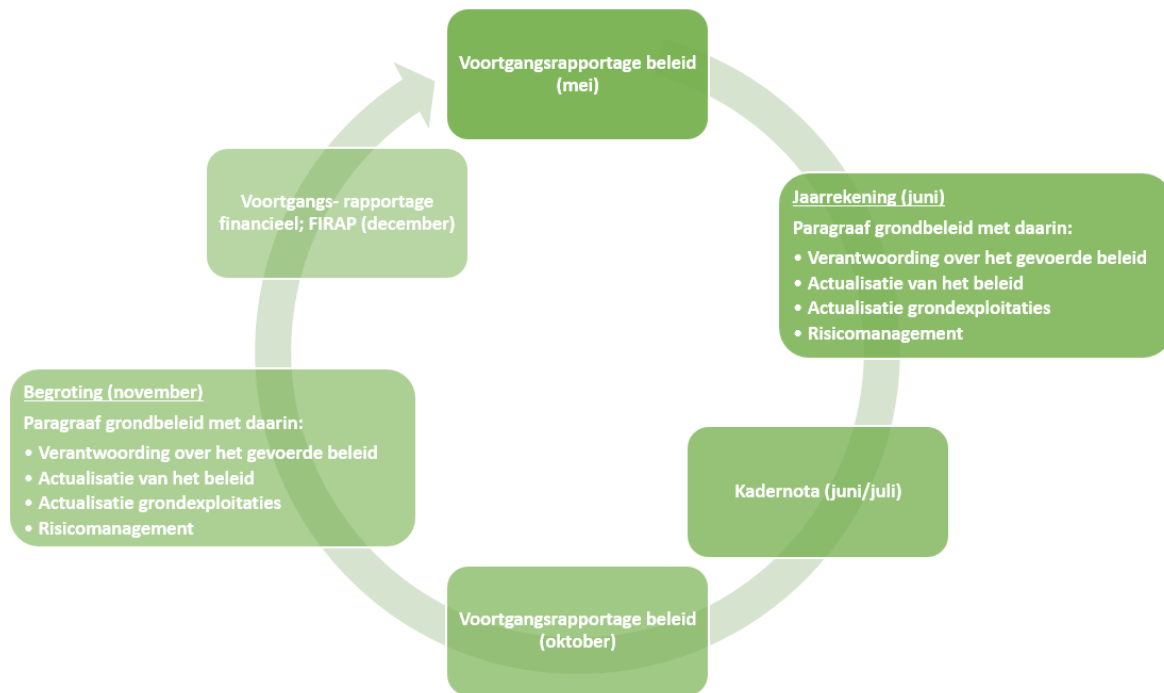
Het is aan de Raad om te controleren of het College, bij de uitvoering van het grondbeleid, binnen de door de Gemeenteraad vastgestelde beleidskaders is gebleven. De wijze van verslaglegging over het gevoerde grondbeleid zal zodanig vorm moeten worden gegeven dat de Raad in staat is haar controlerende functie naar behoren uit te voeren.

7.4. Planning & control

De verslaggeving regels voor de grondexploitaties liggen vast in de financiële verordening van de gemeente (ex art. 212 Gemeentewet). In deze verordening liggen de kaders vast voor het financiële beleid, het financiële beheer en de financiële organisatie. Deze verordening wordt "Financiële

verordening van de gemeente” is door de Raad vastgesteld. Een beknopt overzicht van de P&C-cyclus en hoe de verantwoording over het gevoerde beleid daarin terugkomt is in onderstaand figuur weergegeven.

De gemeente kan er voor kiezen om naast de paragraaf grondbeleid in de begroting en jaarrekening een meerjarenperspectief grondexploitaties, nota actualisatie grondexploitaties en/of een jaarlijks geactualiseerd projectenboek op te stellen.



Figuur 13 P&C-cyclus met daarin de verantwoording over het gevoerde beleid

7.5. Jaarlijkse herziening

Er zal jaarlijks een herziening van de exploitatieopzet moeten plaatsvinden, alleen al vanwege waarderingen die voor de jaarrekening relevant zijn. De diepgang van die jaarlijkse herziening kan echter verschillen. Hierna zal worden uitgegaan van wat de Commissie BBV als minimaal vereist ziet met betrekking tot de jaarlijkse herziening.

De herzieningen betreffen minimaal:

- verwerking van de financiële – en inhoudelijke voortgang van het project;
- toetsing en eventuele bijstelling van parameters voor de kosten, opbrengsten en rente;
- inschatting voor het verdere verloop van het project.

7.6. Vpb en winstneming

Vpb: Bij actief grondbeleid wordt de gemeente gezien als ondernemer en daarom is zij voor de fiscale dienst Vpb-plichtig. In het kader van de Vpb-plicht wordt het grondbedrijf jaarlijks getoetst en gemonitord. Toetsing vindt plaats na afloop van het boekjaar op basis van gerealiseerde cijfers. In de jaarrekening wordt inzicht gegeven in het verloop en de consequenties van de Vpb-impact van het grondbedrijf.

Winstneming: Indien plannen een financieel positief resultaat opleveren, moet er voortkomend uit de BBV tussentijds winst worden genomen. Deze winst kan worden gestort in de algemene reserve van de gemeente of worden bestemd naar een reserve grondbedrijf.

Bij een verwacht tekort binnen een grondexploitatie moet onmiddellijk een verliesvoorziening worden getroffen of moet er een afboeking plaats vinden. Beide ter grootte van het geprognoseerde verlies.

