



# Nota Grondbeleid



**GEMEENTE OLDEBROEK**







## INHOUDSOPGAVE

<b>1. Inleiding</b>	<b>5</b>
1.1 Aanleiding voor actualisatie van de Nota Grondbeleid	5
1.2 Opbouw beleidsnotitie	6
<b>2. Grondbeleid in haar context</b>	<b>7</b>
2.1 Wet en regelgeving	7
2.2 Visie gemeentelijk grondbeleid	9
2.3 Strategieën	11
<b>3. Type grondbeleid: Actief en/of facilitair</b>	<b>13</b>
3.1 Evenwichtige situatie of noodzakelijk ingrijpen	13
3.2 Actief of facilitair: de regierol	14
3.3 Actief of facilitair: de productierol	15
3.4 Het grondbeleid: verleden	16
3.5 Conclusie: Toekomstig grondbeleid	16
<b>4. Regisserend ontwikkelen</b>	<b>19</b>
4.1 Algemeen	19
4.2 Projecten "SMART" formuleren	19
4.3 Normatieve financiële kaders	19
4.4 vroegtijdig Kostenverhaal	19
4.5 Privaat spoor: anterieure Overeenkomsten	20
4.6 Publiek spoor: het exploitatieplan	21
4.7 Marktgericht handelen	21
<b>5. Verwerving</b>	<b>23</b>
5.1 Redenen voor verwerving	23
5.2 Verwerving	23
5.3 Verwervingsinstrumenten	24
5.4 Interne levering	24
5.5 Taxatie en hertaxatie	25
<b>6. Vervreemding</b>	<b>27</b>
6.1 Algemene Voorwaarden	27
6.2 Grondprijzenbeleid	27
6.3 Antispeculatie beding	28
6.4 Vastgoed	29
6.5 Erfpacht	30
<b>7. Grondexploitatie</b>	<b>33</b>
7.1 Algemeen	33
7.2 Richtlijnen voor het opstellen van grondexploitatiebegrotingen	33
7.3 Richtlijnen voor het opstellen van een exploitatieplan	35
7.4 Reserve Algemeen Grondbedrijf (RAG)	35
<b>8. Risicobeheersing en transparantie</b>	<b>39</b>
8.1 Risicomanagement	39
8.2 Mandatering	39
8.3 Het Meerjaren Programma Grondbedrijf (MPG)	40
8.4 Planning- en controlcyclus	40
8.5 Verantwoording	41
<b>9. Aanvullende beleidsdocumenten</b>	<b>43</b>
9.1 Nota Grondprijzenbeleid	43
9.2 Ambtelijke uitvoeringsnotitie grondbeleid	43
9.3 Taxatieprotocol	43
9.4 Algemene Bepalingen voor uitgifte in erfpacht	43
<b>10. Bijlagen</b>	<b>45</b>



## 1. INLEIDING

### 1.1 AANLEIDING VOOR ACTUALISATIE VAN DE NOTA GRONDBELEID

Oldebroek is een aantrekkelijke rustige woongemeente. Deze positie wil zij graag behouden. Om de kwaliteiten en het karakter van het gebied te bewaren, is men zich ervan bewust dat de mogelijkheden voor uitbreiding van wonen en werken beperkt zijn. De gemeente is dan ook van mening dat kwaliteit boven kwantiteit moet gaan. Behoud van bestaande waarden is belangrijker dan grootschalige nieuwbouw en, als dat nodig is, wordt aan wonen prioriteit gegeven boven werken. Er moet gebouwd worden voor de lokale woningbehoefte (Bron: Ruimtelijke Structuurvisie 2030).

Het gemeentelijk grondbeleid speelt een grote rol bij het realiseren van deze bovenstaande ambitie. Grond is een belangrijk middel om het gemeentelijk beleid op het gebied van ruimtelijke ordening, volkshuisvesting, (gemeentelijke) ruimteveragende voorzieningen en economische zaken vorm te geven. Het "(mede) exploiteren" van grond is dan ook een belangrijke gemeentelijke taak. Zowel in beleidsinhoudelijk als in financieel opzicht.

Met de uitvoering van het grondbeleid wordt beoogd uit- en inbreidingslocaties, herstructureringsgebieden en functieveranderingslocaties te realiseren met een zo gunstig mogelijk maatschappelijk en financieel eindresultaat door bouwrijpe grond aan te bieden. Het vigerend grondbeleid ligt vast in de Nota Grondbeleid gemeente Oldebroek 2005 die in september 2006 is vastgesteld door de raad. In de afgelopen periode hebben echter allerlei ontwikkelingen plaatsgevonden die het noodzakelijk maken deze nota Grondbeleid te actualiseren.

#### 1.1.1 GEWIJZIGDE WETGEVING

Op 1 juli 2008 is de Wet ruimtelijke ordening van kracht geworden. Door de invoering van deze wet en de invoering van het daarbij behorende Besluit ruimtelijke ordening hebben gemeenten nieuwe instrumenten gekregen om het grondbeleid uit te kunnen voeren. Daarnaast kunnen bestaande instrumenten anders worden ingezet waardoor gemeenten meer regie kunnen voeren bij ruimtelijke ontwikkelingen. Het beleid van de gemeente moet daarop worden aangepast.

#### 1.1.2 DE GROEI VOORBIJ

Daarnaast zijn veranderingen in het ruimtelijke beleid reden om de nota Grondbeleid te herzien. Het grondbeleid dat de laatste jaren is gevoerd was vooral gericht op het ontwikkelen van onbebouwd gebied, de zogenaamde uitbreidingslocaties. Het grondbeleid bestond uit het verwerven van, meestal zo goed als onbebouwde gebieden, het in eigen beheer bouw- en woonrijp laten maken van de grond en het uitgeven van de grond aan particulieren en ontwikkelaars die de plannen (vooral woningbouw) van de gemeente verder realiseerden.

Door kwantitatieve beperkingen, zowel landelijk als provinciaal, wordt het steeds moeilijker om nieuwe woningbouwlocaties en bedrijventerreinen in de vorm van uitbreidingslocaties te realiseren. De al bekende plannen zullen tot ontwikkeling komen, maar daarna zullen waarschijnlijk de meeste nieuwe plannen uit herstructureringsgebieden en inbreidingslocaties bestaan. De gemeente zal van ontwikkelgemeente steeds meer overgaan naar beheersgemeente.

**Figuur 1: Citaat Ruimtelijke Structuurvisie 2030**

*"Oldebroek is een aantrekkelijke rustige woongemeente. Deze positie wil zij graag behouden. Om de kwaliteiten en het karakter van het gebied te bewaren, is men zich ervan bewust dat de mogelijkheden voor uitbreiding van wonen en werken beperkt zijn. De gemeente is van mening dat kwaliteit boven kwantiteit moet gaan. Behoud van bestaande waarden is belangrijker dan grootschalige nieuwbouw en, als dat nodig is, wordt aan wonen prioriteit gegeven boven werken. Er moet gebouwd worden voor de lokale woningbehoefte."  
(Bron: Ruimtelijke Structuurvisie 2030)*

### 1.1.3 DE HERSTRUCTURERINGS- EN INBREIDINGSOPGAVE

De ontwikkelopgave voor de komende jaren is door alle genoemde wijzigingen van een heel andere orde dan de gemeente tot op heden gewend was.

Herstructurerings- en inbreidingsprojecten zijn vaak complex omdat deze zich afspelen in bestaande bebouwde gebieden, waar meerdere partijen aanwezig zijn (eigenaren, omwonenden en andere belanghebbenden) en waar de gemeente zelf vaak geen positie heeft. De ruimtelijke randvoorwaarden zijn vaak veel stringenter, omdat er al woningbouw is en de hele infrastructuur van wegen, water, kabels en leidingen er al ligt. De kosten voor ontwikkeling zijn relatief gezien hoger en daarnaast brengen inbreidings- en herstructureringsprojecten vaak meer risico's met zich mee.

## 1.2 OPBOUW BELEIDSNOTITIE

De opbouw van de nota Grondbeleid is als volgt:

- Hoofdstuk 1 van de nota Grondbeleid beschrijft de aanleiding om de nota Grondbeleid te herzien.
- Hoofdstuk 2 geeft de context weer waarbinnen het grondbeleid zich afspeelt;
- In hoofdstuk 3 wordt weergegeven welke vormen van grondbeleid zouden moeten worden ingezet voor de verschillende complexen van het grondbedrijf;
- Hoofdstuk 4 beschrijft op welke wijze de gemeente de meeste regie kan houden op ruimtelijke ontwikkelingen;
- In hoofdstuk 5 wordt weergegeven op welke wijze verwervingen plaats kunnen vinden en hoe de gemeente daar mee wenst om te gaan;
- In hoofdstuk 6 staat weergegeven hoe de gronden moeten worden uitgegeven;
- Hoofdstuk 7 behandelt de opzet van gemeentelijke grondexploitaties en de wijze waarop moet worden omgegaan met de Reserve Algemeen Grondbedrijf;
- Risicobeheersing en transparantie van het grondbedrijf zijn de onderwerpen die worden besproken in hoofdstuk 8;
- In hoofdstuk 9 wordt aangegeven welke beleidsdocumenten aanvullend moeten worden opgesteld om een goede uitvoering van het grondbeleid te kunnen garanderen.



## 2. GRONDBELEID IN HAAR CONTEXT

### 2.1 WET EN REGELGEVING

Het grondbeleid is niet iets dat op zichzelf staat. Er zijn wetten en regels waar op het gebied van grondbeleid zeker rekening mee moet worden gehouden. Bijvoorbeeld enkele Europese regels, zoals de "Aanbestedingsplicht voor werken, leveringen en diensten" en de "Staatssteunregeling bij vastgoedtransacties". Daarnaast zijn het echter vooral de landelijke, provinciale en gemeentelijke wet- en regelgeving en beleidsdoelstellingen waar de gemeente op het gebied van grondbeleid rekening mee moet houden.

#### 2.1.1 LANDELIJKE WET- EN REGELGEVING

##### NOTA RUIMTE

De Nota Ruimte is in 2005 vastgesteld door de Tweede Kamer. Het geeft de visie van het kabinet op ruimtelijke ontwikkelingen, ruimtegebruik en de daarbij behorende eigentijdse besturingsfilosofie weer, met als uitgangspunt: decentraal wat kan en centraal wat moet.

Belangrijke punten uit de Nota Ruimte zijn:

- Accentverschuiving van ontwikkelingsactiviteiten van uitleggebieden naar bestaand stedelijk gebied; het gaat daarbij om inbreiding, herstructurering en revitalisering.
- Stimuleren van ontwikkelingen in plaats van het opwerpen van beperkingen.
- Meer nadruk op ontwikkelingsplanologie en minder op toelatingsplanologie.

##### WET RUIMTELIJKE ORDENING (WRO) EN BESLUIT RUIMTELIJKE ORDENING (BRO)

In het vorige hoofdstuk is al aangegeven dat de invoering van de Wet ruimtelijke ordening en het daarbij behorende Besluit ruimtelijke ordening grote gevolgen met zich hebben meegebracht voor het grondbeleid.

De Wro bevat een afdeling grondexploitatie (afdeling 6.4). Die geeft gemeenten nieuwe instrumenten om afspraken te maken over de verdeling van kosten van algemene voorzieningen, nutsvoorzieningen en de inrichting van de openbare ruimte en de mogelijkheid om eisen te stellen bij het bouwrijp maken van een locatie. De wet gaat ervan uit dat een gemeente eerst probeert een privaatrechtelijke overeenkomst te sluiten met particuliere eigenaren. Als dat niet lukt, is de gemeente verplicht met een exploitatieplan de meeste kosten van grondexploitatie te verhalen.

Om de kosten te verhalen kan een gemeente kiezen uit twee typen overeenkomsten met projectontwikkelaars en andere particuliere grondeigenaren, namelijk een anterieure overeenkomst (een overeenkomst die gesloten wordt voordat het exploitatieplan is vastgesteld, in die overeenkomst zijn de partijen niet gebonden aan het exploitatieplan) of een posterieure overeenkomst (een overeenkomst die gesloten wordt na vaststelling van een exploitatieplan, bij een dergelijke overeenkomst moet het exploitatieplan in acht worden genomen).

##### NOTITIE GRONDEXPLOITATIE VAN DE COMMISSIE BBV

De Gemeentewet en de Provinciewet schrijven voor dat gemeenten jaarlijks begrotings- en verantwoordingsstukken moeten opstellen. Het Besluit begroting en verantwoording (BBV) bevat de regelgeving daarvoor. Voor de begroting en verantwoording op het gebied van grondbeleid is door de commissie BBV een "Notitie grondexploitatie" opgesteld.

Deze notitie beschrijft de vormen van grondbeleid, bevat uitgangspunten voor het opstellen van grondexploitaties en gaat in op voorschriften voor niet in exploitatie genomen gronden (NIEGG) en in exploitatie genomen gronden (IEGG).

## 2.1.2 PROVINCIALE EN REGIONALE REGELGEVING

### PROVINCIALE STRUCTUURVISIE

Met de inwerkingtreding van de Wet ruimtelijke ordening per 1 juli 2008 heeft het streekplan Gelderland 2005 de status van structuurvisie gekregen. In deze structuurvisie worden op het gebied van grondbeleid als belangrijkste speerpunten weergegeven:

- Behoud en ontwikkeling van het groenblauwe raamwerk:
  - Beschermen Ecologische Hoofd Structuur;
  - Behouden en versterken van de landschappelijke kernkwaliteiten van waardevolle open gebieden.
- Ontwikkeling van het rode raamwerk door sterke en aantrekkelijke regionale centrumsteden.
- Behoud en ontwikkeling van vitaal platteland en kernen in het multifunctioneel gebied.

### REGIONALE UITWERKING VAN DE PROVINCIALE STRUCTUURVISIE

Door de regiogemeenten (Regio Noord-Veluwe) zijn zoekgebieden voor wonen, werken en landschappelijke versterking aangegeven. Deze gebieden zijn door de provincie geaccordeerd. Tot en met 2015 zijn daardoor de locaties voor wonen en werken veiliggesteld. In de zoekzones voor landschappelijke versterking zal de omgevingskwaliteit worden versterkt.

### DE WOONVISIE GELDERLAND KWALITATIEF WOONPROGRAMMA 2010-2019

In de *Woonvisie Gelderland Kwalitatief Woonprogramma 2010-2019* is daarnaast vastgelegd dat wordt gestreefd naar:

- Het op peil houden c.q. uitbreiden van de bevolking;
- Het bevorderen van particulier opdrachtgeverschap;
- Het vergroten van het aanbod aan levensloopbestendige/nultreden woningen en wijken;
- Uitbreiding van de woningvoorraad in de gemeente Oldebroek met circa 815 woningen tot en met 2020;
- Kwaliteit en duurzaamheid voor de bestaande en nieuwe woningvoorraad.
- Het bevorderen van doorstroming op de woningmarkt.
- Extra aandacht voor een aantal doelgroepen van (woon)beleid:
  - mensen met een laag inkomen;
  - gezinnen met kinderen;
  - ouderen;
  - mensen met een beperking.

### KWALITATIEF WOONPROGRAMMA 2005-2014

De regiogemeenten en de provincie Gelderland hebben het Kwalitatief Woonprogramma 2005-2014 voor de Noord-Veluwe vastgesteld. Dit is een uitwerking van de provinciale Woonvisie. Op basis van een werkprogramma worden de komende jaren lokale en provinciale woningbouwprogramma's en woonvisies gerealiseerd, inclusief de bouw van goedkope huur- en koopwoningen. Daarnaast zijn er afspraken gemaakt over de woonruimteverdeling van huurwoningen.

Voor het grondbeleid moet rekening worden gehouden met de bevolkingsgroei en gezinssamenstelling. Wanneer de bevolkingsgroei omslaat in bevolkingskrimp of wanneer de gezinsverdunning niet meer toeneemt, zal dit gevolgen hebben voor de behoefte aan bouwgrond.

## 2.1.3 LOKAAL BELEID

### BESTUURSAKKOORD 2010-2014

De raadsverkiezingen van 2010 hebben in de gemeente Oldebroek geleid tot wijzigingen in de samenstelling van raad en college van burgemeester en wethouders. De coalitiepartijen Christen-Unie, SGP en CDA hebben in het Bestuursakkoord 2010-2014 voor wat betreft ruimtelijke ontwikkelingen de volgende speerpunten vastgelegd:

- Het bieden van meer transparantie;
- Een grotere rol bij locatieontwikkeling voor burgers en belanghebbenden door hen vroegtijdig te betrekken bij nieuwe ontwikkelingen;
- Een meer proactieve rol en houding van de gemeente, waarbij meer wordt gehandeld vanuit kansen dan vanuit bedreigingen;
- Initiatieven van burgers die zelf, voor eigen rekening, met onderbouwde en besluitvormingsgerede plannen komen, stimuleren en met voorrang behandelen;

- Inzet richten op realisering van het winkelcentrum Oldebroek;
- De planontwikkeling voor een economische opwaardering op de locatie winkelcentrum Wezep bevorderen, waarbij de feitelijke ontwikkeling voor de gemeente zoveel als mogelijk budgetneutraal moet plaatsvinden;
- Voor maatschappelijk gewenste ontwikkelingen op particulier terrein (bijvoorbeeld: de oude melkfabriek, Spakman-Souman en Van Pallandt) zal de gemeente zich de komende vier jaren maximaal inspannen om ontwikkelingen mogelijk te maken met name door randvoorwaarden voor deze ontwikkelingen op orde te hebben en op voorhand duidelijk vast te leggen;
- Projectplannen prioriteren en van een risicoparagraaf voorzien.

#### RUIMTELIJKE STRUCTUURVISIE 2030

Een actuele structuurvisie waarin alle projecten zijn opgenomen is voor grondbeleid van belang. De ruimtelijke structuurvisie is de basis om kosten bij projectontwikkeling te mogen verhalen. Zonder een structuurvisie is het niet mogelijk financiële bepalingen in de overeenkomst over grondexploitatie op te nemen. Daarnaast is de structuurvisie de basis voor het vestigen van een voorkeursrecht.

De huidige ruimtelijke structuurvisie 2030 is opgesteld in 2004. Op dit moment is gestart met het opstellen van een toekomstvisie. Wanneer deze is vastgesteld zal vervolgens de ruimtelijke structuurvisie worden geactualiseerd.

#### VOLKSHUISVESTELIJKE DOELSTELLINGEN

Jaarlijks wordt een 'woningbouwprogramma annex woningbouwkaveluitgifte' opgesteld. Dit programma wordt gebruikt als richtlijn voor de nieuwbouwproductie, de verdeling daarvan over de te onderscheiden bouwsectoren (woningbouwdifferentiatie), de fasering van de woningbouw en de woningbouwkaveluitgifte in de diverse bestemmingsplannen. Het programma is een uitwerking van het provinciale en regionale volkshuisvestingsbeleid en houdt rekening met de bevolkingsgroei en gezinsverdunding.

#### FINANCIËLE DOELSTELLINGEN

De gemeente wil haar financiële positie verder verbeteren. Deze verbetering kan worden bereikt door het reduceren van kosten en het vergroten van inkomsten. Een van de manieren om de inkomsten te vergroten is het genereren van inkomsten uit de grondexploitatie bij locatieontwikkelingen. Er zijn mogelijkheden om ten gunste van financiële doelstellingen het woningbouwprogramma bij te sturen. De mogelijkheden zijn:

- Tempo : versnellen of vertragen;
- Dichtheid : verdichten of verdunnen;
- Segmentering : verschuiven in het programma tussen sociaal en vrije sector;
- Externe projecten : projecten van derden stimuleren of afremmen;

## 2.2 VISIE GEMEENTELIJK GRONDBELEID

Het gemeentelijk grondbeleid speelt een grote rol bij het realiseren van bovengenoemde beleidsdoelstellingen. Om invulling te kunnen geven aan al deze doelstellingen, waarin de (her)ontwikkeling van locaties een grote rol speelt, anticiperend op marktomstandigheden en marktvaart, heeft de gemeente een visie, die is uitgewerkt in onderstaande paragrafen.

### 2.2.1 HET GRONDBEDRIJF ALS ÉÉN VAN DE GROOTSTE GRONDEIGENAREN

Het Grondbedrijf speelt als één van de grootste eigenaren van vastgoed (bouwgrond en bebouwd, strategisch aangekocht vastgoed) een belangrijke rol in de leefbaarheid en herontwikkeling van de woonkernen in de gemeente. Door goed beheer en (her)gebruik van het vastgoed kan worden voorkomen dat de woon- en bedrijfsomgeving verloederd.

### 2.2.2 SAMENSPEL MET ANDERE PARTIJEN

Het krachtenveld dat invloed uitoefent op de ontwikkeling van de (woon)omgeving wordt steeds ingewikkelder. Bestaande en toekomstige bewoners/gebruikers willen meer inspraak hebben en krijgen in de (her)ontwikkeling van de omgeving waarin zij verblijven en die hen het meeste raakt. Daarnaast willen ondernemers actiever betrokken worden bij de directe omgeving van hun bedrijfs-

locaties met uitstraling naar de (woon)omgeving omdat dit invloed heeft op het aantrekkende effect van klanten. Ook ontwikkelaars, beleggers en corporaties willen hun invloed uit kunnen oefenen. De ingewikkelde mix van belangen en competenties vraagt om een goede regie van het ontwikkelproces. De gemeente kan met haar grondbeleid invloed uitoefenen op en sturing geven aan ontwikkelingen in eigen beheer en die van andere partijen, zoals ontwikkelaars, corporaties en ondernemers. Binnen kaders stelt de gemeenteraad het college met het grondbeleid in staat om regisserend en ondernemend deel te nemen aan de ontwikkeling van de woonkernen in Oldebroek. Het grondbeleid kan een middel vormen om de regierol van de gemeente te versterken, om partijen samen te brengen en meer aandacht te geven aan bijzondere ambities die externe partijen niet zelf (kunnen) oppakken. In het kader van processturing, de voortgang van processen en het opstarten van initiatieven is regie voeren belangrijker dan het zelf ontwikkelen van locaties.

De markt speelt een belangrijke rol bij de (her)ontwikkeling van locaties, zowel qua vraag als qua aanbod. Gezien de huidige economische situatie en macro-economische ontwikkelingen is opletendheid geboden.

