



gemeente
Schiedam

beleidsnota

| |
|---|
| gemeente Schiedam team Vastgoed, Grondbeleid en Ondersteuning |
|---|

| |
|----------------------------------|
| Postbus 1501 3100 EA Schiedam |
|----------------------------------|

| |
|---|
| Stadskantoor Stads erf 1 3112 DZ Schiedam |
|---|

| |
|--|
| T 14 010 W www.schiedam.nl |
|--|

Toelichtende bijlage Kadernota Grond 2015 gemeente Schiedam

deel I: grondbeleid

Inhoudsopgave

| | |
|---|----|
| Samenvatting..... | 3 |
| 1 Inleiding..... | 8 |
| 1.1 Achtergrond..... | 8 |
| 1.2 Doelstelling grondbeleid | 8 |
| 1.3 Aanleiding | 8 |
| 1.4 Leeswijzer | 9 |
| 2 Kadern voor het grondbeleid | 10 |
| 2.1 Inleiding..... | 10 |
| 2.2 Ruimtelijke kadern: Stadsvisie Schiedam 2030..... | 10 |
| 2.3 Ruimtelijke kadern: Woonvisie Schiedam 2030..... | 11 |
| 2.4 Ruimtelijke kadern: Ontwikkelingsvisie binnenstad ‘Stad aan de Schie’ | 12 |
| 2.5 Wettelijke kadern en regelgeving | 13 |
| 2.5.1 Gemeente als overheid | 13 |
| 2.5.2 Gemeente als ondernemer en opdrachtgever..... | 13 |
| 2.5.3 Financial Control..... | 14 |
| 2.5.4 Toekomstige ontwikkelingen m.b.t. wet- en regelgeving..... | 14 |
| 3 Grondexploitatie | 16 |
| 3.1 Inleiding..... | 16 |
| 3.2 Wat is (een) grondexploitatie?..... | 16 |
| 3.3 Fases project en bijbehorende grondexploitatieberekeningen..... | 17 |
| 3.4 Grondexploitatie in breder perspectief | 18 |
| 4 Hoofdvormen van grondbeleid: actief of faciliterend | 20 |
| 4.1 Inleiding..... | 20 |
| 4.2 Actief grondbeleid..... | 20 |
| 4.2.1 Wat is actief grondbeleid?..... | 20 |
| 4.2.2 Voor- en nadelen actief grondbeleid | 20 |
| 4.3 Faciliterend grondbeleid..... | 21 |
| 4.3.1 Wat is faciliterend grondbeleid?..... | 21 |
| 4.3.2 Voor- en nadelen faciliterend grondbeleid | 21 |
| 4.4 Kostenverhaal..... | 22 |
| 4.5 Grondpolitiek..... | 22 |
| 5 Samenwerkingsvormen en ontwikkelingsmodellen | 24 |
| 5.1 Inleiding..... | 24 |
| 5.2 Mogelijke vormen van samenwerking | 24 |
| 5.3 Selectie van marktpartijen en aanbesteding van werken | 26 |
| 6 Sturing, beheersing en verantwoording projecten | 28 |
| 6.1 Inleiding..... | 28 |
| 6.2 Organisatieprincipes..... | 28 |
| 6.3 Sturing en beheersing actief grondbeleid | 28 |
| 6.3.1 Beleid: Financiële verantwoording..... | 29 |
| 6.3.2 Beleid: input grondexploitaties..... | 32 |
| 6.3.3 Beleid: afsluiten grondexploitaties en nacalculatie | 34 |
| 6.4 Sturing en beheersing faciliterend grondbeleid | 34 |
| 7 Contractvorming, -vormen en -management..... | 37 |
| 7.1 Contractvorming..... | 37 |
| 7.2 Contractvormen | 39 |
| 7.3 Grondreservering..... | 40 |
| 7.4 Contractmanagement..... | 41 |
| 8 Overzicht oud vs nieuw beleid | 42 |

Samenvatting

Voor u ligt de *toelichtende bijlage deel I op de Kadernota Grond 2015*. Deze bijlage gaat in op de beleidskeuzes die de gemeente heeft gemaakt op het vlak van het grondbeleid. Deze toelichting vormt samen met de toelichtingen *deel II Grondprijzenbeleid* en *deel III Gronduitgiftebeleid* de bijlagen voor de Kadernota Grond 2015. De Kadernota Grond 2015 vat samen wat in de drie toelichtende delen als beleid is beschreven.

Dit document beschrijft de manier waarop de gemeente stuurt op de exploitatie van grond ten behoeve van ruimtelijke ontwikkeling. Het grondbeleid sluit aan op de ruimtelijke programma's die de gemeente nastreeft en moet zodoende bijdragen aan het opheffen van het verschil tussen het feitelijke ruimtegebruik en het maatschappelijk gewenste ruimtegebruik. Daarnaast oefent het grondbeleid ook invloed uit op de kwaliteit van het ruimtegebruik door te sturen op de werking van de grondmarkt en door voorwaarden te stellen aan de ontwikkeling van de grond.

Beleidskaders voor het grondbeleid

De Stadsvisie Schiedam 2030, de Woonvisie Schiedam 2030 en de Ontwikkelingsvisie binnenstad vormen de voornaamste gemeentelijke beleidskaders die als input dienen voor het grondbeleid. Naast de gemeentelijke beleidskaders wordt het grondbeleid ook beïnvloed door wet- en regelgeving rondom de ontwikkeling van bouwgrond. De wet- en regelgeving die bij de ontwikkeling van bouwgrond in het bijzonder van belang is heeft betrekking op het creëren van een gelijk speelveld voor bedrijven onderling en tussen de overheid en bedrijven. Het voorkomen van ongeoorloofde staatsteun, de selectie van samenwerkingspartners en de aanbesteding van openbare werken zijn rode draden in de processen van gebiedsontwikkeling.

De programmatische opgave van Schiedam bestaat grotendeels uit ontwikkelingen in bestaand gebied, zoals de revitalisering van de binnenstad, herstructurering van de bedrijventerreinen en de woonwijken Groenord, Nieuwland en Oost, maar ook nieuwe ontwikkelingen in het kader van Schiedam in beweging. De woonvisie maakt duidelijk dat er behoefte is aan grondgebonden woningen en bijzondere woonmilieus. Er moet gestuurd worden op het vergroten van het eigen woningbezit en kwaliteitverbetering van de bestaande woningvoorraad. De ontwikkelingsvisie voor de binnenstad stelt als doelstelling om meer mensen naar de binnenstad te trekken en deze langer vast te houden. Daarvoor zijn bijzondere woonmilieus nodig, net als een goede bereikbaarheid en voldoende parkeermogelijkheden. De ontwikkelingen in de bestaande stad zijn doorgaans complex vanwege onder meer het versplinterde grondeigendom, de bodemkwaliteit en de diversiteit aan belanghebbenden. Dit vraagt om een vorm van grondbeleid die past bij de complexiteit en de kenmerken van de projecten. De gemeente beschrijft de door haar gekozen grondpolitiek als volgt:

“De gemeente treedt faciliterend op, tenzij haar beleidskaders en programma om actief beleid vragen”.

Beoordeling initiatieven gebiedsontwikkeling

Initiatieven voor gebiedsontwikkeling die niet binnen de kaders van het bestemmingsplan passen worden door het programmamanagement van de gemeente in eerste instantie beoordeeld op de toegevoegde waarde voor het bereiken van de gestelde programmatische beleidsdoelstellingen. Dit is van toepassing op zowel initiatieven van de gemeente als van marktpartijen. Als het door het programmamanagement gewenst, zal een initiatief verder worden onderzocht op de haalbaarheid. Eerst middels een ambtelijke verkenning. Bij een positieve uitkomst van de verkenning en een positief besluit door het gemeentebestuur volgen verdere onderzoeken. Is de initiatiefnemer een private partij en eigenaar van de grond, dan wordt een overeenkomst over kostenverhaal gesloten, waarin tevens afspraken gemaakt kunnen worden over de verdeling van de taken en werkzaamheden. Is de initiatiefnemer een marktpartij en wordt of is de gemeente grondeigenaar, dan zal meestal een intentieovereenkomst worden afgesloten. Hierin worden afspraken gemaakt over verdere onderzoeken.

Kostenverhaal: privaat- of publiekrechtelijk

Kostenverhaal is van toepassing als de gemeente kosten maakt die geheel of deels aan een bouwplan (zoals beschreven in art. 6.2.1. van het Bro) van een particuliere initiatiefnemer zijn toe te schrijven.

De gemeente geeft de voorkeur aan het privaatrechtelijke spoor (anterieure overeenkomst) van kostenverhaal boven het publiekrechtelijke spoor (exploitatieplan). Bij particuliere ontwikkelingen streeft de gemeente er naar voor de gemeente ten minste kostenneutraal te werken. Als de gemeente meer kosten maakt dan dat er aan kosten verhaald kan worden op de ontwikkelende partij, dan zal aan de gemeenteraad een besluit worden voorgelegd over het ter beschikking stellen van budgetten ter dekking van het tekort. De gemeente zal van rechtswege een exploitatieplan vaststellen indien zij een bouwplan wenst mogelijk te maken, maar niet met alle private eigenaren een anterieure overeenkomst heeft afgesloten. In het geval dat het exploitatieplan een tekort kent, zal aan de gemeenteraad het besluit worden voorgelegd om dit tekort af te dekken middels een voorziening. Dekking van het tekort is van rechtswege noodzakelijk om het ruimtelijke besluit te kunnen vaststellen.

Samenwerkingsvormen

Bij gebiedsontwikkeling zijn verschillende samenwerkingsvormen mogelijk, die ieder eigen voor- en nadelen hebben. Bepalend voor de keuze van de samenwerkingsvorm zijn het grondeigendom, de mate waarin de gemeente risico's wenst te dragen, de beschikbare ambtelijke capaciteit en de financiële draagkracht van de gemeente. De gemeente heeft een voorkeur voor faciliterend grondbeleid en laat daarmee de kansen en risico's van gebiedsontwikkeling zo veel als mogelijk over aan de markt.

Sturen op gebiedsontwikkelingen

In het overwegend hoogstedelijk gebied van Schiedam is sprake van een veelheid van belangen bij gebiedsontwikkelingen. Het organiseren van voldoende kritisch vermogen is daarom essentieel. Dit geldt voor de belangen van de gemeente in het algemeen en de financiële belangen van de gemeente in het bijzonder. Bij het maken van de keuzes en het bepalen van de uitgangspunten in de projecten is het proces zo ingericht dat er een juiste hoeveelheid inbreng wordt georganiseerd.

Risicomangement

Risicomangement is een werkwijze waarbij gestuurd wordt op de kans dat een gewenste of ongewenste gebeurtenis optreedt en de (financiële) effecten die daaruit voortvloeien. Iedere gebiedsontwikkeling (actief of faciliterend) wordt vergezeld van een risico- en kansenanalyse. De som van de risico's en kansen wordt afgedekt binnen de gemeentelijke risicoreserve. Bij risico analyses van grondexploitaties is de eis dat risico's met een kans van meer dan 50% opgenomen moeten worden in de begroting. Voor andere gebiedsontwikkelingen geldt die eis bij een kans van 90%.

Grondexploitaties

Als er sprake is van een gebiedsontwikkeling met meerdere grondtransacties en kosten die over meer dan één jaar verspreid worden dan is een grondexploitatie het beste middel om deze kosten en opbrengsten in te vervatten. De vaststelling van de grondexploitatie maakt dat de noodzakelijke budgetten beschikbaar worden gesteld voor de productie van bouwgrond. Met een grondexploitatie worden bovendien uitgebreide investeringsbevoegdheden binnen het exploitatiegebied aan het bestuur gedelegeerd en uitgangspunten / kaders voor de gebiedsontwikkeling vastgelegd. Het openen van een grondexploitatie is een bevoegdheid van de gemeenteraad. Het college doet het voorstel tot het openen van een grondexploitatie. Verantwoording over de budgetten van grondexploitaties vindt plaats in het MPG (Meerjarenperspectief Grondexploitaties).

NIEGG (Niet In Exploitatie Genomen Grond)

Het openen van een NIEGG is een bevoegdheid van de gemeenteraad. Het college doet een voorstel tot het openen van de NIEGG. De verantwoording over de bestedingen en de voortgang van de planvorming vindt plaats in het MPG.

Dekking tekorten

Veel grondexploitaties laten een verwacht exploitatieverlies zien. Het BBV schrijft voor dat tegenover voorziene verliezen een voorziening moet worden gevormd. De voorziening 'Dekking tekorten grondexploitaties' voorziet hierin. De grondexploitaties en de bijbehorende voorziening 'Dekking tekorten grondexploitaties' zijn rentedragend.

Jaarlijkse herziening (MPG)

Regelgeving vanuit het BBV stelt dat de grondexploitaties minimaal één maal per jaar herzien moeten worden. Dit kan tussentijds, maar ook integraal (alle grondexploitaties tegelijkertijd). Met de vaststelling van de voorgaande nota grondbeleid is er voor gekozen om het MPG als rapportagevorm te kiezen. In het MPG wordt per grondexploitatie kort ingegaan op de kenmerken, de resultaten, de risico's en de gebeurtenissen in het voorgaande jaar.

Ook wordt er ingegaan op de omvang van de bouwprogramma's in de grondexploitaties in relatie tot de beleidsdoelstellingen voor wonen, bedrijventerreinen, kantoren en overige functies. Het MPG levert input ten aanzien van de budgetten in de begroting en verantwoording van uitgaven in de rekening. Het MPG geeft een breder perspectief dan de grondexploitaties op zich zelf. Door verschillende ontwikkelingen neemt het aantal gemeentelijke grondexploitaties af. De ontwikkeling van bouwgrond wordt bijvoorbeeld meer dan voorheen aan de markt overgelaten en er wordt vaker dan voorheen met kredieten gewerkt in plaats van grondexploitaties. Daarom zal naar verwachting het Meerjarenperspectief Grondexploitaties inhoudelijk omgevormd worden tot een breder document, genaamd Meerjarenperspectief Gebiedsontwikkelingen.

Tussentijdse herziening

De gemeenteraad stelt de kaders vast voor de grondexploitaties. Als van de kaders wordt afgeweken en de afwijking heeft een zekere impact, dan moet de grondexploitatie als tussentijdse herziening door het college aan de raad worden aangeboden. Met de tussentijdse herziening worden oplossingen aangedragen en keuzes voorgelegd waarmee de raad de ontwikkeling kan bijsturen. Het raadsvoorstel gaat vergezeld van een grondexploitatieberekening en risico- en kansanalyse. Als voldaan wordt aan één van de drie volgende voorwaarden dan legt het college aan de gemeenteraad voor of een grondexploitatieherziening noodzakelijk is:

- Een afwijking van 10% op de kosten en/of opbrengsten, met een effect van minimaal €100.000,-, gelijk aan de budgetbevoegdheid van het college;
- Een afwijking op de kosten en/of opbrengsten met een effect van meer dan € 250.000
- Een afwijking op saldo van kosten en opbrengsten met een effect van meer dan € 250.000.

NB. De afwijkingen worden gewaardeerd op contante waarde.

Rentekosten op de voorziening Dekking tekorten bouwgrondexploitaties zijn reeds begroot en doen niet mee in het vaststelling van de afwijking op de kosten of opbrengsten.

Als het financiële effect niet voldoet aan één van de drie bovenstaande voorwaarden, dan volstaat het om in een tussentijdse rapportage (BERAP, Technische Aanpassing) een melding te doen van eventuele tegenvallers, meevallers en budgetverschuivingen.

Winstneming

In de bijgestelde notitie grond 2012 van de commissie BBV wordt aanbevolen het realiseren van winst uit te werken conform het voorzichtigheidsbeginsel. Het voorzichtigheidsbeginsel leidt er toe dat realisatie van winst moet worden uitgesteld tot daarover voldoende zekerheid bestaat.

De gemeente neemt pas winst als de grondexploitatie voor meer dan 50% gerealiseerd is en dan alleen het deel van de gerealiseerde winst dat hoger is dan de nog te realiseren opbrengst.

Afsluiten grondexploitatie en nacalculatie

De gemeenteraad besluit tot het afsluiten van een grondexploitatie of een deel daarvan. Een aanleiding voor het afsluiten van een grondexploitatie (of een deel daarvan) kan zijn dat alle opbrengsten en (het merendeel van de) investeringen gerealiseerd zijn. Bij het afsluiten van een grondexploitatie (of een deel daarvan) wordt tevens een nacalculatie uitgevoerd, waarvan de resultaten in het raadsvoorstel worden gepresenteerd.

Input grondexploitaties

Grondexploitaties zijn dynamische berekeningen van een resultaat op een gebiedsontwikkeling waarbij rekening wordt gehouden met de invloed van tijd, rente en inflatie. De uitkomst van de berekening is volledig afhankelijk van input en dus is het van groot belang dat de input een voldoende

mate van kwaliteit heeft. Bij grondexploitaties wordt de kwaliteit van de input voor verschillende onderdelen van de berekening op een specifieke wijze geborgd:

- ***kosten: planontwikkeling***

Hiervoor wordt als uitgangspunt een norm gehanteerd van 20% voor plankosten en 15% voor begeleiding van de civieltechnische werken (VTU), berekend over de civieltechnische kosten. In de praktijk kunnen de normen niet altijd gehanteerd worden. Zo hebben bijvoorbeeld kleinschalige projecten niet altijd een civieltechnische kostenraming die een goede basis vormen voor de kosten van planontwikkeling. In die gevallen zal er een alternatieve raming opgesteld moeten worden.

- ***kosten: verwerving***

In het geval er door de gemeente vastgoed verworven moet worden, wordt een geheim verwervingsplan opgesteld. In dat plan wordt ingegaan op onder meer de te verwerven objecten, kadastrale gegevens, gegevens over de eigenaar en zijn bedrijfsvoering, marktwaarde, strategische ligging en eventuele verplaatsingsmogelijkheden, planning, ambtelijke inzet en financiën.

- ***kosten: bovenwijkse voorzieningen***

Investerings ten behoeve van bovenwijkse voorzieningen worden in de begroting van de grondexploitatie opgenomen als het profijt van de investering voor het grootste deel bij de grondexploitatie ligt en er een duidelijk causaal verband bestaat tussen de grondexploitatie en de investering. Daar waar andere belanghebbenden ook profijt van de investeringen hebben zal (waar mogelijk) een bijdrage worden gevraagd. Als het profijt voor het grootste deel bij een andere belanghebbende ligt dan de grondexploitatie, dan zal vanuit de grondexploitatie een proportionele bijdrage worden gedaan. Aan de toerekening van de kosten zijn de uitgangspunten profijt, toerekenbaarheid en proportionaliteit van toepassing, conform afdeling 6.2 van het Besluit ruimtelijke ordening (Bro).