7.7. Grondvoorraad en waardering gronden

De gemeente heeft diverse eigendommen, zoals het gemeentehuis, sportvelden en de openbare ruimte. Een ander onderdeel van de gemeentelijke eigendommen is een strategische grondvoorraad. Deze eigendommen staan geregistreerd onder de categorie Materiële Vaste Activa (Gronden en Terreinen). Deze voorraad is deels potentiële bouwgrond die ingezet kan worden voor nieuwbouw. Voor deze grondposities, mits vooraf goedgekeurd door de Raad via een krediet, kunnen voorbereidende werkzaamheden worden gedaan zoals (ruimtelijke en financiële) haalbaarheidsonderzoeken en het maken van stedenbouwkundige schetsen.

De gronden worden gewaardeerd tegen de historische verkrijgingsprijs. Mocht deze prijs hoger liggen dan de marktwaarde van de huidige bestemming dan moet tot het niveau van de huidige marktwaarde worden afgewaardeerd. Het BBV geeft hierover richtlijnen.

7.8. Risicomanagement en de grondexploitatie

Met de invoering van het BBV zijn gemeenten en provincies eveneens verplicht om een adequaat risicomanagement op te zetten en uit te voeren. Voor een adequaat risicomanagement is de financiële transparantie van plannen en projecten een essentiële voorwaarde. Deze transparantie wordt binnen de gemeente gegenereerd door het actueel houden van de grondexploitaties en het opnemen van meerdere uit te werken scenario's.

Het risicomanagement van de grondexploitatie van een ruimtelijke ontwikkeling bestaat uit het opstellen en consequent bewaken, monitoren en bijsturen van de grondexploitatie. Dit gebeurt tenminste jaarlijks in de paragraaf grondbeleid bij de jaarrekening en bij het afsluiten van de fases in de planontwikkeling (van initiatieffase tot beheerfase). De bewaking vindt plaats door het benoemen van de risico's, die voorzien worden, waarbij de planexploitatie de instrumenten geeft om deze te signaleren zodra ze zich voordoen (zoals een daadwerkelijke of verwachte budgetoverschrijding). Tevens dienen de mogelijkheden tot bijsturing te worden aangegeven in de grondexploitatie, dan wel de omvang van een te vormen voorziening.

Wanneer er bij de tussentijdse herziening van de grondexploitatie tenevallers blijken op te treden dan zijn de mogelijkheden;

- Tenevallers te dekken uit de post onvoorzien binnen de grondexploitatie
- Een afzonderlijke voorziening te vormen ter afdekking van het geprognoseerde exploitatieresultaat.

Een reële grondexploitatie kent een neutraal risicoprofiel. Dat betekent dat de mogelijkheden tot bijsturing voldoende zijn om de gesignaleerde risico's op te kunnen vangen, zodra deze risico's zich voordoen. Zijn de risico's groter dan de bijsturingmogelijkheden, dan dient een voorziening (financiële dekking) te worden getroffen om indien nodig het verschil op te kunnen vangen.

Begrippenlijst

Actief Grondbeleid

De gemeente exploiteert voor eigen rekening en risico. Ze verwerft (ruwe) bouwgrond, draagt zorg voor het bouw- en woonrijp maken en geeft vervolgens bouwrijpe grond uit

Faciliterend grondbeleid De overheid voert zelf geen grondexploitaties, maar laat dit over aan de markt. De gemeente faciliteert een ontwikkeling door de inzet van haar planologische- en grondbeleidsinstrumentarium

Anterieure overeenkomst

In deze overeenkomst worden o.a. afspraken gemaakt over financiële bijdragen aan de kosten die de gemeente maakt, maar ook over bijvoorbeeld de inrichting en oplevering van de openbare ruimte. Deze overeenkomst is gebaseerd op vrijwilligheid en wederzijdse overeenstemming tussen de ontwikkelende partij en de gemeente.

Bestemmingsplan

Hierin wordt geregeld waar wat gebouwd mag worden en met welke omvang en gebruik

Exploitatieovereenkomst

Privaatrechtelijke overeenkomsten over de grondexploitatie tussen gemeenten en marktpartijen of particulieren.

Exploitatieplan

Het exploitatieplan is een plan als bedoeld in artikel 6.12, eerste lid, van de Wet ruimtelijke ordening (Wro). De gemeenteraad stelt gelijktijdig met het vaststellen van een bestemmingsplan, een bestemmingsplanwijziging of een afwijkingsbesluit een exploitatieplan vast voor gronden waarop een bij algemene maatregel van bestuur aangewezen bouwplan is voorgenomen. Het plan bevat minimaal een kaart van het plangebied, een omschrijving van de uit te voeren werken en een exploitatieopzet. Kosten worden verhaald op basis van profijt, proportionaliteit en toerekenbaarheid. Met het exploitatie-plan worden de sturingsmogelijkheden voor gemeenten bij faciliterend grondbeleid versterkt. Het is bedoeld als stok achter de deur voor kostenverhaal in die gevallen waarin het niet lukt om met een private exploitant tot een exploitatieovereenkomst te komen.

Exploitatieresultaat

De winst of het verlies van een project/exploitatie. Het resultaat wordt bepaald door alle kosten in mindering te brengen op de opbrengsten. Kosten en opbrengsten worden in de tijd begroot. Rente, kostenstijging en opbrengstenstijging beïnvloeden het exploitatieresultaat. Het exploitatieresultaat kan worden uitgedrukt in eindwaarde en netto contante waarde. Het resultaat bij beëindiging van het project is de eindwaarde. Door de eindwaarde terug te brengen naar de waarde anno nu, is de waarde netto contant.

Grondbeleid

Een doelgerichte overheidsinterventie in de grondmarkt. Door in de grondmarkt te interveniëren, kan de gemeente het bereiken van de eigen doelstellingen veilig stellen

Grondbeleidsinstrument

De juridische en financiële instrumenten die de gemeente tot haar beschikking heeft om grondbeleid te voeren

Kostenverhaal

Het verhalen van de kosten van grondexploitatie van een gebied over de verschillende eigenaren in het gebied (die daar profijt van hebben). Het gaat om kosten die direct of indirect samenhangen met de ontwikkeling zoals voorzieningen van openbaar nut (straten, parkeerplaatsen, openbaar groen, openbare verlichting, enzovoort)

Nota Kostenverhaal

Een aanvulling op de structuurvisie waarbij de principes en methodiek van kostenverhaal beschreven worden. Bovendien omvat het de concretisering van de mogelijkheden van kostenverhaal voor de ruimtelijke projecten van de gemeente.