### 2.2.3 FINANCIËEL RENDEMENT EN RISICOBEBEERSING

De gemeente Oldebroek streeft met het grondbeleid ook een bedrijfsmatig doel na: het stimuleren van gewenste (her)ontwikkelingen, het verhogen van maatschappelijk en financieel rendement en het beheersen van risico's.

Op locaties waar maatschappelijk gewenste ontwikkelingen moeten plaatsvinden is het behalen van een positief (financieel) resultaat niet vanzelfsprekend. Er spelen veel belangen en vaak zijn meerdere partijen aanwezig. De investeringen die plaats moeten vinden zijn meestal niet gering.

Lopende bouwprojecten krijgen steeds vaker te maken met financiële tekorten. Door de toenemende complexiteit van ontwikkelingen en de te verrichten investeringen worden de risico's groter. Mogelijkheden voor de afzet van het product spelen steeds vaker een rol.

Micro-economisch gezien moeten de gemeente en ontwikkelende partijen zoeken naar een balans tussen winst- en verliesgevende ontwikkelingen. De gemeente moet iedere keer opnieuw een financiële afweging maken waarbij de lokale marktomstandigheden bepalend zijn. Waar geld verdiend wordt, ontstaan mogelijkheden voor de realisatie van nieuwe ambities maar ook voor (noodzakelijke) investeringen. Door een toetsing van de programma's van lopende projecten aan de vastgestelde beleidsdoelstellingen kan de keuze om projecten met een eventueel negatief exploitatieresultaat uit te voeren beter worden verantwoord.

Grondexploitaties moeten per saldo winstgevend zijn en risico's moeten beheersbaar zijn. Dit leidt tot de volgende doelen:

- Er wordt, na 2013, een structureel batig saldo van het planresultaat op "In Exploitatie Genomen Gebieden" (IEGG) beoogd;
- Vanaf 2011 worden alle risico's van ruimtelijke ontwikkelingen in kaart gebracht. De resultaten hiervan worden in het risicoprofiel onder gebracht en meegenomen in de bepaling van het beoogde Weerstandsvermogen.

### 2.2.4 HET STIMULEREN VAN GEWENSTE (HER)ONTWIKKELINGEN

Gewenste (her)ontwikkelingen moeten voortvarend worden opgepakt. Doelstelling van de gemeente is, om:

- Alle gemeentelijke vastgoedobjecten die geen breed maatschappelijk belang dienen en waarvan kan worden gesteld dat zij strategisch niet meer bestemd zijn voor gebiedsontwikkeling of herontwikkeling af te stoten.
- Wanneer het maatschappelijk belang een rol speelt, vastgoedinvesteringen van derden onder regie van de gemeente te realiseren, zodat de gemeente voldoende zeggenschap heeft over voorgestane (her)ontwikkelingen vanuit stedenbouwkundig, civieltechnisch en financieel oogpunt;
- In te spelen op kansen tot strategische verwerving van gronden en/of panden die passen binnen de toekomstvisie van de gemeente Oldebroek (gebieds- en/of herontwikkeling);
- Bij ontwikkelprojecten de duur van de verschillende realisatiefasen (initiatief-, definitie-, ontwerp- en voorbereidingsfase) te beperken door meer te sturen op het ontwikkelproces. Er moet

vastgelegd worden wat er gerealiseerd moet worden in een bepaalde fase en wanneer die fase gereed is. Op deze planning moet dan gestuurd worden en er kan alleen gemotiveerd van worden afgeweken.

### 2.2.5 VERHOGEN VAN HET MAATSCHAPPELIJKE RENDEMENT

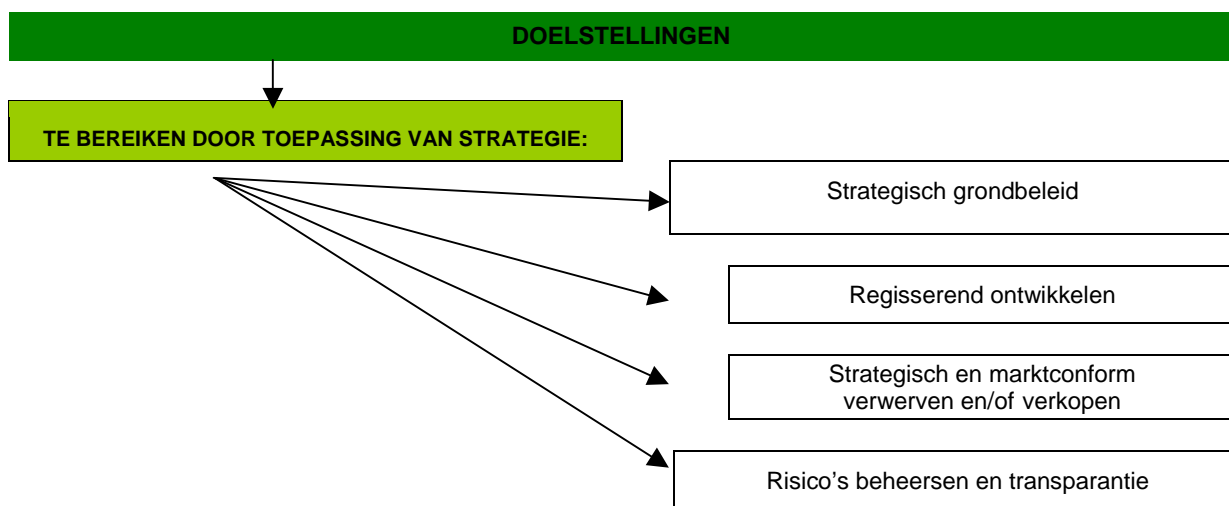
Bijzondere ambities van de gemeente moeten duidelijk worden ingekaderd en bij de initiatieffase van projecten aan ontwikkelende partijen worden meegegeven. Hierbij kan worden gedacht aan een inrichtingsplan openbare ruimte of afspraken over de bouw en het onderhoud van maatschappelijk vastgoed.

## 2.3 STRATEGIEËN

Met de Nota Grondbeleid 2010 wordt beoogd te komen tot heldere kaders en uitgangspunten, waarbinnen de gemeente het (meerjarig) grondbeleid uit kan voeren. Om de doelstellingen te bereiken worden de volgende strategieën toegepast:

- De gemeente Oldebroek gaat het grondbeleid strategisch inzetten om haar doelstellingen te halen (hoofdstuk 3 "Type grondbeleid: Actief en/of facilitair").
- De gemeente Oldebroek gaat regisserend ontwikkelen en een regierol vervullen in de ontwikkeling van de gemeente (hoofdstuk 4 "Regisserend ontwikkelen").
- Beter inspelen op kansen tot strategische verwerving en aan- en verkopen tegen marktconforme voorwaarden in het kader van gebiedsontwikkeling en herontwikkeling (hoofdstuk: 5 "Verwerving" en hoofdstuk 6 "Vervreemding").
- De gemeente voert op een bedrijfseconomische manier de grondexploitatie (hoofdstuk 7 "Grondexploitatie").
- De gemeente gaat meer aandacht besteden aan risicobeheersing binnen alle in bezit zijnde gronden en overig vastgoed voor gebieds- en herontwikkeling (hoofdstuk 8 "Risicobeheersing en transparantie").

*Figuur 2: Toe te passen strategieën*





### 3. TYPE GRONDBELEID: ACTIEF EN/OF FACILITAIR

In hoofdstuk 1 en 2 zijn de vertrekpunten voor het grondbeleid van de gemeente weergegeven. In dit hoofdstuk gaat het om de strategie die de gemeente Oldebroek wil voeren op gebied van actief en/of facilitair grondbeleid.

#### 3.1 EVENWICHTIGE SITUATIE OF NOODZAKELIJK INGRIJPEN

Een gemeente voert grondbeleid binnen de context van de markt en marktomstandigheden en de planologische situatie (waarin de beschikbare ruimte schaars of ruim kan zijn). Hierbij kan sprake zijn van een evenwichtige situatie of een situatie waarbij de gemeente noodzakelijk moet ingrijpen.

Een evenwichtige situatie doet zich voor wanneer de markt sterk is en er voldoende ruimte is voor ontwikkelingen (zie figuur 3). Er is tevens sprake van evenwicht wanneer de markt zwak is maar de ruimte voor ontwikkelingen schaars is. In een situatie van evenwicht tussen de markt en de planologische situatie is er geen noodzaak voor de gemeente om actief in te grijpen. De gemeente kan zich in dat geval beperken tot een passieve vorm van grondbeleid en voorwaarden scheppend (faciliterend) reageren op ruimtelijke initiatieven die vanuit de private sector komen.

**Figuur 3: Facilitair grondbeleid**

	Planologische situatie Voldoende beschikbare ruimte	Planologische situatie Schaars beschikbare ruimte
Markt sterk	Stabiel evenwicht	Stagnatie/speculatie
Markt Zwak	Verpaupering	Stabiel evenwicht

Stabiele situatie: geen reden om in te grijpen.

Daarnaast kan het samenspel van markt en de planologische situatie ook tot onevenwichtige en ongewenste situaties leiden (zie figuur 4). Dan ontstaat er een situatie waarin de gemeente genoodzaakt is actie te ondernemen. Dit gebeurt wanneer in een zwakke markt gecombineerd met een ruime aanwezigheid van grond en bestaand vastgoed een situatie ontstaat waarin gebieden verpauperen en de herstructurering niet of onvoldoende door de markt wordt opgepakt.

Ook kan er zich een situatie voordoen waarin de gemeente moet ingrijpen omdat er sprake is van een sterke markt in combinatie met schaarste aan grond en gerealiseerd vastgoed. In deze situatie kan een markt ontstaan waarin speculatie optreedt en doorstroming stagneert.

In deze situaties heeft de gemeente de verantwoordelijkheid om haar instrumentarium op het gebied van grondbeleid in te zetten om verbeteringen te realiseren. Dit betekent dat de gemeente actief beleid moet voeren om haar doelstellingen te realiseren en om maatschappelijk rendement te behalen.

**Figuur 4: Actief grondbeleid**

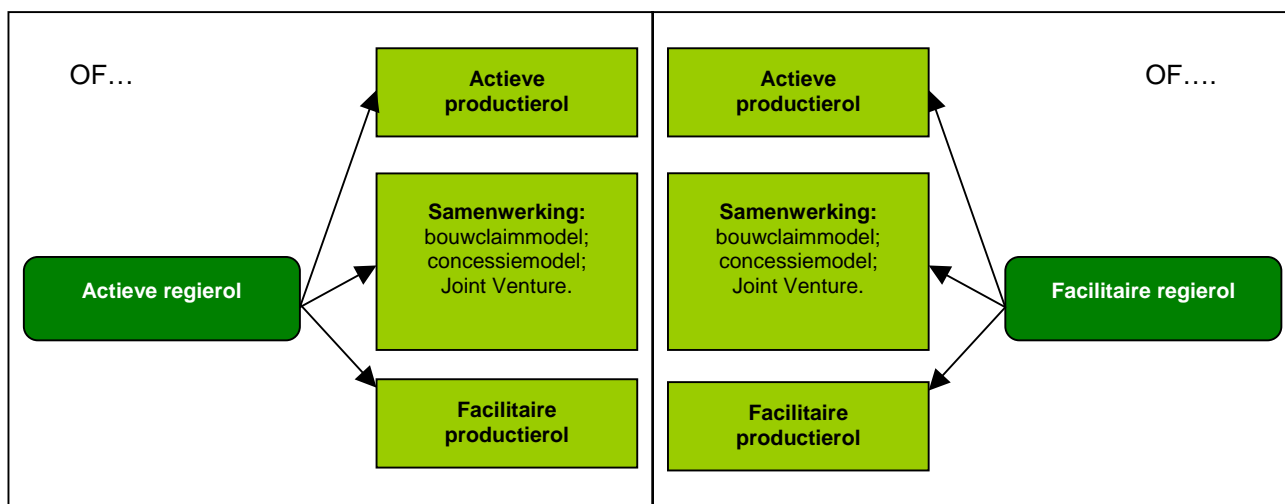
	Planologische situatie Ruim beschikbare ruimte	Planologische situatie Schaars beschikbare ruimte
Markt sterk	Stabiel evenwicht	Stagnatie/speculatie
Markt Zwak	Verpaupering	Stabiel evenwicht

Instabiele situatie: reden om in te grijpen.

### 3.2 ACTIEF OF FACILITAIR: DE REGIEROL

Bij een evenwichtige situatie op de markt kan de gemeente een afwachtende houding aannemen en een facilitair grondbeleid voeren in de vorm van voorwaarden scheppend beleid. Is de marktsituatie niet in evenwicht dan kan het een taak van de gemeente zijn om in te grijpen en een actief grondbeleid te voeren door het voortouw te nemen bij planontwikkeling en/of gronden uit te geven. Het is echter ook mogelijk om aanvankelijk actief regie te voeren en vervolgens een facilitaire houding aan te nemen bij de planontwikkeling en andersom. Er moet dan ook onderscheid worden gemaakt in de regierol en de productierol bij projecten (zie figuur 5).

*Figuur 5: Regierol en productierol*



#### 3.2.1 DE ACTIEVE REGIEROL

Traditioneel is de gemeente de partij die het voortouw neemt bij de planontwikkeling van locaties. In een actieve regierol koopt de gemeente locaties aan wanneer zij daarin kansen ziet om haar doelstellingen te bereiken of wanneer een onevenwichtige situatie ontstaat in de markt waarbij de gemeente zich genooddakt ziet in te grijpen. De gemeente heeft in dat geval veel invloed op het behalen van de door haar gestelde doelstellingen en heeft de regie volledig in handen.

De voordelen van een actieve regierol zijn:

- De grootst mogelijke sturing op doelstellingen en planontwikkeling is mogelijk;
- Een goede marktpositie;
- Het mogelijk behalen van winst;
- De mogelijkheid om ongewenste (ruimtelijke) ontwikkelingen tegen te gaan c.q. te kanaliseren;
- Het kostenverhaal via gronduitgifte of overeenkomsten tot kostenverhaal.

De nadelen van een actieve regierol zijn:

- De risico's in de initiatief- en ontwerpfase;
- Er is veel kennis, kunde en capaciteit vereist.

#### 3.2.2 DE FACILITAIRE REGIEROL

Bij een facilitaire regierol beperkt de gemeente zich tot het faciliteren van voorwaarden scheppend beleid in de vorm van bijvoorbeeld structuurplannen en bestemmingsplannen. Ook ondersteuning van initiatieven uit de markt, passend binnen het vigerende beleid, behoort hierbij tot de gemeentelijke activiteiten. De facilitaire rol vergt minder kennis en capaciteit van het ambtelijk apparaat.

Onder de WRO was het beperkte kostenverhaal een reden om geen facilitair grondbeleid te voeren. De Wro maakt het echter mogelijk om ook met facilitair grondbeleid het kostenverhaal te regelen. Weliswaar niet zo uitgebreid als met behulp van een actieve regierol, maar veel van de gemeentelijke kosten kunnen nu worden verhaald.



### 3.3 ACTIEF OF FACILITAIR: DE PRODUCTIEROL

#### 3.3.1 DE ACTIEVE PRODUCTIEROL

Naast de regierol zal een gemeente ook een productierol op zich nemen. Ook hierin zit een verschil tussen een actieve en een facilitaire productierol.

In het verleden werden gronden vaak aan een gemeente verkocht en dan nam de gemeente een actieve productierol op zich. De gemeente maakte de grond bouwrijp en verkocht de bouwrijpe kavels door aan potentiële afnemers (bouwers/ontwikkelaars en/of exploitanten van vastgoed, bijvoorbeeld corporaties).

De voordelen van een actieve productierol zijn:

- Een goede marktpositie;
- Veel sturing op de termijnen waarbinnen het project gerealiseerd wordt;
- Een mogelijke winst op de grondexploitatie;
- Het kostenverhaal via gronduitgifte/overeenkomsten tot kostenverhaal.

De nadelen van een actieve productierol zijn:

- Er is financiële ruimte nodig;
- De gemeente moet een deel van de (zoniet alle) financiële risico's die de planontwikkeling met zich meebrengt zelf dragen;
- De risico's in de realisatiefase;
- Er is veel kennis, kunde en capaciteit vereist.

Wanneer de gemeente tot een actieve productierol over wil gaan, moet aantoonbaar zijn dat marktpartijen de doelstellingen van de gemeente niet (kunnen) verwezenlijken en het behalen van de gemeentelijke doelstellingen maatschappelijk zeer gewenst zijn.

Het hebben of verkrijgen van grondposities is niet altijd een vanzelfsprekendheid. Zelfs bij inzet van een actief grondbeleid kan het in de praktijk onmogelijk of onwenselijk blijken om bepaalde locaties in eigendom te verwerven. De gemeente zal dan een keuze moeten maken tussen faciliterend grondbeleid of publiek-private samenwerking.

#### 3.3.2 DE FACILITAIRE PRODUCTIEROL

Bij een facilitaire productierol wordt de ontwikkeling van de locaties aan externe partijen overgelaten. De gemeente loopt geen risico's, maar profiteert ook niet van eventuele winsten die op de locatieontwikkeling kunnen worden behaald. De gemeente laat de gehele ontwikkeling over aan één of meerdere private partij(en).

Een facilitaire productierol heeft als voordeel dat de gemeente geen ontwikkelrisico's loopt. Een groot nadeel is echter dat de gemeente weinig tot geen invloed heeft op de daadwerkelijke ontwikkeling van de locatie. Als een ontwikkelaar het toekomstige plangebied bijvoorbeeld lange tijd braak laat liggen, heeft dit een negatief effect op de omgeving.

Bij elk project is het een succesfactor wanneer iedereen doet waar hij goed in is. Uitvoerende taken kunnen daarom in veel gevallen beter bij externe partijen worden neergelegd, zodat gebruik wordt gemaakt van de daar aanwezige deskundigheid waardoor tevens (financiële) risico's beter verdeeld kunnen worden. De gemeente kan zich daarom vaak beter richten op haar regierol en de productierol aan derden overlaten.

#### 3.3.3 SAMENWERKING MET ANDERE PARTIJEN

De ontwikkeling van de gemeentelijke woonkernen is een opgave die de gemeente niet altijd alleen kan, maar ook niet altijd alleen wenst te volbrengen. In veel situaties wordt een samenwerking aangegaan met externe partijen. Samenwerkingsvormen worden onder anderen aangegaan wanneer:

- De eigendomsverhoudingen hiertoe aanleiding geven;
- Door samenwerking doelstellingen van de gemeente kunnen worden bereikt;
- Het de gemeente ontbreekt aan de benodigde deskundigheid;

- De gemeente er behoefte aan heeft om de risico's te delen.  
Er zijn meerdere vormen van samenwerking mogelijk:

#### BOUWCLAIM

Private grondeigenaren kunnen grond verkopen aan de gemeente in ruil voor een bouwclaim (compenserend bouwvolume). In dat geval koopt de gemeente vaak gronden tegen een lagere prijs dan waarvoor de partijen de grond hebben gekocht. De gemeente voert voor haar rekening en risico de grondexploitatie en verplicht zich tot uitgifte van bouwrijpe grond aan dezelfde partijen. Bij dit model is de manier waarop de grond gewaardeerd wordt en de methodiek die vervolgens gebruikt wordt om de grond weer uit te geven aan de ontwikkelaar van groot belang.

#### JOINT-VENTURE

Wanneer in een gebied diverse partijen grondeigendom hebben, kunnen zij besluiten samen te gaan werken door het sluiten van samenwerkingsovereenkomsten dan wel door voor de samenwerking een aparte rechtspersoon op te richten, bijvoorbeeld een Grond Exploitatie Maatschappij (GEM). Een GEM kan dan de grondexploitatie voeren en gronden uitgeven.

De gronden worden uitgegeven aan de partijen die deelnemen in de GEM. Meestal wordt als uitgangspunt gehanteerd dat de grondexploitatie een budgettair neutraal saldo heeft. Dit houdt in dat de grondprijzen worden aangepast aan de investeringen en de eventuele winsten slechts via de opstalexploitatie behaald worden. De risico's van de grondexploitatie worden gedragen door alle deelnemende partijen. De gemeente behoudt haar publiekrechtelijke verantwoordelijkheden.

#### CONCESSIE

Heeft de gemeente grond in handen dan is het ook mogelijk het concessiemodel te hanteren: bijvoorbeeld via aanbesteding, prijsvraag etc. De gemeente kan dan met behulp van een prijsvraag of bieding de locatie verkopen aan een ontwikkelaar. In een samenwerkingsovereenkomst worden dan vervolgens de afspraken vastgelegd.

### 3.4 HET GRONDBELEID: VERLEDEN

De laatste jaren was het grondbeleid van de gemeente Oldebroek gericht op een actief grondbeleid, zowel vanuit de regie- als de productierol. De gemeente zou een maximaal sturende rol hebben door zelf de benodigde gronden te verwerven en bouwrijp te maken en ze vervolgens als bouwkvelds uit te geven.

De werkelijkheid was echter dat er steeds vaker voor een tussenvorm werd gekozen. Met de komst van de ruimtelijke structuurvisie 2030 zijn potentieel te ontwikkelen locaties bekend geworden. Ontwikkelaars hebben veel grondposities op deze locaties ingenomen. Om toch de regie te kunnen voeren bij de ontwikkeling van deze locaties heeft de gemeente de afgelopen jaren een aantal bouwclaimovereenkomsten en een enkele concessieovereenkomst met ontwikkelaars gesloten.

