

NOTA GRONDBELEID
2013
(Gewijzigd)

Vastgesteld door de gemeenteraad van Stichtse Vecht op:
29 januari 2013

Inleiding

De nota Grondbeleid geeft de beleidsuitgangspunten weer die het grondbeleid van de gemeente Stichtse Vecht vormen. In de nota wordt beschreven op welke wijze en met welk instrumentarium tot ontwikkeling kan worden overgegaan. Hiermee is de nota bij de voorbereiding van iedere ontwikkeling een belangrijk richtinggevend gemeentelijk beleidsinstrument. De nota geeft verder inzicht in de publiekrechtelijke en privaatrechtelijke bevoegdheden van de gemeente op het gebied van grondbeleid. In deze nota worden geen gedetailleerde regelingen opgenomen, zoals grondprijzen voor specifieke functies op concrete locaties. Voor het opstellen en actualiseren daarvan dient deze nota als leidraad.

Grondbeleid

Grondbeleid is een middel om het ruimtelijk beleid op een zo economisch verantwoord mogelijke wijze te realiseren. Het grondbeleid is dus geen doel op zich. Dit betekent ook dat het grondbeleid niet een visie omvat over hoe de gemeente zich in ruimtelijk opzicht zou moeten ontwikkelen. Het biedt wel instrumenten om de regie over die ruimtelijke ontwikkeling te kunnen voeren. Door een goede regievoering kunnen vervolgens opbrengsten worden gegenereerd die de kosten, welke gepaard gaan met de verwezenlijking van de ruimtelijke ontwikkeling, kunnen dekken.

Gemeentelijk grondbeleid

Over het algemeen wordt onderscheid gemaakt tussen actief en faciliterend grondbeleid. Er bestaat ook een tussenvorm, de zogenaamde PPS ofwel publiek-private samenwerking. Het belangrijkste onderscheid tussen de verschillende vormen van grondbeleid is de mate waarin de gemeente zelf, al dan niet risicodragend en al dan niet in samenwerking met private partijen, overgaat tot het kopen, exploiteren (bouw- en woonrijp maken), en verkopen van grond.