Posterieuze overeenkomst

In deze overeenkomst mogen initiatiefnemers plannen ontwikkelen die aansluiten bij het vastgestelde bestemmingsplan en bijbehorend exploitatieplan:

Wanneer niet alle grondeigenaren bereid zijn een voor de gemeente bevredigende anterieure overeenkomst te sluiten, moet gelijktijdig met het bestemmingsplan een exploitatieplan worden vastgesteld. Ten tijde van het verlenen van de omgevingsvergunning wordt op basis van het exploitatieplan een verplichte exploitatiebijdrage in rekening gebracht bij de aanvrager. In een exploitatieplan legt de gemeente de omvang en kwaliteit van de uit te voeren werken en het kostenverhaal hiervan publiekrechtelijk vast. Voorts is het mogelijk regels op te nemen op het gebied van fasering en aanbesteding.

Publiek -private samenwerking (PPS):

Een risicodragende deelneming tussen de gemeente en een of meer marktpartijen (bouwondernemers of ontwikkelaars) ter realisering van een project of bestemmingsplan.

Regisseren

De gemeente kiest, prioriteert en faseert projecten om de bijdrage van de projecten optimaal bij te laten dragen aan de gemeente brede doelstellingen.

De markt Alles zijnde niet overheid, waaronder burgers, particulieren, bedrijven, ontwikkelaars, beleggers, corporaties en instellingen.

Ruimtelijke Structuurvisie

Een in het kader van de Wet ruimtelijke ordening (Wro) vastgesteld ruimtelijk plan voor de ontwikkeling van ruimtelijk en functionele samenhang van een plaats of in een gebied

Strategische verwerving

Een strategische verwerving is een aankoop van grond en eventueel daarop staande gebouwen die in het kader van toekomstige ontwikkelingen belangrijk voor de gemeente is om in eigendom te hebben. Het gaat dan om toekomstige ontwikkelingen die nog niet in een (ontwerp) bestemmingsplan zijn opgenomen, maar waarvan het belang door het College en gemeenteraad wel als evident wordt beschouwd. Een strategische verwerving past binnen ruimtelijk beleid zoals beschreven in structuurvisies en passend binnen functionele visies als woonvisie, bedrijventerreinvisie en centrumvisie.

Wro

De Wet ruimtelijke Ordening regelt hoe de ruimtelijke plannen in Nederland tot stand komen en/of gewijzigd worden

Bijlage I: Verdieping Kostenverhaal

Actief grondbeleid

Gemeenten kunnen kiezen voor een actief grondbeleid. Bij een actieve grondhouding hoort een grondexploitatie waarin een overzicht wordt gegeven van de kosten en opbrengsten en deze worden gefaseerd in de tijd gezet om tot een al dan niet financieel haalbaar plan te komen. Deze methode heet ook wel de dynamische eindwaardeberekening.

Bij actief grondbeleid kunnen de gemeentelijke kosten uit verwervingskosten, het bouw- en woonrijp maken van de gronden, plankosten en planschades bestaan. De gemeente probeert door middel van grondverkoop/ -uitgifte aan private partijen deze kosten te verhalen. De opbrengsten kunnen gelijk of hoger zijn dan de kosten wat resulteert in de financieel haalbaar plan.

Faciliterend grondbeleid

Er is sprake van kostenverhaal als de gemeente kosten maakt om een ruimtelijke ontwikkeling van een andere partij (marktpartij) te faciliteren maar hiervan niet de revenuen ontvangt (door bijvoorbeeld grondverkoop). Als private partijen grondposities hebben, is het voor de gemeente moeilijker actief grondbeleid te voeren. Als de grond niet kan worden verworven, of als wordt besloten faciliterend grondbeleid te voeren, is het wettelijk verplicht dat de gemeente de kosten die zij maakt om de ontwikkeling mogelijk te maken verhaalt op ontwikkelaar(s).

De Wro/Grexwet onderscheidt vier verhaalbare kostensoorten:

1. Gebiedseigen kosten;
2. Bovenwijkse voorzieningen;
3. Bovenplanse kosten/verevening;
4. Bijdragen in ruimtelijke ontwikkelingen.

Gebiedseigen kosten

Onder gebiedseigen kosten worden de kosten begrepen die nodig zijn om een gebied te ontwikkelen. Naast de fysieke werken vallen hieronder dus ook de procedure- en de plankosten. Alle kosten die direct en volledig te maken hebben met een gebiedsontwikkeling moeten op deze ontwikkeling worden verhaald. Hieronder kunnen ook kosten vallen voor werkzaamheden die niet binnen het exploitatiegebied zijn gelegen, maar wel noodzakelijk zijn voor en volledig toerekenbaar zijn aan de betreffende locatieontwikkeling. Denk hierbij bijvoorbeeld aan natuurcompensatie.

Bovenwijkse voorzieningen

Bovenwijkse voorzieningen zijn voorzieningen die ten behoeve van meerdere (nieuwe en bestaande) locaties worden aangelegd. Hierbij zijn varianten denkbaar waarbij de voorziening geheel, gedeeltelijk, of geheel niet in een exploitatiegebied ligt. In alle gevallen is de voorziening echter voor meer dan één locatie(ontwikkeling) bedoeld. Voorbeelden van bovenwijkse voorzieningen zijn:

- een park in een nieuwbouwwijk, dat mede bedoeld is voor twee aangrenzende toekomstige en/of bestaande wijken;
- een nieuwe randweg rond twee nieuwe wijken.