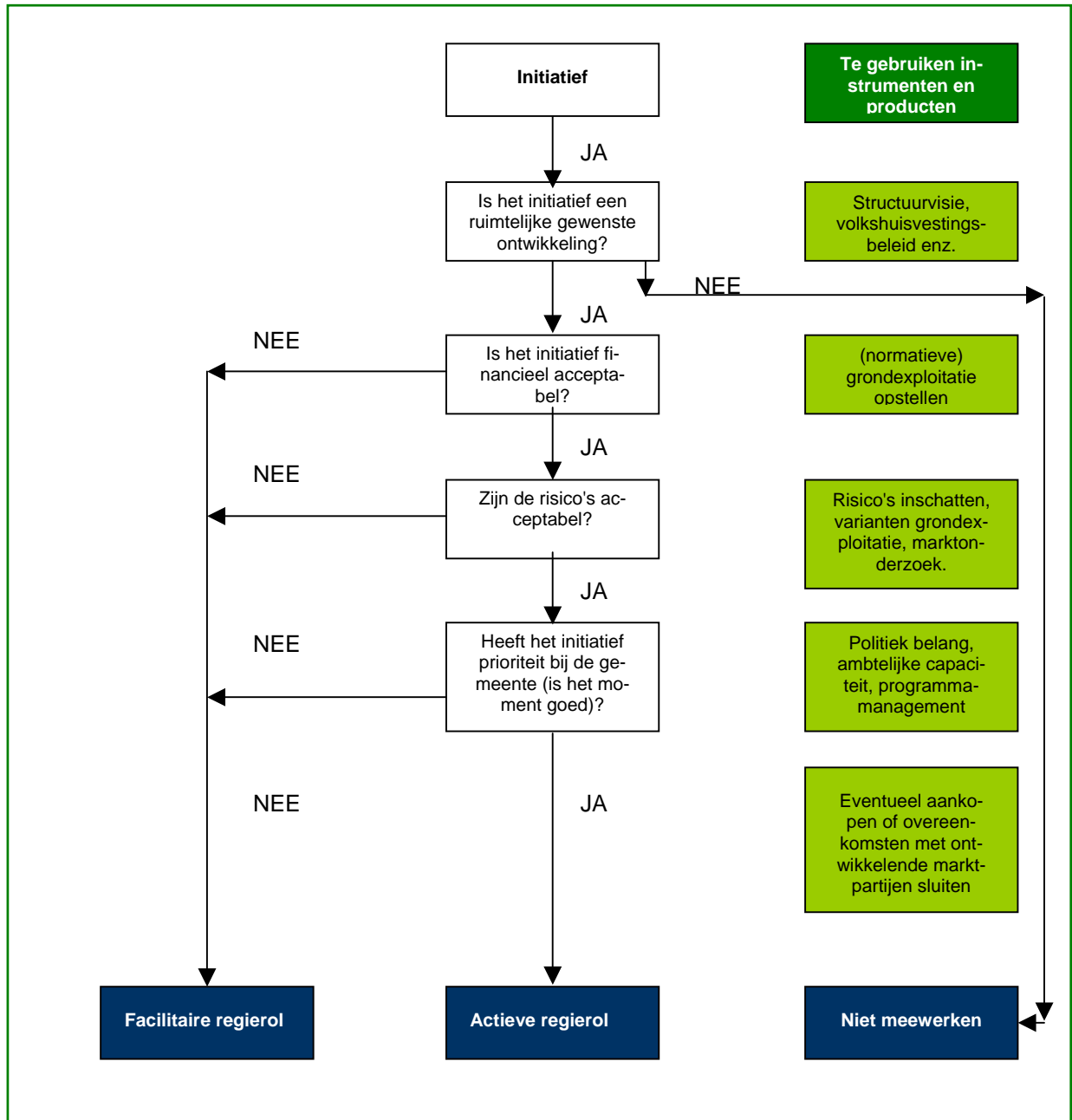
### 3.5 CONCLUSIE: TOEKOMSTIG GRONDBELEID

Zoals uit de voorgaande paragrafen blijkt is de vraag of een actieve of een faciliterende regierol en een actieve, faciliterende of publiek-private productierol moet worden gevoerd niet eenvoudig te beantwoorden. Elk project en elke situatie is anders. Per project zal gekeken moeten worden naar sterke punten, zwakke punten, kansen en bedreigingen. Voor elk project zal moeten worden aangegeven:

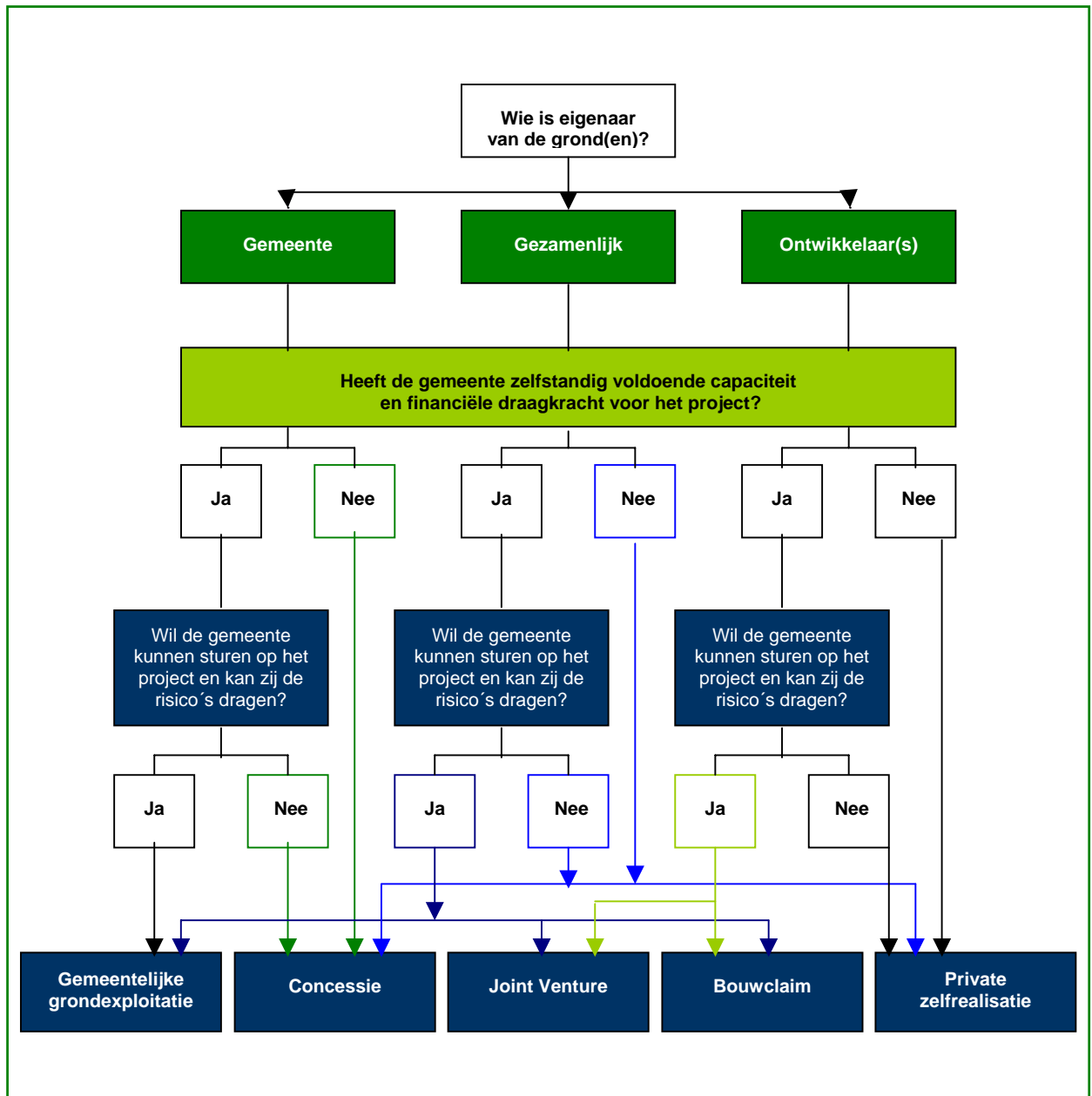
- Wat het doel van het project is;
- Of dat doel past binnen de gemeentelijke doelstellingen;
- Of de gemeente gronden binnen het project heeft liggen;
- Of het project financieel haalbaar is;
- Of het project veel risico's met zich meebrengt;
- Wat de opbrengstpotentie van het project is;
- Of de betrokkenheid van de gemeente noodzakelijk is om het doel te verwezenlijken;
- Of de gemeente voldoende middelen, capaciteit en ervaring "in huis" heeft om het project op te pakken.

Als de hiervoor genoemde vragen beantwoord zijn, is uit de stappenschema's (figuur 6 en 7) af te lezen wat de meest wenselijke aanpak is voor het betreffende project. De schema's zijn niet uitputtend. Soms is een antwoord niet eenduidig te geven of zijn meerdere vormen van grondbeleid mogelijk. Dan is het gewenst rekening te houden met de doelstellingen en de financiële middelen van de gemeente en deze leidend te laten zijn in de keuze voor een actieve of facilitaire regierol en een actieve, facilitaire of samenwerkende productierol.

**Figuur 6: schema regierol**



Figuur 7: schema productierol



In de initiatieffase wordt vastgelegd met welke vorm van grondbeleid een project wordt opgepakt. Figuur 6 en 7 zijn daarvoor leidend. Wordt voor een project een afwijkende vorm van grondbeleid toegepast dan moet dat in de initiatieffase worden goedgekeurd door de raad.

**OP GROND VAN HET VOORGAANDE WORDT VOORGESTELD IN TE STEMMEN MET EEN GEWIJZIGDE VORM VAN GRONDBELEID DOOR DE KOMENDE JAREN FLEXIBEL TE SCHAKELN TUSSEN ACTIEF EN PASSIEF GRONDBELEID, AFHANKELIJK VAN WAT DE SPECIFIEKE SITUATIE VRAAGT.**

**PER PROJECT ZAL MOETEN WORDEN AANGEGEVEN WAT HET DOEL IS WAARIN WORDT GEÏNVESTEERD, WELKE PARTIJEN BIJ HET PROJECT ZIJN BETROKKEN, HOE HET PROJECT GEFINANCIERD KAN WORDEN (WIE HEEFT OP WELK MOMENT WELKE KOSTEN, OPBRENGSTEN, RISICO'S EN OPTIES) EN HOE DE SITUATIE IS OP DE MARKT.**

## 4. REGISSEREND ONTWIKKELEN

### 4.1 ALGEMEEN

Het krachtenveld dat invloed uitoefent op de ontwikkeling van woonkernen wordt steeds complexer. Bestaande en toekomstige bewoners, ondernemers, ontwikkelaars, beleggers en corporaties willen actief betrokken worden in bijna elke ontwikkeling en willen daarin een steeds grotere inbreng hebben.

Dit vraagt, vooral bij projecten waarin de gemeente een actieve regierol op zich neemt, om een goede regie van het ontwikkelingsproces en alles wat daarmee te maken heeft. In dit hoofdstuk wordt beschreven hoe zowel de actieve als de facilitaire regierol van de gemeente kunnen worden versterkt.

### 4.2 PROJECTEN "SMART" FORMULEREN

Voor veel van de gemeentelijke ambities geldt dat de financiën de beperkende factoren zijn. Voorkomen moet worden dat projecten starten met onrealistische verwachtingen, want daarmee worden problemen doorgeschoven naar een later tijdstip waarin ze opgelost moeten worden. Als een project al verder gevorderd is, is het erg moeilijk om terug te komen op genomen beslissingen of om verwachtingen terug te draaien.

Daarom moet een project bij aanvang al SMART geformuleerd worden in de bestuursopdracht. SMART wil zeggen: specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdgebonden. Wat moet er komen en wanneer is het af. Dit wordt vastgelegd in een plan van aanpak met een capaciteits- en tijdsplanning. Het doel van het project moet iedereen voor ogen staan en wanneer er tijdens het proces vertraging optreedt, moet dit snel duidelijk worden, zodat er vroegtijdig bijgestuurd kan worden.

Van belang is dus dat een visie wordt neergelegd waaruit ambities en intenties blijken. Daarnaast worden tijdens het ontwerp de belangrijkste keuzemomenten aan het college voorgelegd. Door het college en de gemeenteraad actief en vroegtijdig te betrekken, wordt draagvlak gecreëerd en krijgt de volksvertegenwoordiging meer invloed op ruimtelijke ontwikkelingen.

Rapportage over vertraging van projecten aan de raad vindt vooral plaats door de voortgangsrapportage vanuit het projectbureau locatieontwikkeling. Rapportage over de consequenties van de vertraging vindt plaats in het Meerjaren Programma Grondbedrijf (MPG, zie paragraaf 8.3). Bijsturing zal zowel vanuit het projectbureau Locatieontwikkeling als vanuit de afdeling Omgeving plaats vinden en worden gerapporteerd in de voortgangsrapportages en in het MPG.

### 4.3 NORMATIEVE FINANCIËLE KADERS

Bij aanvang van een project moeten rekenen en tekenen samen op gaan. In de definitiefase (zie bijlage 3) van een project moet een normatief financieel kader als taakstellende financiële randvoorwaarde zijn neergelegd voor de daarop volgende fasen.

### 4.4 VROEGTIJDIG KOSTENVERHAAL

De laatste jaren zijn er veel initiatieven voor nieuwe projecten ingediend. Deze initiatieven worden ambtelijk onderzocht op wenselijkheid en haalbaarheid. Niet alle initiatieven zijn wenselijk en/of haalbaar en ontwikkelaars haken soms na enige gesprekken al weer af. De gemeente heeft dan echter al wel geïnvesteerd in het project door ambtelijke inzet en zonder dat daar een vergoeding tegenover staat. De leges werden tot nu toe pas geheven wanneer een bestemmingsplan of bouwvergunning werd aangevraagd. Met de Wro is het mogelijk om voor een plan dat uiteindelijk niet in de fase van bestemmingsplan en of bouwvergunning komt, toch een deel van de kosten te verhalen.

Voorgestelde procedure (zie bijlage 3):

- Wanneer een initiatief binnenkomt, voert de gemeente een quick-scan uit als regulier werk. Uit de quick-scan moet blijken of het project haalbaar is.
- Blijkt uit de eerste toetsing dat het plan haalbaar is, dan kan het initiatief verder worden uitgewerkt. Met de ontwikkelaar wordt in die fase het eerste anterieure contract (een intentieovereenkomst) opgesteld waarin de kosten voor verdere beoordeling van het plan door de gemeente zijn verwerkt. Na betaling van de bijdrage voor voorbereidingskosten door de initiatiefnemer gaat de gemeente verder met de vervolgoets van het plan.
- Wordt een initiatiefplan definitief haalbaar en kan het worden uitgevoerd dan wordt een tweede anterieure contract (een samenwerkingsovereenkomst) gesloten met de ontwikkelaar waarin een bijdrage wordt gevraagd voor de vervolg voorbereidingskosten. Haakt de ontwikkelaar af bij de samenwerkingsovereenkomst dan zijn in ieder geval de kosten voor het eerste onderzoek gedekt door de geleverde bijdrage bij de intentieovereenkomst.

#### **4.5 PRIVAAT SPOOR: ANTERIEURE OVEREENKOMSTEN**

Elke grondexploitatieovereenkomst die wordt gesloten voor de vaststelling van een exploitatieplan is een anterieure overeenkomst. Het sluiten van een overeenkomst met ontwikkelaars heeft, zowel voor de gemeente als voor een particuliere eigenaar, een aantal voordelen. De gemeente en private partijen krijgen door het sluiten van een overeenkomst vroeg in het proces helderheid en zekerheid over:

- De voorgestane ontwikkeling van de locatie;
- De te ontvangen respectievelijk te betalen exploitatiebijdrage;
- Het te realiseren programma;
- De bijzondere locatie-eisen.

De Wro legt een stevige basis voor privaatrechtelijke overeenkomsten in het kader van de grondexploitatie tussen gemeenten met projectontwikkelaars en andere particuliere eigenaren. Om de transparantie van het grondbeleid te bevorderen, is in de Wro bepaald dat gemeenten in gemeentelijke huis-aan-huisbladen melding moeten maken van gesloten overeenkomsten.

Wanneer gekozen wordt voor samenwerking moet veel aandacht worden geschonken aan de inhoud van overeenkomsten in verband met toenemende complexiteit rondom contractvorming. Daarbij kan gebruik worden gemaakt van verschillende overeenkomsten. Deze contractvormen sluiten aan bij de fases die projecten doorlopen (zie de voorgaande paragraaf en bijlage 3). In de Ambtelijke Uitwerkingsnotitie behorend bij deze nota Grondbeleid moeten richtlijnen worden opgenomen voor de inhoud van deze overeenkomsten.

In beginsel wordt altijd geprobeerd overeenkomsten te sluiten met initiatiefnemers om voorwaarden vast te leggen en om als gemeente regie te houden over wat er gebouwd wordt. Daarom zal altijd geprobeerd worden om, voor het vaststellen van een bestemmingsplan, anterieure overeenkomsten te sluiten (zoals genoemd in de voorgaande paragrafen). Anterieure overeenkomsten zijn privaatrechtelijke overeenkomsten tussen partijen en hierin kan dan ook iedere gewenste afspraak worden vastgelegd.

Als uitgangspunt zal de gemeente altijd de kostensoortenlijst uit het Bro hanteren als basis voor het kostenverhaal. Op deze lijst staan alle kostensoorten die de gemeente publiekrechtelijk mag en soms moet verhalen. Kosten die niet op de lijst staan mogen publiekrechtelijk niet worden verhaald. Privaatrechtelijk kunnen echter wel aanvullende afspraken gemaakt worden.

Zo hanteert de gemeente Oldebroek op basis van onderhandeling een afkoopsom voor beheer en onderhoud in anterieure overeenkomsten. De ontwikkelende partij wil een ruimtelijke wijziging aanbrengen die gevolgen heeft voor het beheer en de onderhoudskosten van de openbare ruimte. Lukt het niet om met ontwikkelaars tot overeenstemming te komen en wordt een exploitatieplan opgesteld, dan kunnen de kosten voor beheer en onderhoud niet langer worden meegenomen, omdat deze kosten niet zijn opgenomen in de kostensoortenlijst van de Bro.

#### 4.6 PUBLIEK SPOOR: HET EXPLOITATIEPLAN

Wanneer een anterieure overeenkomst is gesloten, kan de gemeenteraad besluiten om geen exploitatieplan op te stellen. Lukt het niet om tot een anterieure overeenkomst te komen, dan kan de gemeente publiekrechtelijk toch enige regie behouden door een bestemmingsplan met een exploitatieplan vast te stellen in een raadsvergadering.

Een exploitatieplan is een financieel-economische uitwerking van (een deel van) het bestemmingsplan conform de uitgangspunten van de Wro en het rekenmodel van het Ministerie van VROM. In het exploitatieplan kunnen randvoorwaarden/uitgangspunten worden gegeven voor:

- Het bouwrijpmaken;
- De inrichtingsaspecten met betrekking tot de openbare ruimte;
- Aanleg van nutsvoorzieningen.

En kunnen bepalingen worden opgenomen over:

- Fasering van de uitvoering en koppeling van bepaalde onderdelen;
- Wanneer mag worden gebouwd (in welk jaar);
- Wanneer een bouwplan mag aanvangen (bijvoorbeeld nádat aan bepaalde voorwaarden is voldaan).

Een exploitatieplan mag bepalingen bevatten over woningbouwcategorieën die, als het aan de markt wordt overgelaten, onvoldoende worden gerealiseerd. Het betreft de realisatie van sociale woningbouw en het particulier opdrachtgeverschap bij vrije kavels.

In het bestemmingsplan, met als financiële onderlegger het exploitatieplan, kan de gemeenteraad exact aangeven hoeveel van deze typen woningen en waar in het bestemmingsplan deze segmenten gerealiseerd moeten worden. Hierbij is niet relevant of de gemeente wel of niet eigenaar is van de betreffende gronden.

Met behulp van het exploitatieplan kan de gemeente een deel van haar exploitatiekosten verhalen via de bouwvergunning. De exploitatiekosten die met het exploitatieplan verhaald kunnen worden zijn echter limitatief. In het Besluit ruimtelijke ordening is vastgelegd welke plankosten verhaald mogen worden op basis van profijt, toerekenbaarheid en proportionaliteit (zie voor een toelichting § 7.3). Betaling van de exploitatiebijdrage geschiedt per definitie bij afgifte van de bouwvergunning, of de betaling van de verschuldigde exploitatiebijdrage is op andere wijze zeker gesteld.

##### 4.6.1 POSTERIEURE OVEREENKOMST

Wanneer ontwikkelende partijen, nadat een bestemmingsplan en exploitatieplan zijn vastgesteld, alsnog een overeenkomst willen sluiten met de gemeente (een posterieure overeenkomst) kan dat op basis van het publiekrechtelijk vastgestelde bestemmingsplan en exploitatieplan. Een posterieure overeenkomst heeft het bestemmingsplan en het exploitatieplan als uitgangspunt en kan daarnaast aanvullende zaken omvatten (bijvoorbeeld: wie welke werkzaamheden uit gaat voeren en wie welke kosten moet gaan betalen).

Privaatrechtelijk kan dus meer overeengekomen worden dan publiekrechtelijk, maar een gemeente verliest niet de gehele regie wanneer niet met ontwikkelende partijen tot overeenstemming wordt gekomen. Door het opstellen van een exploitatieplan behoudt de gemeente een zekere vorm van regie.

#### 4.7 MARKTGERICHT HANDELEN

De gemeente kan veel doelstellingen hebben, maar uiteindelijk is het de markt die bepaald of ontwikkelingen een succes worden. De gemeente Oldebroek wil marktgericht handelen, door:

- Marketing en communicatie;
- Het voorkomen van domino-effecten;
- Een beperkte rol toe te kennen aan subsidies.

#### 4.7.1 MARKETING EN COMMUNICATIE

Bij ruimtelijke ontwikkelingen moet rekening worden gehouden met de marktpositie die de gemeente Oldebroek wil innemen (ten opzichte van andere gemeenten, maar ook ten opzichte van marktpartijen). De gewenste marktpositie beschrijft hoe de gemeente Oldebroek zich met haar aanbod en imago wil onderscheiden. Projecten moeten elkaar versterken en niet beconcurreren.

De projecten die worden ingezet om de leefomgeving in de gemeente Oldebroek te verbeteren, zijn een goed middel om aan de marktpositie te werken. Bij elk project worden daarom middelen gereserveerd voor marketing en communicatie (gemeentelijke apparaatskosten) en wordt getoetst of het project de marktpositie van de gemeente Oldebroek versterkt. Promotionele vastgoedactiviteiten van ontwikkelaars komen uiteraard niet ten laste van de grondexploitatie van de gemeente Oldebroek.

#### 4.7.2 VOORKOMEN VAN DOMINO-EFFECTEN

Elke ontwikkeling moet op zichzelf vitaal zijn. Dit houdt in dat het financiële lot van een project niet afhankelijk mag zijn van een ander project. Ieder project wordt afzonderlijk beoordeeld op haar haalbaarheid. In de praktijk kan het voorkomen dat, wanneer projecten financieel van elkaar afhankelijk zijn, een probleem bij één project kan leiden tot een domino-effect naar andere ontwikkelingen.