- ***kosten: civieltechniek (bouw- en woonrijp maken)***

Vanuit de grondexploitaties zal jaarlijks in samenspraak met de gemeentelijke civieltechnisch adviseurs een prijzenboek met civieltechnische kengetallen worden opgewerkt als input voor het aankomende MPG. Het prijzenboek geeft eenheidsprijzen en onderbouwingen van de prijzen weer en waarborgt bovendien de uniformiteit tussen de verschillende grondexploitaties

- ***opbrengsten: grondprijzen en programma***

De hoogte van de grondopbrengsten worden in de haalbaarheidsfase van een project gebaseerd op referentieprojecten en gerealiseerde recente grondverkopen. Naarmate het project verder vorm krijgt en er meer bekend wordt over het gewenste programma worden de normatieve ramingen vervangen door waarderingen van onafhankelijke deskundigen, met relevante ervaring in een vergelijkbare omgeving. De omvang van de programma's in de grondexploitaties worden in nauw overleg met de betrokken beleidsafdelingen vormgegeven.

- ***parameters: jaarlijkse vaststelling Grondprijzenbrief door college***

De parameters rente, kosten- en opbrengstenstijging hebben een grote invloed bij het bepalen van de netto contante waarde van een grondexploitatie. Het college stelt jaarlijks in de periode december / januari de Grondprijzenbrief vast waarin de nieuwe parameters worden vastgesteld die in het daaropvolgende MPG gehanteerd zullen worden.

- ***proces: best-, base- en worstcase scenario's***

Bij de besluitvorming wordt de base-case van de grondpresentatie gepresenteerd en worden de best- en worst-case scenario's toegelicht. De best- en worstcase scenario's geven input aan de risico- en kansanalyse.

Onderhandeling

Voor iedere onderhandeling stelt de gemeente een onderhandelingsteam samen, waarbij de aanleiding voor de onderhandeling bepalend is voor de samenstelling van het team. Tijdens de onderhandelingen

zal de gemeente zich ten allen tijde laten vertegenwoordigen door minimaal twee gemeenteambtenaren. Hiervan worden verslagen bijgehouden waarin alle afspraken worden vastgelegd die tot dat moment tussen partijen zijn overeengekomen.

Mandatering aangaan overeenkomsten

Om de schijn van bevoegdheid tot het aangaan van privaatrechtelijke overeenkomsten te voorkomen, zal gedurende onderhandelingen met betrekking tot vastgoedtransacties tussen de gemeente en derden, géén incompleet college van Burgemeester en Wethouders aanwezig zijn. Dit is wel mogelijk als de aanwezige collegeleden voor de onderhandeling gemandateerd zijn middels een collegebesluit.

Bankgarantie

Als het door de gemeente noodzakelijk wordt geacht om aanvullende zekerheden te verkrijgen omtrent de nakoming van de verplichtingen door de contractpartij, dan zal zij vragen om een onherroepelijke, onvoorwaardelijke en op eerste aanzeggen van de gemeente inroepbare bankgarantie. De bankgarantie geniet nadrukkelijk de voorkeur van de gemeente boven andere zekerheidsstellingen.

Reserveringsvergoeding

In bepaalde gevallen heeft een ontwikkelende partij de wens om een kavel te reserveren voor een mogelijke toekomstige ontwikkeling. De gemeente brengt hiervoor een reserveringsvergoeding in rekening, gebaseerd op de marktconforme grondwaarde. De reserveringsvergoeding wordt berekend door de verwachte grondwaarde van de toekomstige functie te vermenigvuldigen met de reserveringsrente. De reserveringsrente is gelijk aan het percentage voor de bepaling van de erfpachtcanon in de gemeente Schiedam. De reservering van de grond is de eerste periode van 6 maanden kosteloos, voor de periode van 6 maanden daaropvolgend wordt een reserveringsvergoeding in rekening gebracht. Als de marktpartij het wenst en de gemeente kan daarmee instemmen is een verlenging met nog eens 6 maanden mogelijk. Het college kan besluiten om hiervan af te wijken.

Contractmanagement

Het beheer van lopende contracten is van groot belang voor het beheersen van de risico's. Na het sluiten van een overeenkomst voor gebiedsontwikkeling worden de hieruit volgende rechten en verplichtingen in beeld gehouden door het gemeentelijk contractmanagement.

Er vindt een koppeling plaats tussen de risicoanalyse en de contractuele rechten en verplichtingen.

Deze worden in de risicoanalyse verwerkt tot risico's en kansen.

1 Inleiding

1.1 Achtergrond

Het BBV¹ verplicht het college van Burgemeester en Wethouders om in de jaarlijkse begroting haar beleidsvoornemens ten aanzien van het te voeren grondbeleid voor het komende jaar neer te leggen. Deze voornemens beschrijft zij in de paragraaf grondbeleid. Middels de jaarrekening wordt vervolgens verantwoording afgelegd over het gevoerde grondbeleid in het afgelopen jaar. Aanvullend kan de Raad het college vragen een beleidsnota op te stellen, waarin spelregels worden vastgelegd over onder andere de vorm van de te voeren grondpolitiek, verwervingen en beheer, aanbestedingen, uitgifte, kostenverhaal, samenwerkingen, programma's, kwaliteit en sturing en verantwoording.

Voor u ligt de *Toelichting op de Kadernota Grond 2015, deel I Grondbeleid* van de Gemeente Schiedam. Deze bijlage vervangt de *Nota Grondbeleid - Tijdvak 2010-2014 'Opmaat tot een kansrijk vernieuwend Schiedam', vastgesteld door de gemeenteraad op 2 februari 2010*. Deze toelichting maakt onderdeel uit van een drieluik die samen de input leveren voor de Kadernota Grond 2015. De Kadernota Grond 2015 vat samen wat in het drieluik als beleid is vastgesteld. De andere twee delen van het drieluik zijn de toelichtingen op de Kadernota Grond 2015 deel II Grondprijzenbeleid en deel III Gronduitgiftebeleid.

Door integraal te herzien en de hoofdlijnen te bundelen in de Kadernota Grond 2015 wordt het beleid voor belanghebbenden en geïnteresseerden niet alleen overzichtelijker en duidelijker, maar wordt het ook effectiever doordat dit optimaal op elkaar is afgestemd.

1.2 Doelstelling grondbeleid

Dit document beschrijft de manier waarop de Gemeente Schiedam stuurt op de exploitatie van grond ten behoeve van ruimtelijke ontwikkeling. Het grondbeleid sluit aan op de ruimtelijke programma's die de gemeente nastreeft en moet zodoende bijdragen aan het opheffen van het verschil tussen het feitelijke ruimtegebruik en het maatschappelijk gewenste ruimtegebruik. Daarnaast oefent het grondbeleid ook invloed uit op de kwaliteit van het ruimtegebruik door te sturen op de werking van de grondmarkt en door voorwaarden te stellen aan de ontwikkeling van de grond. Ten slotte kan een goede toepassing van het grondbeleidsinstrumentarium een eerlijke verdeling van kosten en baten bij gebiedsontwikkeling bevorderen, zodat ook de minder rendabele ontwikkelingen gerealiseerd kunnen worden.

1.3 Aanleiding

Er zijn verschillende redenen voor het herzien van de nota's.

Nieuwe rollen en nieuwe spelers in gebiedontwikkeling

De financiële crisis van 2008 heeft de wereld van gebieds- en vastgoedontwikkeling wezenlijk veranderd. De manier van ontwikkelen is kleinschaliger, dynamischer en meer organisch geworden, met nieuwe spelers, andere verhoudingen en nieuwe rollen. Partijen kunnen minder risico's dragen en/of het ontbreekt hen aan voldoende vermogen om te investeren. De betrokken partijen van 'vroeger' hoeven daarom niet meer per definitie de betrokken partijen van nu te zijn. Ook de gemeente kan zich niet aan de effecten van de crisis onttrekken. Het exploiteren van grond brengt naast invloed ook risico's met zich mee, in een periode dat de financiële polsstok van de gemeente beperkter is. Aanpassing van het grondbeleid moet de nieuwe manier van ontwikkelen beter ondersteunen.

De houdbaarheidsdatum

De Nota Grondbeleid (Tijdvak 2010-2014 'Opmaat tot een kansrijk vernieuwend Schiedam') is toe aan periodiek onderhoud. Hoewel voor de andere nota's geen vastomlijnde periode van werking is vastgesteld, is op onderdelen bijstelling van het beleid nodig.

¹ Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten, opgesteld door de Commissie BBV

Beter overzicht verschaffen

Door de bundeling van de drie toelichtende delen onder de Kadernota Grond 2015 wordt beoogd een beter overzicht te verschaffen aan geïnteresseerden en belanghebbenden.

Gewijzigde wet- en regelgeving

Regelmatig zijn er wijzigingen in de wet- en regelgeving die invloed hebben op de wijze waarop de gemeente dient te handelen op de grondmarkt. Daarbij moet onder andere gedacht worden aan de Wet Markt en Overheid. Deze wet bevat gedragsregels voor onder andere centrale- en decentrale overheden en publiekrechtelijke zelfstandige bestuursorganen, indien zij ervoor kiezen goederen of diensten zelf of via hun overheidsbedrijven op de markt aan te bieden. Andere wijzigingen in regelgeving hebben bijvoorbeeld betrekking op de waardering van NIEGG's (Niet In Exploitatie Genomen Gronden). Dit zijn veelal gronden die de gemeente strategisch heeft aangekocht en waarvoor zij een stelling voornemen voor ontwikkeling heeft. Het BBV heeft hiervoor een in 2012 een nieuwe notitie uitgebracht².

Relatie Kadernota Grond met andere beleidsnota's

De Kadernota Grond 2015 is voornamelijk een instrument om de ambities en doelstellingen uit de Stadsvisie Schiedam 2030 te faciliteren. Hierin staan (momenteel) 8 ruimtelijke doelstellingen benoemd die uiteindelijk moeten bijdragen aan het realiseren van 10 hoofdopgaven.

1.4 Leeswijzer

In hoofdstuk 1 wordt beschreven waarom de gemeente grondbeleid voert en waarom de gemeente nieuw beleid opstelt. In hoofdstuk 2 worden de kaders belicht die als input voor het grondbeleid gelden. Zo worden de Stadsvisie, de Woonvisie en de Ontwikkelingsvisie binnenstad besproken, maar ook de kaders die vanuit wet- en regelgeving het handelen van de gemeente op de grondmarkt beïnvloeden. In hoofdstuk 3 wordt ingegaan op het begrip grondexploitatie. Hier wordt toegelicht wat een grondexploitatie is en in welke contexten het begrip wordt gebruikt. Verder wordt per fase van gebiedsontwikkeling belicht welke 'soorten' grondexploitaties worden opgesteld. In hoofdstuk 4 wordt ingegaan op de twee hoofdvormen van grondbeleid, actief en faciliterend grondbeleid. Beide vormen fungeren als elkaars uitersten en hebben eigen specifieke voor- en nadelen. Het hoofdstuk eindigt met de grondpolitiek die de gemeente kiest als beleidsregel. In hoofdstuk 5 worden de verschillende ontwikkelingsmodellen en samenwerkingsvormen besproken die in gebiedsontwikkeling kunnen worden toegepast. Ook wordt ingegaan op de selectie van marktpartijen en aanbestedingen. In hoofdstuk 6 wordt beschreven hoe de gemeente de organisatie in de projecten voor gebiedsontwikkeling zo heeft ingericht dat er voldoende kritisch vermogen ontstaat.

Vervolgens wordt toegelicht hoe de gemeente op projecten stuurt, hoe zij deze beheerst en hoe de verantwoording over de voortgang en de budgetten plaats vindt, zowel bij actief als faciliterend grondbeleid. Aan de orde komt onder andere wanneer een grondexploitatie wordt geopend, wanneer deze (tussentijds) herzien wordt en wanneer winst mag worden genomen. In hoofdstuk 7 wordt ingegaan op de aspecten die van belang zijn tijdens onderhandelingen. Aan de orde komen onder meer wie er namens de gemeente onderhandelen, wie tot besluitvorming gemachtigd is en hoe de verslaglegging en dossiervorming plaats vindt. Ook worden de onderwerpen die contractueel zullen worden vastgelegd benoemd en wordt ingegaan op de verschillende contracten die gebruikt worden bij gebiedsontwikkeling.

Alle beleidsregels die de Gemeente Schiedam zichzelf oplegt zijn verwoord binnen de tekstvakken van dit document. Een voorbeeld is het tekstvak op de volgende pagina, waarbinnen de algemene uitgangspunten voor de uitgifte van grond zijn beschreven.

² Notitie grondexploitatie (bijgesteld), Commissie BBV, februari 2012

2 Kaders voor het grondbeleid

2.1 Inleiding

In hoofdstuk 1 heeft u kunnen lezen welke doelen het grondbeleid dient en welke redenen aan de herziening van het beleid ten grondslag liggen. In dit hoofdstuk leest u welke ruimtelijke kaders en welke wet- en regelgeving invloed hebben op het handelen van de gemeente op de grondmarkt.

2.2 Ruimtelijke kaders: Stadsvisie Schiedam 2030

Zoals in de inleiding al beschreven is de Kadernota Grond 2015 voornamelijk een instrument om de ambities en doelstellingen uit de Stadsvisie Schiedam 2030, op 28 september 2009 vastgesteld door de gemeenteraad, te faciliteren. In de stadsvisie staan (momenteel) 8 ruimtelijke doelstellingen benoemd die uiteindelijk moeten bijdragen aan het realiseren van 10 hoofdpogaven.

De 8 ruimtelijke opgaven zijn:

1. Revitalisering van de binnenstad
2. Ontwikkeling van Schieveste
3. Voortzetting van de herstructurering van de bedrijventerreinen 's-Graveland/Spaanse Polder en de vernieuwing van Nieuw-Mathenesse
4. Transformatie van de Wilhelminahaven
5. Herstructurering van de woonwijken Nieuwland, Groenord en Oost
6. Versterken van de Groene longen
Poldervaart/Beatrixpark
 - Herinrichting Polderwetering
 - Harreweg/park Kethel
7. Ontwikkeling (deel) Harga-gebied en Noord-Zuidas
8. Ontwikkeling Kethel-Noord en omgeving toekomstig station Kethel

In de Stadsvisie Schiedam 2030 is voor de eerstkomende vier jaar de focus gelegd op vier van de ruimtelijke opgaven, te weten de verdere ontwikkeling van de binnenstad, van Schieveste en Waterfront en de herstructurering van de woonwijken.



Figuur 1: ruimtelijke vraagstukken Stadsvisie

2.3 Ruimtelijke kaders: Woonvisie Schiedam 2030

Op 28 juni 2012 is de Woonvisie Schiedam 2030 vastgesteld door de gemeenteraad van Schiedam. De visie is er op gericht om Schiedammers mogelijkheden te bieden voor emancipatie en persoonlijke ontwikkeling (sociale stijging) en hen aan de stad te verbinden. Een belangrijke voorwaarde hiervoor is dat zij een woning kunnen vinden die aansluit bij hun wensen en mogelijkheden, waardoor het mogelijk wordt een wooncarrière te maken in de eigen stad of buurt. Om dit te bereiken is het nodig om een beter afgewogen woningvoorraad aan te leggen en meer verschillende woonmilieus te ontwikkelen. Hiervoor zijn twee pijlers benoemd:

Pijler 1: Nieuwe woonmilieus door stedelijke vernieuwing

Schiedam gaat zich de komende jaren richten op het aanvullen van belangrijke schakels op de woningmarktladder, zodat er altijd een woning is die past in ieders wooncarrière. Er is behoefte aan meer verschillende woningen, met name voor Schiedammers met een middeninkomen.

Binnen pijler 1 zijn vier belangrijke ambities genoemd:

- meer soorten woonmilieus;
- meer koopwoningen;
- meer eengezins- en minder meergezinswoningen;
- verbeteren van de kwaliteit van de bestaande woningen (van particulieren en corporaties).

Voor een deel zullen deze woningen gerealiseerd moeten worden door verouderde appartementen te slopen en hiervoor grondgebonden woningen terug te bouwen. Voor een ander deel zullen deze gebouwd moeten worden op de lege plekken in het centrum en op de sportvelden die vrijkomen als gevolg van het project 'Schiedam in beweging'.

Tot 2030 wil de gemeente samen met woningbouwvereniging Woonplus en andere partners in totaal 3.500 nieuwe woningen bouwen. Dit aantal is gebaseerd op een verwachte groei van het aantal inwoners en het aantal huishoudens, en op basis van de sloopplannen van zo'n 1.500 verouderde woningen. Tussen 2015 en 2020 ligt de focus op Oost, Nieuwland en Groenord. Na 2015 zullen ook de locaties die vrijkomen door verplaatsing van de sportvelden naar Park A4 worden ontwikkeld.

Woonplus gaat de komende jaren circa 1.500 woningen slopen en gemiddeld 70 woningen per jaar verkopen. Waar meergezinswoningen worden gesloopt worden veelal eengezinswoningen teruggebouwd.

Pijler 2: Levensloopvriendelijke stad

Wie zich hecht aan zijn wijk of stad wil daar een wooncarrière kunnen maken, waarbij telkens een woning te vinden is die past bij zijn of haar levensfase. Omdat mensen voor zichzelf moeten kunnen blijven zorgen moeten er voor iedere levensfase voldoende voorzieningen aanwezig zijn. Kwetsbare groepen krijgen hierbij nadrukkelijk aandacht. Om de levensloopvriendelijke stad vorm te geven zullen twee woonservicegebieden gerealiseerd worden: één in het noordelijk en één in het zuidelijk stadsdeel. In ieder woonservicegebied wordt een woonzorgzone aangewezen, met elk een woonzorgcomplex en diverse steunpunten voor zorg en samenleving.

2.4 Ruimtelijke kaders: Ontwikkelingsvisie binnenstad ‘Stad aan de Schie’

Op 28 juni 2012 is de Ontwikkelingsvisie voor de binnenstad vastgesteld. De ontwikkelingsvisie is een ruimtelijk-economische vertaling van een aantal hoofdopgaven uit de Stadsvisie Schiedam 2030:

- Hoofdpogave 2: Versterking van de binnenstad, gekoppeld aan offensieve en onorthodoxe aanpak van leegstand in de Hoogstraat.
- Hoofdpogave 6: Voortzetting van de diversificatie van werkgelegenheid, innovatie en vernieuwing van de lokale economie en binding van de koopkracht.
- Hoofdpogave 7: Versterking bereikbaarheid: binnenstad, verkeercongestie Vijfsluizen en ontsluiting Schiedam Noord.
- Hoofdpogave 9: Verder versterken van het imago.