Bovenplanse kosten/verevening

Van bovenplanse verevening is sprake als een winstgevende locatie bijdraagt aan de onrendabele top van een ontwikkeling in een ander gebied van de gemeente. Dit wil zeggen dat er een verevening tussen locaties plaats vindt, waarbij bij de ene locatie een exploitatiewinst wordt verwacht en bij de

andere locatie een exploitatieverlies. Deze locaties moeten dan wel functioneel en ruimtelijk aan elkaar gerelateerd zijn. Dit laatste moet in een structuurvisie tot uitdrukking komen. Verrekening vindt dan plaats via een fondsbijdrage of via een uitname van een bestemmingsreserve.

Bijdragen in ruimtelijke ontwikkelingen

Een bijdrage in ruimtelijke ontwikkelingen is niet afdwingbaar, maar kan slechts op basis van vrijwilligheid in een anterieure overeenkomst worden overeengekomen. Bovendien is bepaald dat hiervoor onderbouwing moet worden gevonden in de structuurvisie. Net als de bovenplanse kosten is de bijdrage ruimtelijke ontwikkeling niet in de wet of het besluit gedefinieerd. Uit kamerstukken blijkt dat onder andere met ruimtelijke ontwikkelingen wordt bedoeld:

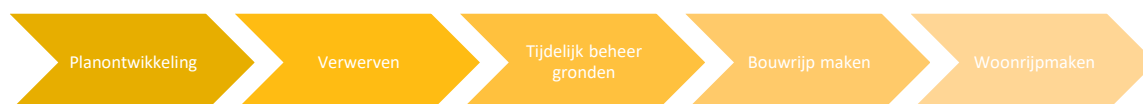
- rood voor groenontwikkelingen;
- natuur, recreatie, waterberging en infrastructuur in een ander gebied;
- volkshuisvestelijke compensatie;
- saneren en opknappen oude bedrijfsterreinen;
- parkeerfonds.

Het is belangrijk onderscheid te maken tussen deze groepen omdat de spelregels voor de verhaalbaarheid van deze kostensoorten verschillend zijn. Hierbij moet ook onderscheid gemaakt worden of er sprake is van een anterieure fase (voor vaststelling bestemmingsplan en exploitatieplan) of kostenverhaal in de posterieure fase (na vaststelling bestemmingsplan en exploitatieplan).

Elke gemeente kan besluiten om een nota kostenverhaal op stellen om bovenwijkse kosten te verhalen.

Bijlage II De Grondexploitatie

Bij actief grondbeleid intervenueert de gemeente actief op de grondmarkt om haar doelstellingen te verwezenlijken. In de meest zuivere vorm van actief grondbeleid neemt de gemeente de planontwikkeling op zich, verwerft de gronden benodigd voor de planrealisatie, maakt bouw- en woonrijp en verkoopt de grond:



Voor wat betreft het bouw- en woonrijp maken van de gronden is hieronder een overzicht van de werkzaamheden weergegeven:

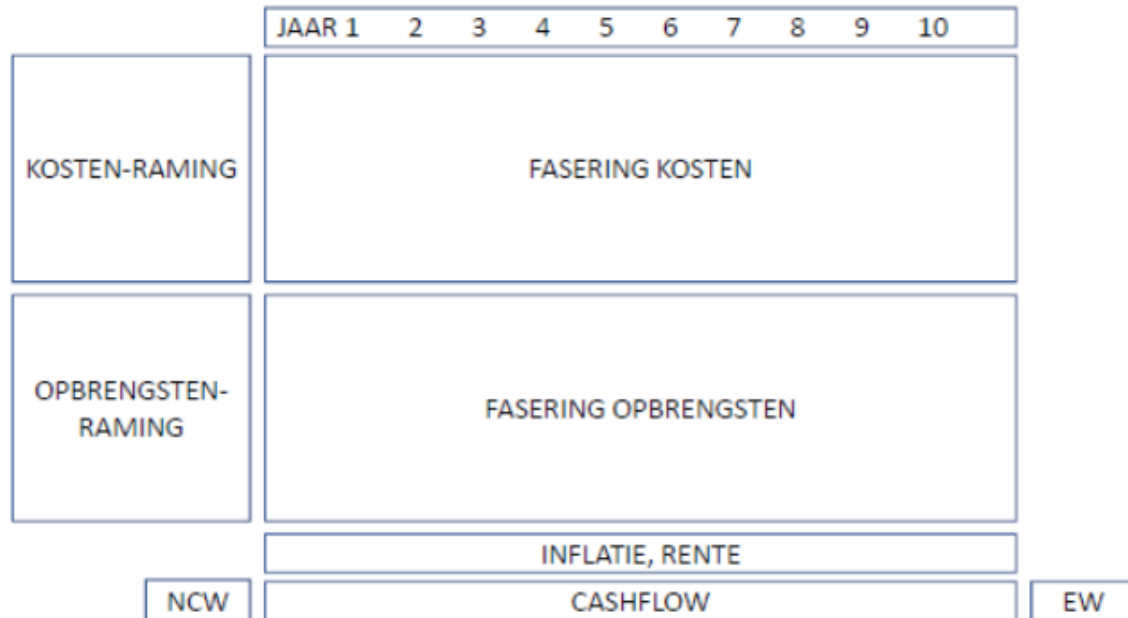
Bouwrijp maken

- Verwijderen opstallen, bovengrondse en ondergrondse obstakels, bouwresten, verhardingen en opschonen gebied.
- Het verwijderen van struiken, bomen en boomstronken.
- Grondwerkzaamheden: Afgraven en afvoeren respectievelijk aanvoeren en ophogen en egaliseren voor zover nodig.
- Het eventueel treffen van watercompenserende maatregelen.
- Het dempen van bepaalde watergangen.
- Het treffen van grondwaterregulerende maatregelen.
- Uitvoeren sanering bodem.
- Aanbrengen openbare verlichting door aanleg leidingen.
- Aanleg nutsvoorzieningen.
- Aanbrengen van hoofdriolering.
- Aanbrengen fundering toekomstige wegen.
- Aanbrengen van bouwwegen.
- Afwerken bouwpercelen.
- Graven van waterpartijen.