De gemeente voorkomt dit domino-effect door het verwachte planresultaat van een ontwikkeling niet direct in te zetten als dekking voor een volgend project, maar door alle afzonderlijke resultaten van de afzonderlijke projecten via de Reserve Algemeen Grondbedrijf (RAG, zie § 7.4) te laten lopen.

Financiële tegenvallers op projecten hebben op deze wijze alleen gevolgen voor het financiële resultaat van het Grondbedrijf geconcentreerd in de RAG waardoor andere projecten toch doorgang vinden. Daardoor wordt het ook inzichtelijker hoe geldstromen lopen en kan beter sturing gegeven worden aan de besteding van de beschikbare gemeenschapsgelden per project. Dit bevordert de transparantie van het Grondbedrijf. In het nog op te stellen Meerjarig Perspectief Grondexploitaties (MPG, zie § 8.3) worden de financiële risico's, historie, toekomst, kansen en bedreigingen per project belicht.

#### 4.7.3 BEPERKTE ROL VOOR SUBSIDIES

Subsidies dienen als een steun in de rug van een nog in ontwikkeling te nemen project. Subsidies mogen per definitie niet het karakter hebben van een leidend motief om projecten te ontwikkelen omdat dat teveel risico met zich meebrengt: wat gebeurt er met het project als subsidies niet uitgekeerd worden?

#### OP GROND VAN HET VOORGAANDE WORDT VOORGESTELD IN TE STEMMEN:

- **MET HET CONTINUEREN VAN DE VOLGENDE BELEIDSREGELS:**
  - **PROJECTEN MOETEN BIJ AANVANG SMART GEFORMULEERD WORDEN.**
  - **REKENEN EN TEKENEN MOETEN SAMEN OPGAAN.**
- **MET DE VOLGENDE AANVULLENDE BELEIDSREGELS:**
  - **IN BEGINSSEL WORDT GEPROBEERD ANTERIEURE OVEREENKOMSTEN TE SLUITEN MET ONTWIKKELAARS/INITIATIEFNEMERS WAARDOOR KAN WORDEN AFGEZIEN VAN EXPLOITATIEPLANNEN.**
  - **KOSTENVERHAAL MOET VROEGTIJDIG OPGESTART WORDEN.**
  - **BIJ ELK PROJECT TER VERBETERING VAN DE LEEFOMGEVING MOETEN MIDDELEN WORDEN GERESERVEERD VOOR MARKETING EN COMMUNICATIE.**
  - **DOMINO-EFFECTEN MOETEN WORDEN VOORKOMEN.**
  - **SUBSIDIES DIENEN ALS STEUN IN DE RUG.**



## 5. VERWERVING

Wanneer de gemeente eigenaar is van gronden heeft zij de mogelijkheid om maximale invloed uit te oefenen op de gewenste ontwikkeling van de locatie. Omdat de gemeente niet altijd alle gebieden in handen kan krijgen waar zij graag zou willen (her)ontwikkelen, dient zij zorgvuldige selecties te maken van nog aan te kopen gronden om die later op de juiste wijze strategisch in te zetten.

### 5.1 REDENEN VOOR VERWERVING

Wanneer de gemeente voor een project een actieve regierol en een actieve of samenwerkende productierol kiest, zijn er drie redenen waarom tot verwerving van vastgoed over kan worden gegaan:

#### 5.1.1 REGULIERE VERWERVING

Reguliere verwerving omvat verwerving van gebieden of gebiedsdelen waarvoor een grondexploitatie-begroting door de gemeenteraad is vastgesteld met de bedoeling om een ingezette of nog in te zetten ontwikkeling mogelijk te maken.

#### 5.1.2 ANTICIPERENDE VERWERVING

Deze vorm van verwerving vindt plaats in gebieden waar via een structuurplan of bestemmingsplan door de gemeenteraad inhoudelijke, definitieve uitspraken zijn gedaan over de gewenste ontwikkeling van het plangebied. Voor deze gebieden is nog géén grondexploitatiebegroting vastgesteld.

Anticiperende verwerving wil zeggen dat gronden en strategisch verworven vastgoed worden ingezet voor bestaande doelstellingen die binnen vier tot vijf jaar gerealiseerd kunnen worden. Dus op een relatief korte termijn. Door anticiperende aankopen vergroot de gemeente haar invloed binnen toekomstige projecten.

#### 5.1.3 STRATEGISCHE VERWERVING

Strategische verwerving vindt plaats in gebieden waarvoor de gemeenteraad nog geen definitieve uitspraak heeft gedaan over toekomstige ontwikkelingen. Vooruitlopend op deze uitspraak wil de gemeente een positie verwerven omdat de verwachting aanwezig is dat zich op langere termijn mogelijk ontwikkelingsperspectieven en -mogelijkheden voordoen. Bij strategische aankopen is het zaak om redelijk snel in te springen op onverwachte mogelijkheden. Aankoop van compensatiegronden of het voorkomen van ongewenste ontwikkelingen kunnen motieven zijn om te kiezen voor strategische verwerving van gronden en/of vastgoedobjecten.

Door het ontbreken van druk voor aankopen, zoals bij reguliere en anticiperende verwerving wel het geval is, heeft de gemeente bij strategische aankoop de tijd om door middel van interne analyses een afgewogen beslissing te nemen over een mogelijke aankoop. De risico's van een eventuele verwerving moeten daarbij duidelijk in beeld worden gebracht.

Omdat ontwikkelmogelijkheden zich vaak op langere termijn pas manifesteren, kan strategisch aankopen vaak tegen gunstigere voorwaarden plaatsvinden, dan bij reguliere of anticiperende verwerving.

### 5.2 VERWERVING

De gemeente verricht haar verwerving tegen marktconforme waarde. Hierbij hanteert de gemeente haar richtlijnen voor verkrijg- en inbrengwaarde voor vastgoed en gronden (een nog op te stellen taxatieprotocol). Vervolgens moet, afhankelijk van het project, de strategische belangen en de eigenaren in het plangebied, vooraf op basis van gekozen beleid een strategisch verwervingsplan worden opgesteld. Ook moet per aankoop van onroerende zaken bepaald worden hoe de onroerende zaak moet worden beheerd.

Aankopen van onroerende zaken vinden plaats via het Grondbedrijf. Om snel en slagvaardig te kunnen reageren bij aankopen kan, wanneer zich een situatie voordoet, de raad eerder bij elkaar worden geroepen om in een tussentijdse bijeenkomst te besluiten over een strategische aankoop.

Er is dan nog geen druk aanwezig van andere partijen, intern kan het een en ander al worden onderzocht en vaak kan een strategische aankoop tegen gunstigere voorwaarden plaatsvinden dan een reguliere of anticiperende aankoop.

### **5.3 VERWERVINGSINSTRUMENTEN**

Om vertraging van projecten te voorkomen zijn door het Rijk een aantal verwervingsinstrumenten ontwikkeld zoals het voorkeursrecht en onteigening. Deze instrumenten worden alleen ingezet om te voorkomen dat tijdige realisatie van het ingezette gemeentelijk ruimtelijk beleid wordt gefrustreerd.

De gemeente Oldebroek kan de volgende instrumenten inzetten bij de verwerving van onroerende zaken (grond en overige (strategische) vastgoedobjecten), te weten:

- Minnelijke verwerving;
- Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg);
- Onteigening conform de Onteigeningswet.

#### **5.3.1 MINNELIJKE VERWERVING**

Minnelijke verwerving wordt in elk aankoopproces in alle gevallen als eerste actie uitgevoerd. Hierbij probeert de gemeente door middel van anterieure onderhandelingen met de verkopende partij gronden en/of vastgoed te verwerven.

#### **5.3.2 WET VOORKEURSRECHT GEMEENTEN (WVG)**

De Wvg kan worden toegepast op alle ontwikkellocaties en kan voor meerdere doeleinden worden ingezet. De Wvg geeft de gemeente Oldebroek het wettelijke recht (het is geen plicht) van voorrang op de verwerving van onroerend goed en dus om een voorkeursrecht te vestigen op het eigendom van derden, gelegen in een mogelijke ontwikkellocatie. Voorwaarde voor het toepassen van de Wvg is dat de gemeente een ontwikkelvisie heeft op het te ontwikkelen gebied en dit planologisch heeft onderbouwd of kan onderbouwen.

De wet kent drie hoofddoelen, te weten:

- Het versterken van de gemeentelijke regierol bij uitvoering van ruimtelijke beleid;
- Vergroting van het inzicht in de grondmarkt;
- Prijsbeheersing van de aan te kopen gronden en/of vastgoedobjecten.

Door de Wvg wordt het aspect speculatie tegengegaan.

#### **5.3.3 ONTEIGENING**

De Onteigeningswet stelt de overheid in staat de benodigde gronden en overig strategisch vastgoed onder dwang te verwerven wanneer dit voor de uitvoering van wettelijk omschreven beleid (ruimtelijk beleid en aanleg infrastructuur) noodzakelijk is. Onteigening vindt alleen plaats wanneer dit het algemeen belang dient en tegen vooraf verzekerde schadeloosstelling.

De te voeren procedures van de Onteigeningswet zijn ingewikkeld en tijdrovend en maken dat Onteigening niet lichtvaardig wordt opgepakt. Onteigening is het meest vergaande verwervingsinstrument.

Onteigening behoort niet tot de mogelijkheden indien de betreffende grondeigenaar kan aantonen dat hij bereid en in staat is zelf de ontwikkeling ter hand te nemen conform de door de gemeente Oldebroek gestelde randvoorwaarden en uitgangspunten.

### **5.4 INTERNE LEVERING**

Voor interne leveringen waarbij andere gemeentelijke afdelingen vastgoed afstoten naar het Grondbedrijf voor planontwikkelingen geldt dat deze plaatsvinden tegen de actuele boekwaarde. (De waarde zoals deze geregistreerd staan in de financiële administratie op het moment van de transactie waarbij rekening is gehouden met afschrijvingen en rentebijdringen op het vastgoedobject).

De boekwaarde is maximaal de marktwaarde. Zodra de boekwaarde namelijk boven de marktwaarde uitkomt, moet worden gekozen voor het treffen van een verliesvoorziening, die moet worden verantwoord als een waardecorrectie (zie ook paragraaf 5.5.1).

## 5.5 TAXATIE EN HERTAXATIE

Bij de aankoop van gronden komen altijd diverse belangen naar voren. Om de schijn van belangenverstrengeling te vermijden en om discussies te voorkomen over de hoogte van het aankoopbedrag wordt een "onpartijdige" taxatie van het betreffende vastgoed opgesteld door een erkende, onafhankelijke taxateur. De aankoop van het vastgoed wordt vervolgens verricht aan de hand van deze vooraf opgestelde taxatie. De instructie voor deze taxatie wordt vastgelegd in een nog op te stellen "Taxatieprotocol".

Minimaal één keer per twee jaar wordt de totale grondvoorraad van NIEGG (Niet In Exploitatie Genomen Gronden) en overig vastgoed getaxeerd ter bepaling van de waarde voor de herziening van de grondexploitatie en/of jaarrekening.

### 5.5.1 RENTEBIJSCHRIJVINGEN

Over grond als vaste materiële activa kan worden gesteld, dat deze grond een vaste bestemming heeft en niet in een transformatieproces zit. Veelal zal er sprake zijn van ondergrond van gebouwen, wegen, parken, pleinen of van land- of bosbouwgronden. Er is dus geen sprake van een verwaardigingsprijs maar van een verkrijgingsprijs. Op de boekwaarde van deze grond worden daarom ook geen kosten als rente bijgeschreven. Dit houdt de boekwaarde vaak betrekkelijk laag, want de verkrijgingsprijs in het jaar van activeren is hiervoor immers bepalend geweest.

Op het moment dat er een reëel en stelling voornemen is voor bebouwing van de grond in de nabije toekomst (NIEGG en of IEGG) zit de grond in een transformatieproces. Rentekosten moeten dan worden geactiveerd.

### 5.5.2 EXPLOITATIELASTEN

Wanneer strategisch aangekocht vastgoed (nog) geen deel uitmaakt van een actuele grondexploitatiebegroting komen de exploitatielasten van strategisch aangekocht vastgoed rechtstreeks ten gunste c.q. ten laste van de resultatenrekening. Te denken valt aan kosten als elektra, gas, water et cetera maar ook de huuropbrengsten. Door de exploitatielasten direct ten laste van de jaarlijkse resultatenrekening te brengen wordt een onnodige ophoging van de boekwaarde van strategisch vastgoed voorkomen. Daarnaast gaat de wetgever uit van een inbrengwaarde van het vastgoed tegen taxatiewaarde waarbij de exploitatielasten van het vastgoed géén rol spelen.

Op het moment dat het aangekochte vastgoed deel gaat uitmaken van een grondexploitatiebegroting moeten de exploitatielasten worden bijgeschreven op de grondexploitatie.

#### OP GROND VAN HET VOORGAANDE WORDT VOORGESTELD IN TE STEMMEN:

- MET HET CONTINUEREN VAN DE VOLGENDE BELEIDSREGELS:
  - BIJ GRONDVERWERVING WORDT HET INSTRUMENT ONTEIGENING ALS LAATSTE TE HANTEREN MIDDEL BESCHOUWD.
- MET DE VOLGENDE AANVULLENDE BELEIDSREGELS:
  - AANKOOP VAN ONROERENDE ZAKEN VINDT PLAATS OP BASIS VAN TAXATIE MET BEHULP VAN HET (NOG OP TE STELLEN) TAXATIEPROTOCOL.
  - INTERNE LEVERING VAN ONROERENDE ZAKEN AAN HET GRONDBEDRIJF VINDT PLAATS TEGEN ACTUELE BOEKWAARDE.



## 6. VERVREEMDING

### 6.1 ALGEMENE VOORWAARDEN

De gemeente Oldebroek biedt aan derden regelmatig gronden en/of strategisch aangekochte vastgoedobjecten aan. Hierbij worden de "Algemene voorwaarden voor de verkoop van onroerende zaken door de gemeente Oldebroek 2008" gehanteerd die op 25 november 2008 door het college zijn vastgesteld.

De kwaliteit van ontwikkelingen wordt gewaarborgd met het vigerende bestemmingsplan en eventueel een beeldkwaliteitsplan. Daarnaast worden (koop)overeenkomsten gesloten (zie § 4.5). Wanneer als gevolg van de verkoop ruimtelijke ontwikkelingen plaats moeten gaan vinden, wordt in dergelijke overeenkomsten aangegeven wat, wanneer, waar gerealiseerd moet worden en wordt in enkele gevallen ook een kwaliteitsverplichting opgelegd.

Er moet een document worden opgesteld waarin de kwaliteitseisen van de openbare ruimte bij nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen moeten worden vastgelegd. Als openbare ruimte als gevolg van een ruimtelijke ontwikkeling naar de gemeente terugkomt, moet deze openbare ruimte aan die kwaliteitseisen voldoen. Zolang dit document nog niet is opgesteld, zullen per project kwaliteitseisen worden meegegeven.

### 6.2 GRONDPRIJZENBELEID

Vervreemding van onroerende zaken vindt plaats via het Grondbedrijf. De resultaten van de verlopen komen ten gunste van de betreffende gebiedsexploitatie en bij afsluiting van het complex komen de resultaten ten gunste van de Reserve Algemeen Grondbedrijf (RAG). De grondprijzen worden bepaald in de nota Grondprijzenbeleid op basis van marktconforme verkoopwaarden exclusief BTW.

Conform de uitgangspunten van de Wro is subsidie op gronden of verkoop onder de marktwaarde niet toegestaan evenmin als aankopen door de gemeente boven de marktprijs. Zou dit wel gebeuren dan is er géén sprake van marktconformiteit, maar van staatssteun.

#### 6.2.1 WONINGBOUW

In de te herziene nota Grondprijzenbeleid worden twee prijzen voor woningbouwgrond gehanteerd: prijzen voor woningbouwgrond in de vrije koop- of huursector en prijzen voor de sociale woningbouwsector. Waarbij de prijzen voor de sociale woningbouwsector op 50% liggen van de vrije woningbouwsector.

Door het grote verschil in grondprijzen tussen sociale koop- en huurwoningen en woningen met prijzen die daar net boven liggen, worden er op dit moment bijna geen woningen gerealiseerd in de prijscategorie tussen de sociale woningbouw en de bovengrens van middeldure projectwoningen.

In de nog op te stellen nota Grondprijzenbeleid zal worden gezocht naar mogelijkheden om over te gaan naar meer gedifferentieerde prijzen voor bouwgrond in de verschillende sectoren zodat er een gedifferentieerd product kan ontstaan. Als voorwaarde wordt daarbij wel meegegeven dat de resultaten van de grondexploitaties niet mogen lijden onder een nieuw grondprijzenbeleid.

Jaarlijks worden de grondprijzen geactualiseerd en bestuurlijk vastgesteld door het college met mededeling aan de gemeenteraad.

#### 6.2.2 SOCIALE WONINGBOUW

Een belangrijk aandachtspunt is de waardebepaling van grond voor sociale woningbouw. Op dit moment wordt een vaste, lage prijs gehanteerd per vierkante meter uitgeefbaar terrein voor grondgebonden en niet-grondgebonden sociale woningen. Deze grondprijs ligt doorgaans lager dan de kostprijs en de marktconforme waarde. De gemeente beoogt met deze lage prijs een stimulans aan sociale woningbouw te geven ten behoeve van de beoogde doelgroep.

Landelijk is een ontwikkeling gaande waarbij de vraag wordt gesteld of deze (vorm van indirecte) subsidiering wel wenselijk en effectief is. Het effect van lagere grondprijzen voor de sociale woningbouwprojecten is nu vooral dat reserves van corporaties worden gevoed. Wanneer op termijn de sociale woning wordt verkocht, levert deze woning beduidend meer op dan het bedrag waarvoor deze woning is gebouwd. Dit kan bij herstructurering een rol gaan spelen in de sociale woningbouw.

Voor de, nog op te stellen "Nota Grondprijnsbeleid" zal worden onderzocht of de huidige methode om grondprijzen te bepalen moet worden gehandhaafd of dat er een andere, meer geschikte manier is om de grondprijzen voor sociale woningbouw te bepalen.

### 6.2.3 MAATSCHAPPELIJKE VOORZIENINGEN

#### ALGEMEEN

Er is sprake van maatschappelijke functies wanneer wordt voldaan aan de volgende voorwaarden:

- Het gaat om maatschappelijke doeleinden die van belang zijn voor de gemeente Oldebroek:
  - De organisatie voorziet in een belangrijke sociale functie,
  - De organisatie voorziet in een duidelijk publieke behoefte,
  - En de voorziening correspondeert in aard, vorm en inhoud met vastgesteld gemeentelijk beleid of vloeit voort uit de gemeentelijke doelstellingen en ambities of is het gevolg van een wettelijke verplichting;
- De organisatie is in de gemeente Oldebroek gevestigd of behoort er gevestigd te worden.

Voor maatschappelijke functies hanteert de gemeente vastgestelde grondprijzen. Daarbij wordt onderscheid gemaakt in maatschappelijke functies die wél en maatschappelijke functies die geen commerciële doeleinden nastreven. Bij maatschappelijke functies die geen commerciële doeleinden nastreven waarborgt de gemeente dat het eigendom naar de gemeente terug kan komen als de functie wordt beëindigd.

Juridische teruglevering van de grond vindt plaats "om niet" (economisch claimrecht), tenzij anders overeengekomen in de akte. Wanneer de gemeente de gronden met opstallen weer wil overnemen, wordt de opstal tegen de actuele boekwaarde overgenomen. Afhankelijk van de bestemming worden de gronden en de opstallen opgenomen in de Algemene Dienst of in het Grondbedrijf. Voor de financiering van de boekwaarde en eventuele bijkomende kosten moet de raad een besluit nemen. Ook moet vastgelegd worden wie verantwoordelijk wordt voor het beheer van de gronden en eventuele opstallen.

#### ONDERWIJSHUISVESTING

Er zijn twee situaties mogelijk waarin gronden voor nieuwe onderwijshuisvesting zich kunnen bevinden:

- De gronden liggen in een grondexploitatiegebied en worden door het Grondbedrijf uitgegeven;
- De gronden zijn al in eigendom van de Algemene Dienst en zullen herontwikkeld worden.

De middelen die de gemeente ontvangt in het gemeentefonds voor onderwijshuisvesting zijn niet bestemd voor de aankoop van nieuwe locaties en aanvullende voorzieningen, zoals parkeerplaatsen, kiss & ride voorzieningen enz. Om die reden zullen de kosten moeten worden gedekt uit de algemene middelen. Bij aanvang van het initiatief moet inzichtelijk zijn welke kosten gemaakt zullen gaan worden en moet hiervoor krediet aangevraagd worden.

Ook voor het beheer van de extra voorzieningen (zoals een kiss&ride-strook en parkeerplaatsen) worden geen middelen ontvangen van het rijk. Voor het beheer van deze voorzieningen zal dan ook een beroep moeten worden gedaan op de algemene middelen.

### 6.3 ANTISPECULATIE BEDING

Goedkope woningbouw wordt gerealiseerd ten behoeve van starters met de achterliggende gedachte dat zij met een hoger inkomen en gezinsuitbreiding de woning na een aantal jaren weer zullen verlaten. Doorstroming is belangrijk, maar een goedkope koopwoning (gerealiseerd met behulp van een lage grondprijs) moet geen speculatieobject worden, waarmee snel winst gemaakt wordt door de woning direct weer te verkopen.

Ter voorkoming van speculatie van sociale koopwoningen hanteert de gemeente een antispeculatie beding. Dit beding kan maximaal 10 jaar worden opgelegd. Het beding is gebaseerd op het verschil in verkoopprijs en de marktwaarde van de woning. Wordt de starterswoning binnen tien jaar weer verkocht, dan moet de starter een boete betalen over het verschil tussen de oorspronkelijk betaalde aanschafwaarde van de woning en de getaxeerde marktwaarde van de woning. In een glijdende schaal (100%, 90%, 80% enz.) vindt binnen tien jaar een afbouw van het antispeculatie beding plaats. Hiermee wordt doorstroming na tien jaar bevorderd.

Voorheen kende de gemeente ook een antispeculatie beding voor kavels die werden verkocht voor particulier opdrachtgeverschap en bedrijfskavels. Vanwege de huidige marktomstandigheden wordt niet verwacht dat deze gronden nog aangekocht worden om er mee te speculeren. Bovendien is de koper gehouden aan een bouwplicht, die in de "Algemene Voorwaarden voor de verkoop van onroerende zaken door de gemeente Oldebroek" is opgenomen. Zolang niet aan deze bouwplicht is voldaan, mag de koper het eigendom of economische eigendom van de onroerende zaak niet zonder toestemming van het college van burgemeester en wethouders overdragen.