In de Ontwikkelingsvisie is een fundament gelegd voor een uitvoeringsprogramma voor de komende jaren. De ambitie van de visie luidt: ‘meer mensen in de binnenstad’, de opgave daarbij luidt: ‘stad aan de Schie’. Meer mensen naar de Schie kan op twee manieren worden bereikt. Enerzijds door meer bezoekers te trekken en anderzijds door bezoekers langer vast te houden. Bezoekers moeten het gevoel hebben dat er altijd wat te beleven is in de binnenstad. Het toevoegen van nieuwe binnenstedelijke woonmilieus draagt hier aan bij.

2.5 Wettelijke kaders en regelgeving

Als de gemeente op de grondmarkt opereert kan zij dat doen vanuit verschillende rollen: in de rol van ‘overheid’ of in de rol van ‘ondernemer’. Afhankelijk van haar rol heeft de gemeente te maken met verschillende wetten en regelgeving die invloed hebben op haar handelen. Verder is er voor gemeenten regelgeving over de wijze waarop zij haar begrotings- en verantwoordingsstukken moet opstellen.

2.5.1. Gemeente als overheid

Bij gebiedsontwikkeling heeft de gemeente de mogelijkheid om de volgende wettelijke instrumenten in te zetten die haar ondersteunen in het bereiken van doelen met een maatschappelijke belang:

Wet Voorkeursrecht Gemeenten

De Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg) stelt de gemeente in staat een betere positie te verwerven bij de aankoop van gronden en/of panden, doordat de private eigenaar het vastgoed als eerste moet aanbieden aan de gemeente mocht hij/zij tot verkoop willen overgaan. De gemeente kan de eigenaar echter niet verplichten om zijn grond of zijn pand te verkopen. De gehele procedure gaat uit van verwerving op een minnelijke wijze, wat inhoudt dat op vrijwillige basis wordt onderhandeld over de verkoop. Het van toepassing verklaren van de Wvg is een bevoegdheid van de gemeenteraad.

Ontheingingswet

De Ontheingingswet (Ow) bepaalt dat onder dringende omstandigheden een onroerende zaak van de eigenaar kan worden onteigend. Hiervan kan bijvoorbeeld sprake zijn wanneer een bouwplan gerealiseerd dient te worden, maar bijvoorbeeld ook als woonruimten onbewoonbaar zijn verklaard en de eigenaar niet bij machte is dit te herstellen. De wet voorziet ook in regelingen om de eigenaren en/of belanghebbenden tegemoet te komen in de als gevolg van de onteigening geleden schade. In eerste instantie zal een minnelijk verwervingstraject moeten worden opgestart. Lukt het de gemeente / overheid niet om tot overeenstemming te komen over de verkoop, dan wordt de onteigeningprocedure opgestart, bestaande uit een administratieve en een gerechtelijke procedure. In de gerechtelijke procedure doet de rechter uitspraak over de voorgenomen onteigening door de gemeente / overheid.

Wet ruimtelijke ordening

De Wet ruimtelijke ordening (Wro) biedt de gemeente ten aanzien van grondbeleid de mogelijkheid om bestemmingsplannen vast te stellen en tot kostenverhaal over te gaan. Een bestemmingsplan is een bindend plan voor overheid en burger. Middels een bestemmingsplan worden de bestemming (functie) en regels over het gebruik van de grond vastgelegd door de gemeenteraad. Verder verplicht de wet de gemeente om tot kostenverhaal over te gaan op het moment dat de gemeente kosten heeft gemaakt of moet maken ten behoeve van een bouwplan op initiatief van derden (zoals vastgesteld in art. 6.2.1 van het Besluit ruimtelijke ordening). Kostenverhaal is mogelijk door vaststelling van een exploitatieplan, of door anterieure overeenkomsten te sluiten met private grondeigenaren. Behalve de mogelijkheid tot kostenverhaal draagt een exploitatieplan ook bij aan een betere verdeling van de baten en de lasten in gebiedsontwikkeling. Het exploitatieplan worden toegelicht in hoofdstuk 5 en de anterieure overeenkomst wordt in hoofdstuk 6 toegelicht.

In de meeste gevallen is de inzet van een exploitatieplan niet noodzakelijk en lukt het om privaatrechtelijk afspraken te maken middels een anterieure overeenkomst. Dit heeft ook vanuit de wetgever de voorkeur.

2.5.2 Gemeente als ondernemer en opdrachtgever

De Europese Unie stuurt aan op een gelijk speelveld voor bedrijven. Het handelen van gemeenten mag dit speelveld niet verstoren. Alle activiteiten binnen de grondexploitatie, zoals de aanbesteding van werken en ook de prijsvorming van gronden moeten op de Europese regelgeving getoetst worden. In gebiedsontwikkeling zijn voor de gemeente de volgende wetten het meest relevant:

Mededeling grondtransacties

De ‘Mededeling grondtransacties’³ van de Europese Commissie uit 1997 en de daaruit voortgekomen jurisprudentie gaan over de marktconforme vastgoedtransacties (koop, erfpacht, huur etc.). Als er een prijs wordt betaald die een marktpartij ook zou hebben geboden, dan voldoet de betreffende transactie niet aan één van de voorwaarden voor het kwalificeren als staatsteunmaatregel in de zin van artikel 107 lid 1 Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VwEU). Volgens de Mededeling is er -kort gezegd- sprake van een marktconforme grondtransactie in twee situaties:

1. In geval van verkoop door de overheid moeten de gronden worden verkocht via een voldoende openbare en onvoorwaardelijke biedprocedure, waarbij het beste bod wint; of
2. De grond wordt verkocht tegen de marktwaarde, welke waarde objectief dient te zijn vastgesteld door een onafhankelijk en gecertificeerde taxateur met minstens drie jaar werkervaring.

Voldoet een vastgoedtransactie niet aan één van deze twee scenario’s, dan stelt de Mededeling grondtransacties een melding bij de Europese Commissie verplicht.

Aanbestedingswet 2012

Biedt richtlijnen voor aanbesteding van goederen en diensten. Ten behoeve van werken en werkzaamheden zal het inkoopbeleid van de gemeente Schiedam gehanteerd worden.

Mededingingswet

Biedt richtlijnen met betrekking tot onder andere kartelvorming (prijzafspraken) en het creëren van een gelijk speelveld voor bedrijven. Grond en andere onroerende zaak transacties tussen de gemeente en ondernemingen kunnen aspecten van staatssteun met zich meebrengen. Om dit te voorkomen is het van belang dat een marktconforme prijs wordt betaald voor de verkoop, verhuur, erfpacht of aankoop van grond of een gebouw.

Wet Markt en Overheid

Is een onderdeel van de Mededingingswet. Beoogt marktverstoring door overheden door bijvoorbeeld staatssteun of oneerlijke concurrentie te voorkomen. Van oneerlijke concurrentie kan sprake zijn als een overheid producten of diensten aanbiedt in een markt waarin andere bedrijven opereren.

2.5.3 Financial Control

De Gemeentewet schrijft voor dat elke gemeente jaarlijks begroting- en verantwoordingsstukken opstelt. Het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) bevat regelgeving daarvoor. De Commissie BBV brengt hiervoor richtinggevende notities uit waarin zij stellige uitspraken en aanbevelingen geeft, ook met betrekking tot grondexploitaties en gronden die de gemeente op termijn zou willen ontwikkelen. De meest relevante onderwerpen met betrekking tot de ontwikkeling van gronden binnen het BBV zijn voor de gemeente:

- de rollen van gemeenteraad en college bij het grondbeleid;
- de verslaggeving van de meerjarige ontwikkeling van een bouwlocatie;
- de waardering van grondaankopen en de rentekosten hierover;
- methoden van activering van aankopen en kosten;
- tussentijdse winstnemingmethoden;
- de niet in exploitatie genomen grond (NIEGG) en de bouwgrond in exploitatie (BIE).

2.5.4 Toekomstige ontwikkelingen m.b.t. wet- en regelgeving

de Vennootschapsbelasting (VPB)

De Europese Commissie heeft bepaald dat gemeentelijke grondbedrijven vanaf 2016 net als bedrijven 25 procent vennootschapsbelasting moeten gaan betalen over hun behaalde resultaten. Het Ministerie dient de Europese wetgeving te vertalen in het Belastingplan 2015. Het is de bedoeling van dat daarmee

³ Mededeling van de Europese Commissie betreffende staatssteunelementen bij de verkoop van gronden en gebouwen door openbare instanties, Publ. 1997 C 209/3.

het speelveld voor overheden private partijen gelijk wordt getrokken. Commerciële activiteiten van overheden worden daarom op dezelfde manier belast als die van private partijen.

Deloitte schrijft over de vennootschapsbelasting onder meer het volgende⁴:

“De invoering van de vennootschapsbelastingplicht voor overheidsbedrijven heeft grote consequenties voor de gemeentelijke grondexploitaties. Het huidige wetvoorstel betekent een enorme administratieve lastenverzwaring voor gemeenten, omdat voor elke grondexploitatie en voor elke grondpositie een aparte fiscale administratie moet worden opgezet en afzonderlijke taxaties moeten worden uitgevoerd. ... Gemeenten worden mogelijk fiscaal gestraft voor het onder de commerciële marktprijs leveren van gronden voor maatschappelijke en sociale doelstellingen”.

Stedelijke herverkaveling

Stedelijke herverkaveling op vrijwillige basis is nu al mogelijk. De vrijwillige variant wordt door eigenaren zelf onderling geregeld, waarbij de gemeente dan vaak faciliterend optreedt. Het komt voordat één of meerdere onwillige vastgoedeigenaren het succes van de herverkaveling frustreren door hieraan geen medewerking te verlenen. Momenteel loopt daarom een discussie over een verplichte variant van de stedelijke herverkaveling. Een toekomstige regeling zou mogelijkheden kunnen bieden om eigenaren die niet wensen te participeren in de herverkaveling alsnog hiertoe te dwingen, al dan niet doormiddel van onteigening. Stedelijke herverkaveling zou dan een ondersteunend instrument zijn bij de uitvoering van faciliterend grondbeleid. Net als met onteigenen bij actief grondbeleid zou verplichte stedelijke herverkaveling voor faciliterend grondbeleid een laatste redmiddel moeten zijn.

⁴ Impact Vennootschapsbelasting (Vpb) op grondontwikkeling bij gemeenten, Deloitte, presentatie d.d. 14 juli 2014

3 Grondexploitatie

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de term grondexploitatie. De term grondexploitatie geeft wel eens verwarring in de communicatie, wat begrijpelijk is aangezien het woord in verschillende contexten kan worden gebruikt. In dit hoofdstuk wordt kort toegelicht wat een grondexploitatie is en in welke contexten deze term gebruikt wordt.

3.2 Wat is (een) grondexploitatie?

Grondexploitatie kan op de volgende wijzen worden opgevat:

Grondexploitatie als ‘project’

Met de term grondexploitatie wordt een door de gemeenteraad vastgesteld ‘*project*’ bedoeld dat gericht is op de productie van bouwgrond. Het doel van een grondexploitatie is een financieel en ruimtelijk kader te bieden voor de gebiedsontwikkeling.

Grondexploitatie als ‘activiteit’

Grondexploitatie is ook een ‘*activiteit*’ van een gemeente of derde. De activiteit bestaat uit het ontwikkelen van bouwgrond voor gebieden waar gewoond, gewerkt of gerecreëerd moet gaan worden. Daarbij worden diverse werkzaamheden uitgevoerd, te denken valt aan planvorming, de verwerving van de gronden en opstellen, het bouwrijp maken en het woonrijp maken.

- Planvorming: werkzaamheden hebben onder andere betrekking op de communicatie binnen het project, het uitvoeren van onderzoeken, het vormgeven van het plangebied (qua structuur en ontwerp), het verkopen van de bouwgrond en de begeleiding op de uitvoering van het bouw- en woonrijp maken. Het zwaartepunt van de werkzaamheden ligt in de beginfase van het project, vóór het bouw- en woonrijp maken.
- Bouwrijp maken: werkzaamheden hebben betrekking op de sloop van opstallen, het saneren van de bodem, het vormgeven van het plangebied middels grondwerk en het aanleggen van de basisinfrastructuur zoals kabels, leidingen en fundering van wegen. De werkzaamheden vinden in de tijd voorafgaand aan de uitgifte van de grond plaats.
- Woonrijp maken: werkzaamheden hebben betrekking op de stoffering van het plangebied. Dat houdt in dat het openbaar gebied wordt voorzien van de noodzakelijke verharding, verlichting, groenbeplanting en meubilair zoals bankjes en speeltoestellen. De werkzaamheden voor het woonrijp maken volgen qua tijd in principe op de bouw van het vastgoed in het gebied.

Grondexploitatie als ‘document’

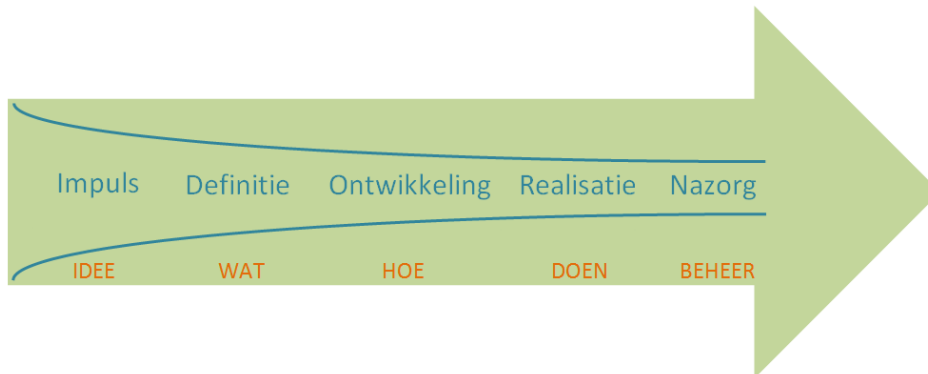
Er wordt met de term grondexploitatie ook wel een ‘document’ bedoeld. Dit document heeft altijd een vaste opbouw. Na een inleiding volgen de uitgangspunten, de uitleg over de kosten, de opbrengsten, de fasering en de risico’s en kansen. Het document bevat als bijlagen in ieder geval een kaart van het exploitatiegebied en de jaarschijvenstaat. Deze jaarschijvenstaat is het hart van de grondexploitatie berekening: het onderbouwt het saldo op contante waarde en vormt de verbinding met de jaarrekening en de begroting. Andere relevante onderdelen van de grondexploitatieberekening worden ook toegevoegd aan de bijlagen, zoals de uitgangspunten van de grondwaardeberekeningen en een raming van de civiele kosten.

Het resultaat (saldo) van de grondexploitatieberekening wordt netto contant gemaakt en kan winstgevend of verlieslatend zijn. Met netto contant maken wordt bedoeld dat het verwachte resultaat van de grondexploitatie na de volledige looptijd van de ontwikkeling wordt gecorrigeerd voor rente- en inflatie-invloeden naar de waarde van het heden.

Een grondexploitatie toont ook de economische uitvoerbaarheid aan voor het bestemmingsplan. Indien het noodzakelijk is om tegelijkertijd met het bestemmingsplan een exploitatieplan te vast te stellen dan vormt de grondexploitatie hiervoor de basis.

3.3 Fases project en bijbehorende grondexploitatieberekeningen

Een project maakt een aantal fases door, van een eerste idee tot aan de nazorgfase. Als het project de kenmerken van een grondexploitatie heeft (ontwikkeling van bouwgrond), dan zal met iedere fase telkens een grondexploitatieberekening worden opgesteld. Daarbij bestaat een duidelijke relatie tussen het detail van de grondexploitatieberekening en het detailniveau waarop het plan tot dan toe is uitgewerkt. Het handboek projectmatig werken onderscheidt de volgende fases in gebiedsontwikkeling:



Figuur 2: fases in gebiedsontwikkeling

In onderstaande tekst wordt per fase aangegeven wat voor 'soort' grondexploitatieberekening zal worden opgesteld.

Impulsfase (idee)

Deze fase gaat vooraf aan het werkelijk aanwijzen van een project. In de impulsfase wordt vanuit het programmamanagement bekeken of de ontwikkeling binnen de gemeentelijke visie past. Als dit zo is, dan wordt het idee onderzocht op de haalbaarheid middels een ambtelijke verkenning. Bij een dergelijke verkenning worden de aandachtspunten bij een ontwikkeling vanuit diverse disciplines in kaart gebracht. De verkenning geeft een eerste indicatie over de haalbaarheid van het (ontwikkel)plan. Vanuit de financiën worden vragen beantwoordt als: is het in potentie een winstgevendende ontwikkeling of lijkt een verlies waarschijnlijker? Welke risico's zijn in deze fase het meest van belang? Deze inschattingen zijn gebaseerd op ervaringen, kengetallen en normen. Er wordt dan een projectopdracht opgesteld waarbij een voorbereidingskrediet gevoegd kan worden. Dit voorbereidingskrediet moet onderbouwd worden met een capaciteitsraming die ook nodig is voor het vrijmaken van de benodigde personele capaciteit in de ambtelijke organisatie. Daarnaast kan er een raming van onderzoekskosten nodig zijn.

Indien er een strategische verwerving plaats vindt dan moet er na deze verwerving een raadsbesluit volgen over deze ontwikkeling. Het kan zelfs zijn dat deze verwerving de start is van een project. Nadat de gemeenteraad besloten heeft een gebiedsontwikkeling te starten voor het gebied waarbinnen de verworven grond zich bevindt, moet er een Niet In Exploitatie Genomen Grond (NIEGG) geopend worden. Deze NIEGG moet voldoen aan de vereisten van het BBV en zal in de verantwoording van het MPG worden meegenomen.

Definitiefase (wat)

In de definitiefase wordt onderzocht wat het project moet gaan inhouden en welke eisen en wensen er bestaan met betrekking tot het projectresultaat. Uiteindelijk moet deze fase uitmonden in een projectopdracht, dus het is in deze fase van groot belang dat er een goed beeld ontstaat van de financiële haalbaarheid en de daarbij behorende risico's. De grondexploitatieberekening die in deze fase wordt opgesteld heeft een basaal karakter en wordt ook wel een *tentatieve* grondexploitatieberekening genoemd. Er wordt dan op basis van kengetallen en normen gerekend. Omdat de onzekerheden in deze fase nog groot zijn, wordt vanuit het 'voorzichtigheidsprincipe' zowel aan de kosten- als de opbrengstenkant 'voorzichtig' geraamd. Verder worden in deze fase verschillende scenario's doorgerekend (best-, base, en worst-case).