Woonrijp maken (inrichting openbare ruimte)

- Aanleg ontsluitingen
- Aanleg definitieve wegen, parkeerplaatsen, fietspaden, voetpaden en bijbehorende bermen.
- Planten, bomen en struiken langs wegen en aanleg van plantsoenen.
- Aanbrengen straatmeubilair.
- Realisatie speelvoorzieningen.
- Aanleg bluswatervoorzieningen.
- Aanbrengen openbare verlichting.
- Aanleggen van kunstwerken.
- Aanleggen van water.
- Aanleg van eventuele klimaatadaptieve maatregelen/ voorzieningen.

Bij het voeren van actief grondbeleid stelt de gemeente een grondexploitatie op en maakt daarbij gebruik van het dynamische eindwaarde model. Deze grondexploitatie laat de kosten en opbrengsten gefaseerd in de tijd zien om zo tot een saldo/ resultaat te komen. Onderstaand een schematische weergave van dit model:



Bij de kostenramingen worden onder elkaar gespecificeerd de kosten voor verwerven, tijdelijk beheer, bouw- en woonrijp maken, plankosten en overige kosten en deze worden uitgezet in de tijd (rekening houdend met kostenstijgingen en rente effecten). Bij de opbrengsten wordt per programma onderdeel de verwachte opbrengsten weergegeven. Het programma kan bestaan uit woningen, kantoren, bedrijven, horeca, winkels, etc.

Bijlage III: Projectmatig werken

In het algemeen lenen ruimtelijke ontwikkelingsprojecten zich nauwelijks voor een routinematige aanpak, omdat veelal geen sprake is van standaardvraagstukken. Ook is het in vele gevallen niet verantwoord op dit terrein te improviseren gelet op de doorgaans grote maatschappelijke en financiële belangen. Hiervoor wordt vaak een project opgestart. Hieronder wordt in dit verband een gestructureerd vormgegeven ruimtelijke ontwikkeling verstaan waarin diverse fasen worden doorlopen.

Elk ontwikkelingsproject is in principe uniek en kent een levenscyclus. Om een project handen en voeten te geven wordt daarom vaak begonnen met het indelen in fasen. Die fasen volgen elkaar op in de loop ter tijd. Bij de eerste fasen kan een eindrapportage het karakter dragen van een zogeheten 'go / no go' –besluit. Met andere woorden: er is een aanbeveling het ontwikkelingsspoor te stoppen of te continueren en daarmee de volgende fase in te gaan.

Fasering project

In de bouwgrondexploitatie worden zes fasen onderscheiden. Hieronder wordt per fase kort aan gegeven wat er ter hand wordt genomen.

Bij de meeste projecten worden de belangrijkste beslissingen in de beginfase genomen. In de beginfase van een project is de keuzemogelijkheid het grootst. Naarmate het proces vordert zal de keuzemogelijkheid steeds meer afnemen. Ook zal in deze fase het meest gestuurd kunnen worden vanuit de discipline bouwgrondexploitatie.

1. Initiatiefase

In de initiatiefase wordt bekeken of er een ontwikkeling gewenst is. Verder wordt een geschikte locatie gezocht om deze gewenste ontwikkeling te realiseren. De belemmeringen en kansen van de ontwikkeling op deze locatie worden in beeld gebracht.

Aan de hand van een financiële verkenning/ globale haalbaarheidsberekening wordt een keuze gemaakt uit het doorgaan met de ontwikkeling van de locatie, opzoek gaan naar een andere ontwikkelingslocatie of het afbreken van de ontwikkeling. Deze fase wordt afgesloten met het fasedocument projectopdracht.

2. Definitiefase

In de fase van het project wordt het idee verder uitgewerkt. De volgende vragen worden in deze fase beantwoord. Hoe moet het plan eruit komen te zien? Hoeveel woningen willen we realiseren en in welke prijsklassen? Wat is de uitvoeringstermijn? Welke zaken moeten we opnemen in het planconcept? In deze fase wordt een haalbaarheidsberekening opgesteld. Ook in deze fase kan de ontwikkeling nog afgebroken worden. Deze fase wordt afgesloten met het fasedocument projectprogramma.

3. Planontwerpfase

Hoe gaan wij het plan realiseren? Dit is de vraag die in deze fase van het project centraal staat. Ontwerptekeningen van het plan geven een duidelijk beeld over de inrichting van de te ontwikkelen locatie. In deze fase wordt eerst de haalbaarheid en het ontwerp op hoofdlijnen aangegeven. Nadat dit is onderzocht wordt het onderdeel haalbaarheid afgesloten met het fasedocument haalbaarheid op hoofdlijnen. Daarna wordt in deze fase het planontwerp verder uitgewerkt. De fase wordt afgesloten met het fasedocument planontwerp.

4. Procedurefase

In deze fase worden de planologische procedures doorlopen en wordt het bestemmingsplan met een bijbehorende exploitatieplan vastgesteld. Deze fase wordt afgesloten met het fase-document afronding procedure.