De gemeente kan een terugkoopregeling in de verkoopovereenkomst laten opnemen. Hierbij verkrijgt de gemeente een voorkeursrecht om het object terug te kopen.

## 6.4 VASTGOED

Oldebroek heeft als doel om efficiënt en effectief met vastgoed om te gaan. Onder de gemeentelijke vastgoedobjecten vallen facilitaire, maatschappelijke, strategische en commercieel verhuurde en verpachte gebouwen en terreinen.

### 6.4.1 CRITERIA VOOR AANHOUDEN EN AFSTOTEN.

Het bezit van vastgoed is voor de gemeente Oldebroek geen doel op zich. De gemeente zal vastgoed aanhouden wanneer wordt voldaan aan een aantal criteria, te weten:

- Indien het onderdeel vormt van een ruimtelijke ontwikkeling;
- Wanneer het naar verwachting onderdeel kan gaan uitmaken van toekomstige ruimtelijke voorgestane ontwikkelingen;
- Wanneer een breed maatschappelijk belang gediend wordt.

In alle andere gevallen is het vastgoedobject niet interessant en kost het de gemeente Oldebroek waarschijnlijk meer dan het oplevert. Als niet voldaan wordt aan één van bovenstaande punten wordt het college geadviseerd het betreffende vastgoedobject af te stoten (zie figuur 6).

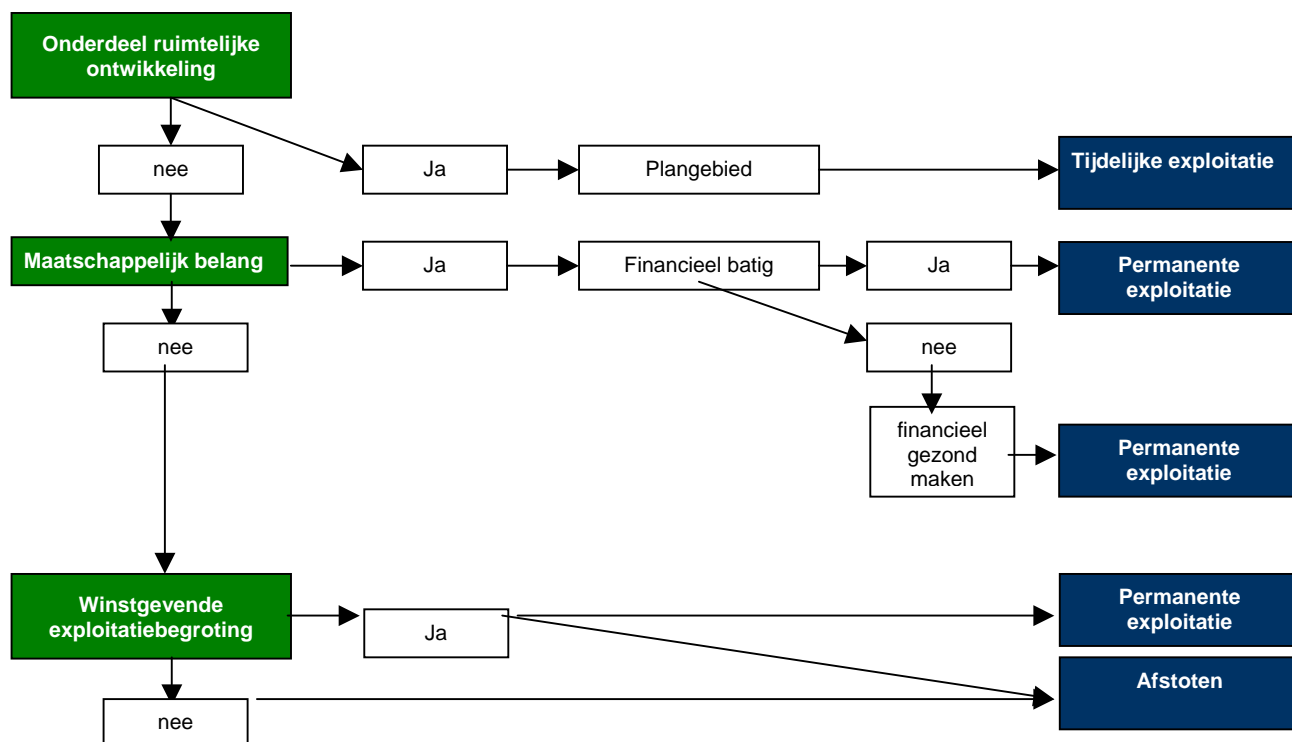
De gemeente hanteert bij vervreemding van onroerend goed marktconforme richtlijnen (zie tabel 7). Dit betekent voor woningbouw dat de gemeente de verkoopwaarde van woningen bepaalt op basis van de marktwaarde. Deze waarde wordt bepaald met behulp van een taxatie van de onderhandse verkoopwaarde vrij van huur en gebruik van de woning. Dit is de prijs die bij onderhandse verkoop bij aanbieding vrij van huur en gebruik en op de voor het onroerend goed meest geschikte wijze, na de beste voorbereiding, door de meest biedende gegadigde zou zijn besteed.

Voor commerciële huurwoningen en winkels en bedrijven wordt de waarde bepaald op basis van de beleggingswaarde. Deze wordt bepaald door het bepalen van de discounted cashflow (DCF) of het bruto of netto aanvangsrendement (BAR of NAR):

- De DCF-methode heeft drie hoofdkasstromen: de huuropbrengsten, de exploitatiekosten en de restwaarde op het eind van de beschouwingperiode.
- Het bruto aanvangsrendement wordt uitgedrukt in procenten en wordt berekend door de huuropbrengst in het eerste jaar van de exploitatie te delen door de totale investering. Bij het bepalen van het bruto aanvangsrendement wordt geen rekening gehouden met de exploitatielasten.
- De netto aanvangsrendement-methode komt overeen met de BAR-methode met dien verstande dat niet de bruto markthuur en het bruto aanvangsrendement, maar de netto markthuur en het netto aanvangsrendement worden gebruikt.

Voor maatschappelijk vastgoed wordt de waarde bepaald op basis van de gecorrigeerde vervangingswaarde. Een taxatie van de gecorrigeerde vervangingswaarde bevat een vervangingswaarde van de grond en van het opstal, beiden gecorrigeerd met de technische en functionele veroudering.

**Figuur 6: Criteria vastgoed aanhouden of afstoten versus ruimtelijke ontwikkeling**



**Figuur 7: Richtlijnen marktconforme verkoop van vastgoed**

Vervreemding	Waarderingsgrondslag	Methode
Woningen	Marktwaaarde	Taxatie onderhandse Verkoopwaarde
Commerciële huurwoningen	Beleggingswaarde	Discounted cashflow of BAR/NAR
Winkels / bedrijven	Beleggingswaarde	Discounted cashflow of BAR/NAR
Maatschappelijk vastgoed	Gecorrigeerde vervangingswaarde	Taxatie gecorrigeerde Vervangingswaarde

### 6.5 ERFPACHT

Bouwgrond en vastgoedobjecten worden bij voorkeur aan potentiële afnemers verkocht en slechts in uitzonderingssituaties in erfpacht uitgegeven.

Voor erfpacht wordt gekozen wanneer grip op de herbestemming van de locatie wenselijk is of indien het vanuit andere overwegingen noodzakelijk blijkt. Een overweging kan bijvoorbeeld zijn dat de gemeente een project graag binnen haar gemeentegrenzen wil hebben maar dat eigenlijk de grondwaarde te hoog is waardoor mogelijk het project financieel niet haalbaar is.

De grondwaarde is de opbrengstwaarde voor de grondexploitatiebegroting en dit bedrag vormt een kostenpost voor het erfpachtcomplex. Via het erfpachtcomplex wordt de jaarlijkse erfpacht of canon in rekening gebracht en geïnd. Inning vindt plaats door de afdeling Financiën. De administratie valt onder de Algemene Dienst.



Voor erfpachtovereenkomsten bestaan nog geen "Algemene Bepalingen Erfpachttuitgifte". Het opstellen hiervan is wel gewenst, maar pas nadat alle andere op te stellen documenten zoals genoemd in deze beleidsnota (zoals nota Grondprijzenbeleid en ambtelijke uitvoeringsnotitie) zijn gerealiseerd.

In de "Algemene Bepalingen Erfpachttuitgifte" zal worden onderzocht of het mogelijk is een toeslag op te nemen in de erfpachtovereenkomst om de administratiekosten te kunnen verhalen.

**OP GROND VAN HET VOORGAANDE WORDT VOORGESTELD IN TE STEMMEN:**

- **MET HET CONTINUEREN VAN DE VOLGENDE BELEIDSREGELS:**
  - **ALS UITGIFTEVORM DE VERKOOP VAN GROND TE HANTEREN BOVEN ERFPACHT.**
  - **JAARLIJKS DE GRONDPRIJZEN TE ACTUALISEREN.**
  - **HET HANTEREN VAN EEN ANTISPECULATIEBEDING VOOR STARTERSKOOPWONINGEN.**
  
- **MET DE VOLGENDE AANVULLENDE BELEIDSREGELS:**
  - **HET HANTEREN VAN EEN OPTIE- EN RESERVERINGSSYSTEEM VOOR BEDRIJFSKAVELS.**
  - **VASTGOED, DAT NIET INGEZET WORDT VOOR RUIMTELIJKE ONTWIKKELINGEN NOCH EEN MAATSCHAPPELIJK BELANG HEEFT, WORDT AFGESTOTEN.**
  
- **IN DE NOG OP TE STELLEN NOTA GRONDPRIJZENBELEID TE ZOEKEN NAAR EEN MOGELIJKHEID OM MEER DIFFERENTIATIE AAN TE BRENGEN IN DE GRONDPRIJZEN VOOR WONINGBOUW ZONDER DAT DIT NEGATIEVE GEVOLGEN HEEFT VOOR DE RESULTATEN VAN DE GRONDEXPLOITATIES.**



## 7. GRONDEXPLOITATIE

### 7.1 ALGEMEEN

Een grondexploitatiebegroting is een financiële vertaling van het productieproces van ruwe bouwgrond naar bouw- en woonrijpe grond. Een grondexploitatiebegroting zorgt ervoor dat de grond op de juiste wijze, het juiste tijdstip en voor een marktconforme prijs op de markt beschikbaar komt en afgezet kan worden.

### 7.2 RICHTLIJNEN VOOR HET OPSTELLEN VAN GRONDEXPLOITATIEBEGROTINGEN

De gemeente hanteert de richtlijnen van de Wro afdeling 6.4 "Grondexploitatie" als basis voor nieuw op te starten grondexploitatiebegrotingen voor grondgebieden in eigendom van de gemeente Oldebroek en zal deze ook als basis gebruiken voor privaatrechtelijke onderhandelingen.

De Wro afdeling 6.4 "Grondexploitatie" is voor de gemeente een middel om te komen tot een regierol (facilitair dan wel actief). Dit kan worden bereikt door de gemeentelijke visies (structuurvisies, bestemmingsplannen) te vertalen naar concrete en economisch haalbare ontwikkelingen.

#### 7.2.1 PARAMETERS

Door het toepassen van parameters ontstaat een mogelijkheid om schommelingen in de markt enigszins op te vangen in de periode dat de grondexploitatie van toepassing is. Parameters zijn correctiefactoren die van toepassing zijn op investeringen en opbrengsten.

##### PARAMETERS KOSTENSTIJGING EN OPBRENGSTENSTIJGING

In de grondexploitatiebegroting wordt rekening gehouden met de parameters kostenstijging en opbrengstenstijging als gevolg van verwachte toekomstige inflatieveranderingen. Hierbij wordt ingeschat welk inflatiepercentage (afstemming met de markt) voor de komende jaren te verwachten is. Dit percentage wordt in de grondexploitatiebegroting opgenomen ter dekking van toekomstige prijsstijgingen in de markt met betrekking tot de kosten en de opbrengsten.

Wanneer de investering is gerealiseerd stopt de parameter kostenstijging en vanaf dat moment treedt de parameter rentekosten in werking. Vanaf het moment dat de opbrengst gerealiseerd is, stopt de parameter opbrengstenstijging en treedt de parameter renteopbrengsten in werking.

##### PARAMETERS RENTEKOSTEN EN RENTEOPBRENGSTEN

Vanaf het moment dat de investering is gerealiseerd worden rentekosten gerekend in de grondexploitatiebegroting over het gerealiseerde investeringsbedrag. En op het moment dat de opbrengsten zijn gerealiseerd wordt rente als renteopbrengsten gerekend in de grondexploitatiebegroting. De parameter rentekosten wordt berekend vanaf de investeringsdatum en de parameter renteopbrengsten wordt berekend vanaf de opbrengstdatum (gemiddeld 1 juli van het jaar waarin de investering of de opbrengst heeft plaats gevonden) tot de eindwaardedatum (31 december van het jaar waarin naar verwachting het project gereed en dus gerealiseerd is). Het gehanteerde rentepercentage voor rentekosten over investeringen hoeft niet gelijk te zijn aan het gehanteerde rentepercentage voor de opbrengsten. In de gemeente Oldebroek is het rentepercentage gelijkgesteld aan de interne gemiddelde rekenrente van de gemeente Oldebroek plus een toeslag van 0,5%.

#### 7.2.2 DE POST "ONVOORZIEN"

Voor aanzienlijke financiële tegenvallers is de in paragraaf 7.2.1 genoemde financiële ruimte op basis van parameters niet bedoeld en ook niet voldoende. Voor financiële tegenvallers kan een post "onvoorzien" worden opgenomen in grondexploitatieopzetten. Deze post bestaat uit een opslagpercentage. Bij exploitatieberekeningen van risicovolle projecten bedraagt de opslag 5% en bij exploitatieberekeningen van weinig risicovolle projecten 2%. Of een project risicovol is of juist helemaal niet, wordt bepaald door de MPG (zie § 8.3)

Wanneer grote financiële tegenvallers voorzien worden, wordt een beroep gedaan op de Reserve Algemeen Grondbedrijf (RAG, zie § 7.4).

### 7.2.3 FINANCIËEL RENDEMENT

Alleen een volwaardig rendabel Grondbedrijf is in staat om zelfstandig te investeren in de woonkernen van de gemeente waarbij ook gedacht kan worden aan, soms politiek wenselijke maar grondexploitatietechnisch onrendabele, projecten met een duidelijk tekort.

Er dient altijd te worden gestreefd naar een financieel dekkend sluitende grondexploitatiebegroting op basis van contante waarde van alle toekomstige in ontwikkeling te nemen exploitatie(deel)gebieden. Dit heeft gunstige gevolgen voor de RAG en de gemeenterekening. Hiertoe kunnen de volgende stappen worden gezet:

- Financieel batige kansen tot ontwikkeling worden actief opgespoord in de eigen grondportefeuille en worden met voorrang in ontwikkeling genomen;
- De financieringskosten worden verlaagd door het verkorten van haalbaarheidsonderzoeken en planvoorbereiding, en door het versnellen van de uitgifte van gronden;
- Grondexploitaties moeten duidelijker worden gefaseerd.

Hierbij speelt een Meerjaren Programma Grondbedrijf een belangrijke rol (zie § 8.3).

### 7.2.4 BIJZONDERE AMBITIES

Bij het opzetten van grondexploitatiebegrotingen zal worden geïnventariseerd welke bijzondere ambities de gemeente gerealiseerd wil zien met betrekking tot de betreffende ontwikkeling. Dit betreft dan ambities die niet door de markt zelf opgepakt worden omdat ze doorgaans (op korte termijn) onrendabel (te duur) of te complex zijn. Een voorwaarde voor bijzondere ambities is dat de met de ambities samenhangende investeringen ook door de betreffende grondexploitatiebegroting worden gefinancierd.

De lijst van bijzondere ambities wordt door het Grondbedrijf op financiële haalbaarheid getoetst waarbij elke ambitie een prijskaartje mee krijgt. De ambities en prijslijst worden vervolgens aan het college en de raad voorgelegd, samen met een maximaal haalbare bestedingsruimte of passend binnen de financiële ruimte van de grondexploitatiebegroting. Er kan vervolgens een politieke uitspraak worden gedaan en een afweging worden gemaakt over de wenselijkheid van de ambities en het aanwenden van de bestedingsruimte.

In beginsel wordt het uitgangspunt gehanteerd dat een ontwikkeling winstgevend of budgetneutraal ontwikkeld wordt, uiteraard wel met oog voor de voorgestane stedenbouwkundige en inrichtingstechnische kwaliteit. Hierdoor kan het soms voorkomen dat verliesgevende plannen toch tot ontwikkeling kunnen worden gebracht indien dit vanuit een maatschappelijk oogpunt wenselijk is. De dekking van het tekort wordt dan uit andere bronnen gefinancierd (RAG of Algemene Middelen).

### 7.2.5 BOVENWIJKSE VOORZIENINGEN

Bovenwijkse voorzieningen zijn infrastructurele voorzieningen van openbaar nut die voor een groter gebied van belang zijn dan alleen voor de wijk waarin deze voorzieningen gerealiseerd worden. Slechts een deel is gelegen in de betreffende wijk en een deel ligt buiten het te ontwikkelen gebied.

Werken, die onder andere onder de Bovenwijkse voorzieningen kunnen worden geschaard zijn:

- Doorgaande (hoofd)wegen en doorgaande (hoofd)fietsroute;
- Groenvoorziening als begeleiding van de hoofdroutes van wegen en fietspaden;
- Centraal gelegen parken en waterpartijen;
- Kunstwerken als bruggen voor de hoofdroutes.

Kosten van bovenwijkse voorzieningen kunnen, conform de Wro, worden toegerekend aan grondexploitaties voor zover de exploitatiegebieden profijt hebben van deze voorzieningen en de kosten toerekenbaar en proportioneel zijn.

De gemeente Oldebroek is een kleinschalige gemeente met over het algemeen kleinschalige projecten. In projecten komen bijna nooit bovenwijkse voorzieningen voor en als ze voorkomen is meestal de spreiding over het aantal jaren waarin de verschillende deelprojecten gerealiseerd worden zo groot, dat het vanuit de grondexploitatie beter is om de voorzieningen direct in de eerste fase mee te nemen. Daarom hanteert de gemeente geen fonds bovenwijkse voorzieningen.

### 7.2.6 PLANSCHADE

Ruimtelijke ontwikkelingen brengen een risico van planschadeverzoeken met zich mee. Voor nieuwe projecten waarin gronden van de gemeente betrokken zijn, moet dan ook altijd een planschaderisicoanalyse uitgevoerd worden om de kans op planschades vroegtijdig in beeld te hebben. Betaling van de planschades van ruimtelijke ontwikkelingen gerealiseerd op initiatief van de gemeente vindt plaats uit de desbetreffende exploitatieopzet.

Wanneer ruimtelijke ontwikkelingen op initiatief van derden gerealiseerd worden, wordt het risico van planschades door het sluiten van een planschadeovereenkomst bij de initiatiefnemer neergelegd. In anterieure overeenkomsten is het uitgangspunt dat de onderzoekskosten van planschadeverzoeken bij de initiatiefnemers worden neergelegd.

Procedurekosten als gevolg van planschadeverzoeken vallen buiten de exploitatiebegroting. Deze kosten worden niet aangemerkt als grondkosten. Daarom komen deze procedurekosten ten laste van de algemene middelen.

## 7.3 RICHTLIJNEN VOOR HET OPSTELLEN VAN EEN EXPLOITATIEPLAN

Het opstellen van een exploitatieplanberekening (zie § 4.5.4) vindt plaats op basis van de Wro en het Bro. De via het exploitatieplan te verhalen kosten zijn limitatief beschreven in het Bro. Deze limitatief beschreven kostensoortenlijst bevat een opsomming van kosten die als grondkosten mogen worden aangemerkt in de ogen van de Wro.

### 7.3.1 PROFIJT, TOEREKENBAARHEID EN PROPORTIONALITEIT

Er zijn drie criteria waaraan kosten uit de kostensoortenlijst moeten voldoen::

- Profijt: De te treffen maatregelen of voorzieningen en werken dienen nuttig te zijn voor de te ontwikkelen locatie;
- Toerekenbaarheid: Er bestaat een causaal verband tussen de ontwikkeling en de kosten. De werken, maatregelen en voorzieningen zijn niet aan de orde indien er geen ontwikkeling plaatsvindt. Wanneer uitgaven via een andere weg dan de grondexploitatie - opbrengsten uit verkopen gedekt zijn, dan wel gefinancierd worden (bijvoorbeeld subsidies), zijn deze ook niet toerekenbaar en worden deze buiten de berekening gehouden;
- Proportionaliteit: Als meerdere gebieden profijt hebben van een werk, maatregel of voorziening dan worden de kosten naar evenredigheid verdeeld over de betreffende gebieden.

### 7.3.2 PLANKOSTEN

Het ministerie van VROM heeft een instrument ontwikkeld om de plankosten, die meegenomen mogen worden in een exploitatieplan, in beeld te brengen. Deze plankostenscan is nog geen ministeriële regeling, maar wordt door de gemeente al wel gehanteerd om gemeentelijke plankosten binnen het exploitatieplan te bepalen. Ook voor het bepalen van plankosten in anterieure overeenkomsten vormt de plankostenscan de basis.

## 7.4 RESERVE ALGEMEEN GRONDBEDRIJF (RAG)

Resultaten van de grondexploitatiebegrotingen komen ten gunste of ten laste van de Reserve Algemeen Grondbedrijf (RAG). De RAG heeft als doel de ondernemersrisico's van het Grondbedrijf als gevolg van de productie van bouwgrond in grondexploitatiecomplexen op te vangen. Door financiële risico's van de complexen ten gunste of ten laste van de RAG te brengen wordt de begrotingspositie van de gemeente in beginsel niet betrokken bij de risico's die projecten met zich meebrengen, zolang de omvang van de risico's binnen de omvang van de RAG blijven. Voorwaarde is dan ook dat het saldo van de RAG voldoende is om risico's op te vangen en af te dekken.

Bij het volledig financieel en administratief afsluiten van grondexploitatieprojecten en bij afsluiting van zelfstandige deelprojecten wordt het definitieve eindresultaat bepaald en verrekend met de RAG.