Het openen van een grondexploitatie door de gemeenteraad aan het einde van deze fase behoort tot de mogelijkheden, maar het is ook mogelijk om gebruik te maken van een voorbereidingskrediet om de plankosten van de volgende fase te financieren. De gemaakte kosten van het voorbereidingskrediet en de reeds verworven gronden (NIEGG) kunnen overgeheveld worden naar de nieuwe grondexploitatie.

Ontwikkelfase (hoe)

In de ontwikkelfase wordt nagedacht over de wijze waarop de ontwikkeling wordt vorm gegeven binnen de kaders van de projectopdracht. In deze fase worden de onderzoeken gedaan die nodig zijn voor een uitgebreide analyse van de oplossingsrichtingen. Het product van deze fase is een 'projectplan' en gaat vergezeld van een gedetailleerde grondexploitatieberekening en een gedetailleerde risicoanalyse. Als de gemeente nog geen grondexploitatie had geopend aan het einde van de definitiefase, dan zal nu alsnog een grondexploitatie worden geopend.

Realisatiefase (doen)

In de realisatiefase worden alle onderdelen die in het projectplan zijn opgenomen tot uitvoering gebracht. Daarbij worden de kosten en opbrengsten langzaam aan gerealiseerd en nemen de onzekerheden af. In deze fase is reeds een grondexploitatie geopend. Deze wordt jaarlijks herzien en verantwoord in het MPG (Meerjaren Perspectief Grondexploitaties). In de realisatiefase kan het gebeuren dat de kaders van de grondexploitatie zodanig wijzigen dat deze opnieuw aan de gemeenteraad moet worden voorgelegd. Daarbij moet bijvoorbeeld gedacht worden aan hogere kosten dan waar eerder van werd uitgegaan. In paragraaf 6.3 wordt hierop verder ingegaan.

In het geval er afgeweken wordt van het programma van eisen, ook als dat geen financiële gevolgen heeft, zal de grondexploitatie eveneens voorgelegd worden aan het college en de gemeenteraad. De gevolgen voor het MPG en daarmee voor de begroting worden daarmee meteen in beeld gebracht. Kleinere wijziging en autonome markteffecten worden verantwoord in het MPG.

Nazorg- en evaluatiefase (beheer)

Als een project is gerealiseerd of wordt afgebroken, dan moet de grondexploitatie worden afgesloten. Er zal dan een nacalculatie van de grondexploitatie worden uitgevoerd. Met de afsluiting van de grondexploitatie wordt de boekwaarde verrekend met het saldo, waarbij ook rekening gehouden moet worden met eventueel nog uit te voeren werken. Als een project is afgebroken en er zijn nog gronden die in de toekomst kunnen worden verkocht, dan kan de waarde hiervan opgenomen worden in een NIEGG of op de balans worden opgenomen als vlottende activa. Openbaar gebied heeft voor de grondexploitatie geen waarde en wordt aan de afdeling Beheer Openbare Ruimte in beheer gegeven.

3.4 Grondexploitatie in breder perspectief

In de gebiedsontwikkeling van nu wordt gezocht naar mogelijkheden om effecten van een gebiedsontwikkeling beter en zo compleet mogelijk in beeld te brengen. Het doel hiervan is tweeledig. Enerzijds kunnen beslissingen beter genomen worden op basis van een completer beeld van de effecten. Anderzijds geeft een compleet beeld van de effecten de mogelijkheid om op de effecten te sturen en zo doelmatig met middelen om te gaan.

Bij het in kaart brengen en beoordelen van de financiële en maatschappelijke haalbaarheid van een gebiedsontwikkeling kunnen verschillende instrumenten uitkomst bieden. De uitkomsten van de grondexploitatie alleen zijn niet altijd toereikend om een goede afgewogen keuze te maken. Er is in bepaalde gevallen behoefte aan een bredere effectrapportage. Een bredere effectrapportage brengt met zich mee dat de complexiteit bij het in kaart brengen en het beoordelen van de informatie toeneemt. Verder brengt het waarderen van effecten (materieel en niet-materieel) risico's met zich mee, aangezien het niet altijd zeker is dat de effecten zich voordoen en de opbrengst zullen genereren waartegen ze zijn gewaardeerd.

In de onderstaande tekst worden verschillende instrumenten besproken die kunnen worden toegepast voor het in beeld brengen van de effecten van gebiedsontwikkeling.

De grondexploitatieberekening

Het bekendste instrument is de grondexploitatieberekening. De grondexploitatie is zo opgezet dat er een goed beeld ontstaat van de directe kosten en directe verdiensten gedurende een exploitatieperiode

met betrekking tot de ontwikkeling van de grond. Doordat de berekening dynamisch is kunnen effecten van tussentijdse wijzigingen ten aanzien van de kosten of opbrengsten goed in beeld worden gebracht.

De brede business case

Minder bekend, maar steeds vaker toegepast is de ‘brede business case’. De grondexploitatie is vaak een onderdeel van deze methode, maar kan onder meer worden aangevuld met het betrekken van de vastgoedexploitatie, het beheer van het openbaar gebied na realisatie en de ontwikkeling van de OZB-inkomsten in de omgeving van het plangebied. Als de business case nog breder wordt getrokken en verder dan de gemeentelijke kosten en baten moet gaan, dan kunnen ook exploitaties worden toegevoegd van andere partijen in het gebied. Zo ontstaat in feite een gebiedsexploitatie.

Brede waardecreatie

Bij brede waardecreatie gaat het er in feite om dat een zo groot mogelijke waardesprong wordt bereikt. Deze waardesprong is het verschil tussen enerzijds de optelsom van alle directe- en indirecte effecten als gevolg van de ontwikkeling en anderzijds de financiële en maatschappelijke offers die de ontwikkeling heeft gevraagd.

Deze benadering vraagt om een brede visie op waarde, omdat niet alle effecten een financieel karakter hebben. Zo zijn sommige maatschappelijke effecten moeilijk uit te drukken in geld. Denk daarbij aan effecten met betrekking tot de gezondheid de beleving van geluk. Andere effecten zijn wel goed uit te drukken in geld, maar lijken vaak op enige afstand van de gebiedsontwikkeling te staan. Denk daarbij aan extra inkomsten voor ondernemers in de omgeving van het plangebied, omdat het gebied gebruikers en/of bewoners krijgt.

Een maatschappelijke kosten- baten analyse (MKBA) kan dienen als instrument om zoveel mogelijk effecten in beeld te brengen. Alle effecten die onze welvaart en ons welzijn beïnvloeden worden daarin meegenomen, ongeacht de plaats waar de effecten zich voordoen. De MKBA is met het onderzoek economische effecten infrastructuur (OEEI) sinds 2000 nieuw leven ingeblazen en wordt op vele terreinen toegepast, zoals in stedelijke vernieuwing, in wegen, havens, bedrijfsverplaatsingen, bodemsanering, ondergronds bouwen.

4 Hoofdvormen van grondbeleid: actief of faciliterend

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk leest u welke vormen van grondbeleid mogelijk zijn en welke voor- en nadelen de verschillende mogelijkheden hebben. Daarnaast wordt de keuze toegelicht die de gemeente Schiedam heeft gemaakt ten aanzien van de te voeren grondpolitiek.

In hoofdlijnen zijn er twee vormen van grondbeleid te onderscheiden die als elkaars uitersten fungeren, te weten *actief* grondbeleid en *faciliterend* grondbeleid. Beide hoofdvormen van grondbeleid hebben voor de gemeente voor- en nadelen, waarbij een voordeel van één hoofdvorm van grondbeleid tegelijkertijd een nadeel kan zijn voor de andere hoofdvorm. De keuze die een gemeente maakt ten aanzien van de inzet van de hoofdvormen wordt grondpolitiek genoemd.

4.2 Actief grondbeleid

4.2.1 Wat is actief grondbeleid?

Bij actief grondbeleid is het beleid er op gericht dat de gemeente alle gronden binnen een project ontwikkelt, waarbij zij alle gronden verwerft die nodig zijn, alle werkzaamheden voor het bouw- en woonrijp maken op zich neemt en zorg draagt voor de verkoop van alle bouwgrond. Tegelijkertijd heeft de gemeente een voorwaarde scheppende- en toezichthoudende rol.

4.2.2 Voor- en nadelen actief grondbeleid

Als de gemeente besluit een project actief op te pakken maakt zij gelijktijdig de keuze om als ondernemer op de grondmarkt te handelen. De gemeente begeeft zich dan in een vrije markt, in concurrentie met anderen en is afhankelijk van de vraag naar een bepaald product. Daarbij hoort ook een bepaald ondernemersrisico. De kosten die de gemeente maakt probeert zij af te dekken met de grondopbrengsten. Dat het ondernemersrisico reëel is hebben gemeenten na het uitbreken van de kredietcrisis ondervonden. Nagenoeg alle gemeenten hebben in meer of mindere mate te maken gehad met stagnerende grondverkopen, afwaarderingen, vermindering van bouwprogramma en niet uitzonderlijk het noodgedwongen moeten stilleggen van projecten. De financiële gevolgen zijn vaak groot en voor sommige gemeenten zelfs te groot gebleken.

Tegenover de risico's staat dat de gemeente meer mogelijkheden heeft om regie te voeren op het grondgebruik, op de gewenste kwaliteit van het eindproduct en meer mogelijkheden heeft om te sturen op de voortgang van programmadoelstellingen. Bovendien is het soms mogelijk om winsten te behalen op de ontwikkeling van de grond.

Voordelen

- Optimale sturing en regie op het gewenste grondgebruik, omdat de beschikkingsmacht over de grond bij de gemeente ligt.
- Het is mogelijk initiatieven te ontplooiën die anders niet door de markt zouden worden opgepakt.
- Het is, bij de juiste (markt)omstandigheden, mogelijk om winst te behalen op een ontwikkeling.
- De gemeente is in staat de concurrentie te bevorderen door prijsvragen of tenders uit te schrijven.

Nadelen

- Ontwikkeling van bouwgrond gaat gepaard met risico's rondom kosten en opbrengsten.
- De gemeente heeft zowel een publiek als een privaat belang wanneer zij zelf de ontwikkeling van grond ter hand neemt. Bij tegenstrijdige belangen ontstaat een 'dubbele petten probleem'.

4.3 Faciliterend grondbeleid

4.3.1 Wat is faciliterend grondbeleid?

Van faciliterend grondbeleid is sprake als de gemeente een bouwplan van een private partij (tevens grondeigenaar) mogelijk wenst te maken die niet binnen het vigerende bestemmingsplan past. De gemeente draagt dan zorg voor de noodzakelijke publiekrechtelijke besluitvorming en haar rol is dan hoofdzakelijk voorwaarde scheppend en toezichhoudend. De kosten die de gemeente ten behoeve van de ontwikkeling maakt zal zij zoveel als mogelijk verhalen op de ontwikkelende partij. De marktpartij ontwikkelt de gronden tot bouwgrond (al dan niet in samenwerking met andere partijen).

4.3.2 Voor- en nadelen faciliterend grondbeleid

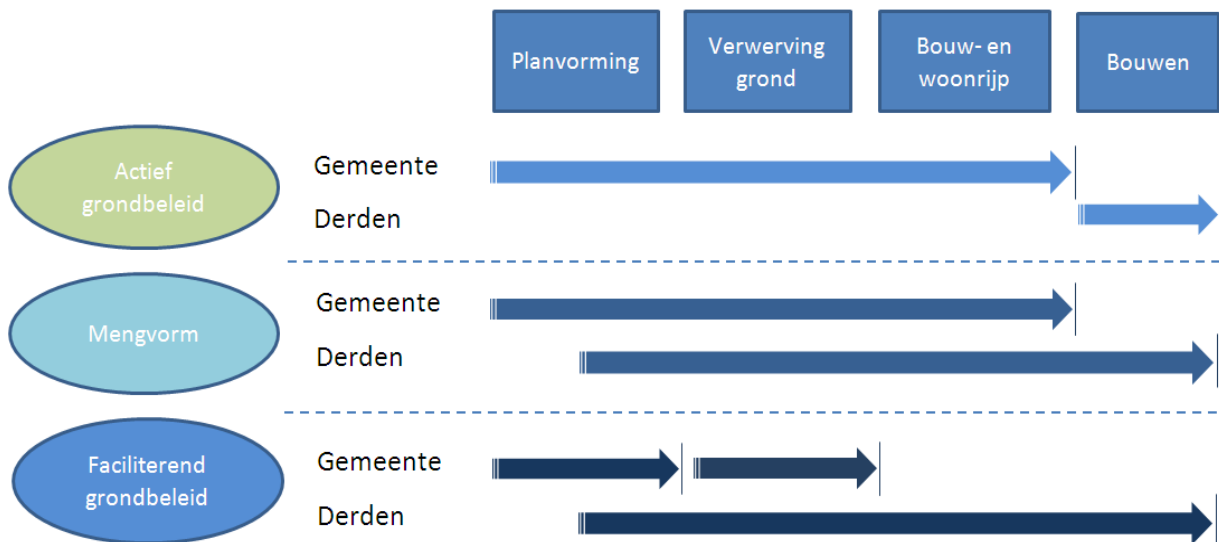
Bij de toepassing van de faciliterend grondbeleid treedt de gemeente op als overheid, en niet als ondernemer. Omdat de ontwikkeling naar bouwrijpe grond niet door de gemeente wordt gedaan maar door (een) private partij(en) zijn de risico's voor de gemeente beperkter dan bij actief grondbeleid. De wet staat toe dat de gemeente haar (verwervings)instrumentarium in mag zetten ten behoeve van ontwikkelingen die door de markt worden opgepakt. De kosten die de gemeente daarbij maakt zal zij verhalen op ontwikkelende partijen. Dit kan privaatrechtelijk door anterieure overeenkomsten aan te gaan met ontwikkelende partijen of publiekrechtelijk door het vaststellen van een exploitatieplan. Op het exploitatieplan wordt in hoofdstuk 6 toegelicht en de anterieure overeenkomst komt in hoofdstuk 7 aan de orde.

Voordelen

- De risico's voor de gemeente zijn beperkter omdat zij geen ondernemersrisico's loopt die horen bij de productie van bouwgrond.
- Omdat de gemeente zuiver optreedt als overheid zal er niet snel sprake zijn van een 'dubbele petten probleem'.

Nadelen

- De gemeente heeft beperktere mogelijkheden om te sturen op het behalen van programmatische doelstellingen, omdat ontwikkelende (particuliere) partijen de beschikkingsmacht over de grond hebben en daarmee het behalen van de doelstellingen kunnen frustreren.
- Het publiekrecht biedt beperkte mogelijkheden om ontwikkelingen bij te sturen.
- Het publiekrechtelijke kostenverhaal kent wettelijke beperkingen. Zo is bijvoorbeeld het kostenverhaal in geval van een exploitatieplan gemaximeerd tot de hoogte van de grondopbrengsten.
- Een eventueel tekort op het exploitatieplan komt voor rekening van de gemeente en bepaalde marktrisico's komen daarmee alsnog bij de gemeente te liggen (een hoger tekort in de toekomst).
- Bij faillissement van een ontwikkelaar heeft de gemeente minder invloed op de voortgang van het project. Verkoop van de grond aan een opvolgende eigenaar kan bijvoorbeeld onzekerheden met zich mee brengen ten aanzien van de beoogde kwaliteit of de voortgang van de ontwikkeling.
- Alle winsten binnen de ontwikkeling vallen toe aan de ontwikkelende partijen, waarbij er geen sprake zal zijn van verevening met verlieslatende ontwikkelingen binnen de gemeentegrenzen.



Figuur 3: Verdeling taken in gebiedsontwikkeling

4.4 Kostenverhaal

Bij gebiedsontwikkeling maakt de gemeente kosten. De mate waarin de gemeente kosten maakt hangt samen met het model van samenwerking waarbinnen de ontwikkeling gestalte wordt gegeven. De kosten bij actief grondbeleid hebben betrekking op de planvorming, de productie van bouwgrond (verwerving en kosten voor bouw- en woonrijp) en de uitgifte van de gronden. De gemeente zal bij actief grondbeleid de kosten proberen te dekken met de grondopbrengsten uit de kavelverkoop of met bijdragen van derden, bijvoorbeeld middels subsidies. Wanneer de gemeente faciliterend grondbeleid voert en kosten maakt ten behoeve van ontwikkelingen van derden, dan zal zij proberen deze kosten op hen te verhalen. Dit laatste is zij vanuit de Wet ruimtelijke ordening verplicht. Dit kan zij doen door een exploitatieplan vast te stellen of door anterieure overeenkomsten te sluiten over kostenverhaal. Uitgangspunt is dat de gemeente er naar streeft om bij particuliere ontwikkelingen ten minste kostenneutraal te werken.

4.5 Grondpolitiek

Keuze gemeente Schiedam t.a.v. grondpolitiek

Zoals eerder vermeld wordt met grondpolitiek bedoeld: de keuze die de gemeente maakt ten aanzien van de inzet van de hoofdvormen van grondbeleid.

Schiedam kenmerkt zich als een stad met een hoogstedelijk karakter en loopt bij haar ontwikkeling tegen de grenzen van haar grondgebied aan. Het beleid is daarom voornamelijk gericht op stedelijke vernieuwing en binnenstedelijke inbreidingslocaties.

Binnenstedelijke ontwikkelingen zijn complex omdat ze vaak liggen ingeklemd tussen bestaande bebouwing. Er is vaak sprake van een hoog risicoprofiel, door onder meer versnippering van het grondeigendom en stapeling van functies. Binnenstedelijke ontwikkelingen vragen om nauwe betrokkenheid van eigenaren en gebruikers in het plangebied en de omgeving daarvan. Andere aspecten die binnenstedelijke ontwikkelingen onder meer met zich meebrengen hebben te maken met de bereikbaarheid, het parkeren en de kwaliteit van de bodem (bodemsanering). Bij een dergelijke opgave zal de gemeente in de uitvoering regelmatig worden geconfronteerd met een ongunstige verhouding tussen kosten en opbrengsten. Niet uitzonderlijk is die verhouding zelfs zo ongunstig dat er een tekort zou (kunnen) ontstaan mocht de grondeigenaar daadwerkelijk tot realisatie overgaan. De gemeente Schiedam is dan ook nauw betrokken bij de ontwikkelingen in de stad, al dan niet als grondeigenaar, om deze mogelijk te maken. Omdat de ontwikkelingsopgave van geval tot geval verschilt is het vaak nodig om op basis van maatwerk de mate van betrokkenheid van de gemeente te

bepalen. Zou de gemeente er voor kiezen om alleen faciliterend grondbeleid toe te passen, dan zouden bepaalde ontwikkelingen vanwege de mogelijke kosten en risico's waarschijnlijk niet van de grond komen. Zou de gemeente er voor kiezen om alleen actief grondbeleid te voeren, dan zou zij als gevolg van versnipperd grondeigendom continu gehinderd worden in haar ontwikkelingsgebieden. De grondpolitiek die de gemeente Schiedam wenst te voeren is daarom afgesteld op de locatiespecifieke omstandigheden, verscheidenheid aan ontwikkelopgaven in de stad en de draagkracht van de gemeente en is als volgt geformuleerd:

Grondpolitiek Gemeente Schiedam:

“De gemeente treedt faciliterend op, tenzij haar beleidskaders en programma om actief beleid vragen”.