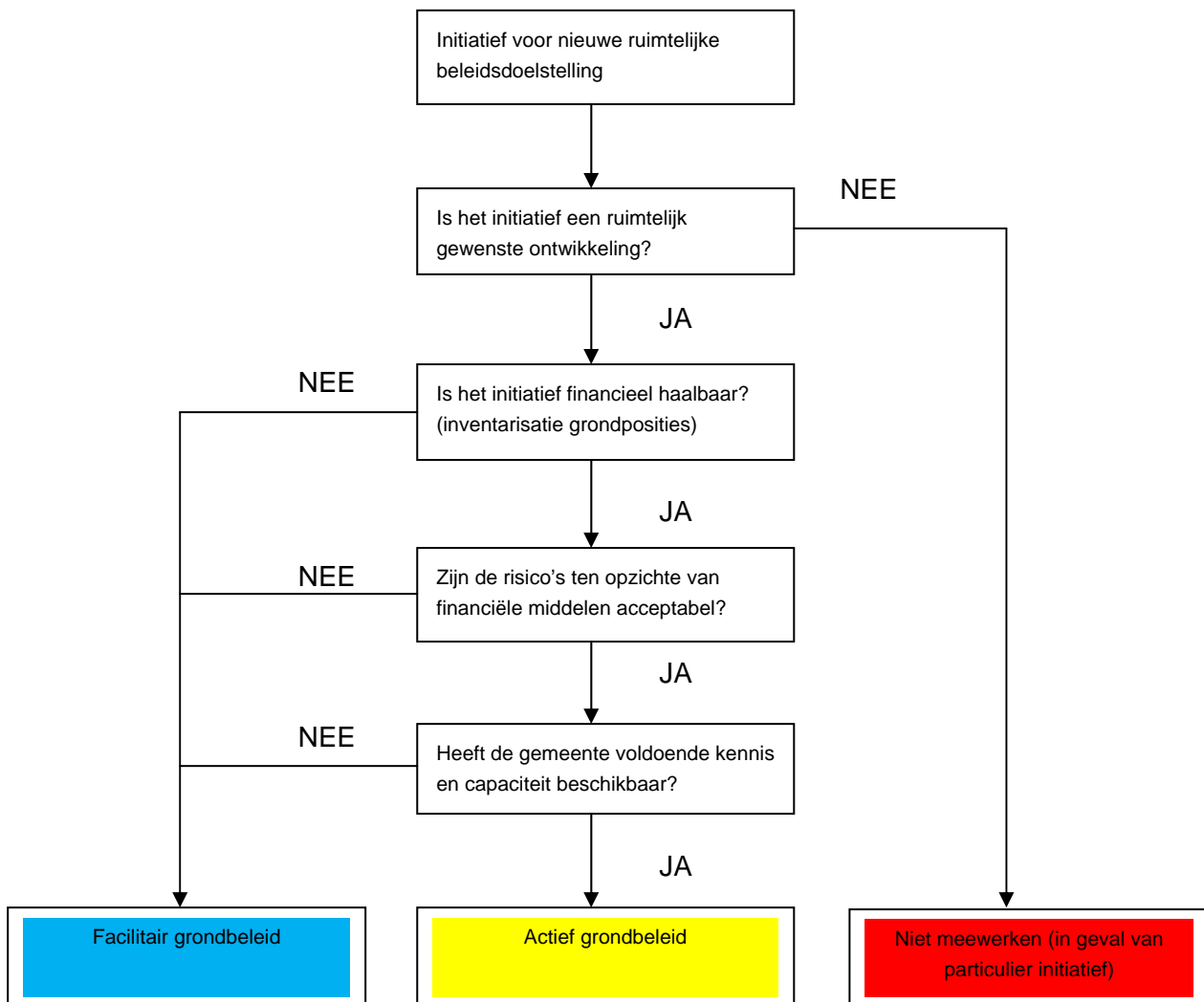
Grondbeleid vergt maatwerk. Van belang is flexibel te zijn in de aanpak naar aanleiding van doelen en omstandigheden. Er is sprake van verschillende soorten locaties met ieder hun eigen doelstellingen ten aanzien van die locaties. Daarnaast zijn de grondposities van gemeente en marktpartijen ook sterk bepalend voor de strategie die kan worden gevolgd.

Afwegingskader grondbeleid

Het beleidsuitgangspunt ten aanzien van het te voeren grondbeleid van de gemeente Stichtse Vecht is om niet te kiezen voor één bepaalde vorm van grondbeleid, maar dit per locatie of project te bezien. Per project zal een afweging worden gemaakt of de gemeente de grond zelf in ontwikkeling zal nemen of dat de afwikkeling gedeeltelijk dan wel geheel wordt overgelaten aan een marktpartij, zie afwegingskader figuur 1.

De gemeente Stichtse Vecht kiest ten aanzien van het te voeren grondbeleid voor maatwerk en marktwerking. Per locatie dan wel project wordt, conform het afwegingskader (figuur 1), gezocht naar de meest adequate vorm van grondbeleid, actief of facilitair.

Figuur 1. Afwegingskader grondbeleid bij beleidsvorming



De eerste afweging in figuur 1 is de vraag of het initiatief een ruimtelijk gewenste ontwikkeling is. Hierbij dient het initiatief te worden getoetst aan het diverse sectorale beleid. Wanneer het een initiatief vanuit de markt betreft dient het ook worden getoetst op strijdigheid met huidig ruimtelijk beleid.

De tweede afweging is of het initiatief financieel haalbaar is. Hierbij is het van belang eerst de grondposities in het betreffende gebied in kaart te hebben. De verwervingskosten hebben doorgaans immers een aanzienlijk effect op de haalbaarheid van een plan. Verder kan haalbaarheid getoetst worden door middel van een zogenaamde normatieve grondexploitatie. Een normatieve grondexploitatie is een grondexploitatie waarbij het ruimtegebruik op basis van normen wordt bepaald. Het voordeel hiervan is dat nog geen uitgewerkt stedenbouwkundig plan beschikbaar hoeft te zijn.

De resultaten moeten worden afgezet tegen de financiële middelen van de gemeente (aankoop gronden, opvangen risico's in relatie tot de Algemene reserve en de weerstandscapaciteit van de gemeente).