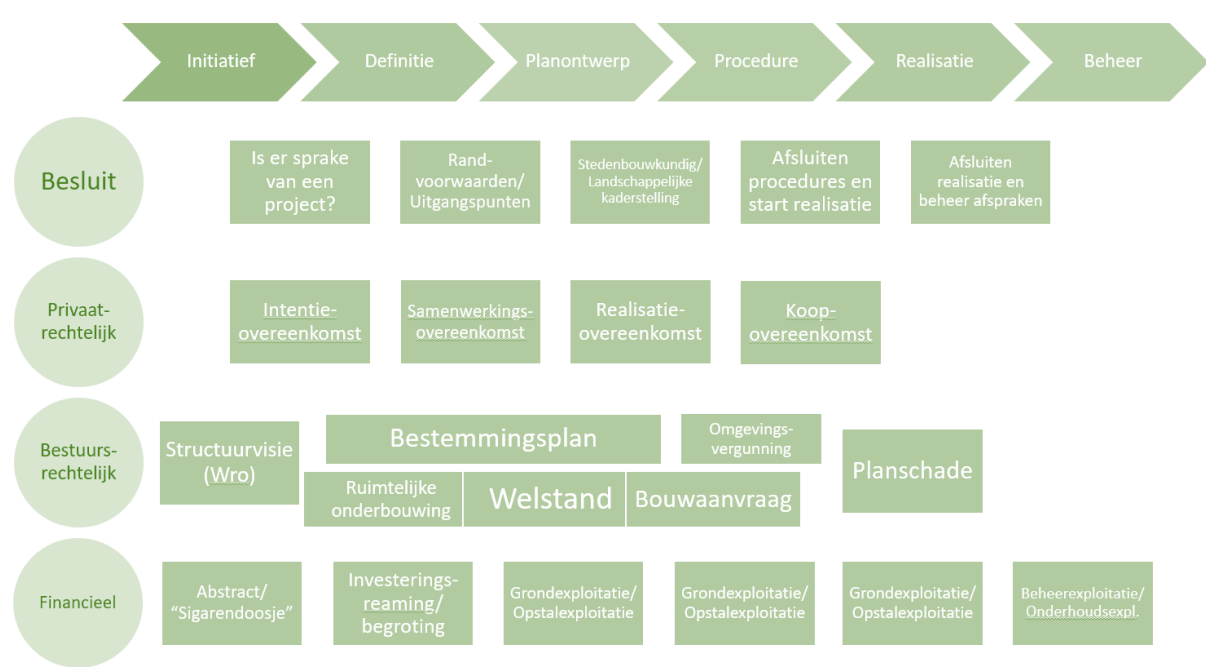
5. Realisatiefase

In deze fase gaat het om de productie van ruwe grond naar bouwrijpe grond. Het eindresultaat is de feitelijk geproduceerde bouwrijpe grond en de (op)levering van de openbare gronden in het gebied. De fase wordt afgesloten met het fasedocument afronding realisatie.

6. Beheerfase

Het onderhoud van de nieuwe openbare ruimte dient in het gemeentelijke onderhoudsplan te worden opgenomen. De begroting ten aanzien van beheer en onderhoud dient hierop te worden aangepast.

Onderstaand een schematische weergave van de fasering van een project.



De werkzaamheden voor de organisatie gerelateerd aan gebiedsontwikkeling zijn onder te verdelen in de volgende activiteiten:

- Grondactiviteiten (o.a. verwerving, bouw- en woonrijp maken, uitgifte);
- Planning- en control activiteiten (projectadministratie, opzet en actualisatie van grondexploitaties, verslaglegging zoals jaarstukken, begroting en voortgangsrapportages, liquiditeitsprognoses);
- Procesactiviteiten (projectmanagement, risicomangement, relatie naar de lijnorganisatie).
- Planologische activiteiten.

Deze activiteiten worden uitgevoerd binnen de BUCH werkorganisatie, met name binnen de Domeinen Ruimtelijke Ontwikkeling en Bedrijfsvoering.

Bijlage IV: Verwervingen

Voor de verwerving van gronden beschikt de gemeente over verschillende instrumenten:

1 Aankoop

Strategische verwerving

Naast zelf actief verwerven kan de gemeente ook alert reageren op bewegingen in de vrije grondmarkt. Er wordt dan verworven voor eventuele toekomstige ontwikkelingsmogelijkheden of om ruilgrond in bezit te krijgen. Als de gemeente in deze context actief wil verwerven en de mogelijkheid wil hebben om strategisch te verwerven, dan is besluitvorming door de Raad vereist. Als slagvaardige strategische verwerving 'in de luwte' gewenst is, dan kan de Raad een budget beschikbaar stellen voor strategische aankopen. Het College legt in dat geval jaarlijks verantwoording af over de aanwending van dit budget.

De gemeente kan strategische locaties verwerven waarmee de sturingsmogelijkheden voor het in gang zetten van gewenste ontwikkelingen worden vergroot. Om strategisch (locatie en voortgang) aankopen mogelijk te maken kan een tweesporenbeleid worden gevolgd. Naast minnelijke verwerving worden dan ook de, in de volgende paragrafen, te bespreken instrumenten gemeentelijk voorkeursrecht en onteigening, ingezet om de verwerving zoveel mogelijk te verzekeren.

Overwegingen voor strategische verwervingen kunnen zijn:

- Valt de grond te verwerven op een locatie waar in de toekomst ontwikkeling plaats kan gaan vinden?
- Kan de grond dienen als ruilgrond om een andere locatie sneller of makkelijker tot ontwikkeling te brengen?
- Is er voldoende budget beschikbaar?

Noot: Aan- en verkoop van grond zijn privaatrechtelijke rechtshandeling. In artikel 160 van de Gemeentewet is de bevoegdheid tot het besluiten over privaatrechtelijke rechtshandelingen toegekend aan het College van burgemeester en wethouders. Op grond van artikel 169, vierde lid van de Gemeentewet dienen voornemens over privaatrechtelijke rechtshandelingen die ingrijpende gevolgen hebben voor de gemeente vooraf aan de Raad te worden voorgelegd om gelegenheid te geven wensen en bedenkingen in te brengen.