Beleid beoordeling bouwinitiatieven

De gemeente toetst ieder bouwplan, zowel gemeentelijk als dat van derden, als eerste aan het vigerende bestemmingsplan. Als blijkt dat het bouwplan niet past binnen het bestemmingsplan, dan kan vanuit het programmamanagement worden besloten om het initiatief in te brengen in een multidisciplinair ambtelijk team, waarin het bouwplan op haar haalbaarheid zal worden verkend. Deze verkenning heeft betrekking op:

- De waarde die het initiatief toevoegt aan het bereiken van de ruimtelijke doelstellingen.
- De wijze waarop het zich verhoudt tot de bestaande plannen/projecten in programma en planning.
- De financiële haalbaarheid, voor zover de gemeente daarin een rol zou spelen.
- Het benoemen van onder andere mogelijke juridische en economische knelpunten die de realisatie zouden kunnen belemmeren.

- **Het programmamanagement bekijkt of een bouwplan van voldoende waarde is om verder te onderzoeken en brengt het initiatief voor verkenning en advisering omtrent de haalbaarheid desgewenst in binnen een multidisciplinair ambtelijk team.**
- **Nadat het ambtelijk advies is afgegeven besluit het gemeentebestuur of de gemeente het verdere onderzoek naar de haalbaarheid wil ondersteunen.**

5 Samenwerkingsvormen en ontwikkelingsmodellen

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de meest voorkomende vormen (of modellen) van ontwikkeling beschreven. Daarnaast wordt ingegaan op de selectie van marktpartijen en aanbesteding.

Zoals in de voorgaande paragraaf al werd aangegeven is het ook mogelijk om met marktpartijen samen te werken bij de ontwikkeling van projecten, in plaats van zuiver actief- of zuiver faciliterend op te treden. De vorm van ontwikkeling die wordt gekozen is afhankelijk van diverse factoren. Een aantal vragen die daarbij centraal staan zijn:

- Heeft de gemeente een grondpositie en hoe sterk is deze/zou deze kunnen worden?
- Hoeveel regie wenst de gemeente te voeren op de ontwikkeling?
- Heeft de gemeente de beschikking over voldoende capaciteit en middelen?
- Wenst de gemeente de risico's te dragen en is zij daartoe in staat?

In geval van samenwerking werkt de gemeente vooral samen met marktpartijen, zoals projectontwikkelaars, woningcorporaties, beleggers, ontwikkelende bouwers en maatschappelijke instellingen. Steeds vaker wordt ook met particulieren samen gewerkt middels (collectief) particulier opdrachtgeverschap. De intensiteit van deze samenwerking kan verschillen, afhankelijk van de gekozen vorm.

5.2 Mogelijke vormen van samenwerking

Gemeentelijke grondexploitatie (traditioneel model)

In dit model is de gemeente de eigenaar van de grond of is zij voornemens de gronden te verwerven. De gemeente voert de grondexploitatie en zorgt voor de planvorming en het bouw- en woonrijp maken. De uitgeefbare gronden worden verkocht, al dan niet door middel van selectie. Ze kunnen direct aan eigenaar gebruikers verkocht worden zoals bedrijven, instellingen of aan particulieren die de kavel zelf gaan bebouwen (particulier opdrachtgeverschap). Grotere uitgeefbare blokken kunnen via een tender of direct, binnen de grenzen van de wet- en regelgeving, aan een ontwikkelaar verkocht worden. Alle risico's die de grondexploitatie met zich meebrengt zijn voor rekening van de gemeente. Daar staat tegenover dat de baten in de ontwikkeling ook voor de gemeente zijn. In dit model moet de gemeente er tijdig zorg voor dragen dat de plannen voldoende aansluiten op de visie van marktpartijen die later het afzetrisico voor het vastgoed zullen moeten dragen.

Bouwclaimmodel

Bij het bouwclaimmodel verkopen marktpartijen de grond die zij in bezit hebben aan de gemeente. In ruil daarvoor krijgen de marktpartijen het recht op afname van bouwrijpe kavels. De risico's van de grondexploitatie liggen in dit model bij de gemeente, maar daartegenover staan mogelijkheden om te sturen op de ontwikkeling. Deze manier van ontwikkelen ligt dicht tegen actief grondbeleid aan.

Jointventure

Dit is een samenwerking tussen gemeente en marktpartijen die tussen actief en passief grondbeleid in zit. Deze samenwerking wordt bezegeld in een juridische entiteit, zoals een VOF of een BV waarin afspraken gemaakt moeten worden over de verdeling van de inbreng en de verdeling van de winsten of verliezen. Voordeel van een dergelijk organisatie is dat winsten en verliezen tussen meerdere partijen verdeeld kunnen worden en dat meerdere partijen gecommitteerd worden aan het gehele project. Nadeel is dat een negatieve kasstroom gefinancierd moet worden en dat er een extra administratieve verantwoordingslaag ontstaat waardoor effecten trager gecommuniceerd worden.

Voor het oprichten van een Joint Venture (Gemeenschappelijke Exploitatie Maatschappij, Wijk Ontwikkelings Maatschappij) zal er middels een businessplan aangetoond moeten worden dat de

ontwikkeling rendabel is. Dit businessplan zal in ieder geval een vastgoedexploitatie en een daaraan gekoppelde grondexploitatieberekening moeten bevatten om dit aan te tonen. Ook moet het businessplan een organisatieplan en een financieringsplan bevatten. Een GEM zal jaarlijks een jaarrekening opstellen.

Concessiemodel

In het concessiemodel heeft de gemeente een sterke grondpositie, maar verkoopt zij de gronden aan de marktpartij. De marktpartij voert vervolgens de grondexploitatie, inclusief het bouw- en woonrijp maken van het plangebied. De rol van de gemeente is beperkt tot de fase van planvorming en is faciliterend van aard, waarbij zij zich beperkt tot het stellen van een aantal globale publiekrechtelijke randvoorwaarden. Om dit model te kunnen toepassen moet het gehele project op het moment van contracteren volledig beschreven zijn, inclusief heldere toetsbare uitgangspunten en randvoorwaarden (publiekrechtelijke randvoorwaarden ten aanzien van het vastgoed en de kwaliteit van de openbare ruimte). Na het sluiten van de overeenkomst heeft de gemeente weinig mogelijkheden om de ontwikkeling bij te sturen. Als aanbestedingsplichtige overheidsopdrachten onderdeel uitmaken van de taken van de marktpartij met wie het concessiemodel wordt aangegaan, moet de marktpartij via een aanbesteding worden geselecteerd.

Zelfrealisatie private grondeigenaar

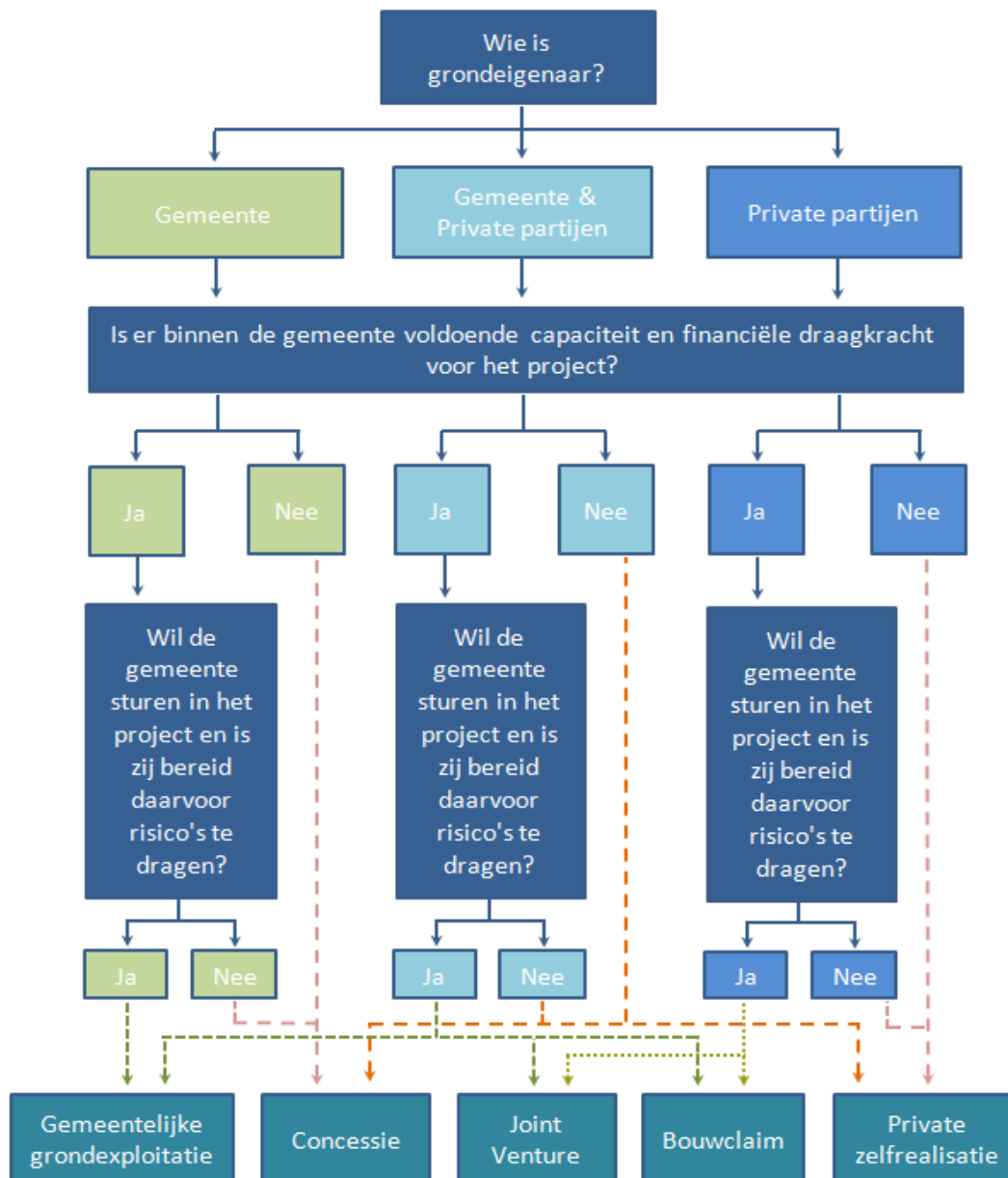
Als een private partij eigenaar van de grond is kan hij ook zelf een ontwikkeling realiseren. In veel gevallen heeft de ontwikkelende partij daarbij nog wel de medewerking van de gemeente nodig. Vaak om de nodige publiekrechtelijke randvoorwaarden te stellen en in sommige gevallen is het gewenst of noodzakelijk om instrumenten zoals de Wet voorkeursrecht gemeenten in te zetten. Omdat de gemeente zeer waarschijnlijk kosten zal maken moet de gemeente met zij deze verhalen op de ontwikkelende partij. Dit kan door een overeenkomst sluiten voor het kostenverhaal, zoals bedoeld in de Wet ruimtelijke ordening. In principe komen alle kosten, baten en risico's voor rekening van de ontwikkelende partij. Voor de gemeente zal altijd sprake zijn van enig risico, maar over het algemeen zijn deze risico's beperkt, mits dit contractueel goed is afgehecht.

Exploitatieplan

Een exploitatieplan is een grondexploitatieberekening die bij de vaststelling van een ruimtelijk besluit (bestemmingsplan, omgevingsvergunning) moet worden vastgesteld in het geval dat het ruimtelijk besluit een bouwplan mogelijk maakt. De gemeente mag afzien van het vaststellen van een exploitatieplan op het moment dat zij het kostenverhaal anderszins heeft verzekerd. Dat kan bijvoorbeeld doordat de gemeente zelf alle gronden binnen het bouwplan ontwikkelt, of doordat de gemeente anterieure overeenkomsten heeft gesloten met de private grondeigenaren. Het exploitatieplan regelt dat gemeentelijke kostenverhaal plaatsvindt door middel van het opleggen van een exploitatiebijdrage aan private grondeigenaren. De hoogte van de exploitatiebijdrage is gemaximeerd tot de hoogte van de grondopbrengsten. Dat betekent dat een eventueel tekort op de grondexploitatie voor rekening van de gemeente komt.

Ook geeft het exploitatieplan de mogelijkheid om aanvullende locatie-eisen te stellen, zoals bijvoorbeeld:

- het aangeven waar en hoeveel sociale woningen of kavels voor particulier opdrachtgeverschap moeten worden ontwikkeld.
- het aanbrengen van een fasering in de ontwikkeling.
- aanvullende eisen met betrekking tot de inrichting van de openbare ruimte of aanleg van nutsvoorzieningen.
- organiseren van de verevening tussen (deel)plannen en kosten voor bovenwijkse voorzieningen.



Figuur 4: Keuze samenwerkingsvorm in stroomlijndiagram

5.3 Selectie van marktpartijen en aanbesteding van werken

Selectie

Een selectie in het kader van gebiedsontwikkeling is het kiezen van een partij uit inschrijvingen doormiddel van een vooraf omschreven procedure. De betreffende procedure wordt vooraf aan de deelnemers bekend gemaakt en behelst een duidelijke en exacte omschrijving van de procedure en de publiekrechtelijke randvoorwaarden die de gemeente stelt. Een selectie is in principe vormvrij. De uitslag van de selectie wordt bepaald aan de hand van vooraf opgestelde criteria. De selectieprocedure is gehouden aan algemene regels van onder meer duidelijkheid. Zo mogen de vereisten waar een marktpartij aan moet voldoen tijdens het proces niet meer worden aangepast. Verder moet er een eerlijk speelveld gecreëerd zijn waarbij er geen verschil mag bestaan ten aanzien van de informatie die naar de verschillende marktpartijen is verstrekt. De beoordeling van de scores moet bovendien objectief verlopen. Voorafgaand aan de selectie wordt een selectieprotocol opgesteld en gedeeld met de marktpartijen. De openbare aanbestedingen van de gemeente Schiedam worden gepubliceerd op www.tenderned.nl

Selectie van marktpartijen kan in verschillende stadia van gebiedsontwikkeling plaats vinden. Als het de bedoeling is dat de marktpartijen hun kennis inbrengen en/of nieuwe ideeën en concepten aandragen, dan is het raadzaam om al in een vroege fase de selectie te laten plaatsvinden. Hoe eerder dit in het proces plaats vindt, des te meer de selectie om visie zal draaien in plaats van het groundbod.

Aanbesteding van werken

Aanbesteding is een specifieke vorm van selectie waarvoor wettelijke vereisten gelden. De procedure voor Europese aanbesteding staat omschreven in het aanbestedingsreglement ARW 2005. Volgens Europese richtlijnen zijn overheden verplicht om aanstaande overheidsopdrachten boven een drempelbedrag Europees aan te besteden. Hierop kunnen marktpartijen vervolgens inschrijven.

Typen selectie- en aanbestedingsprocedures

Er zijn verschillende procedures mogelijk voor het selecteren van marktpartijen, al dan niet vanuit een aanbestedingsplicht:

Openbare procedure (selectie of aanbesteding):

- Toegankelijk voor een ieder
- Beoordeling inzendingen en inzenders in één fase
- Vooral geschikt voor selecties op prijs

Niet openbare procedure (selectie of aanbesteding):

- Selectie of aanbesteding vindt plaats in twee fases.
- Eerste fase: toegankelijk voor een ieder. Vervolgens kwalificatie op basis van uitsluitingsgronden. Beperkt aantal inzenders blijft over.
- Tweede fase: beoordeling inzendingen op basis van vooraf vastgestelde gunningscriteria en toewijzing gunning.

Onderhandse procedure (selectie)

- Geen openbare procedure
- Selectie op uitnodiging uit een beperkt aantal door de opdrachtgever gekozen kandidaten.
- Deze selectieprocedure is niet mogelijk binnen de Europese aanbestedingsregels.

Concurrentiegericht dialog

- Valt binnen Europese aanbestedingsregels
- Geen openbare procedure
- Alleen voor zeer complexe opdrachten, waarbij de opdrachtgever niet in staat is om de technische specificaties te bepalen of de juridische- of financiële voorwaarden te specificeren.
- Er wordt in meerdere fases een inzending geselecteerd
- Doel is om op basis van een dialoog tot één of meerdere oplossingen te komen die aan de behoefte van de opdrachtgever voldoen en aansluiten op de mogelijkheden van de markt.

6 Sturing, beheersing en verantwoording projecten

6.1 Inleiding

De gemeente start gebiedsontwikkelingsprojecten met de intentie om bepaalde doelstellingen te bereiken. Deze doelstellingen hebben meestal een ruimtelijk, financieel én programmatisch karakter. Om er voor te zorgen dat de doelstellingen ook daadwerkelijk bereikt worden is het van belang dat vanaf het eerste moment wordt gezorgd voor een adequate sturing en beheersing van het project. Daarbij is wel een onderscheid te maken tussen gemeentelijke projecten en projecten die derden willen uitvoeren. Behalve sturing en beheersing van projecten zal er ook verantwoording plaats moeten vinden over de voortgang of over het afwijken van vastgestelde kaders.

In dit hoofdstuk zal allereerst worden ingegaan op de organisatieprincipes die worden toegepast in de projecten. Daarna wordt ingegaan op de principes ‘sturen en beheersen’ bij actief - en faciliterend grondbeleid.

6.2 Organisatieprincipes

Om projecten te beheersen is het van belang dat er sprake is van een gezond krachtenveld binnen het project. Dit wordt onder meer bereikt door de juiste stakeholders tijdig in het ontwikkelingsproces te betrekken. Hierbij gaat het zowel om de ambtelijke organisatie als om externe belanghebbenden. Door projectmatig werken toe te passen wordt deze handelswijze geborgd.