Wanneer het plan financieel haalbaar is, dient een inschatting gemaakt te worden van de risico's. De risico's dienen zowel kwalitatief als kwantitatief in beeld te worden gebracht. Wanneer de risico's worden afgezet tegen de uitkomst van het financiële haalbaarheidsonderzoek kan de afweging worden gemaakt of het verstandig is om het plan als gemeente te gaan uitwerken.

Als laatste dient de afweging plaats te vinden in hoeverre de gemeente Stichtse Vecht de uitvoering van het betreffende plan kan uitvoeren. Het gaat dan om de ambtelijke/organisatorische capaciteit, heeft de organisatie ervaring met een dergelijk project en zijn er voldoende uren beschikbaar om het project te kunnen uitvoeren. Tevens kan de gemeente nagaan, in hoeverre zij bereid en in staat is tot inhuur van externe capaciteit.

Invloed actuele ontwikkelingen op grondbeleidskeuze

De crisis in de woningbouw heeft toegeslagen. Waar de afgelopen jaren mooie marges en resultaten werden geboekt, kwam daar in 2009 een einde aan. Ook het jaar 2011 was nog niet positief. Gemeenten kampen met tekorten, woningen staan lang te koop en bouwbedrijven gaan failliet. Projectontwikkelaars moeten grote afboekingen op grondposities verwerken en corporaties hebben steeds minder investeringsruimte. Alle partijen worstelen daarnaast met hun rol en positie tegenover elkaar.

Als gevolg van de crisis is zowel aan de publieke als aan de private kant de financiële armslag kleiner. De crisis heeft de verschuiving van aanbod- naar vraaggericht denken versneld. Dat betekent dat bepaalde plannen, en zeker degene die niet voldoen aan de vraag, geschrapt worden.

Het toepassen van een actief grondbeleid is verschoven naar meer faciliterend grondbeleid. Actief grondbeleid brengt risico's met zich mee en zelfs meer naarmate het een strategischer karakter heeft. Er is een verschuiving zichtbaar naar kleinere projecten waarin de (mogelijke) eindgebruikers vroegtijdig worden betrokken. In dit kader staat de gemeente positief tegenover collectief particulier opdrachtgeverschap (CPO). Onder collectief particulier opdrachtgeverschap worden die vormen van woningbouwontwikkeling verstaan waarbij de kopers zelf hun grondkavel kopen of pachten en een architect kiezen om zo met maximale invloed hun woning te realiseren.

De gemeente Stichtse Vecht kiest ten aanzien van het te voeren grondbeleid voor maatwerk en marktwerking. In de praktijk zal dit betekenen, gezien het huidige tijdsbeeld, dat de gemeente Stichtse Vecht overwegend een faciliterend grondbeleid zal voeren.

Afwegingskader samenwerkingsvormen

Afhankelijk van grondposities, risicoprofiel en inhoudelijke doelstellingen kan er ook gekozen worden voor samenwerkingsvormen met marktpartijen.

Welke samenwerkingsvorm wordt aangegaan, is afhankelijk van verschillende factoren, zoals:

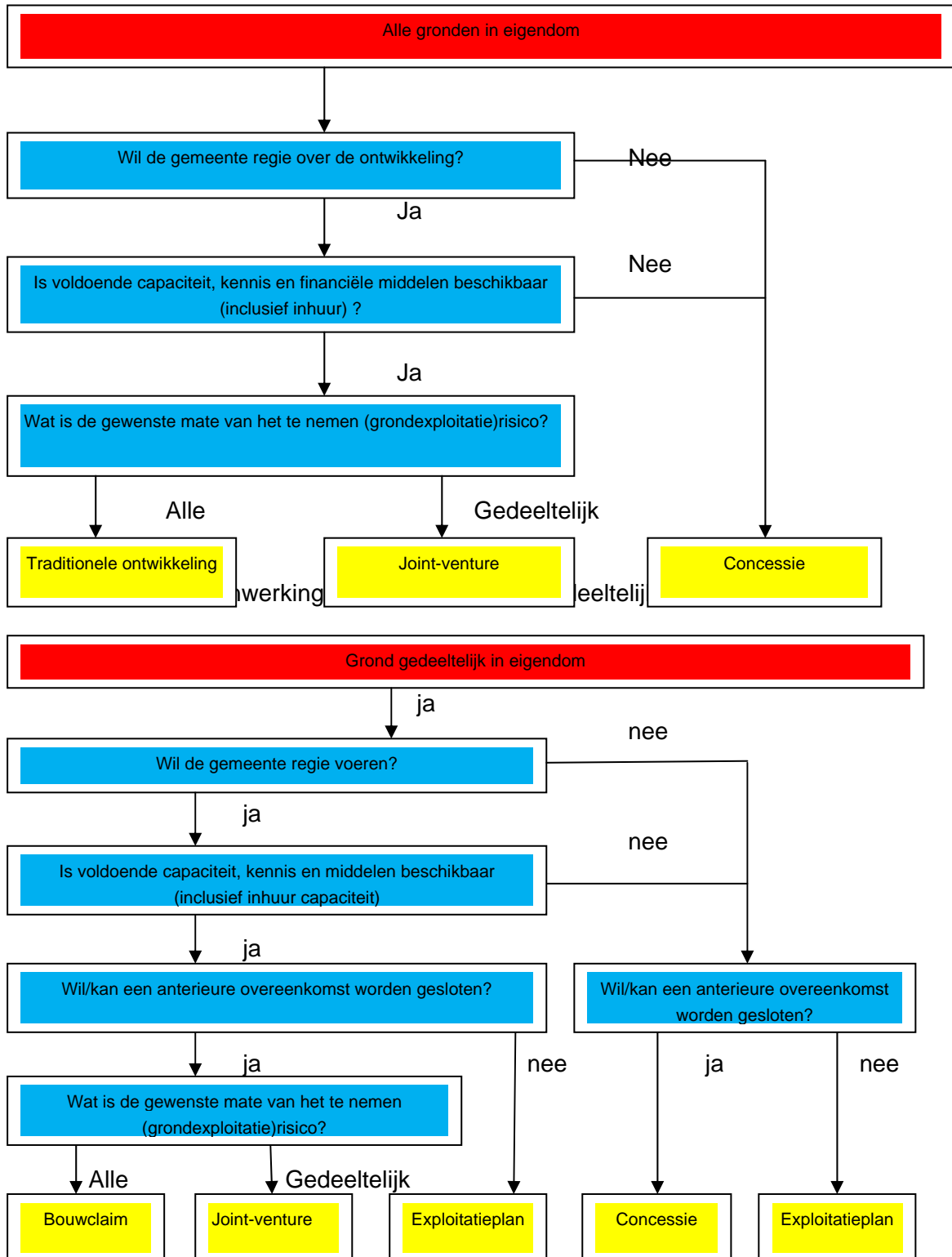
1. Over welke grondposities beschikt de gemeente of over welke posities zou de gemeente kunnen beschikken?
2. Hoeveel regie wil de gemeente op het project hebben?
3. Wat kan de gemeente? (financieel, capaciteit en kennis)
4. Hoeveel risico kan en wil de gemeente lopen?
5. Kan/wil de gemeente een anterieure overeenkomst sluiten?

Om een afgewogen keuze te kunnen maken voor een samenwerkingsmodel, worden hieronder drie beslismodellen geïntroduceerd. Deze modellen hebben als doel om de hierboven beschreven afwegingen, zoals gewenst risico en beschikbare capaciteit, op de juiste manier af te wegen. De plaats van de afweging in het model zegt niets over de mate van belangrijkheid van dit belang.