Minnelijke verwerving

Minnelijke verwerving is altijd het uitgangspunt voor het verkrijgen van gronden. Dit betekent dat de gemeente ernaar streeft om op vrijwillige basis een koopovereenkomst met de eigenaar te sluiten.

Overwegingen bij minnelijke verwerving

Per situatie moet een beoordeling worden gemaakt in welke mate en op welke wijze verwerving plaatsvindt. De volgende overwegingen kunnen worden gemaakt voor het al dan niet minnelijk verwerven van grond in het kader van actief grondbeleid:

- Valt het te verwachten dat de grond kan worden verworven voor een prijs die het mogelijk maakt later winst op de grond te maken, dan wel er geen verlies op te maken?
- Is er voldoende budget beschikbaar?
- Is de gemeente bereid het renterisico te dragen tot de tijd dat het project zal worden gerealiseerd of is een marktpartij gevonden die het risico overneemt?
- Heeft de gemeente de mogelijkheid eventueel vervangende grond aan te bieden?
- Zal aankoop leiden tot een betere onderhandelingspositie bij het onderhandelen met marktpartijen?
- Is het wenselijk om een samenwerking met een marktpartij aan te gaan en afspraken te maken over grondverwerving ofwel facilitair grondbeleid te voeren?

2 Gemeentelijk voorkeursrecht

In het traject van minnelijke verwerving heeft de gemeente een publiekrechtelijk sturingsinstrument. De Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg) geeft gemeenten de mogelijkheid een voorrangspositie te verkrijgen bij de verwerving van gronden en opstallen in een gebied waar ruimtelijke ontwikkelingen gaan plaatsvinden. Hiermee wordt de mogelijkheid tot verwerving door de gemeente vergroot. Immers bij vervreemding (verkoop) moet de eigenaar het perceel (al dan niet met opstallen) eerst aan de gemeente aanbieden. Het beperkt de handelbaarheid, gaat speculatie tegen en biedt de gemeente inzicht in de bewegingen van de grondmarkt. Of het nodig, mogelijk en wenselijk is om gebruik te maken van het instrumentarium van de Wet voorkeursrecht gemeenten, is afhankelijk van de concrete omstandigheden van een project, waaronder de fase en de juridische status van de planvorming. Het voorkeursrecht is slechts voor een bepaalde tijd geldig.

Overwegingen voor het vestigen gemeentelijk voorkeursrecht

Onderstaand wordt een overzicht van de strategische afwegingen voor inzet van het gemeentelijk voorkeursrecht gegeven:

- Wil de gemeente de grond van de onderhavige locatie zelf verwerven en (tijdelijk) beheren?
- Is er voldoende budget beschikbaar?
- Is te verwachten dat ontwikkelaars grondposities willen innemen op de locatie?
- Wil de gemeente het signaal afgeven dat de onderhavige grond in de toekomst zal worden ontwikkeld en wellicht een prijsopdrijvend effect veroorzaken?
- Is te verwachten dat het vestigen van het voorkeursrecht de prijsontwikkeling 'dempt' of juist opdrijft in het geval van een niet-rendabele bestemming?
- Beïnvloedt het vestigen van het voorkeursrecht de verhoudingen met grondeigenaren?

Met het vestigen van een voorkeursrecht is de gemeente nog niet zeker van de verwerving. De grondeigenaar is niet verplicht zijn grond te koop aan te bieden aan de gemeente. Als de grond formeel wordt aangeboden aan de gemeente dan neemt het College binnen zes weken een beginselbesluit en volgen er onderhandelingen om tot overeenstemming te komen. Lukt dit niet dan kan de aanbiedende partij de gemeente verzoeken om de rechtbank te vragen een waardevaststellingsprocedure te starten. Deskundigen bepalen dan, op verzoek van de rechtbank, de waarde. Komen partijen dan nog niet tot overeenstemming dan wordt de rechter gevraagd de waarde vast te stellen. De aanbieder is niet verplicht om tot verkoop over te gaan. Doet hij dat wel én binnen 3 maanden na de uitspraak dan is de gemeente verplicht om aan te kopen tegen de door de rechter vastgestelde waarde. De gemeente betaalt in alle gevallen de totale proceskosten.

3 Onteigening

Als minnelijke verwerving niet tot overeenstemming leidt en de gemeente de grond absoluut nodig heeft om planvorming te realiseren is het onteigeningsinstrument inzetbaar. De Raad verzoekt de Kroon de te verwerven percelen aan te wijzen als te onteigenen. Bij onteigening is sprake van gedwongen eigendomsovergang van de eigenaar naar de gemeente om redenen van algemeen belang. Deze wettelijke administratieve procedure vereist een zeer zorgvuldige voorbereiding. De start van een onteigeningsprocedure stopt het traject van de minnelijke verwerving niet. Dit blijft naast de onteigening doorlopen. Opgemerkt wordt, dat onteigening niet mogelijk is wanneer de eigenaar kan aantonen dat hij zelf in staat en bereid is om de bestemmingen uit het bestemmingsplan te realiseren (zelfrealisatie). Of het nodig, mogelijk en wenselijk is om gebruik te maken van dit instrumentarium, is afhankelijk van de concrete omstandigheden in een project. In geval van onteigening is er sprake van volledige schadeloosstelling van de onteigende. De hoogte van deze schadeloosstelling wordt in de gerechtelijke procedure bepaald.

Het instrument van onteigening wordt alleen ingezet wanneer de verwerving noodzakelijk is en er redelijkerwijs geen andere mogelijkheden tot verwerving meer voorhanden zijn.