Beleid: organiseren kritisch vermogen

In het overwegend hoogstedelijk gebied van Schiedam is sprake van een veelheid van belangen bij gebiedsontwikkelingen. Het organiseren van voldoende kritisch vermogen is daarom essentieel. Dit geldt voor de belangen van de gemeente in het algemeen en de financiële belangen van de gemeente in het bijzonder. Bij het maken van de keuzes en het bepalen van de uitgangspunten in de projecten is het proces zo ingericht dat er een juiste hoeveelheid inbreng wordt georganiseerd:

- De **projectleider** is integraal verantwoordelijk voor het project. De verantwoordelijkheid spitst zich toe op de inrichting van het ontwikkelproces, de inhoudelijke keuzes die gemaakt worden en de voortgang van het project.
- De **planeconoom** heeft een onafhankelijke rol in een project en is verantwoordelijk voor het op een juiste wijze vormgeven van de grondexploitatieberekening, passend bij de opgave en de fase waarin het project zich begeeft. De onafhankelijke rol van de planeconoom houdt onder meer in dat de planeconoom de plicht heeft om onrechtmatigheden en kaderafwijkingen (tijdig) te signalen en hier maatregelen op te nemen. Indien nodig schaal de planeconoom op.
- Bij besluitvormingstrajecten wordt altijd een **tweede planeconoom** betrokken die het ‘vier ogen principe’ toepast. Dit houdt in dat een niet in het project betrokken planeconoom de uitgangspunten van de grondexploitatie tegen het licht houdt en bespreekt met de planeconoom van het betreffende project.
- De **controller** ziet bij college- en raadsvoorstellen toe op de integraliteit en de onderbouwing van de voorstellen.
- De **vastgoedjurist** waarborgt de juridische kwaliteit van de protocollen, procedures, contracten, etc.

6.3 Sturing en beheersing actief grondbeleid

Bij actief grondbeleid neemt de gemeente zelf de ontwikkeling van bouwgrond ter hand. Omdat alle werkzaamheden en processen rondom de productie en afzet van bouwgrond risico’s met zich mee brengen is het belangrijk dat het college en de gemeenteraad tijdig kunnen sturen op de ontwikkelingen. Daarvoor is het nodig dat ‘kaders’ worden meegegeven, zodat het ook duidelijk is wanneer bepaalde grenzen worden, of dreigen te worden, overschreden. Een deel van de kaders zijn projectspecifiek en worden met de vaststelling van het project door het kaderstellende bestuursorgaan bepaald, andere kaders komen voort uit vastgestelde beleidsstukken, zoals de Kadernota Grond.

In deze paragraaf worden de laatstgenoemde kaders benoemd en toegelicht. Allereerst wordt er ingegaan op de wijze waarop de grondexploitaties worden verantwoord.

6.3.1 Beleid: Financiële verantwoording

Niet in exploitatie genomen gronden (NIEGG)

‘Niet In Exploitatie Genomen Gronden’ (NIEGG) is een begrip dat in het BBV is geïntroduceerd. Een NIEGG betreft gronden die door de gemeente veelal anticiperend of strategisch aangekocht op basis van de verwachting dat de grond (op termijn) conform de aanwezige structuurvisies (of iets dergelijks) zal worden ontwikkeld. Een vastgesteld plan inclusief grondexploitatie is dan nog niet aanwezig. Het reëel en stellig voornemen dat de grond op termijn wordt ontwikkeld moet blijken uit het raadsbesluit op basis waarvan de grond wordt verworven.

- Het openen van een NIEGG is een bevoegdheid van de gemeenteraad. Het college doet een voorstel tot het openen van de NIEGG. De verantwoording over de bestedingen en de voortgang van de planvorming vindt plaats in het MPG (zie onderdeel *Jaarlijkse Herziening* in deze paragraaf).

Openen grondexploitatie

Als er sprake is van een gebiedsontwikkeling met meerdere grondtransacties en kosten die over meer dan één jaar verspreid worden dan is een grondexploitatie het beste middel om deze kosten en opbrengsten in te vervatten. Er wordt dan voorafgaand aan de ontwikkeling en realisatie van een project een ontwikkelbesluit genomen, waarin tevens de grondexploitatie vastgesteld wordt. Het college zal dit besluit aan de gemeenteraad voorleggen en de gemeenteraad besluit tot het al dan niet openen van een grondexploitatie. Dit is nadrukkelijk een raadsbevoegdheid. De vaststelling van de grondexploitatie maakt dat de noodzakelijke budgetten beschikbaar worden gesteld voor de productie van bouwgrond. Met een grondexploitatie worden bovendien uitgebreide investeringsbevoegdheden binnen het exploitatiegebied aan het dagelijks bestuur gedelegeerd. Met het openen van de grondexploitatie worden ook uitgangspunten / kaders voor de gebiedsontwikkeling vastgelegd.

- Voorafgaand aan de ontwikkeling en realisatie van een project wordt een ontwikkelbesluit genomen, waarbij het College het voorstel doet tot het openen van een grondexploitatie. Het openen van een grondexploitatie is een bevoegdheid van de gemeenteraad. Verantwoording over de budgetten vindt plaats in het MPG.

De gemeente kan echter ook besluiten om wel tot grondverkoop over te gaan, maar het bouw- en woonrijp maken aan een andere partij over te laten. Zij kan er in dat geval ook voor kiezen om voor de fase van planvorming een voorbereidingskrediet beschikbaar te stellen.

Geheimhouding grondexploitatie

Aangezien een grondexploitatie marktgevoelige informatie bevat, zal openbaarmaking ervan de financiële belangen van de gemeente schaden. Volgens artikel 10 van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) is dit een reden om de onderdelen met gevoelige informatie de status geheim te geven. Wel is het van belang voor de gemeenteraadsleden om voor besluitvorming kennis te nemen van de inhoud van de grondexploitatie. Deze liggen dan bijvoorbeeld ter inzage bij de griffie.

Dekking tekorten

Veel grondexploitaties laten een verwacht exploitatieverlies zien. Het BBV schrijft voor dat tegenover voorziene verliezen een voorziening moet worden gevormd. Omdat de saldi van grondexploitaties worden berekend op contante waarde, en dit de waarde is op een vaste startdatum, kunnen deze waarden bij elkaar worden opgeteld. De benodigde voorziening wordt dan de optelling van de saldi van alle negatieve grondexploitaties op contante waarde. De voorziening ‘Dekking tekorten

grondexploitaties' voorziet in de dekking van de tekorten op de grondexploitaties. De voorziening is rentedragend.

Risicomanagement

De gemeente past bij gebiedsontwikkelingen risicomanagement toe. Vooral bij actief grondbeleid kunnen de risico's aanzienlijk zijn. Bij elk gebiedsontwikkelingsproject hoort daarom een risico- en kansen analyse. Een risico- en kansen analyse bestaat uit een benoeming van alle risico's en kansen binnen een project. De methode voor het bepalen van een risico of kans is als volgt:

kans (%) X effect = risico

Kans(%): de waarschijnlijkheid dat (on)gewenste gebeurtenis zich voordoet, uitgedrukt in een percentage.

Effect: het gevolg van een (on)gewenste gebeurtenis, uitgedrukt in euro's. Het effect laat zich in bepaalde gevallen bepalen door de grondexploitatieberekening aan te passen. Zo kan bijvoorbeeld het effect van vertraging in de gronduitgifte worden bepaald op netto contante waarde. Andere effecten leiden tot meer directe kosten. Zo zijn de kosten van het verwijderen van een oliespot bij een sanering te ramen.

- **Iedere gebiedsontwikkeling heeft een uitgewerkte risico en kansen analyse.**
- **De som van de risico's en kansen wordt afgedekt binnen de gemeentelijke risicoreserve.**
- **Als de kans van optreden op een ongewenste gebeurtenis (risico) groter is dan 90% dan moet dit effect in de begroting van de gebiedsontwikkeling worden opgenomen. Dit is niet van toepassing bij gewenste gebeurtenissen (kansen). Deze mogen pas bij realisatie van de gewenste gebeurtenis worden verwerkt in de gebiedsontwikkeling.**
- **Afwijkend geldt voor grondexploitaties: Als de kans van optreden op een ongewenste gebeurtenis (risico) groter is dan 50% dan moet dit effect in de begroting van de gebiedsontwikkeling worden opgenomen.**

Jaarlijkse herziening (MPG)

Regelgeving vanuit het BBV stelt dat de grondexploitaties minimaal eenmaal per jaar herzien dienen te worden. Dit kan tussentijds, maar ook integraal (alle grondexploitaties tegelijkertijd). Met de vaststelling van de voorgaande nota grondbeleid is er voor gekozen om het MPG (Meerjaren Perspectief Grondexploitaties) als rapportagevorm te kiezen. In het MPG wordt per grondexploitatie kort ingegaan op de kenmerken, de resultaten, de risico's en de gebeurtenissen in het voorgaande jaar.

Ook wordt er ingegaan op de omvang van de bouwprogramma's in de grondexploitaties in relatie tot de beleidsdoelstellingen voor wonen, bedrijventerreinen, kantoren en overige functies. Het MPG levert input ten aanzien van de budgetten in de begroting en verantwoording van uitgaven in de rekening. Het MPG geeft een breder perspectief dan de grondexploitaties op zich zelf. Door verschillende ontwikkelingen neemt het aantal gemeentelijke grondexploitaties af. De ontwikkeling van bouwgrond wordt bijvoorbeeld meer dan voorheen aan de markt overgelaten en er wordt vaker dan voorheen met kredieten gewerkt in plaats van grondexploitaties. Daarom zal naar verwachting het Meerjarenperspectief Grondexploitaties inhoudelijk omgevormd worden tot een breder document, genaamd Meerjarenperspectief Gebiedsontwikkelingen.

- **De gemeente Schiedam stelt jaarlijks een Meerjaren Perspectief Grondexploitaties (MPG) als onderdeel van de jaarrekening op. In het MPG wordt per grondexploitatie kort ingegaan op de kenmerken, de resultaten, de risico's en de gebeurtenissen in het voorgaande jaar. Ook wordt er ingegaan op de omvang van de bouwprogramma's in de grondexploitaties in relatie tot de beleidsdoelstellingen voor wonen, bedrijventerreinen, kantoren en overige functies.**

Tussentijdse herziening

De gemeenteraad stelt de kaders vast voor de grondexploitaties. Als van de kaders wordt afgeweken, en de afwijking heeft een zekere impact, dan moet de grondexploitatie als tussentijdse herziening aan de gemeenteraad worden aangeboden. Met de tussentijdse herziening worden oplossingen aangedragen en keuzes voorgelegd waarmee de raad de ontwikkeling kan bijsturen. Het raadsvoorstel gaat vergezeld van een grondexploitatieberekening en risico- en kansanalyse.

Het is belangrijk dat de kaders voldoende bewegingsruimte bieden voor het project. Een grondexploitatie is immers een financiële vertaling van een dynamisch project, wat betekent dat het resultaat en de risico's en kansen op de grondexploitatie continu worden beïnvloed door omgevingsfactoren. Door voldoende bewegingsvrijheid in te bouwen wordt voorkomen dat er onafgebroken verantwoord moet worden en het project continu stil komt te liggen.

Het onderstaande kader is een afweging tussen enerzijds de kaderstellende budgetbevoegdheid van de gemeenteraad en anderzijds het belang van voortgang van projecten en de reële invloed die op financiële effecten uitgeoefend kan worden.

- Als voldaan wordt aan één van de drie volgende voorwaarden dan legt het college aan de gemeenteraad voor of een grondexploitatieherziening noodzakelijk is:

- Een afwijking van 10% op de kosten en/of opbrengsten, met een effect van minimaal € 100.000,-, gelijk aan de budgetbevoegdheid van het college;
- Een afwijking op de kosten en/ of opbrengsten met een effect van meer dan € 250.000;
- Een afwijking op saldo van kosten en opbrengsten met een effect van meer dan € 250.000.

NB. De afwijkingen worden gewaardeerd op contante waarde.

Rentekosten op de voorziening Dekking tekorten bouwgrondexploitaties zijn reeds begroot en doen niet mee in het vaststelling van de afwijking op de kosten of opbrengsten.

Als het financiële effect niet voldoet aan één van de drie bovenstaande voorwaarden, dan volstaat het om in een tussentijdse rapportage (BERAP, Technische Aanpassing) een melding te doen van eventuele tegenvallers, meevallers en budgetverschuivingen.

Winstneming

In de Notitie grondexploitatie (bijgesteld), februari 2012 van de commissie BBV wordt aanbevolen het realiseren van winst uit te werken conform het voorzichtigheidsbeginsel. Het voorzichtigheidsbeginsel leidt er toe dat realisatie van winst moet worden uitgesteld tot daarover voldoende zekerheid bestaat.

De gemeente Schiedam kiest er voor om winstneming bij voorkeur te nemen bij het afsluiten van een deel van de grondexploitatie. Het beleid is hier dan ook op gericht.

De gemeente Schiedam kan er pas voor kiezen om winst te nemen als de grondexploitatie voor meer dan 50% gerealiseerd is en dan alleen het deel van de gerealiseerde winst dat hoger is dan de nog te realiseren opbrengst.

Uiteraard kunnen deelgebieden nog steeds worden afgesloten als zij nagenoeg gerealiseerd zijn. De bovenstaande regel borgt ook dat er altijd voldoende middelen zijn voor de nog te realiseren kosten.

In de praktijk zal een winstneming als volgt verlopen. In het saldo (contante waarde) zitten alle kosten en opbrengsten verwerkt. Van het saldo worden de nog te realiseren opbrengsten afgetrokken. Wat dan nog van het saldo overblijft mag als winst worden genomen. Bij deelafsluitingen werkt het als volgt: Een afgebakend gebied dat gereed is kan worden afgesloten waarbij een eventueel positief saldo bij het saldo van het resterende deel geteld moet worden. Als er dan een positief saldo is dan kan er conform de hiervoor genoemde beleidslijn gekeken worden of er winst genomen kan worden.

Voortgangsrapportages (VGR's)

Binnen uitvoering van gebiedsontwikkelingsprojecten worden Voortgangsrapportages (Vgr's) opgewerkt naar het management en bestuur. Deze voortgangsrapportages zijn opgebouwd volgens de GROTIK systematiek, dit staat voor:

- ***Geld***

Welk budgetten zijn binnen het project aanwezig en zijn deze afdoende om de gestelde doelstellingen te bereiken?

- ***Risico's***

Welke risico's spelen er binnen het project?

- ***Organisatie***

Hoe zijn de verantwoordelijkheden in de organisatie belegd en is er voldoende capaciteit ter beschikking gesteld om het project te kunnen uitvoeren?

- ***Tijd***

Er is van tevoren afgesproken binnen welk tijdbestek een project moet zijn afgerond. Als dat in gevaar komt dan wordt dit gemeld.

- ***Informatie/communicatie***

De wijze waarop interne- en externe stakeholders bij het project betrokken zijn en de wijze van verslaglegging.

- ***Kwaliteit***

Bewaking van de gestelde eisen die aan het project zijn gesteld.

6.3.2 Beleid: input grondexploitaties

Grondexploitaties zijn dynamische berekeningen van een resultaat op een gebiedsontwikkeling waarbij rekening wordt gehouden met de invloed van tijd, rente en inflatie. De uitkomst van de berekening is volledig afhankelijk van input en dus is het van groot belang dat de input een voldoende mate van kwaliteit heeft. Bij grondexploitaties wordt de kwaliteit van de input voor verschillende onderdelen van de berekening op een specifieke wijze geborgd:

Kosten: planontwikkeling

De wijze waarop de kosten voor planontwikkeling worden ingeschat is veelal afhankelijk van de fase waarin een project zich bevindt. Begeeft het project zich nog in de definitiefase, dan worden de kosten voor planontwikkeling in de regel bepaald als percentage van de kosten voor civieltechniek. Dit houdt in: 20% voor plankosten en 15% voor civieltechnische begeleiding (VTU). Het kan voorkomen dat van dit kader wordt afgeweken als de kenmerken van een project daartoe aanleiding geven, bijvoorbeeld bij zeer beperkte civieltechnische werkzaamheden in combinatie met een complex planvormingstraject.

Nadat de uitwerking van de opdracht voldoende vorm heeft gekregen worden de kosten voor planvorming gebaseerd op (gedetailleerde) ramingen.

Kosten: verwerving

Om de planning en de verantwoording van de verwervingen gestructureerd te laten verlopen, wordt gewerkt met verwervingsplannen. In dat plan wordt gedetailleerd ingegaan op de te verwerven objecten, kadastrale gegevens, gegevens over de eigenaar en zijn bedrijfsvoering, marktwaarde, strategische ligging en eventuele verplaatsingsmogelijkheden, planning, ambtelijke inzet, enzovoorts.

Voor de verwerving wordt een onderhandelingsteam samengesteld (*zie hoofdstuk 7: contractvorming*). Dossiervorming en het bijhouden van notulen van de gesprekken omtrent de verwerving zijn speciale aandachtspunten, zeker gelet op de mogelijke vervolgprocedures als onteigening. Op deze onderwerpen wordt verder ingegaan in hoofdstuk 7.

In het geval er door de gemeente vastgoed verworven moet worden, wordt een vertrouwelijk verwervingsplan opgesteld. In dat plan wordt ingegaan op onder meer de te verwerven objecten, kadastrale gegevens, gegevens over de eigenaar en zijn bedrijfsvoering, marktwaarde, strategische ligging en eventuele verplaatsingsmogelijkheden, planning, ambtelijke inzet en financiën. Dit plan wordt jaarlijks bijgesteld bij de herziening van de grondexploitaties en wordt geheim ter besluitvorming voorgelegd aan het college en de raad.

Kosten: bovenwijkse voorzieningen

Investerings ten behoeve van bovenwijkse voorzieningen worden in de begroting van de grondexploitatie opgenomen als het profijt van de investering voor het grootste deel bij de grondexploitatie ligt en er een duidelijk causaal verband bestaat tussen de grondexploitatie en de investering. Daar waar andere belanghebbenden ook profijt van de investeringen hebben zal (waar mogelijk) een bijdrage worden gevraagd. Als het profijt voor het grootste deel bij een andere belanghebbende ligt dan de grondexploitatie, dan zal vanuit de grondexploitatie een proportionele bijdrage worden gedaan. Aan de toerekening van de kosten zijn de uitgangspunten profijt, toerekenbaarheid en proportionaliteit van toepassing, conform de Wet ruimtelijke ordening (Wro).

Investerings ten behoeve van bovenplanse voorzieningen worden in de begroting van de grondexploitatie opgenomen als het profijt van de investering voor het grootste deel bij de grondexploitatie ligt. Daar waar mogelijk zullen bijdragen worden gevraagd aan belanghebbenden van de investeringen.

Kosten: civieltechniek (bouw- en woonrijp maken)

Jaarlijks wordt voorafgaand aan de vaststelling van het MPG een prijzenboek opgesteld op basis waarvan haalbaarheidsberekeningen voor grondexploitaties kunnen worden opgesteld. Het prijzenboek geeft eenheidsprijzen en onderbouwingen van de prijzen weer en waarborgt bovendien de uniformiteit tussen de verschillende grondexploitaties. Bij het beschikbaar komen van voorlopige- en definitieve ontwerpen kunnen de normatieve berekeningen worden vervangen door gedetailleerde civieltechnische ramingen. Vanuit de grondexploitaties zal jaarlijks in samenspraak en afstemming met de gemeentelijke civieltechnisch adviseurs een prijzenboek met civieltechnische kengetallen worden opgewerkt als input voor het aankomende MPG.