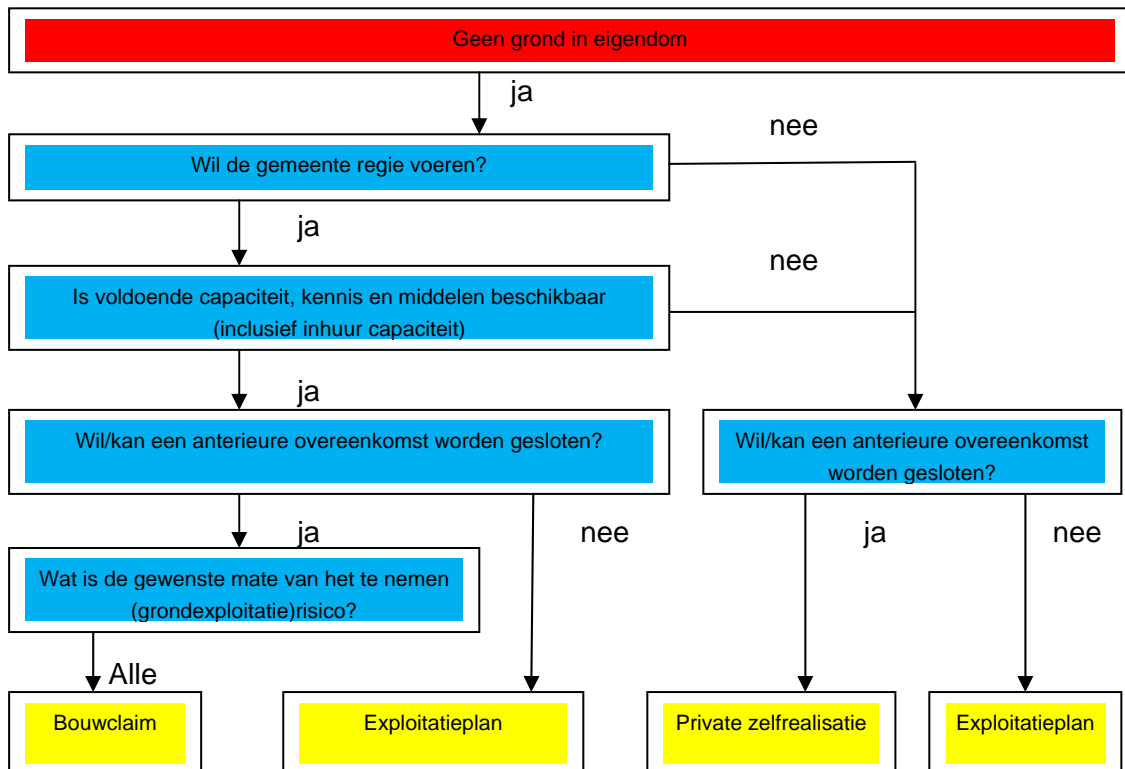
De grondpositie van de gemeente is in onderstaande beslismodellen als uitgangspunt genomen, namelijk de gemeente heeft:

1. Alle gronden in eigendom (figuur 2)
2. Deels gronden in eigendom (figuur 3)
3. Geen gronden in eigendom (figuur 4)

Figuur 2 Samenwerkingsvormen – alle gronden in eigendom



Figuur 4 Samenwerkingsvormen – geen grond in eigendom



Met betrekking tot de gewenste samenwerkingsvorm bij ruimtelijke ontwikkelingen geldt het volgende uitgangspunt:

De gemeente Stichtse Vecht kiest op strategische wijze, conform bovenstaande beslismodellen (figuur 2,3 of 4) voor een vorm van samenwerking grondbeleid die past bij het project dat aan de orde is.

Instrumentarium Grondbeleid

Om invulling te geven aan beide vormen van grondbeleid staat de gemeente diverse grondbeleidinstrumenten ter beschikking. Deze instrumenten worden hieronder kort beschreven en vervolgens is er bepaald hoe de gemeente Stichtse Vecht de betreffende instrumenten zal inzetten bij haar toekomstig beleid.

Verwerving

Met name bij het voeren van een actief grondbeleid ligt de nadruk op het verwerven van gronden. Door de grond in bezit te hebben houdt de gemeente de maximale invloed op de ruimtelijke ontwikkeling en de daarbij behorende kosten en opbrengsten. Verwerven kan zich in verschillende vormen, in een meer of mindere mate van vrijwilligheid, voordoen. Een hulpmiddel bij verwervingen is de Wet voorkeursrecht gemeenten en in het uiterste geval de Onteigeningswet.