#### 7.4.1 WINST- EN VERLIESNEMINGEN

Er kan sprake zijn van vroegtijdige winstneming in de grondexploitatiebegroting wanneer het geïnvesteerde vermogen vermeerderd met de nog te maken kosten, een blijvend positief saldo vertoont. Als tussentijds duidelijk wordt dat een grondexploitatie een verlies gaat opleveren wordt ten laste van de RAG het verschil toegevoegd als bijdrage in het te verwachten tekort, via het vormen van een voorziening, waarbij jaarlijks wordt bezien in hoeverre het tekort groter dan wel kleiner wordt.

Onbepaalde risico's van projecten en overeenkomsten die getoetst zijn door en die vallen onder de financiële verantwoordelijkheid van het Grondbedrijf lopen via de RAG. Is dat niet mogelijk dan worden deze risico's tijdelijk afgedekt door de risicoreserve, onderdeel van de Algemene Reserve van de gemeente. Zodra de RAG weer toereikend is wordt de risicoreserve weer aangevuld.

Er zijn op basis van de BBV een viertal situaties van afnemende zekerheid voor mogelijke tussen-tijdse winstneming:

- Alle kosten van een complex zijn reeds geheel gedekt door gerealiseerde verkopen en elke verdere verkoop is dus pure winst. Hierbij moet wel worden gelet op de eventuele rentekosten, die hoger zullen uitvallen naarmate de verkoop langer wordt uitgesteld en die ook nog via de verkoopprijs moeten worden gedekt.
- Een variant hierop is dat bijna alle kosten zijn gemaakt en ook de behoedzaam geraamde nog te maken laatste kosten geheel zijn gedekt door de gerealiseerde verkopen.
- De gerealiseerde verkopen overtreffen de gemaakte kosten en de behoedzaam geraamde nog te verkrijgen verkoopopbrengsten zijn aanmerkelijk hoger dan de behoedzaam geraamde nog te maken laatste kosten.
- Verkopen worden met een voorgerecalculeerde winst gerealiseerd in een goed beheersbaar (resterend) productieproces. De voorgerecalculeerde winst kan dan, onder deze relatief zekere omstandigheid naar rato van de voortgang als gerealiseerd worden beschouwd (percentage of completion methode).

Ten aanzien van de (tussentijdse) winst- en verliesneming worden door de gemeente Oldebroek de volgende uitgangspunten en richtlijnen vastgelegd:

- Jaarlijks wordt bij actualisatie van de grondexploitatiebegrotingen het verwachte eindresultaat op contante waardebasis opnieuw bepaald;
- Hierbij wordt rekening gehouden met werkelijke inkomsten en uitgaven en nog te verwachten geactualiseerde investeringen en opbrengsten;
- Zoals hiervoor beschreven, komen de resultaten van de actieve grondexploitatiebegrotingen ten gunste (winst) of ten laste (verlies) van de RAG;
- Bij volledige financieel administratieve afsluitingen van grondexploitatieprojecten en bij afsluiting van zelfstandige deelprojecten wordt het definitieve eindresultaat bepaald en verrekend met de RAG;
- Daarnaast kan sprake zijn van vroegtijdige winstneming in de grondexploitatiebegroting wanneer de gerealiseerde verkopen de gemaakte kosten overtreffen en de behoedzaam geraamde nog te verkrijgen verkoopopbrengsten zijn aanmerkelijk hoger dan de behoedzaam geraamde nog te maken laatste kosten.
- Indien tussentijds duidelijk wordt dat een grondexploitatie een verlies gaat opleveren wordt ten laste van de RAG het verschil toegevoegd als bijdrage in het te verwachten tekort waarbij jaarlijks wordt bezien in hoeverre het tekort groter dan wel kleiner wordt.

Uitgangspunt is altijd dat het benodigde saldo in de RAG in het kader van risico's aanwezig blijft. Zolang het saldo niet op het juiste niveau is, vindt geen vroegtijdige winstneming of afroaming van het saldo van de RAG plaats. Dit met het oog op het risicoprofiel van projecten.

#### 7.4.2 VOORZIENINGEN

Voor grond in lopende exploitaties (IEGG, In Exploitatie Genomen Gronden) wordt via de winst- en verliesneming gecorrigeerd naar de marktwaarde. Wanneer de boekwaarde hoger is dan de marktwaarde moet op de boekwaarde worden afgeschreven.

Jaarlijks worden ten laste van het lopende begrotingsjaar voorzieningen getroffen ten hoogste van het verschil tussen de actuele, marktconforme, waardering van strategisch verworven gronden

en/of vastgoed en de historische verwervingsprijs vermeerderd met rente en bijkomende kosten exclusief de exploitatielasten. In het geval van verlieslatende complexen wordt gelijktijdig met het vaststellen van de exploitatieopzetten door de raad een voorziening gevormd ter hoogte van het geraamde verlies. De voorziening wordt op de balans als waardevermindering van de voorraad IEGG opgenomen. De voorzieningen vallen vrij wanneer de strategische verwerving in een grondexploitatie wordt opgenomen of indien dit vastgoed wordt afgestoten (afwaardering van de RAG).

Wanneer blijkt dat voor NIEGG gronden (niet in exploitatie genomen gronden) de voorgenomen bestemming niet of slechts gedeeltelijk zal worden gerealiseerd en daardoor een lagere verwachte marktwaarde ontstaat, wordt een verliesvoorziening getroffen c.q. afgewaardeerd.

#### **7.4.3 RAG EN EXPLOITATIEPLAN**

Wanneer een exploitatieplan is opgesteld, moet een nadere afweging plaatsvinden ten aanzien van de hoogte van de RAG in het kader van de te verwachten ondernemersrisico's. Dit heeft te maken met een wettelijke verplichting. Uiterlijk tien jaar na de vaststelling van een exploitatieplan moet voor het betreffende project een nacalculatie uitgevoerd worden van de door derden te betalen exploitatiebijdrage. Bij de nacalculatie wordt rekening gehouden met de jaarlijkse wettelijke rente over de tien voorgaande jaren indien de opnieuw berekende exploitatiebijdrage een terugbetaling vereist.

#### **7.4.4 SALDO RAG**

Het saldo van de RAG moet voldoende op niveau zijn om alle mogelijke financiële risico's af te dekken. Vanwege de schaarste aan bouwgrond in de gemeente Oldebroek is de laatste jaren uitgegaan van een beperkte omvang van de Reserve Algemeen Grondbedrijf. Uitgangspunt was minimaal 10% van het geïnvesteerde vermogen per 1-1 van elk jaar.

Indien het saldo van de RAG het genoemde percentage overstijgt wordt het meerdere afgeroomd en ten gunste van de Algemene Reserve van de gewone dienst gebracht. Indien het saldo van de RAG lager is dan het berekende saldo op 1 januari wordt dit saldo aangevuld ten laste van de Algemene Reserve van de gewone dienst.

De vrijkomende middelen uit de RAG kunnen op voordracht van het college aan de gemeenteraad door de gemeenteraad worden gebruikt ter dekking van financieringskosten van andere projecten waar bijvoorbeeld een tekort op is ontstaan en die niet zijn afgedekt door de RAG.

Voorgesteld wordt om het benodigde saldo in de RAG minimaal 10% van het geïnvesteerde vermogen per balansdatum te laten bedragen of, als de risico's uit het MPG hoger zijn, moet het benodigde saldo in de RAG minimaal gelijk zijn aan de som van deze risico's. Zolang het saldo niet op het juiste niveau is, vindt geen vroegtijdige afroming van het saldo van de RAG plaats.

Om de risico's inzichtelijk te krijgen moet een MPG (Meerjaren Programma Grondbedrijf, zie § 8.3) opgesteld worden. In de uitvoeringsnotitie wordt vastgelegd waaruit het MPG bestaat en hoe de risico's berekend worden. Indien uit risicoanalyses de conclusie wordt getrokken dat een bepaald geconstateerd risico onvermijdbaar is, wordt hiervoor een voorziening getroffen.

**OP GROND VAN HET VOORGAANDE WORDT VOORGESTELD IN TE STEMMEN MET DE VOLGENDE NIEUWE BELEIDS-REGELS:**

- **EEN OPSLAG VAN 5% ONVOORZIEN TE HANTEREN VOOR RISICOVOLLE PROJECTEN EN EEN OPSLAG VAN 2% ONVOORZIEN TE HANTEREN VOOR WEINIG RISICOVOLLE PROJECTEN;**
- **DE PLANKOSTENSCAN TE HANTEREN OM PLANKOSTEN TE BEREKENEN VOOR EXPLOITATIEPLANNEN EN ANTERIEURE OVEREENKOMSTEN;**
- **DE GENOEMDE UITGANGSPUNTEN EN RICHTLIJNEN TE HANTEREN VOOR WINST- EN VERLIESNEMINGEN;**
- **OVER TE GAAN TOT HET JAARLIJKS OPSTELLEN VAN EEN MEERJAREN PROGRAMMA GRONDBEDRIJF;**
- **HET BENODIGDE SALDO IN DE RAG MINIMAAL 10% VAN HET GEÏNVESTEERDE VERMOGEN PER BALANSDATUM TE LATEN BEDRAGEN OF, ALS DE RISICO'S UIT HET MPG HOGER ZIJN, MOET HET BENODIGDE SALDO IN DE RAG MINIMAAL GELIJK ZIJN AAN DE SOM VAN DEZE RISICO'S.**



## 8. RISICOBEBEERSING EN TRANSPARANTIE

Zoals in de vorige hoofdstukken al is weergegeven lopen projecten veel risico's vanwege de lange looptijd, de grote investeringen en de afhankelijkheid van vraag en aanbod op de markt. Om risico's in beeld te brengen en zoveel mogelijk te beperken moet actief risicomanagement gevoerd worden.

Daarnaast is het belangrijk dat het Grondbedrijf transparant is in het beleid dat zij voert en uitdraagt. Transparantie maakt duidelijk waarom bepaalde keuzes worden of zijn gemaakt. Door deze transparantie kan het Grondbedrijf tot een effectiever instrument van de politiek worden. In dit hoofdstuk wordt aangegeven hoe inhoud wordt gegeven aan risicobeheersing en transparantie.

### 8.1 RISICOMANAGEMENT

De gemeente loopt bij de ontwikkeling van projecten diverse risico's. Dit is het gevolg van:

- De lange looptijd van ingezette ontwikkelingen/projecten (rente-, inflatie- en afzetrisico);
- De grote investeringen die met de ingezette ontwikkelingen samenhangen;
- Het feit dat de gemeente voor haar opbrengsten volledig afhankelijk is van de markt en de markttechnische omstandigheden (de gemeente treedt hierin op als ondernemer).

Om risico's te onderkennen en zoveel als mogelijk binnen de perken te houden of te vermijden, wordt een actief risicomanagement gevoerd. Actief risicomanagement is het proces van identificeren en beheersen van risico's. De gemeente Oldebroek maakt daarom jaarlijks een risicoanalyse van projecten bij de analyse van de Reserve Algemeen Grondbedrijf. Rekening wordt gehouden met onvoorziene negatieve financiële risico's op micro- en macroniveau.

De gemeente stelt zich tot doel om de risico's beter in kaart te brengen en te beheersen zodat het risicoprofiel van de gemeente verlaagd wordt. Waardoor een beperkter beslag gelegd wordt op de financiële middelen van de gemeente Oldebroek.

Dit komt tot uiting in de (nog op te stellen) Meerjaren Prognose Grondbedrijf (MPG, zie paragraaf 8.3) waarin risico's, kansen en bedreigingen van projecten worden opgenomen met gevolgen voor de samenstelling van de opbouw van de Reserve Algemeen Grondbedrijf (RAG).

### 8.2 MANDATERING

Een belangrijke voorwaarde voor risicobeheersing en transparantie is dat duidelijk moet zijn welke mandaten het college en de gemeenteraad hebben.

*Figuur 8: Mandatering*

Onderwerp	College van B&W	Gemeenteraad
Strategische verwerving	Voorstellen	Besluitvorming
Vorbereidings- en ontwikkelkosten	Besluitvorming	Jaarrekening
Negatieve resultaten grond- en vastgoedtransacties	Besluitvorming	Jaarrekening
Negatieve resultaten grondexploitaties	Voorstellen	Besluitvorming
Risico's van ruimtelijke ontwikkelingen	Voorstellen	Besluitvorming
Activering strategische verwerving	Besluitvorming	Jaarrekening
Doorbelasting / activering voorbereidings- en ontwikkelkosten	Besluitvorming	Jaarrekening
Positieve resultaten grond- en vastgoedtransacties	Besluitvorming	Jaarrekening
Positieve resultaten grondexploitaties	Voorstellen	Besluitvorming
Vrijvallende (risico)voorzieningen	Voorstellen	Besluitvorming

Financiële gevolgen tot een bedrag van € 100.000,- worden als niet ingrijpend voor de gemeente beschouwd, maar worden wel gemeld door middel van een begrotingswijziging.

Toepassing van dit beleid leidt ertoe, dat het college alleen in de volgende gevallen de gemeenteraad vooraf informeert en in de gelegenheid stelt zijn wensen en bedingen ter kennis van het college te brengen:

- Indien het voorgenomen besluit niet past binnen vastgestelde kaders;
- Indien het voorgenomen besluit een onderwerp betreft, waarvoor (nog) geen kaders zijn vastgesteld;
- Indien een privaatrechterlijke rechtshandeling een (ingeschat) sterk afwijkend risico met zich meebrengt.

### **8.3 HET MEERJAREN PROGRAMMA GRONDBEDRIJF (MPG)**

In het kader van risicobeheersing wordt gekozen voor het opstellen van een Meerjaren Programma Grondbedrijf (MPG). Door een MPG wordt jaarlijks inzicht verkregen in de actuele stand van zaken van projecten en de verwachtingen voor de toekomst. Het is een document waarin de lopende en in voorbereiding zijnde grondexploitatieprojecten en grondexploitatiebegrotingen naar tijd, programma en geld, inclusief risico's en kansen en bedreigingen zijn uitgewerkt. Uit het MPG kan het benodigde weerstandsvermogen van het Grondbedrijf worden afgeleid. Door bovendien een prioriteitenlijst op te nemen in de MPG is duidelijk welke projecten op welk moment in de planning zijn opgenomen.

In het MPG zal worden opgenomen:

- Wat de uitkomsten zijn van de geactualiseerde grondexploitaties;
- Wat de gekwantificeerde, algemene bedrijfsrisico's (bijv. renteontwikkelingen, afzet van kavels, kostenstijging enz.) eventuele kansen en de ramingen van de specifieke projectgebonden risico's zijn;
- De stand van de bedrijfsreserve grondexploitatie en de daarin op grond van de uitkomsten van de risicoberekening zoals onder het vorige punt genoemd aan te brengen mutaties en de wijze waarop deze worden gedekt;
- Een actuele weergave van de nog niet in exploitatie genomen gronden en de daarbij behorende boekwaarden en de waarde in het economisch verkeer. De plannen, waarvan nog niet duidelijk is wanneer deze ten uitvoer worden gebracht, worden voorzien van een globale kosten- en batenanalyse met een voorlopige planning. Bij een te hoge boekwaarde dient een voorziening te worden getroffen en de dekking hiervan te worden aangegeven.

Het opstellen van een MPG kan gelijk oplopen met de Planning & Controlcyclus (P&C- cyclus). De als bijlagen bij de MPG op te nemen geactualiseerde grondexploitaties kunnen tegelijk met de MPG door de raad worden vastgesteld.

In het MPG wordt een planning opgenomen die aangeeft wanneer de grondexploitaties in voorbereiding worden genomen. Voor die exploitaties, die in het komende jaar operationeel worden en waarvoor een negatief plansaldo wordt voorzien, dient financieel-technisch in de begroting voor het komende jaar al rekening te worden gehouden met dekking (voorziening voor het negatieve saldo). Een tweede mogelijkheid is om de ontwikkeling van het project, in verband met het financieel begrote tekort, uit te stellen.

### **8.4 PLANNING- EN CONTROLCYCLUS**

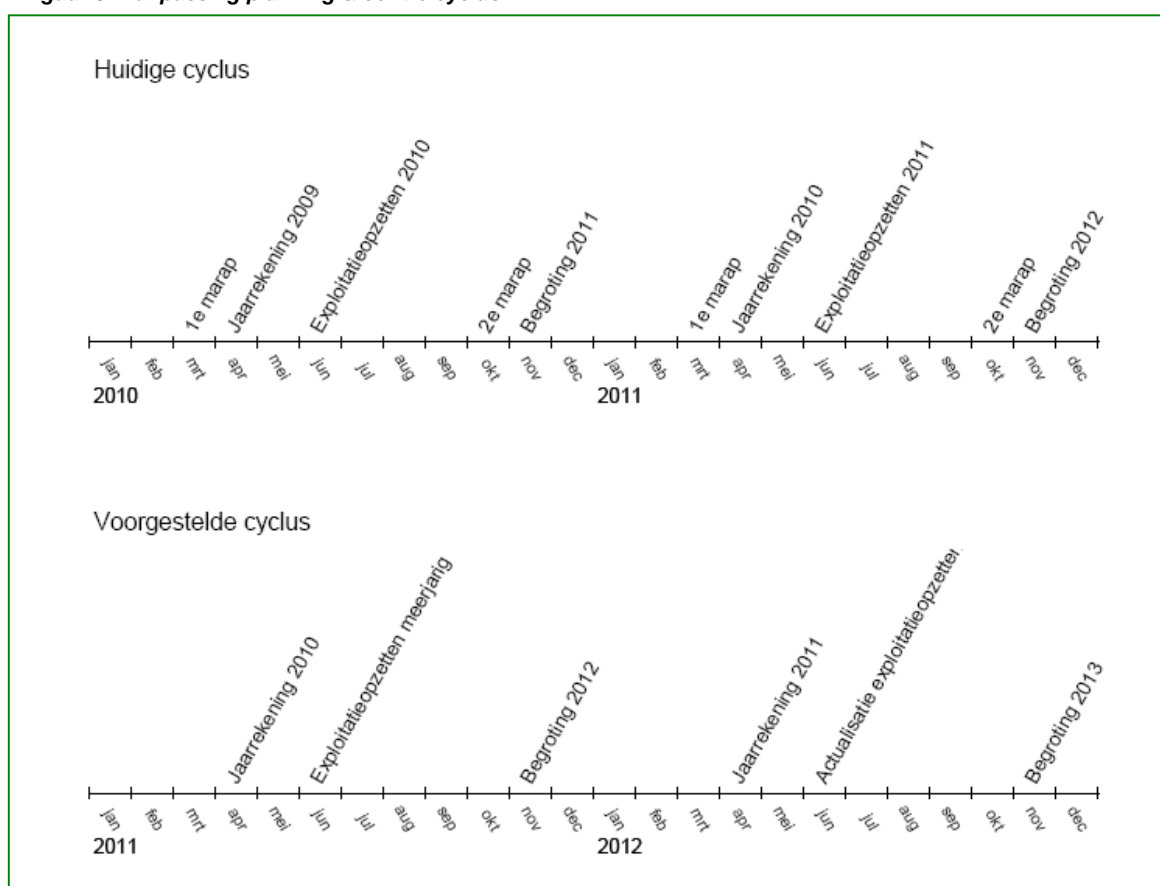
De exploitatieopzetten (inclusief jaarschijven) worden op dit moment in mei geactualiseerd en bij de behandeling van de begroting in november vastgesteld. Loopt een project vertraging op en worden werkzaamheden doorgeschoven naar het volgende jaar, dan moet voor dat jaar opnieuw budget worden aangevraagd. Het kan hierbij voorkomen dat in de tweede marap een begrotingswijziging wordt aangevraagd, die niet meer aansluit bij de exploitatieopzet. In feite is de exploitatieopzet bij de vaststelling van de begroting alweer achterhaald.

Daarom wordt de cyclus voor het grondbeleid vanaf 1 januari 2011 aangepast (zie figuur 9):

- Per project wordt een exploitatieopzet gemaakt waarbij de raad budgetten vaststelt voor de looptijd van het project. Vaststelling door de raad in juni of september;
- Vervolgens worden deze exploitatieopzetten in april/mei jaarlijks uit het oogpunt van risicobeheersing geactualiseerd en aan de raad voorgelegd als er afwijkingen zijn van het vastgestelde projectbudget;
- De exploitatieopzetten moeten een onderdeel gaan vormen van het Meerjaren Programma Grondbedrijf (zie de volgende paragraaf);
- Vervolgens zal in november de begroting worden vastgesteld. Hierin worden de vastgestelde exploitatieopzetten opgenomen. Deze opzetten vormen de basis voor de grondexploitatie in het daaropvolgende jaar;
- Bij de jaarrekening zal de stand van zaken van de projecten worden weergegeven en de besteding van het projectbudget (begroting versus realisatie). De uitkomsten van deze analyse worden meegenomen in de actualisatie van de exploitatieopzetten.

De exploitatieopzetten en het MPG kunnen worden ingezet ter besluitvorming van de prioriteiten van projecten.

**Figuur 9: Aanpassing planning & controlcyclus**



## 8.5 VERANTWOORDING

Het college legt periodiek verantwoording af aan de gemeenteraad over het gevoerde grondbeleid en het beleid dat zij voor de toekomst heeft uitgezet. Deze verantwoording vindt plaats door:

- De paragraaf Grondbeleid;
- De programmabegroting en –rapportage;
- De Nota Vermogenspositie;
- Een Meerjaren Programma Grondbedrijf (MPG, zie paragraaf 8.3);
- De jaarrekening met realisatie van jaarschijven uit de grondexploitaties en stand van reserves en voorzieningen.

### 8.5.1 PARAGRAAF GRONDBELEID

In de paragraaf Grondbeleid van de programmabegroting en -rapportage gaat het college in op de volgende aspecten van het grond- en vastgoedbeleid:

- Resultaatverwachting van de exploitatiegebieden;
- Indicatie van het planresultaat van nog niet in ontwikkeling zijnde locaties en dus nog in exploitatiebegroting onder te brengen grond en vastgoed;
- Raming en dekking van de onvoorziene financiële risico's voor zover inschatbaar c.q. te verwachten (kwantificeerbaar en kwalificeerbaar);
- Verwerving inclusief strategische verwerving;
- Stand en besteding van de reserves en voorzieningen van het Grondbedrijf;
- Evaluatie van het gevoerde grondbeleid.