Vanuit de grondexploitaties zal jaarlijks in samenspraak met de gemeentelijke civieltechnisch adviseurs een prijzenboek met civieltechnische kengetallen worden opgewerkt als input voor het aankomende MPG.

Opbrengsten: grondprijzen en programma

De hoogte van de grondopbrengsten worden in de haalbaarheidsfase in eerste instantie gebaseerd op referentieprojecten en gerealiseerde recente grondverkoop. Naarmate het project verder vorm krijgt en meer bekend wordt over het gewenste programma worden de normatieve ramingen vervangen door waarderingen van (externe) deskundigen, zoals (WOZ)taxateurs of adviesbureau's met relevante ervaring in een vergelijkbare omgeving. De omvang van de programma's in de grondexploitaties worden in nauw overleg met de betrokken beleidsafdelingen vormgegeven. Jaarlijks worden de in de grondexploitaties opgenomen programma's voor wonen, bedrijventerreinen, kantoren en overige functies in het MPG naast de beleidsdoelstellingen gelegd.

Parameters: jaarlijkse vaststelling Grondprijzenbrief door college

De parameters rente, kosten- en opbrengstenstijging hebben een grote invloed bij het bepalen van de netto contante waarde van een grondexploitatieproject. Gedurende het jaar wordt daarom zicht gehouden op de ontwikkelingen in de vastgoedmarkten, de bouwkosten, de inflatie en de rente. Daarin worden gegevens van het CBS (Centraal Bureau Statistiek), het kadaster, diverse banken en makelaarsverenigingen betrokken. Door dit te doen kunnen de grondprijzen in de grondexploitatie

worden getoetst op de actualiteit en kunnen de parameters voor de grondexploitatieberekeningen indien nodig worden bijgesteld.

Het college stelt jaarlijks in de periode december -/- januari de Grondprijzenbrief vast waarin de nieuwe parameters worden vastgesteld die in het daaropvolgende MPG gehanteerd zullen worden.

Proces: best-, base- en worstcase scenario's

Bij het opstellen van grondexploitatie worden verschillende realistische scenario's doorgerekend waarin risico's en kansen worden verwerkt die een groot effect hebben op de haalbaarheid van de grondexploitatie. Zodoende kan een bandbreedte van mogelijke exploitatieresultaten worden gepresenteerd en worden de juiste verwachtingen geschapen.

Bij de besluitvorming wordt de base-case van de grondpresentatie gepresenteerd en worden de best- en worst-case scenarios toegelicht. De best- en worstcase scenario's geven input aan de risico- en kansen analyse.

6.3.3 Beleid: afsluiten grondexploitatie en nacalculatie

De gemeenteraad besluit tot het afsluiten van een grondexploitatie of een deel daarvan. Een aanleiding voor het afsluiten van een grondexploitatie (of een deel daarvan) kan zijn dat alle opbrengsten en (het merendeel van de) investeringen gerealiseerd zijn. Bij het afsluiten van een grondexploitatie Bij het afsluiten van een grondexploitatie (of een deel daarvan) wordt tevens een nacalculatie uitgevoerd, waarvan de resultaten in het raadsvoorstel worden gepresenteerd. De nacalculatie gaat in op de gerealiseerde investeringen (en de daarbij gehanteerde normen), grondopbrengsten, planning en programma en zet deze af tegen de beoogde doelen / kaders zoals vastgesteld bij de opening van de betreffende grondexploitatie.

6.4 Sturing en beheersing faciliterend grondbeleid

Als de gemeente na de beoordeling van een initiatief tot het besluit komt om een privaat initiatief te faciliteren, dan biedt het grondbeleid verschillende mogelijkheden om hierin te sturen. Denk daarbij aan het bestemmingsplan en het kostenverhaal. Het faciliteren van ontwikkelingen van derden brengt ook plichten en verantwoordelijkheden met zich mee. Zo is gemeente bij wet verplicht om kosten te verhalen en heeft zij de plicht om zorg te dragen voor een goede ruimtelijke ordening.

Bestemmingsplan

In de eerste plaats kan de gemeente sturen door wijziging van het bestemmingsplan. Hierin worden de ruimtelijke kaders voor de gebiedsontwikkeling vastgelegd. Wijziging van het bestemmingsplan is alleen toegestaan als de gemeente haar kostenverhaal verzekerd heeft.

Verwerving

Ook bij faciliterend grondbeleid kan de gemeente een rol spelen in het verwerven van vastgoed. Ze kan de Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvrg) of de het instrument onteigening inzetten. De gemeente Schiedam stelt hiervoor een verwervingsplan op.

Risicomanagement

Net als bij actief grondbeleid voert de gemeente risicomanagement op projecten die zij faciliteert. Het saldo van risico's en kansen van een dergelijk project wordt binnen de risicoreserve van de gemeente afgedekt.

Kostenverhaal: privaat- of publiekrechtelijk

Kostenverhaal is van toepassing als de gemeente kosten maakt die geheel of deels aan ontwikkelingen van een particuliere initiatiefnemer zijn toe te schrijven. Het gaat daarbij om kosten zoals bedoeld in de kostensoortenlijst van de Bro (Besluit ruimtelijke ordening). Kostenverhaal is mogelijk door twee

sporen te bewandelen. Het eerste spoor is privaatrechtelijk van aard, waarbij de gemeente samen met de particulier een overeenkomst over kostenverhaal sluit, de zogenaamde anterieure overeenkomst. Het tweede spoor is publiekrechtelijk van aard, waarbij de gemeente haar kostenverhaal regelt door een exploitatieplan vast te stellen. In dat geval betaalt de ontwikkelende partij een exploitatiebijdrage die in een voorschrift bij de (bouw)omgevingsvergunning bindend wordt opgelegd.

Publiekrechtelijk: exploitatieplan

Zoals eerder besproken in *paragraaf 5.2 Samenwerkingsvormen* is de gemeente in beginsel verplicht om een exploitatieplan vast te stellen wanneer een ruimtelijk besluit een bouwplan (zoals beschreven in art. 6.2.1 van het Bro) mogelijk maakt. De gemeente mag hiervan afzien als zij het kostenverhaal anderszins heeft verzekerd. Hierdoor is het voor de gemeente mogelijk om kostenverhaal af te dwingen binnen de limitatieve bepalingen van de kostensoortenlijst (art. 6.2.3 t/m 6.2.6 van het Bro). Ook geeft het exploitatieplan de mogelijkheid om aanvullende locatie-eisen te stellen, zoals:

- het aangeven waar en hoeveel sociale woningen of kavels voor particulier opdrachtgeverschap moeten worden ontwikkeld.
- het aanbrengen van een fasering in de ontwikkeling.
- aanvullende eisen met betrekking tot de inrichting van de openbare ruimte of aanleg van nutsvoorzieningen.
- organiseren van de verevening tussen (deel)plannen en van bovenwijkse voorziening.

Nadat de gemeente een exploitatieplan heeft vastgesteld is het alsnog mogelijk om een overeenkomst aan te gaan met een ontwikkelende partij. Dit wordt een posterieure overeenkomst genoemd. In deze overeenkomst kunnen alleen afspraken worden vastgelegd binnen het kader van het exploitatieplan.

Privaatrechtelijk: anterieure overeenkomst

De anterieure overeenkomst regelt in hoofdzaak het kostenverhaal en de verdeling van taken tussen de gemeente en de private initiatiefnemer en komt op basis van vrijwilligheid tot stand. Gezien het vrijwillige karakter van de overeenkomst kunnen de afspraken verder gaan dan de limitatieve lijst in de Bro. Veelal zal het kostenverhaal gaan over plankosten, onderzoekskosten en planschade. Zowel de private partij als de gemeente kunnen de werkzaamheden in de openbare ruimte uitvoeren. Als de gemeente deze werkzaamheden uitvoert zullen deze kosten worden verhaald worden. Er zijn vier basis-varianten denkbaar die richtinggevend zijn voor de verdere inhoud van de anterieure overeenkomst.

- De gemeente initieert het ruimtelijk plan en legt de openbare voorzieningen aan.
- De ontwikkelaar initieert het ruimtelijk plan en legt de openbare voorzieningen aan.
- De gemeente initieert het ruimtelijk plan en de ontwikkelaar legt de openbare voorzieningen aan.
- De ontwikkelaar initieert het ruimtelijke plan en de gemeente legt de openbare voorzieningen aan.

Op basis van andere taken zijn nog meer varianten denkbaar, maar bovenstaande varianten zijn het meest voorkomend.

- **De gemeente zal van rechtswege een exploitatieplan vaststellen indien zij een bouwplan (zoals beschreven in art. 6.2.1. van het Bro) wenst mogelijk te maken, maar niet met alle private eigenaren een anterieure overeenkomst heeft afgesloten.**
- **In het geval dat het exploitatieplan een tekort kent, zal aan de gemeenteraad het besluit worden voorgelegd om dit tekort af te dekken doormiddel van een voorziening. Dekking van het tekort is van rechtswege noodzakelijk om het ruimtelijke besluit te kunnen vaststellen.**

- De gemeente geeft de voorkeur aan het privaatrechtelijke spoor (anterieure overeenkomst) van kostenverhaal boven het publiekrechtelijke spoor (exploitatieplan).
- Als de gemeente meer kosten maakt dan dat er aan kosten verhaald kan worden op de ontwikkelende partij, dan zal aan de gemeenteraad een besluit worden voorgelegd over het ter beschikking stellen van budgetten ter dekking van het tekort.

7 Contractvorming, - vormen en -management

7.1 Contractvorming

Onderhandeling

Er zijn diverse situaties mogelijk waarbij de gemeente met derden in onderhandeling treedt. Met het oog op de onderhandeling zal de gemeente een ‘onderhandelingsteam’ samenstellen, waarbij de aanleiding voor de onderhandeling bepalend zal zijn voor de samenstelling van het team. Om de rechtmatigheid van het onderhandelingsresultaat te waarborgen is het van belang dat er sprake is van scheiding van rollen en verantwoordelijkheden binnen een onderhandelingsteam. Door expertise op financieel en juridisch vlak in het onderhandelingsteam onder te brengen worden de risico’s op staatsteun geminimaliseerd en vertraging in het vervolgtraject voorkomen. Bij de onderhandelingen zal de gemeente zich te allen tijde minimaal laten vertegenwoordigen door ten minste twee gemeentebambtenaren. Situaties waarbij de gemeente in onderhandeling treedt zijn:

- *Projectgebonden aan- of verkoop van onroerende zaken*

Vanuit een gemeentelijk project is er een aanleiding voor de aankoop- of verkoop van een onroerende zaak aan/van derden. De aankoop draagt bij aan het bereiken van de gestelde doelstellingen in het project.

- *Lopende erfpachtovereenkomsten*

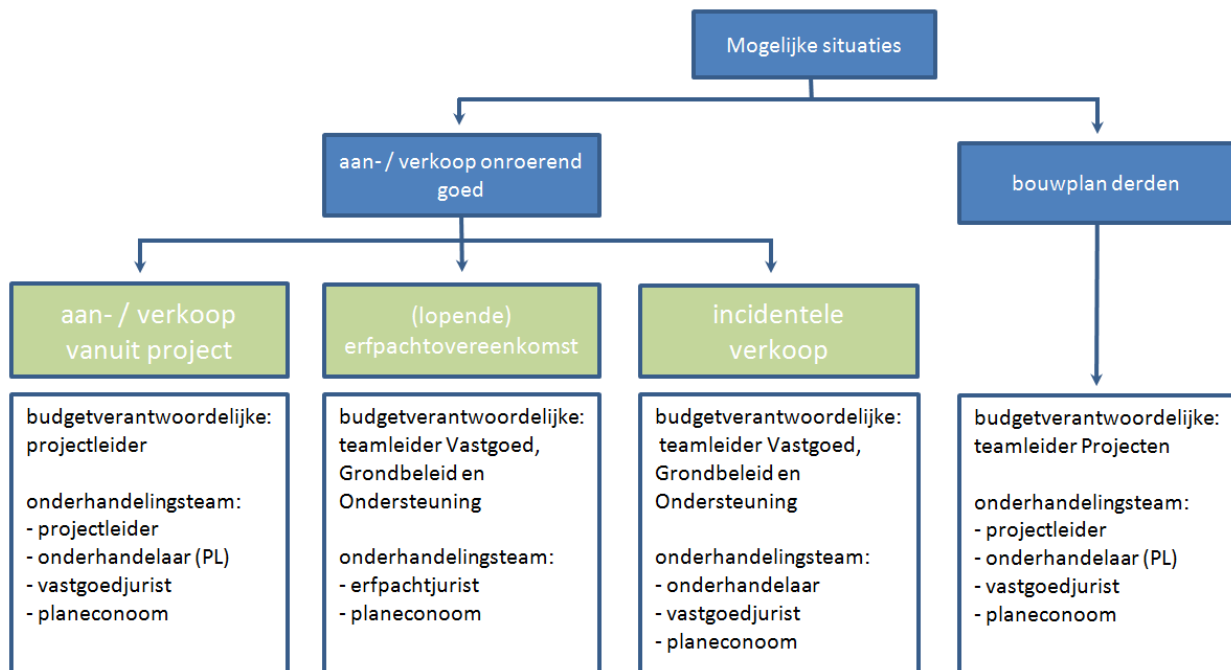
Er is een wens van een derde om een bestaande erfpachtovereenkomst te wijzigen of het betreft de verkoop van onroerend goed dat binnen het beleid van de Nota Snippergroen valt.

- *Incidentele verkoop van onroerende zaken*

Er is sprake van een niet projectgebonden aanleiding voor verkoop van onroerend goed en er is geen wijziging van de bestemming nodig voor de verkoop.

- *Bouwplan derden*

Er is sprake van een bouwplan door derden die niet binnen de vigerende bestemming gerealiseerd kan worden. Dit wordt aangemerkt als een particulier initiatief.



Figuur 5: Samenstelling onderhandelingsteam

Dossievorming is bij aan- of verkoop van onroerend goed van wezenlijk belang, zeker gelet op de procedures die in bepaalde gevallen gevoerd worden (Wet voorkeursrecht gemeenten of de Onteigeningswet). Gedurende de onderhandelingen houdt het onderhandelingsteam notulen bij van het verloop van de gesprekken, en een besluitenlijst. In de notulen worden alle afspraken vastgelegd die tot dat moment tussen partijen zijn overeengekomen. In ieder overleg worden de notulen van het voorgaande overleg (al dan niet gewijzigd) vastgesteld.

- Voor iedere onderhandeling stelt de gemeente een onderhandelingsteam samen, waarbij de aanleiding voor de onderhandeling bepalend is voor de samenstelling van het team.
- Tijdens de onderhandelingen zal de gemeente zich ten allen tijde laten vertegenwoordigen door ten minste twee gemeenteambtenaren.
- Van de onderhandelingsgesprekken worden notulen bijgehouden waarin alle afspraken worden vastgelegd die tot dat moment tussen partijen zijn overeengekomen. De notulen worden in ieder volgend overleg (al dan niet gewijzigd) vastgesteld.

Besluit tot het aangaan van de overeenkomst

Het college van Burgemeester en Wethouders is bevoegd om te besluiten over privaatrechtelijke rechtshandelingen op basis van art. 160 lid 1 sub e van de Gemeentewet. Besluitvorming door een ambtenaar of afzonderlijke wethouder met betrekking tot het aangaan van een privaatrechtelijke overeenkomst kan alleen als deze persoon daartoe bevoegd is middels een mandaat. Ontbreekt een rechtsgeldig besluit van het bevoegde orgaan om de overeenkomst aan te gaan, dan komt de overeenkomst in beginsel niet tot stand.

Opschortende voorwaarden

Het onderhandelingsteam onderhandelt altijd onder voorbehoud van besluitvorming door het college. Voorwaarde is wel dat het college geen, of geen indringende bemoeienis heeft gehad met de inhoud van de onderhandelingen, omdat anders goedkeuring van de overeenkomst mogelijk niet meer onthouden kan worden.

Bij ingrijpende gevolgen voor de gemeente zal het college op grond van art. 169 lid 4 van de Gemeentewet wachten met besluitvorming totdat de gemeenteraad haar wensen en bedenkingen kenbaar heeft gemaakt. In bepaalde gevallen kan het college zijn bevoegdheid verbinden aan de instemming door de gemeenteraad door dit expliciet te besluiten. Dit zal aan de contractpartner expliciet kenbaar worden gemaakt.

Mandaat

Het besluit tot mandatering van een persoon wordt schriftelijk genomen en vastgelegd in het mandaat- en volmachtregister van de gemeente. Dit mandaat- en volmachtregister is gepubliceerd op de website van de Gemeente Schiedam. In het handelsregister van de Kamer van Koophandel zijn de volmachten tot het verrichten van privaatrechtelijke rechtshandelingen opgenomen (zie art. 16a van de Handelsregisterwet 2007).

De burgemeester is op grond van art. 171 Gemeentewet bevoegd om namens de gemeente overeenkomsten te ondertekenen. Ook deze bevoegdheid kan aan een ambtenaar of wethouder worden overgedragen en wordt een *volmacht* genoemd. Op het volmacht zijn de regels van mandaat van toepassing, conform art. 10:12 van de Algemene wet bestuursrecht.

- Om de schijn van bevoegdheid tot het aangaan van privaatrechtelijke overeenkomsten te voorkomen, zal gedurende onderhandelingen met betrekking tot vastgoedtransacties tussen de gemeente en derden, géén incompleet college van Burgemeester en Wethouders aanwezig zijn. Dit is wel mogelijk als de aanwezige collegeleden voor de onderhandeling gemandateerd zijn middels een collegebesluit.