Overwegingen voor het voeren een onteigeningsprocedure

Voordat het instrument wordt ingezet moet dit goed worden overwogen. Hierna wordt een overzicht van de strategische afwegingen voor inzet van het onteigeningsinstrument gegeven:

- Is er voldoende reden om het ingrijpende instrument van onteigening in te zetten?
- Wil de gemeente(Raad) de druk verhogen om te komen tot minnelijke verwerving?
- Is er voldoende budget beschikbaar (voor volledige schadeloosstelling)?
- Heeft de gemeente eventueel vervangende grond tot haar beschikking? Wil de gemeente de mogelijkheid van onteigening paraat hebben als onderhandelingsinstrument bij een samenwerking?

Uitgangspunt verwerving

Uitgangspunt bij verwerving is dat de gemeente bij de start van het verwervingstraject de afweging maakt al dan niet het 'tweesporenbeleid' te volgen. Er wordt een keuze gemaakt of naast minnelijke verwerving gebruik wordt gemaakt van het gemeentelijk voorkeursrecht en eventueel onteigening. De benodigde procedures kunnen dan parallel worden gevoerd met de minnelijke verwerving. Hiermee kan grondverwerving zoveel mogelijk zeker worden gesteld.

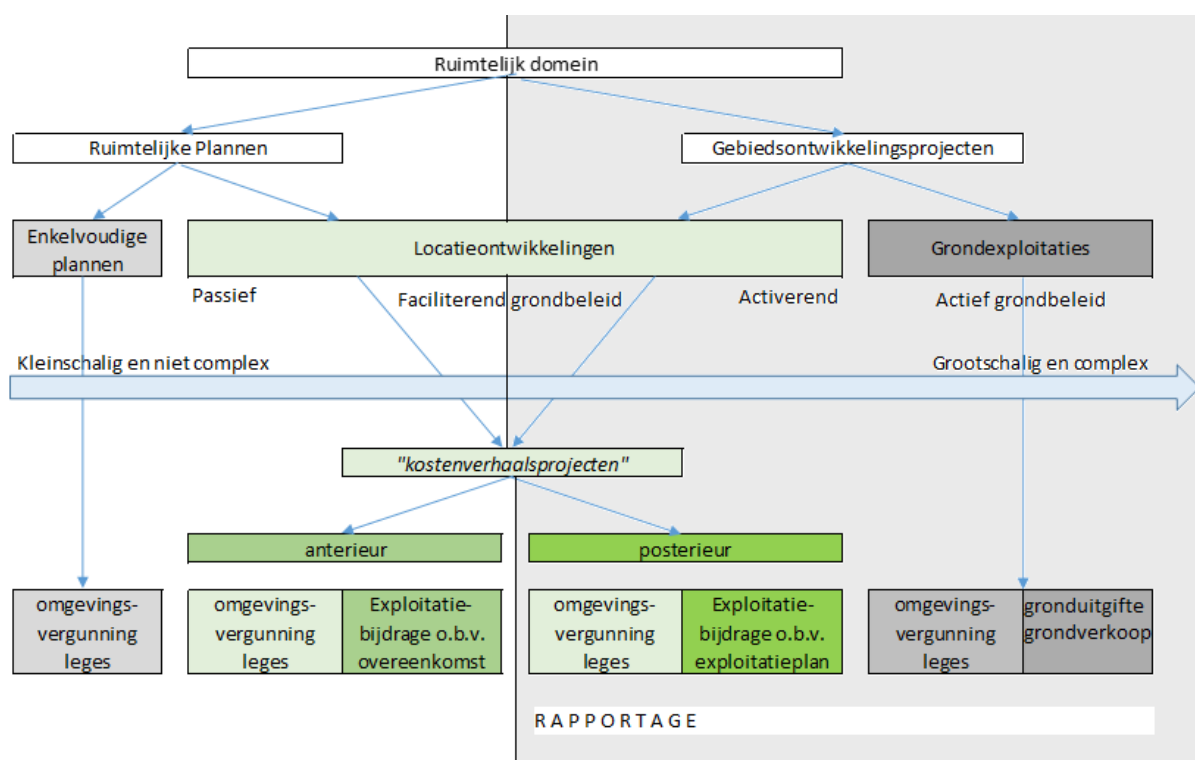
Bijlage V: Ontwikkelingen binnen het ruimtelijk domein

Onderstaand schema laat de indeling van projecten in het ruimtelijk domein zien op basis van het grondbeleid. We spreken van 'ruimtelijke plannen' en 'gebiedsontwikkelingsprojecten'.

Ruimtelijke plannen zijn per definitie faciliterende projecten en bestaan uit 'enkelvoudige plannen' en 'locatieontwikkelingen'. Bij deze locatieontwikkelingen heeft de gemeente weinig tot geen ambitie en faciliteert door het toetsen van initiatieven vanuit haar publiekrechtelijk taakstelling. Deze plannen zijn over het algemeen kleinschalig en niet complex. Voor locatieontwikkelingen geldt dat de gemeente verplicht is te voldoen aan het kostenverhaal middels (anterieure of posterieure) overeenkomsten.

Gebiedsontwikkelingsprojecten kunnen faciliterend of actief zijn. Voor wat betreft de faciliterende projecten heeft de gemeente een hoge prioriteit of ambitie en de gemeente zal een actievere rol innemen dan bij ruimtelijke plannen. De gronden zijn in bezit van marktpartijen en de markt zal (na aansporing) overgaan tot ontwikkeling. Kostenverhaal vindt verplicht plaats via een anterieure of posterieure overeenkomst.

Grondexploitatie projecten (BIE-grexprojecten) vertegenwoordigen het actieve grondbeleid van de gemeente. De gemeente is eigenaar van de grond en ontwikkelt deze zelf. Door middel van grondverkoop kan zij een prijs vragen voor de gronden waarmee de investeringen worden gedekt. Gebiedsontwikkelingsprojecten zijn over het algemeen grootschalig en complex.



Tijdens de begroting en jaarrekening wordt via de paragraaf grondbeleid ten minste gerapporteerd over de gebiedsontwikkelingsprojecten.