### 8.5.2 PROGRAMMABEGROTING EN -RAPPORTAGE

In de programmabegroting en -rapportage wordt per programma een toelichting gegeven op wat de gemeente de afgelopen periode heeft bereikt en wat zij nog wenst te bereiken. Het grondbeleid dient in het bijzonder een bijdrage te leveren aan de gemeentelijke doelstellingen die staan in de volgende programma's:

- Mobiliteit;
- Economie en recreatie;
- Ruimte en wonen;
- Beheer leefomgeving.

### 8.5.3 NOTA VERMOGENSPOSITIE

In de nota Vermogenspositie worden alle "ins" en "outs" van de gemeentelijke grondexploitatiebegrotingen toegelicht. Hier vloeit de vermogenspositie met betrekking tot projecten uit voort. Uit deze nota blijkt in hoeverre de gemeente haar verplichtingen kan nakomen die zij is aangegaan met externe partijen. Hiermee wordt de solvabiliteit van de gemeente bepaald.

Er wordt met name uitgegaan van de boekwaarde (balanswaarde) van grondexploitatiebegrotingen en de saldi van het weerstandsvermogen en de RAG. Uit deze vergelijking blijkt ook de liquiditeit.

#### RISICOMANAGEMENT.

Risicomanagement is het proces van identificeren en beheersen van risico's. Hierbij moet rekening worden gehouden met een afweging van kosten en baten. Wanneer de risicokans laag is en de kosten van vermijden of beperken hoog zijn, is het niet interessant om beheersmaatregelen te treffen. Daarnaast moet een relatie worden gelegd tussen de risico's en het gewenste weerstandsvermogen, evenals de optimalisatiemogelijkheden in de plannen.

Risicomanagement is dus méér dan het alleen inventariseren van de risico's, maar zal ook haar doorvertaling moeten krijgen in werkprocessen, werkmethoden, afspraken, acties, besluitvorming en rapportages. Van de financiële positie van de gemeente wordt regelmatig verslag gedaan door het opstellen van de Nota Vermogenspositie die ter goedkeuring wordt aangeboden aan het college en de gemeenteraad.

### 8.5.4 DE JAARREKENING

Er moet een intern jaarverslag worden opgemaakt door het Grondbedrijf voor de verantwoording van alle projecten (IEGG en NIEGG) als bijlage bij de jaarrekening. Onder andere de accountant kan hierdoor een goede interne controle op de bedrijfsvoering van het Grondbedrijf houden.

**OP GROND VAN HET VOORGAANDE WORDT VOORGESTELD IN TE STEMMEN:**

- **MET EEN GEWIJZIGDE PLANNING EN CONTROL CYCLUS.**

## 9. AANVULLENDE BELEIDSDOCUMENTEN

In deze nota Grondbeleid is niet alles op het gebied van het gemeentelijk grondbeleid uitgewerkt. De komende tijd zal worden gewerkt aan het opstellen van:

- Een Nota Grondprijzenbeleid;
- Een Ambtelijke Uitvoeringsnotitie Grondbeleid;
- Een Taxatieprotocol;
- En Algemene Bepalingen voor uitgifte in erfpacht.

Deze notities zijn in volgorde van prioriteit opgenomen.

### 9.1 NOTA GRONDPRIJZENBELEID

In de nota Grondprijzenbeleid moeten de gemeentelijke uitgangspunten worden vastgelegd voor de wijze van grondprijsbepaling van de te onderscheiden bestemmingen en functies en van de toe te passen segmentering in de woningbouwsector.

In de nota Grondprijzenbeleid zal een oplossing moeten worden aangedragen voor het huidige grote verschil in grondprijzen tussen sociale koop- en huurwoningen en woningen met prijzen die daar net boven liggen. Door dit verschil in grondprijzen worden er op dit moment bijna geen woningen gerealiseerd in de prijscategorie tussen sociale woningen en de bovengrens van de middeldure woningen.

De nota Grondprijzenbeleid moet worden gebaseerd op de uitgangspunten die in deze beleidsnotitie zijn opgenomen. De planning is om de nota Grondprijzenbeleid in het voorjaar van 2011 ter vaststelling aan de raad aan te bieden.

### 9.2 AMBTELIJKE UITVOERINGSNOTITIE GRONDBELEID

De uitvoering van het grondbeleid moet beter worden geborgd, hiervoor is een ambtelijke uitvoeringsnotitie in voorbereiding. In deze notitie worden werkprocesbeschrijvingen weergegeven, verantwoordelijkheden vastgelegd en wordt vastgelegd waaruit de (project)documenten en overeenkomsten moeten bestaan.

De ambtelijke uitvoeringsnotitie grondbeleid moet eind 2011 door het college worden vastgesteld en zal vervolgens ter kennisgeving aan de raad worden aangeboden.

### 9.3 TAXATIEPROTOCOL

In het taxatieprotocol worden taxatie instructies gegeven op basis waarvan toekomstige verwerving plaats moet vinden. Het opstellen van een dergelijk protocol vloeit voort uit de Wro artikel 6.13 en het Bro artikel 6.2.3 waarin wordt aangegeven dat voor het opstellen van een exploitatieplan de inbrengwaarde van de onroerende zaak moet worden bepaald.

Het taxatieprotocol wordt in de tweede helft van 2011 ter vaststelling aan de raad aangeboden.

### 9.4 ALGEMENE BEPALINGEN VOOR UITGIFTE IN ERFPACHT

In 2012 zal worden gestart met het opstellen van algemene bepalingen voor uitgifte in erfpacht.

**OP GROND VAN HET VOORGAANDE WORDT VOORGESTELD OVER TE GAAN TOT HET OPSTELLEN VAN:**

- **EEN NOTA GRONDPRIJZENBELEID;**
- **EEN AMBTELIJKE UITVOERINGSNOTITIE GRONDBELEID;**
- **EEN TAXATIEPROTOCOL;**
- **ALGEMENE BEPALINGEN VOOR UITGIFT VAN GRONDEN IN ERFPACHT.**



## **10. BIJLAGEN**

**Bijlage 1:  
Beoordeling door Rekenkamercommissie**

**Bijlage 2:  
Behandeling van de kaders voor de nieuwe nota Grondbeleid  
in de commissies “Ruimte en Grond” en “Middelen”**

**Bijlage 3:  
Overzicht projectfasen**





## BIJLAGE 1: BEOORDELING DOOR REKENKAMERCOMMISSIE

In 2009 heeft de rekenkamercommissie een onderzoek verricht naar het grondbeleid van de gemeente Oldebroek met als doel het verkrijgen van inzicht in de mate waarin de gemeenteraad stuurt op de doeltreffendheid (effectiviteit) van het grondbeleid in de gemeente Oldebroek om hieruit lering te trekken voor toekomstig beleid.

Het onderzoek had betrekking op de Nota Grondbeleid 2006. Onderstaand worden de opmerkingen en conclusies van de rekenkamercommissie weergegeven. ***Cursief en vetgedrukt wordt aangegeven hoe in de nieuwe nota Grondbeleid met de opmerkingen en conclusies is omgegaan.***

### De conclusies en aanbevelingen van de rekenkamercommissie waren als volgt:

(Bron: Rekenkamercommissies van de gemeenten Putten, Nunspeet, Elburg en Oldebroek, september 2009: Grip op grondbeleid door gemeenteraad!)

In de beleving van de rekenkamercommissie is over het algemeen het grondbeleid van de gemeente niet geheel op orde. Op een aantal essentiële punten zijn echter verbeteringen noodzakelijk. De raad wordt voldoende geïnformeerd over het grondbeleid en de grondexploitaties maar stelt zich daarbij weinig kritisch op. Vanuit de raad wordt dan ook zeer beperkt gestuurd op het grondbeleid.

### Grondbeleid beleidsmatig goed vastgelegd

De rekenkamercommissie concludeert dat de gemeente Oldebroek een grondbeleid heeft geformuleerd (vastgesteld door de raad) dat ondersteunend is aan de vastgestelde ruimtelijke doelen. Doelen en uitgangspunten zijn geformuleerd in de Nota Grondbeleid voor wat betreft de kostendekkendheid, grondverwerving, grondverkoop en grondprijsberekeningen. Ook uitgangspunten en kaders ten aanzien van de verschillende reserves en voorzieningen zijn daarin vastgelegd. De mogelijkheden voor kostenverhaal zijn voldoende vastgelegd met de exploitatieverordening, al is deze wel enigszins verouderd.

Het abstractieniveau in de nota Grondbeleid is goed, maar er moet beter uitgelegd worden waarom bepaalde keuzes zijn gemaakt, bovendien is het in sommige opzichten zeer summier en behandelt het niet alle thema's. Zo zijn er geen kaders gesteld met betrekking tot winstneming, bovenwijkse voorzieningen, risicoanalyse en daarmee verband houdend reservevorming, alsmede de informatievoorziening aan de raad. In de exploitatieverordening zijn de kosten en opbrengsten voldoende beschreven om de gemeentelijke kosten te kunnen verhalen als particulieren gronden in exploitatie brengen. De exploitatieverordening sluit echter niet aan op de ruimere kostenverhaal mogelijkheden van de Wro.

### Aanbeveling

De rekenkamercommissie beveelt de Raad aan om de exploitatieverordening aan te passen aan de actualiteit van de Wro. Tevens wordt aanbevolen om in de nieuwe nota Grondbeleid meer specifieke beleidsstandpunten te verwoorden en te onderbouwen, met name voor wat betreft de aspecten grondverwerving en gronduitgifte (***in de nieuwe nota is getracht alle beleidsstandpunten te verwoorden en onderbouwen***). Daarbij wordt aanbevolen om tevens kaders vast te stellen inzake winstneming (***verwerkt in § 7.4.1***), bovenwijkse voorzieningen (***in § 7.2.5***), risicoanalyse (***in hoofdstuk 7 en 8***) en daarmee verband houden reservevorming, alsmede de informatievoorziening aan de raad (***verwerkt in § 8.2 en 8.5***).

### Organisatie van het grondbeleid

De rekenkamercommissie concludeert dat de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de verschillende bij het grondbeleid betrokken afdelingen nog niet volledig zijn vastgelegd, met name voor wat betreft het Projectbureau Locatieontwikkeling. De organisatie werkt informeel en de lijnen zijn kort, waardoor afstemming over de verschillende elementen in het grondbeleid in de praktijk (tot dusver) goed verloopt. Het feit dat geen specifieke vastlegging heeft plaatsgevonden, draagt echter het risico in zich dat bij vertrek van medewerkers en aanneming van nieuwe medewerkers afstemmingsproblemen gaan ontstaan.

### Aanbeveling

Aanbevolen wordt taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de verschillende bij het grondbeleid betrokken afdelingen en functies beter te verdelen en transparant vast te leggen (***Dit moet in de ambtelijke uitvoeringsnotitie grondbeleid worden vastgelegd in de vorm van werkprocesbeschrijvingen en beschrijvingen van verantwoordelijkheden en bevoegdheden***).

### Grondexploitatieproces

Geconcludeerd wordt dat de uitvoering van het grondbeleid onvoldoende op orde is en niet volledig conform het vastgelegde beleid. Dit uit zich met name bij de grondverwerving waar, door gebrek aan capaciteit, onvoldoende vorm kan worden gegeven aan het vastgestelde actieve grondbeleid. Hierdoor heeft de gemeente ook concreet risico's gelopen, door afspraken met marktpartijen onvoldoende vast te leggen. Sinds de komst van het Projectbureau Locatieontwikkeling wordt ook op dit punt externe kennis ingebracht. Bovendien is onduidelijk of de gemeente haar positie ten opzichte van projectontwikkelaars voldoende kent en juist benaderd.

### Aanbeveling

Aanbevolen wordt om de uitvoering van het grondbeleid beter te borgen. Dit kan middels de wel benoemde maar nog niet opgestelde "ambtelijke uitvoeringsnotitie grondbeleid". Daarnaast moet echter ook voldoende kennis, intern dan wel extern, worden gegenereerd om het grondbeleid op het juiste niveau tot uitvoering te brengen. (***De ambtelijke uitvoeringsnotitie Grondbeleid zal volgen op de nog op te stellen nota Grondprijzenbeleid; met de in de uitvoeringsnotitie op te nemen werkprocesbeschrijvingen wordt de uitvoering van het grondbeleid beter geborgd***).

Daarnaast wordt aanbevolen om kostenverhaal, indien van toepassing, voldoende te onderbouwen ten einde risico's hieromtrent bij de realisatie van projecten te voorkomen. (***In de nota Grondbeleid wordt aangegeven dat de overeenkomsten gestandaardiseerd moeten worden. Uitwerking hiervan zal in de ambtelijke uitvoeringsnotitie Grondbeleid plaatsvinden***).

### Risico's, weerstandsvermogen en reserves

Geconcludeerd wordt dat voor grondexploitaties geen risicoanalyse wordt opgesteld. Hoewel in de Nota Grondbeleid risico's in het algemeen worden vermeld, is er geen inzicht in de risico's per grondexploitatie, noch financieel, noch kwalitatief. Aangezien de risico's niet per complex worden ingeschat is het onmogelijk het weerstandsvermogen hieraan te toetsen. Het ontbreken van inzicht in de financiële gevolgen van risico's maakt het tevens moeilijk na te gaan welke voorzieningen eventueel getroffen moeten worden.

Er wordt onvoldoende rekening gehouden met risico's. De Reserve Algemeen Grondbedrijf is zwaar negatief, hetgeen een fors financieel probleem in zich bergt en bovendien niet in overeenstemming is met de regelgeving (BBV).

### Aanbeveling

Rekenkamercommissie beveelt de Raad aan om een methodiek voor het berekenen van de gewenste omvang van de Reserve Algemeen Grondbedrijf te ontwikkelen (***verwerkt in § 7.4.4, waarbij een uitwerking moet komen in de ambtelijke uitvoeringsnotitie grondbeleid***), zulks met het oog op het realiseren van een stand van deze reserve die een duidelijke relatie heeft met de omvang van de gekwantificeerde risico's. (***Er is in 2010 gestart met het opstellen van een risicoanalyse van de complexen in het grondbedrijf. Deze analyse zal de komende jaren verder uitgewerkt moeten worden in een volwaardig Meerjaren Programma Begroting***).

Verder beveelt de Rekenkamercommissie nadrukkelijk aan de stand van de Reserve Algemeen Grondbedrijf aan te vullen tot niveau van het aan de hand van deze methodiek te berekenen bodembedrag (***verwerkt in § 7.4.4***).

### Voorbereid op de toekomst

De gemeente anticipeert deels op de in werking getreden Grondexploitatiewet. In 2010 staat een nieuwe nota Grondbeleid gepland, waarin de gevolgen van deze wet zijn verwerkt. Dit is een goede manier om te anticiperen op de toekomstige ontwikkelingen. Wel moet er nog het nodige werk

verzet worden om de gevolgen van deze wet ook in de organisatie te verankeren. Momenteel is er nog onvoldoende zicht op de implementatie en uitwerking van de grondexploitatiewet.

#### *Aanbeveling*

Gezien de ontwikkelopgave van de gemeente beveelt de rekenkamercommissie het college aan maatregelen te treffen die er zorg voor dragen dat er voldoende zicht is op de consequenties van deze wet op de in ontwikkeling te nemen gebieden in de gemeente Oldebroek. **(Inmiddels is de Grondexploitatiewet opgenomen in de Wro. De consequenties van de Wro voor het grondbeleid staan verwoord in deze nota. Voor de werkprocesbeschrijvingen wordt opnieuw verwezen naar de ambtelijke uitvoeringsnotitie Grondbeleid).**

#### **Informatievoorziening aan de raad**

De nota Grondbeleid is aan de raad voorgelegd en hij heeft deze vastgesteld, maar er is geen actieve discussie over geweest. De raad wordt verder op de wettelijk verplichte momenten geïnformeerd. De jaarrekening omvat de basisinformatie inzake het grondbeleid, aansluitend bij de programmabegroting. In de bijlage (Nota vermogenspositie) worden overzichten gegeven van grondexploitatiecomplexen. Deze benoemen hoofdzakelijk de stand van zaken, alsmede een globale prognose. Er is geen overzicht van kansen en bedreigingen per complex. In de jaarrekening wordt geen informatie gegeven over de vastgestelde grondexploitaties. De vaststelling van de (herziene) grondexploitaties is met ingang van 2008 gekoppeld aan de begroting. Dit betekent dat de raad in een keer de financiële informatie krijgt. In het verleden was de informatie over de voortgang van de activiteiten en financiële ontwikkelingen binnen het Grondbedrijf beperkt.

#### *Aanbevelingen*

Aanbevolen wordt om de nieuwe nota Grondbeleid in een conceptstadium aan de raad aan te bieden, waardoor er een discussie op gang kan worden gebracht binnen de raad. **(De concept nota is besproken in de commissies "Middelen" en "Ruimte en Grond", zie bijlage 2).** De Rekenkamercommissie beveelt de Raad aan duidelijke kaders te stellen ten aanzien van het te voeren grondbeleid en daarbij helder aan te geven waarop de raad wenst te sturen en te controleren **(Dit is gebeurd in februari 2010, zie bijlage 2).** Daarbij ware tevens aan te geven op welke wijze en op welke momenten het college daarvoor de benodigde informatie dient aan te bieden **(zie hiervoor ook § 8.4).** Aanbevolen wordt daarbij te kiezen voor het jaarlijks opstellen van een Meerjaren Programma Grondbedrijf (MPG), waarin zijn opgenomen:

- De uitkomsten van de per ultimo het voorgaande jaar geactualiseerde grondexploitaties;
- De gekwantificeerde algemene bedrijfsrisico's (zoals ten aanzien van renteontwikkelingen, afzet van kavels, kostenstijgingen enz.) en eventuele kansen, alsmede de ramingen van de specifieke projectgebonden risico's;
- De stand van de bedrijfsreserve grondexploitatie en de daarin op grond van uitkomsten van de risicoberekening (onder het vorige punt genoemd) aan te brengen mutaties en de wijze waarop deze worden gedekt;
- Een actuele weergave van de nog niet in exploitatie genomen gronden met de daarbij behorende boekwaarden en de waarde in het economisch verkeer. Bij een te hoge boekwaarde dient een voorziening te worden getroffen en de dekking hiervan te worden aangegeven.

De als bijlagen bij de MPG op te nemen geactualiseerde grondexploitaties kunnen tegelijk hiermee door de raad worden vastgesteld. **( Dit is overgenomen in de nota Grondbeleid onder § 8.3 en § 8.4).** De MPG dient idealiter in het 1<sup>e</sup> kwartaal te verschijnen, zodat de daarin opgenomen cijfers verwerkt kunnen worden in de jaarrekening van het afgelopen jaar en de begroting van het komende jaar en ook de begroting van het lopende jaar daarop eventueel kan worden aangepast.



## BIJLAGE 2: BEHANDELING VAN DE KADERS VOOR DE NIEUWE NOTA GRONDBELEID IN DE COMMISSIES “RUIJTE EN GROND” EN “MIDDELEN”

Op 9 februari 2010 is er een informele bijeenkomst geweest met de commissies “Ruimte en Grond” en “Middelen”. In deze bijeenkomst is oriënterend gesproken over kaderstellende uitgangspunten voor de onderliggende nota Grondbeleid. Bij de behandeling was een lid van de rekenkamercommissie aanwezig (zie bijlage 1).

De bijeenkomst bestond uit een korte presentatie (samengevat, cursief en in groen weergegeven) waarin op onderdelen keuzes gemaakt moesten worden. De presentatie en de discussie die naar aanleiding daarvan ontstond is hieronder kort weergegeven.

In verband met de verkiezingen die hebben plaats gevonden na de behandeling in de commissies, werd door de commissieleden al opgemerkt dat er voorlopige keuzes gemaakt zijn. (De verkiezingen hebben een wijziging van de politieke kleur tot gevolg gehad en dit kan gevolgen hebben voor de gemaakte keuzes).

### Actief en/of facilitair grondbeleid:

*Voorgesteld wordt om de komende jaren flexibel te schakelen tussen actief en passief grondbeleid, afhankelijk van wat de specifieke situatie vraagt:*

- *actief grondbeleid en in het verlengde daarvan aankoop van strategisch vastgoed om in te grijpen in onevenwichtige situaties, om regie te kunnen voeren en om lange termijn doelstellingen te kunnen realiseren;*
- *passief grondbeleid enkel wanneer de gemeente:*
  - *Van mening is dat er een evenwichtige situatie is op de markt,*
  - *Geen hoger ambitieniveau heeft dan de private partijen,*
  - *Het ambitieniveau met randvoorwaarden in voldoende mate kan afdwingen,*
  - *Van mening is dat de ontwikkeling geen groot gemeentelijk belang dient,*
  - *Of van mening is dat de financiële risico's te groot zijn.*

*Per project zal moeten worden aangegeven wat het doel is waarin wordt geïnvesteerd, welke partijen bij het project zijn betrokken, hoe het project gefinancierd kan worden (wie heeft op welk moment welke kosten, opbrengsten, risico's en opties) en hoe de situatie is op de markt.*

### Resultaat van de discussie:

Per project moet de keuze worden gemaakt voor actief, facilitair of een samenwerkende vorm van grondbeleid, afhankelijk van de specifieke situatie van het betreffende project. Voorwaarde moet wel zijn dat enkel voor een actief grondbeleid wordt gekozen als er een winstverwachting aanwezig is en het project weinig risico's met zich meebrengt. In de op te stellen nota Grondbeleid moet een afwegingskader komen waarin wordt weergegeven wanneer gekozen wordt voor een actief, wanneer voor een facilitair grondbeleid en wanneer gekozen wordt voor een samenwerkende vorm van grondbeleid. Afwijken is dan alleen gemotiveerd mogelijk.

### Regisserend ontwikkelen

*Voorgesteld is om:*

- *bij aanvang van een project rekenen en tekenen samen op te laten gaan en het eindbeeld vroegtijdig SMART te formuleren en vast te leggen.*
- *In de definitiefase van een project een normatief financieel kader neer te leggen voor de daarop volgende ontwerpfase als taakstellende financiële randvoorwaarde.*
- *meer aandacht te schenken aan de inhoud van overeenkomsten die de gemeente sluit met ontwikkelende partijen in verband met toenemende complexiteit rondom contractvorming.*
- *er op toe te zien dat projecten op zichzelf vitaal zijn, zodat een probleem bij één project geen domino-effect heeft richting andere projecten.*
- *te zorgen dat subsidies een steuntje in de rug zijn en geen leidend motief worden om een locatie te realiseren.*

### Resultaat van de discussie:

Alleen door rekenen gelijk op te laten gaan met tekenen kan per project tijdig een afweging worden gemaakt of het project opgepakt moet worden of niet. En SMART formuleren is een vereiste.