7.2 Contractvormen

Nadat een initiatief als voldoende kansrijk is beoordeeld door de gemeente komt een fase waarin de gemeente afspraken wil maken met de private partij. Afhankelijk van de belangen is de aard van de overeenkomst en de daarin te verwerken afspraken verschillend. Een belangrijke aspect hierin is het grondeigendom, maar ook de vraag of de gemeente bereid is risico te nemen of te investeren. Er zijn verschillende vormen van overeenkomsten die worden gebruikt om afspraken tussen de gemeente en andere partijen vast te leggen. Daarbij zal altijd sprake zijn van maatwerk. In de overeenkomsten worden een aantal vaste onderwerpen opgenomen, zoals:

- Doelstelling van de overeenkomst
- Einddatum
- Kostenverdeling
- Prijspeil
- Indexeringspercentage (indien van toepassing)
- Termijnen
- Vergoedingen (indien van toepassing)
- Garanties (bankgarantie)
- Ontbindende voorwaarden
- Afscheidsregeling
- Verbod op overdracht van de overeenkomst

Bankgarantie

Om te voorkomen dat de gemeente financiële schade leidt als gevolg van het niet nakomen van verplichtingen door de andere contractpartij(en), zal de gemeente in voorkomende gevallen vragen om een onherroepelijke, onvoorwaardelijke en op eerste aanzeggen van de gemeente inroepbare bankgarantie. Een bankgarantie is een overeenkomst tussen een bank en de contractpartner van de gemeente. De bank verplicht zich daarmee tot het betalen van een bedrag aan een de gemeente op het moment dat de contractpartij zijn verplichtingen niet nakomt en de gemeente om uitbetaling vraagt. Tegenover de garantie van de bank staan kosten voor de contractpartner van de gemeente, die daardoor kan worden beperkt in de kredietruimte. Desalniettemin is een dergelijke garantie in veel gevallen gewenst, gelet op de financiële risico's die de gemeente loopt. De bankgarantie kan in diverse overeenkomsten aan de orde komen, vooral waar het kostenverhaal of het realiseren van grondopbrengsten betreft.

Een andere vorm van zekerheidsstelling die nogal eens wordt toegepast bij gebiedsontwikkeling is een concern-garantie. Dit is een verklaring waarbij de moederverenootschap (of een andere groepsmaatschappij) zich garant stelt voor de verplichtingen van de dochterverenootschap. In het algemeen biedt de bankgarantie meer zekerheid voor de begunstigde, in dit geval de gemeente. Bovendien is de procedure om over te gaan tot inroepen van een bankgarantie vaak eenvoudiger.

- **Als het door de gemeente Schiedam noodzakelijk wordt geacht om aanvullende zekerheden te verkrijgen omtrent de nakoming van de verplichtingen door de andere contractpartij, dan zal zij vragen om een onherroepelijke, onvoorwaardelijke en op eerste aanzeggen van de gemeente inroepbare bankgarantie.**
- **De bankgarantie geniet nadrukkelijk de voorkeur van de gemeente boven andere zekerheidsstellingen. Als een bankgarantie niet tot de mogelijkheden behoort, zal een andere zekerheidsstelling worden gewogen op risico's en doelstelling en expliciet aan het college ter besluitvorming worden voorgelegd.**

Meest voorkomende overeenkomsten

De meest voorkomende overeenkomsten worden in onderstaande tekst toegelicht.

- *Anterieure en posterieure overeenkomst*

Beide overeenkomsten worden toegepast bij ontwikkelingen van particulieren, waarbij de gemeente (nu en in de toekomst) geen grondeigendom heeft. Beide overeenkomsten zijn reeds

behandeld in paragraaf 6.4 *Sturing en beheersing faciliterend grondbeleid*. Dit zijn in principe altijd maatcontracten.

- *Intentieovereenkomst /grondreserveringsovereenkomst*

Als de gemeente bij een private ontwikkeling geheel of gedeeltelijk grondeigenaar is, kan zij besluiten om een intentieovereenkomst aan te gaan met een particuliere partij. Dit doet de gemeente als zij nog onderzoeken wenst uit te (laten)voeren omtrent de maatschappelijke, financiële of ruimtelijke haalbaarheid, milieuonderzoek, infrastructuur, archeologie, natuur en andere zaken die voortvloeien uit gebruikelijk planonderzoek. In de intentieovereenkomst worden hierover afspraken vastgelegd. Aan de hand van de onderzoeksresultaten staat het de partijen meestal vrij om verder te gaan met de ontwikkeling of er mee te stoppen. Het plan gaat dan niet door, of wordt in een andere vorm opnieuw onderzocht. Intentieovereenkomsten hebben een wat algemener karakter, al is er altijd sprake van enig maatwerk. In het verlengde van de intentieovereenkomst wordt vaak een grondreservering overeengekomen. Op de grondreservering wordt verder ingegaan in paragraaf 7.3.

- *Verwervingsovereenkomsten*

De gemeente koopt, of komt tot minnelijke onteigening (koopovereenkomst op basis van vastgestelde schadeloosstelling), of tot onteigening. Een variant is een ruilvereenkomst, zodat een gunstigere verkaveling bereikt kan worden.

- *Bouwclaimovereenkomst*

Binnen deze overeenkomst koopt de gemeente grond van private partijen en geeft vervolgens bouwclaims af aan deze partijen. Het exploitatierisico ligt daarna bij de gemeente. Een variant is de bouwclaimovereenkomst waarbij de gemeente alleen fiscaal bouwrijp maakt.

- *Uitgifte- of ontwikkelovereenkomst*

Als alle onderzoeken zijn gedaan en de uitkomsten geven aanleiding om een volgende stap te zetten, dan wordt onderhandeld over het verdere verloop van de ontwikkeling. Daaronder vallen de voorwaarden voor de verkoop van de gronden van de gemeente aan de marktpartij. Een succesvolle onderhandeling resulteert in een ontwikkelovereenkomst. In de ontwikkelovereenkomst komen aanvullend op de eerder genoemde onderwerpen ook aan de orde:

- Waardering grond (op basis van taxatie, of in geval van een aanbesteding de uitkomst hiervan)
- Moment van afname van de grond
- Reserveringsvergoeding (zie volgende paragraaf voor nadere toelichting)
- Fiscale levering
- Onderlinge verdeling van de werkzaamheden

7.3 Grondreservering

In bepaalde gevallen heeft een ontwikkelende partij de wens om een kavel te reserveren voor een mogelijke toekomstige ontwikkeling. Het is dan gebruikelijk om in de overeenkomst met ontwikkelaars afspraken op te nemen over het betalen van een reserveringsvergoeding. De reserveringsvergoeding is bedoeld als financiële prikkel, en ziet toe op een redelijke opbrengst voor de gemeente en voorkomt dat er een situatie van ongeoorloofde staatsteun ontstaat.

In deze paragraaf worden de kaders beschreven die moeten leiden tot een eenduidig reserveringsbeleid. De volgende onderwerpen worden nader toegelicht:

- reserveringstermijnen
- reserveringsvergoedingen
- prijsaanpassingen die over een jaarschijf heengaan

Reserveringstermijnen

De marktpartij krijgt standaard een kosteloze reserveringsperiode van 6 maanden aangeboden. Voordat de kosteloze reserveringsperiode afloopt deelt de gemeente aan de marktpartij mee dat de reserveringstermijn verloopt. Indien er na de kosteloze reserveringsperiode van 6 maanden geen verlenging plaatsvindt, dan eindigt de grondreservering van rechtswege. Mocht dezelfde rechtspersoon een nieuwe reservering willen, dan komt deze niet meer in aanmerking voor een kosteloze reserveringsperiode, maar moet er meteen bij aanvang een vergoeding betaald worden.

Als de marktpartij de reservering wenst te verlengen en de gemeente kan hiermee instemmen, dan volgt een betaalde reservering. De betaalde reservering kent ook een maximale duur van 6 maanden, gelijk aan de eerste periode. Na het verlopen van de betaalde reserveringsperiode moet worden overgegaan tot contractvorming. Lukt dat niet, of wenst de marktpartij niet tot een overeenkomst te komen, dan vervalt de reservering op de kavel. In beide gevallen is de marktpartij verplicht om de reserveringsvergoeding te betalen. Het college kan besluiten tot verlenging van de termijnen voor de reservering en aanvullende periodes van verlenging.

Reserveringsvergoeding

De betaalde verlenging van de reservering kent een maximale duur van 6 maanden. Als basis voor de reserveringsvergoeding wordt de grondwaarde voor de beoogde functie gebruikt. De reserveringsvergoeding wordt vervolgens bepaald door de grondwaarde van de beoogde toekomstige functie te vermenigvuldigen met de reserveringsrente. De reserveringsrente is gelijk aan het percentage voor de bepaling van de erfpachtcanon in de gemeente Schiedam. Ten slotte wordt de reserveringsvergoeding aangepast naar de looptijd van de reservering, aangezien het canonpercentage gebaseerd is op 365 dagen. In een formule ziet dit er als volgt uit:

$$\text{Reserveringsvergoeding} = \text{grondwaarde} * \text{reserveringsrente} * (\text{aantal dagen}/365)$$

Prijsaanpassingen

Als de betaalde reserveringsperiode doorloopt tot in het volgende jaar, dan zal de reserveringsvergoeding voor de periode in dat jaar worden geïndexeerd op basis van de CPI-index alle huishoudens.

7.4 Contractmanagement

Het beheer van lopende contracten is van groot belang voor het beheersen van de risico's. Het is daarom van belang dat er structureel voldoende aandacht voor het contractmanagement en dossiervorming is, zodat rechten en verplichtingen goed in beeld blijven en hier tijdig op wordt geacteerd. Er vindt een koppeling plaats tussen de risicoanalyse en de contractuele rechten en verplichtingen. Deze worden in de risicoanalyse verwerkt tot risico's en kansen.

Het contractmanagement is belegd bij de contractmanager.

- Na het sluiten van een overeenkomst voor gebiedsontwikkeling worden de rechten en verplichtingen in beeld gehouden door adequaat contractmanagement.
- Na het sluiten van de overeenkomst wordt er een koppeling gemaakt met de risicoanalyse voor het project, waarin de rechten en verplichtingen als risico's en kansen worden verwerkt.

8 Overzicht oud vs nieuw beleid

| OUD vs NIEUW beleid | | |
|--|--|--|
| Toelichting op de Kadernota Grond: deel I Grondbeleid | | |
| Beleidsregel | was | wordt |
| Grondpolitiek | Waar toereikend passief grondbeleid, daar waar nodig en mogelijk actief grondbeleid | De gemeente treedt faciliterend op, tenzij haar beleidskaders en programma om actief beleid vragen |
| Besluit start project | De start van een project wordt gemarkeerd door het zogenoemde onderzoeksbesluit dat, indien er sprake is van onderhandelingen met derden, vertrouwelijk van aard is. In dat besluit wordt tevens gevraagd een voorbereidingskrediet te voteren. Besluitvorming ligt bij het college of raad. | Geen beleidsregel meer. Onderdeel van en verwoord in procedurebeschrijving projectmatig werken. |
| Besluit openen grondexploitatie | Nieuwe grondexploitaties en tussentijdse herzieningen worden met alle gevolgen voor de gemeente voorgelegd aan het college en de raad ter goedkeuring en vaststelling. | Idem |
| | Er wordt voorafgaande aan de ontwikkeling en realisatie een ontwikkelbesluit genomen waarin tevens de grondexploitatie vastgesteld wordt. | Idem |
| Besluit openen NIEGG | Het openen van een NIEGG is een bevoegdheid van de gemeenteraad. Het college doet een voorstel tot het openen van de NIEGG. De verantwoording over de bestedingen en de voortgang van de planvorming vindt plaats in het MPG | Idem |
| Aanbestedingen | Conform aanbestedingsbeleid Gemeente Schiedam. Gronden worden verkocht tegen marktwaarde om te voldoen aan de Europese regelgeving. | Wijze van handelen onveranderd, niet als aparte beleidsregel opgenomen. |
| Kostenverhaal | Bij particuliere ontwikkelingen streeft de gemeente er naar voor de gemeente ten minste kostenneutraal te werken | Idem |
| | De gemeente staat bij particuliere exploitatie het privaatrechtelijke spoor (anterieure overeenkomst) van kostenverhaal voor. Indien via de privaatrechtelijke weg het kostenverhaal niet verzekerd kan worden, wordt de publiekrechtelijke weg gevolgd. | Idem |
| Samenwerkingen | De gemeente kiest op strategische wijze voor een samenwerkingsvorm (PPS) die past bij het project dat aan de orde is. | Wijze van handelen onveranderd, niet als aparte beleidsregel opgenomen. |
| | De keuze van contractpartijen geschiedt met inachtneming van de nationale en Europese regelgeving, algemene beginselen van behoorlijk bestuur en | Wijze van handelen onveranderd, niet als aparte beleidsregel opgenomen. |

| | | |
|--|--|--|
| | voorts transparant, openbaar en non-discriminatoir. | |
| Verwervingsplan ⁵ | Voor een locatie waarin nog verworven moet worden, wordt een <u>vertrouwelijk</u> verwervingsplan opgesteld, waarin ook de strategische inzet van voorkeursrecht en onteigening wordt meegenomen. Dit plan wordt jaarlijks bijgesteld bij de herziening van de grondexploitaties en wordt <u>vertrouwelijk</u> ter besluitvorming voorgelegd aan het college en de raad. | Idem, maar geheim ter besluitvorming in plaats van vertrouwelijk. |
| Prijzenboek | De gemeente stelt een prijzenboek op voor het bouwrijp en woonrijp maken, dat gebaseerd is op het kwaliteitshandboek openbare ruimte. | Idem |
| Rapportage | Er wordt ieder jaar een MPG opgesteld op basis van de grondexploitaties. | Idem, Meerjarenperspectief Grondexploitaties wordt mogelijk Meerjarenperspectief Gebiedsontwikkelingen. |
| | Van elke grondexploitatie en herziening wordt een bestcase, basecase en worstcase gemaakt die gebruikt zullen worden om het weerstandsvermogen te bepalen. | Idem |
| Tussentijdse herzieningen | Er wordt een tussentijdse herziening aan de raad aangeboden bij: -Een (kader)wijziging een kosteneffect heeft van meer dan € 250.000,- of als het totaal van de kosten met meer dan 10% worden overschreden; -Een (kader)wijziging een opbrengsteneffect heeft van meer dan € 250.000,- of als het totaal van de opbrengsten met meer dan 10% wordt overschreden; -Een (kader)wijziging van kosten en/of opbrengsten een effect op netto contante waarde heeft van meer dan € 250.000,- | Er wordt een tussentijdse herziening aan de raad aangeboden bij: • Een afwijking van 10% op de kosten en/of opbrengsten, met een effect van minimaal €100.000; • Een afwijking op de kosten en/of opbrengsten met een effect van meer dan € 250.000; • Een afwijking op saldo van kosten en opbrengsten met een effect van meer dan € 250.000. De afwijkingen worden gewaardeerd op contante waarde. |
| *NIEUW* Beoordeling initiatieven gebiedsontwikkeling | Geen beleidsregel | <ul style="list-style-type: none"> - Toetsing aan beleid - Beoordeling door programmamanagement - Bij positieve uitkomst ambtelijke verkenning en besluitvorming door gemeentebestuur |
| *NIEUW* Risico-management | Geen beleidsregel | <ul style="list-style-type: none"> - Uitgewerkte risico- en kansanalyse voor iedere gebiedsontwikkeling - Saldo van risico's en kansen wordt afgedekt binnen de gemeentelijke risicoreserve |

⁵ In het nieuwe beleid vindt de besluitvorming over het verwervingsplan in het geheim plaats. In de voorgaande Nota Grondbeleid 2009-2014 vond de besluitvorming plaats onder vertrouwelijkheid. De intentie waarvoor beide termen in dit kader worden gebruikt is hetzelfde. Door geheimhouding op de besluitvorming te leggen wordt voorkomen dat de Gemeente Schiedam financiële schade leidt als gevolg van het openbaar worden van informatie.

| | | |
|---|----------------------|---|
| | | <ul style="list-style-type: none"> - Voor grondexploitaties geldt dat risico's groter dan 50% in de begroting van de grondexpl. worden meegenomen. Dit is niet van toepassing bij kansen. Deze mogen pas bij realisatie van de gewenste gebeurtenis worden verwerkt in de begroting. - Voor andere gebiedsontwikkelingen geldt dat risico's groter dan 90% in de begroting van het project moeten worden opgenomen. |
| *NIEUW* Winstneming | Geen beleidsregel | <ul style="list-style-type: none"> - Pas na realisatie van 50% van de grondexploitatie - Alleen dat deel van de gerealiseerde winst dat hoger is dan de nog te realiseren opbrengsten |
| *NIEUW* Input grond-exploitaties | Geen beleidsregel(s) | <ul style="list-style-type: none"> - Planontwikkeling: 20% plankosten, 15% VTU - Onvoorzien in samenspraak met civieltechnisch adviseurs - Verwerving: verwervingsplan - Civieltechniek: civieltechnisch prijzenboek - Parameters: jaarlijks Grondprijzenbrief |
| *NIEUW* Afsluiten grond-exploitatie en nacalculatie | Geen beleidsregel | <ul style="list-style-type: none"> - Afsluiten van grondexploitatie is een raadsbevoegdheid. - Bij afsluiting wordt een nacalculatie uitgevoerd op kosten, opbrengsten, fasering en normen. |
| *NIEUW* Bovenwijkse voorzieningen | Geen beleidsregel | <ul style="list-style-type: none"> - In de begroting grondexploitatie bij grootste profijt en causaliteit. Andere profijtgebbenden wordt waar mogelijk om een bijdrage gevraagd. |
| *NIEUW* Onderhandeling | Geen beleidsregel | <ul style="list-style-type: none"> - Onderhandelingsteam - Minimaal twee gemeentebtenaren |
| *NIEUW* Mandatering aangaan overeenkomsten | Geen beleidsregel | Om de schijn van bevoegdheid tot het aangaan van privaatrechtelijke overeenkomsten te voorkomen, zal gedurende onderhandelingen met betrekking tot vastgoedtransacties tussen de gemeente en derden, géén incompleet college van Burgemeester en Wethouders aanwezig zijn. Dit is wel mogelijk als de aanwezige collegeleden voor de onderhandeling gemandateerd zijn middels een collegebesluit. |
| *NIEUW* Bankgarantie | Geen beleidsregel | <ul style="list-style-type: none"> - Gemeente vraagt bankgarantie als aanvullende zekerheden gewenst zijn. |

| | | |
|---|-------------------|--|
| | | <ul style="list-style-type: none"> - Bankgarantie heeft nadrukkelijk de voorkeur boven andere zekerheidsstellingen |
| *NIEUW* Reserverings- vergoeding | Geen beleidsregel | <ul style="list-style-type: none"> - Eerste zes maanden kosteloos - Zes daaropvolgende maanden betaald tegen een percentage gelijk aan het canonpercentage en berekend over de grondwaarde van de nieuwe functie - Indexatie bij jaarovergang - College kan besluiten af te wijken van de kaders rondom de reserveringsvergoeding. |
| *NIEUW* Contract- management | Geen beleidsregel | <ul style="list-style-type: none"> - Volgen van rechten en verplichtingen door gemeentelijk contractmanagement - Koppeling van de rechten en verplichtingen met de risicoanalyse |