Uitgangspunten voor de gemeente Stichtse Vecht is om te komen tot een minnelijke verwerving. Dit houdt in dat de gemeente ernaar streeft om op vrijwillige basis een koopovereenkomst te sluiten met de eigenaar van de grond of het opstal. Uiteraard tegen aanvaardbare (grond) prijzen. Iedere aankoop dient dan ook te worden onderbouwd met een taxatierapport, opgesteld door een onafhankelijke deskundige. Als er sprake is van een actief grondbeleid kan de verwerving bekostigd worden uit de betreffende grondexploitatie.

Wet voorkeursrecht gemeente

Om de druk van marktpartijen op de grondmarkt te verminderen kan de gemeente Stichtse Vecht een voorkeursrecht vestigen op percelen grond op basis van de Wet voorkeursrecht gemeenten. Als de eigenaar zijn grond wil verkopen zal hij die eerst moeten aanbieden aan de gemeente. Het vestigen van een voorkeursrecht is met name effectief als het wordt aangewend in samenhang met andere grondbeleidinstrumenten. Het voorkeursrecht is namelijk een passief instrument, de gemeente zal moeten afwachten of grondeigenaren hun grond aanbieden aan de gemeente. Het vestigen van een voorkeursrecht dient wel overwogen en onderdeel te zijn van een opgestelde verwervingsstrategie voor een concreet project. Hieronder volgt een opsomming van voorwaarden waaraan tenminste voldaan moet zijn alvorens de Wet voorkeursrecht gemeenten van toepassing wordt verklaard.

Voorwaarden vestigen Wvg:

- 1 gronden c.q. gebouwd onroerend goed worden alleen dan verworven als de betreffende verwerving noodzakelijk is voor de realisering van het ruimtelijk doel, mede na een duidelijke risicoafweging van het al dan niet verwerven van het betreffende object. Verwerving van gronden c.q. gebouwd onroerend goed als strategisch object geschiedt alleen als uit een risicoanalyse het expliciet voordeel daarvan boven verwerving door derden c.q. niet-verwerven door de gemeente blijkt.
- 2 Er dient een verwervingsstrategie te zijn opgesteld voor het betreffende project.
- 3 De structuurvisie dient door de raad te zijn vastgesteld.
- 4 Er is een sluitende en door het college vastgestelde grondexploitatie aanwezig.

Strategische verwervingen

Bij verwervingen wordt een onderscheid gemaakt tussen aankopen die passen binnen een door de Raad vastgesteld bestemmingsplan (inclusief goedgekeurde paragraaf economische uitvoerbaarheid), aankopen die ingezet worden als compensatiegronden buiten een plangebied en aankopen vooruitlopend op definitieve plannen. Deze laatstgenoemde aankopen noemt men ook strategische verwervingen.

Gezien het risico van renteverlies en er geen fonds strategische verwervingen is ingesteld wordt er zeer terughoudend omgegaan met strategische aankopen.

Kostenverhaal bij faciliterend grondbeleid

Wanneer er sprake is van faciliterend grondbeleid is de rol beperkt tot het vaststellen van ruimtelijke plannen en het verhalen van gemaakte kosten voor de ontwikkeling van de locatie zoals kosten voor infrastructuur en voorzieningen. Voor dit kostenverhaal is er een apart instrumentarium. Het kostenverhaal voor plannen onder het oude WRO regime geschiedt middels de exploitatieverordening/exploitatieovereenkomst dan wel via de

baatbelasting. Voor plannen die vallen onder de nieuwe Wro is er de grondexploitatiewet die het mogelijk maakt om voor en na de vaststelling van het bestemmingsplan een overeenkomst te sluiten (privaatrechtelijk) dan wel de kosten te verhalen via het exploitatieplan (publiekrechtelijk).

Anterieure overeenkomst, kostensoortenlijst

De gemeente Stichtse Vecht zet actief in op het afsluiten van anterieure overeenkomsten ten aanzien van het kostenverhaal. De grondexploitatiewet legt een heldere basis voor een overeenkomst tussen gemeente en grondbezittende marktpartij op punten als exploitatiekosten, kostenverdeling, woningdifferentiatie, particulier opdrachtgeverschap en kwaliteitseisen. De overeenkomst die wordt gesloten voor vaststelling van het bestemmingsplan door de raad wordt een anterieure overeenkomst genoemd. Uit oogpunt van transparantie van grondbeleid moeten de gesloten overeenkomsten worden gepubliceerd in de gemeenteberichten door middel van een zakelijke weergave of beschrijving van de inhoud van de overeenkomst.