Bovengenoemde punten worden als vanzelfsprekend beschouwd en leveren verder weinig discussiepunten op.

### **Verwerving**

*Voorgesteld wordt om een mogelijkheid te creëren om strategisch te verwerven, zodat snel ingesprongen kan worden op onverwachte mogelijkheden zodat ambities kunnen worden gerealiseerd, een zogenaamd raamkrediet waarbij een bedrag van 2 miljoen euro voorgesteld wordt. Verantwoording moet achteraf plaatsvinden door een rapportage aan de raad.*

#### *Resultaat van de discussie:*

Op bovenstaand voorstel wordt afwijzend gereageerd. Het college zou met een dergelijk raamkrediet een carte blanche krijgen voor grondaankopen. En hoe wordt afgedekt dat alle risico's in beeld zijn gebracht? In de commissievergadering wordt voorgesteld dat wanneer zich een dergelijke kans voordoet en er spoed vereist is, een extra raadsbijeenkomst georganiseerd zal moeten worden.

*Voorgesteld wordt om bij interne leveringen, waarbij andere gemeentelijke afdelingen vastgoed afstoten naar het Grondbedrijf voor herontwikkeling, de overname tegen actuele waarde (= boekwaarde) plaats te laten vinden.*

#### *Resultaat van de discussie:*

Er wordt gediscussieerd over levering tegen marktwaarde of tegen boekwaarde met bijbehorende voor- en nadelen. Het lid van de rekenkamercommissie wordt om advies gevraagd. Deze geeft aan dat beide keuzes mogelijk zijn.

Vanwege de vastgestelde maatschappelijke grondprijzen (lager dan de commerciële en vrije sector grondprijzen) wordt ambtelijk geadviseerd de overname tegen boekwaarde te laten plaatsvinden.

*Voorgesteld wordt om één keer per twee jaar de totale grondvoorraad en overig vastgoed te hertaxeren ter bepaling van de waarde voor de herziening van de grondexploitatie en/of jaarrekening.*

#### *Resultaat van de discussie:*

De hertaxatie moet minimaal één keer in de twee jaar plaatsvinden conform de Wro. Het onroerend goed dat de gemeente in grondexploitaties heeft opgenomen is beperkt. Vaker taxeren lijkt overbodig.

*Jaarlijks worden ten laste van het lopende begrotingsjaar voorzieningen getroffen ten hoogte van het verschil tussen de actuele, marktconforme, waardering van strategisch verworven gronden en/of vastgoed en de historische verwervingsprijs vermeerderd met rente en bijkomende kosten exclusief de exploitatielasten. De voorzieningen vallen vrij wanneer de strategische verwerving in een grondexploitatie wordt opgenomen of indien dit vastgoed wordt afgestoten. (Afwaardering van de RAG).*

Geen discussie.

### **Vervreemding**

*Volgend op deze nota Grondbeleid zal een nieuwe nota Grondprijzenbeleid moeten worden vastgesteld. Voorgesteld wordt om voor de nota Grondprijzenbeleid uit te zoeken of de gemeente over kan gaan naar meer gedifferentieerde prijzen voor bouwgrond in de verschillende sectoren zodat er ook een gedifferentieerd product kan ontstaan. Als voorwaarde wordt daarbij wel meegegeven dat de resultaten van de grondexploitaties niet mogen lijden onder een nieuw grondprijzenbeleid.*

#### *Resultaat van de discussie:*

Wanneer het grondprijzenbeleid wordt aangepast, moet getoetst worden welke gevolgen dit heeft voor de grondexploitaties. Als voorwaarde wordt meegegeven dat een wijziging van het grondprijzenbeleid de gemeente geen geld mag kosten. Feit is dat gronden marktconform moeten worden verkocht.



*Ter voorkoming van speculatie van goedkope sociale woningbouw wordt gevraagd een keuze te maken uit een antispeculatie beding of om een systematiek voor gekapitaliseerde grondwaarde te hanteren voor goedkope koopwoningen.*

- Een antispeculatie beding mag maximaal 10 jaar worden opgelegd. Bij deze methode is het verschil in verkoopprijs en de marktwaarde van de woning het uitgangspunt. Wordt de starterswoning binnen tien jaar weer verkocht, dan moet de starter een boete betalen over het verschil tussen de oorspronkelijk betaalde aanschafwaarde van de woning en de getaxeerde marktwaarde van de woning. In een glijdende schaal (100%, 90%, 80% enz.) vindt binnen tien jaar een afbouw van het antispeculatie beding plaats. Hiermee wordt doorstroming na tien jaar bevorderd.*
- Bij de gekapitaliseerde grondwaarde blijft de koper de (oplopende) verplichting houden om de gemeente een vergoeding te betalen voor de, bij aanvang ontvangen, lage grondprijs. Bij deze systematiek wordt jaarlijks een index van 2% toegevoegd aan de oorspronkelijke grondwaarde. De gekapitaliseerde grondwaarde neemt jaarlijks toe en bevordert de doorstroming op de lange termijn niet, terwijl de boete bij aanvang juist laag is en daarmee doorstroming maar ook speculatie bevordert.*

*Resultaat van de discussie:*

Gekozen wordt voor een antispeculatiebeding. Dit heeft na de eerste jaren geen remmende werking op de doorstroming. Juist in deze woningbouwcategorie is doorstroming van groot belang.

*Voor maatschappelijke functies wordt voorgesteld om vastgestelde grondprijzen te hanteren, waarbij de gemeente waarborgt dat het eigendom naar de gemeente terugkomt als de functie wordt beëindigd.*

*Resultaat van de discussie:*

Dit is onder het vigerende grondbeleid ook al van toepassing en levert geen discussie op.

### **Grondexploitatie**

*Voorgesteld wordt om al bijdragen te vragen tijdens de initiatief- en definitiefase in plaats van alleen aan het eind bij het opstellen van een bestemmingsplan en het in de behandeling nemen van een vergunningaanvraag.*

*Resultaat van de discussie:*

Als risico wordt genoemd dat het een remmende werking kan hebben op nieuwe initiatieven, maar als voordeel wordt genoemd dat initiatiefnemers zelf ook kritischer over hun eigen voorstellen na zullen gaan denken voordat ze bij de gemeente ingediend worden.

*Voorgesteld wordt om bij anterieure overeenkomsten in te steken op verhaal van kosten voor beheer en te proberen een afkoopsom voor onderhoud in de overeenkomst op te nemen.*

*Resultaat van de discussie:*

Het is op basis van de Bro niet mogelijk deze kosten te verhalen in een exploitatieplan, maar in een anterieure overeenkomst staat dit vrij. Het moet bij projecten mee worden genomen in de onderhandelingen.

### **Risicobeheersing en transparantie**

*Voorgesteld wordt om de volgende begrotings- en verantwoordingscyclus te hanteren:*

- Per project een exploitatieopzet te maken waarbij de raad budgetten vaststelt voor de looptijd van het project. Deze meerjaren exploitatieopzetten zouden voor het eerst in 2011 opgesteld kunnen worden.*
- Vervolgens moeten deze exploitatieopzetten jaarlijks worden bijgewerkt en in april/mei worden aangeboden aan de raad. Het Meerjaren Programma Grondbedrijf moet een onderdeel gaan vormen van de exploitatieopzetten. Het MPG is een document waarin de lopende en in voorbereiding zijnde grondexploitatieprojecten en grondexploitatiebegrotingen naar tijd, programma en geld, inclusief risico's en kansen en bedreigingen zijn uitgewerkt. Uit het MPG kan het benodigde weerstandsvermogen van het Grondbedrijf worden afgeleid.*

- *Daarna zal in november de begroting worden vastgesteld. Hierin kunnen de vastgestelde exploitatieopzetten worden overgenomen. Deze opzetten vormen de basis voor de grondexploitatie in het daaropvolgende jaar.*
- *Bij de jaarrekening zal de stand van zaken van de projecten worden weergegeven en het verloop van het afgelopen jaar. Op dat moment zullen eventuele begrotingswijzigingen worden verwerkt.*

Dit onderdeel levert weinig discussie op.

### **Reserve Algemeen Grondbedrijf**

*Voorgesteld wordt om het benodigde saldo in de RAG minimaal 10% van het geïnvesteerde vermogen per balansdatum te laten bedragen of, als de risico's hoger zijn, moet het benodigde saldo in de RAG minimaal gelijk zijn aan de risico's om deze risico's af te kunnen dekken. Zolang het saldo niet op het juiste niveau is, vindt geen vroegtijdige afroming van het saldo van de RAG plaats.*

### **Nog op te stellen documenten**

*Voorgesteld wordt de volgende documenten op te stellen:*

- *Een Nota Grondprijzenbeleid (is in concept gereed)*
- *Een Uitvoeringsnotitie Grondbeleid*
- *En een Verwervingsprotocol*

*Overige opmerkingen van de commissieleden:*

- De informatievoorziening van exploitatieopzetten aan de raad is niet altijd even leesbaar. Gevraagd wordt leesbaarder kan worden opgesteld.  
Antwoord: Een eerste start is in 2010 gemaakt. Dit zal de komende jaren verder worden uitgewerkt. De basis zal worden vastgelegd in de ambtelijke uitvoeringsnotitie behorende bij de nota Grondbeleid.
- Wat is gedaan met de opmerkingen van de rekenkamercommissie?  
Antwoord: zie bijlage 1.
- Het belang van het in beeld brengen van risico's van de verschillende projecten wordt benadrukt.  
Hiermee is in 2010 een begin gemaakt.



## BIJLAGE 3: OVERZICHT PROJECTFASSEN

Projectfasen:	Fase document	Kostendrager
▪ Initiatiefase;	Startdocument/bestuursopdracht (en een intentieovereenkomst)	Algemene Dienst
▪ Definitiefase;	Samenwerkingsovereenkomst	Grondbedrijf
▪ Ontwerpfase;	Ontwerp en Realisatieovereenkomst	Grondbedrijf
▪ Voorbereidingsfase;		Grondbedrijf
▪ Realisatiefase;		Grondbedrijf
▪ Beheerfase.		Algemene Dienst

### 1. INITIATIEFFASE

In deze fase wordt een idee voor een project onderzocht en uitgewerkt. Doel van deze fase is te onderzoeken of het project wel haalbaar is. Verder wordt er gekeken wie het project zou kunnen uitvoeren, welke partij(en) betrokken zouden moeten zijn bij het project en of er voldoende draagvlak is voor het project (bij betrokkenen).

De projectleider maakt in deze fase een projectvoorstel waarin hij bovenstaande zaken beschrijft. In de initiatiefase gaan de projectpartners een relatie met elkaar aan. Om te voorkomen dat er verkeerde verwachtingen over de resultaten van een project ontstaan is het verstandig om expliciet af te spreken wat voor een soort project er gestart wordt.

Er wordt gestart met het opstellen van een intentieovereenkomst. In de intentieovereenkomst wordt het proces vastgelegd en aangegeven hoe partijen met elkaar om moeten gaan als er uiteindelijk geen project tot stand komt.

In het Nederlandse recht wordt snel aangenomen dat een overeenkomst bestaat. In de onderhandeling met partijen komt de gemeente, op een gegeven moment, in een fase waar de gemeente niet meer (zonder schadevergoeding) van die partijen af kan. Zeker niet als de gemeente bijvoorbeeld laten blijken dat de gemeente alleen met die partij in onderhandeling is. Een intentieovereenkomst kan voor deze valkuil behoeden. De overeenkomst wordt in de initiatief- en/of de definitiefase gesloten.

#### ACTIVITEITEN:

- Bepaal waarom dit project aangepakt moet worden;
- Ga na welke aannames gedaan moet worden;
- Onderzoeken (globale) probleem- of doelstelling;
- Ga na welke partijen eventueel betrokken kunnen of moeten worden;
- Formuleren gewenst resultaat;
- Leg vast wat niet tot het project(resultaat) behoort;
- Een risicoanalyse;
- Vaststellen stand van zaken;
- Onderzoeken principiële haalbaarheid en afdwingbaarheid kritische elementen;
- Voorlopig afbakenen project;
- Omschrijven werkwijze;
- Omschrijven inhoudelijke activiteiten per fase:
  - voor de definitiefase gedetailleerd,
  - voor alle overige fasen globaler;
- Opstellen bestuursopdracht/startdocument.

#### EINDE:

Goedgekeurde bestuursopdracht/een startdocument en wanneer meerdere partijen betrokken zijn een intentieovereenkomst.

## 2. DEFINITIEFASE

Nadat het startdocument of de bestuursopdracht is goedgekeurd en eventueel een intentieovereenkomst is gesloten, komt het project in de definitiefase. In deze fase worden de eisen en wensen die aan een projectresultaat gesteld worden zo goed en compleet mogelijk bepaald. Het gaat erom de verwachtingen van betrokken partijen boven water te krijgen over wat men denkt dat het resultaat moet zijn.

- Randvoorwaarden vormen de context waarbinnen het project uitgevoerd moet worden, bijvoorbeeld wetgeving. Deze eisen zijn niet te beïnvloeden vanuit het project.
- Functionele eisen zijn eisen die gaan over hoe goed het projectresultaat moet zijn. Bijvoorbeeld hoeveel kamers een nieuw gebouw moet hebben.
- Operationele eisen gaan over de eisen aan het gebruik van het projectresultaat.
- Ontwerpbepalingen tenslotte zijn eisen die te maken hebben met de realisatie van het project zelf. Bijvoorbeeld dat er in het project niet gewerkt wordt met giftige materialen.

Het is belangrijk dat alle betrokkenen in een project kunnen meedenken in de definitiefase. Vooral ook de eindgebruikers. Als uitgangspunt is het een goede gewoonte om in de definitiefase een aantal bijeenkomsten te organiseren met alle betrokkenen bij een project.

Het resultaat van de definitiefase is een eisen- en wensenlijst van de diverse betrokken partijen bij het project. Het kan zijn dat bepaalde eisen strijdig zijn. Dat betekent dat er over sommige eisen en wensen onderhandeld moet worden. Uiteindelijk zal er een definitieve eisen- en wensenlijst boven tafel komen die goedgekeurd moet worden door de beslissers over het project. Met dit goedgekeurde document kan de ontwerpfasen starten.

### ACTIVITEITEN:

- Verzamelen basismateriaal;
- Bepalen projecteisen:
- Randvoorwaarden,
- Functionele eisen,
- Operationele eisen,
- Ontwerpbepalingen;
- Onderzoeken haalbaarheid;
- Elimineren strijdige eisen;
- Opzetten activiteitenoverzicht in de juiste volgorde:
  - voor de ontwerpfasen gedetailleerd,
  - voor alle overige fasen globaler;
- Opzetten werkstructuur (definiëren deelprojecten en de relaties ertussen);
- Opstellen projectprogramma.

### EINDE:

Goedgekeurde samenwerkingsovereenkomst.

## 3. ONTWERPFASE

De samenwerkingsovereenkomst wordt uitgewerkt in een realisatie- of ontwikkelovereenkomst. Hierin worden de afspraken vastgelegd over wat daadwerkelijk wordt gerealiseerd. Deze afspraken gaan over programma, financiën, juridische items, eventuele afwijkingen ten opzichte van programma van eisen, procedures en posities van betrokken partijen.

Met de eisen- en wensenlijst uit de definitiefase kunnen ontwerpkeuzes worden gemaakt. In de ontwerpfasen wordt een ontwerp of worden enkele ontwerpen gemaakt. Uit de gemaakte ontwerpen wordt door de bestuurders van het project een keuze gemaakt voor het definitief te realiseren ontwerp. Ook hier geldt dat een ontwerp als het eenmaal gekozen is, in een later stadium van het project niet meer gewijzigd mag worden.

### ACTIVITEITEN:

- Detailleren projectprogramma;
- Onderzoeken mogelijkheden;
- Zoeken van oplossingen/ontwerpen per deelproject;
- Zoeken naar/ontwerpen van projecthulpmiddelen;

- Afstemmen deelprojecten en projecthulpmiddelen;
- Bijstellen na beproeven deelontwerpen;
- Opstellen definitieve projectontwerp (tot laagste niveau):
- Deelprojecten,
- Hulpmiddelen;
- Detailleren en aanpassen activiteitenoverzicht:
  - voor de voorbereidingsfase gedetailleerd,
  - voor alle overige fasen globaler.

**EINDE:**

Goedgekeurd projectontwerp en een realisatie- of ontwikkelovereenkomst.

#### 4. VOORBEREIDINGSFASE

In de voorbereidingsfase wordt alles geregeld dat nodig is voor de realisatie van het project. Eventuele leveranciers of onderaannemers worden ingeschakeld, een draaiboek wordt gemaakt, materialen en hulpmiddelen worden besteld, instructies worden gegeven, enzovoort. De voorbereidingsfase is klaar als het uitvoeren 'zo' kan starten. Alles moet dus duidelijk zijn voor de uitvoerende partijen.

**ACTIVITEITEN:**

- Uitwerken detailontwerpen tot realisatieschema's,
- Productietekeningen, -stuklijsten enzovoort;
- Opstellen realisatie-instructies en dergelijke;
- Inkopen/aanmaken hulpmiddelen (kwantitatief);
- Contact opnemen met te contracteren derden (toeleveranciers);
- Instrueren van degenen die de realisatie gaan uitvoeren;
- Detailleren en aanpassen activiteitenoverzicht:
  - voor de realisatiefase gedetailleerd,
  - voor de nazorgfase globaler;
- Opstellen realisatieovereenkomst

**EINDE:**

Goedgekeurd bestek en -tekeningen.

#### 5. REALISATIEFASE

In de realisatiefase wordt het project zichtbaar. Aan het einde van de realisatiefase wordt het resultaat gecontroleerd aan de hand van de eisen- en wensenlijst uit de definitiefase. Het resultaat wordt ook gecontroleerd aan de hand van de ontwerpen. Als aan alle eisen en wensen is voldaan en als het resultaat overeenkomt met de ontwerpen dan is deze fase klaar.

De regel is dat na de definitiefase geen wijzigen meer mogen worden aangebracht in de eisen en wensen. Dat geldt ook voor de ontwerpen: na de ontwerpfase mag er niets meer veranderen aan het ontwerp. Als dit toch moet (en dat moet soms), is het van belang dat de projectleider er voor zorgt dat de wijziging zo snel mogelijk besproken wordt met de betrokkenen. Daarbij is het van belang dat de besloten verandering goed gedocumenteerd wordt, dit om latere misverstanden te voorkomen.

**ACTIVITEITEN:**

- Contracteren van derden;
- Uitvoeren van het programma;
- Opstellen van technische documentatie voor de
- Nazorgfase (gebruik/operatie, beheer en onderhoud);
- Opstellen van voorschriften voor transport en
- (Her)installatie;
- Trainen (opleiden) van de gebruikers, van de beheerders en van het onderhoudspersoneel;
- Detailleren en aanpassen activiteitenoverzicht voor de nazorgfase;
- Opstellen nazorgprogramma.

**EINDE**

Goedgekeurd beheerprogramma.

**6. BEHEERFASE**

Een fase die voor de gemeente vaak minder van belang is, is de nazorgfase. In de nazorgfase wordt alles geregeld om het projectresultaat daadwerkelijk te doen landen. Voorbeelden van activiteiten die in de nazorg plaatsvinden zijn onderhoud van het resultaat, evaluatie van het project zelf, schrijven van het projectverslag, overdracht naar beheerders, opheffen van het projectteam en dergelijke.

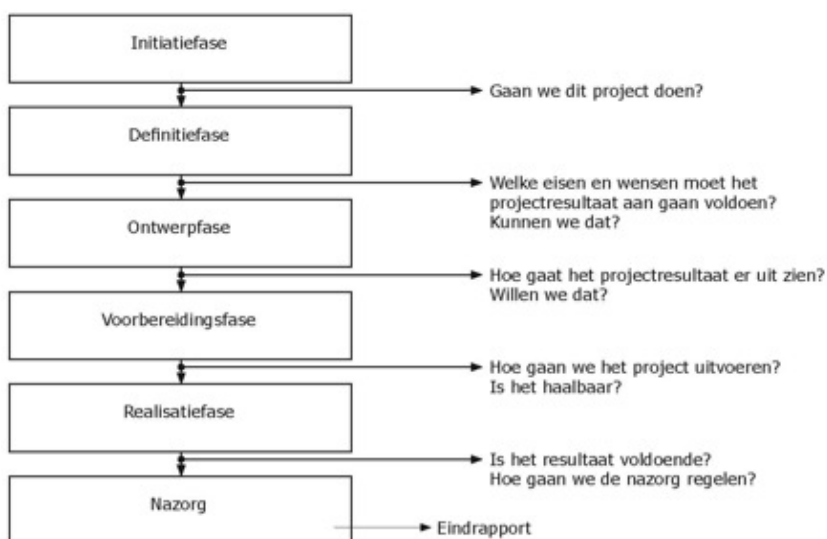
De centrale vraag in deze fase is wanneer en waar het project ophoudt. Het is van belang dat bij het begin van het project al goed wordt nagedacht over waar de grenzen van het project liggen, zodat in de nazorgfase het project bij het bereiken van die grens afgesloten kan worden.

**ACTIVITEITEN:**

- Gebruiken projectresultaat;
- Beheren projectresultaat;
- Onderhouden projectresultaat;
- Onderhouden hulpmiddelen;
- Verbeteren en modificeren van het projectresultaat en van de hulpmiddelen;
- Optimaliseren van gebruik, beheer en onderhoud van het projectresultaat;
- Slopen, vernietigen of vervangen van het projectresultaat.

**EINDE**

Vervanging/vernietiging.



**7. KOSTENDRAGERS TIJDENS DE REALISATIEFASSEN**

De Algemene Dienst draagt de kosten van de initiatieffase en de beheerfase. Het Grondbedrijf betaalt de kosten van de definitiefase (er is dan sprake van een reëel en stellig voornemen conform de BBV), voorbereidingsfase en realisatiefase, mits er sprake is van uitgifte van bouwrijpe grond via een actief grondbeleid, dan wel dat er sprake is van facilitair grondbeleid en de kosten via een exploitatieplan en/of posterieure overeenkomst kunnen worden verhaald op de particuliere exploitant. In andere situaties is de Algemene Dienst kostendrager voor de definitiefase, voorbereidingsfase en realisatiefase.