De verhaalbare kostensoorten zijn bij algemene maatregel van bestuur limitatief vastgelegd in het Besluit ruimtelijke ordening (art. 6.2.3 tot en met 6.2.5). Daarop staan alle kostensoorten die de gemeente publiekrechtelijk mag verhalen. Kosten die niet op de lijst staan mogen niet publiekrechtelijk worden verhaald.

De gemeente Stichtse Vecht zet actief in op het afsluiten van anterieure overeenkomsten ten aanzien van het kostenverhaal.

Financiële beheersing

Grondbeleid en vooral de financiële gevolgen van grondbeleid, hebben hun invloed op de gemeentelijke begroting en het weerstandsvermogen. Hieraan zijn risico's verbonden die in een vroegtijdig stadium van planontwikkeling en besluitvorming, transparant en vooral zo volledig mogelijk onderdeel van de besluitvorming moeten uitmaken.

De exploitatieopzet

De kosten en opbrengsten van een grondexploitatie worden opgenomen in een exploitatieopzet naar dynamisch model. Dat wil zeggen dat er rekening wordt gehouden met prijs- en opbrengstenstijgingen en met de fasering van de kosten en opbrengsten in de tijd. Het programma en het grondgebruik, gebaseerd op de beleidsmatige en planologische uitgangspunten, vormen de basis voor de exploitatieopzet. Hiermee wordt een financiële raming gegeven van de kosten en opbrengsten van de activiteiten, die nodig zijn voor de productie van bouwrijpe grond. Met een dergelijke grondexploitatie kan worden aangetoond in hoeverre een bestemmingsplan(wijziging) economisch haalbaar is. Ook voor facilitaire projecten wordt een exploitatieberekening opgesteld. Bij een facilitair project ligt de nadruk op de overeenkomst met de projectontwikkelaar en de beheersing van de interne kosten. Voor kostenverhaal is het ook hier van belang om inzicht te hebben in historische en toekomstige kosten.

Een exploitatieopzet wordt jaarlijks via de jaarrekening geactualiseerd. Voor zover het significante wijzigingen betreft, die niet meer tot de normale uitvoeringsdynamiek van een project kunnen worden berekend, dient de gemeenteraad ten behoeve van de besluitvorming hierop expliciet te worden geïnformeerd.

Parameters rente en inflatie

In alle exploitatieopzetten wordt uitgegaan van periodiek vastgestelde parameters voor rente en inflatie.

- De parameters rente worden in de gebruikelijke planning-&control systematiek van de gemeente Stichtse Vecht vastgesteld door de gemeenteraad. Daarbij is voor grondexploitaties de debetrente gelijk aan de creditrente.
- De parameters inflatie voor grondexploitaties zijn specifiekere dan de algemene parameters inflatie die in de gebruikelijke planning-&controlcyclus worden vastgesteld. De parameters zoals deze zijn vastgelegd in Bouwend Nederland, index voor civieltechnische werken worden gehanteerd.

Ten behoeve van de jaarlijkse actualisatie van exploitatieberekeningen wordt vierjaarlijks de parameter rente vastgesteld en jaarlijks de inflatie. Voor grondexploitaties is daarbij de debetrente gelijk aan creditrente

Status van de exploitatieopzet

In de gemeente Stichtse Vecht wordt projectmatig gewerkt. Daarmee is geregeld dat de ontwikkeling en uitvoering van projecten in fasen is verdeeld, waarbij elke fase een door besluitvorming gemarkeerd begin- en eindpunt heeft.

Voor de financiële beheersing van de projecten is deze fasering eveneens van belang. Hiervan kan de status van een exploitatieopzet worden afgeleid. Deze status heeft invloed

op het risicoprofiel en op wijze van verantwoorden. Vanuit ruimtelijke ontwikkeling en grondzaken bezien zijn in grote lijnen een vijftal projectfasen te onderscheiden:

1. Initiatiefase. Hier worden initiatieven getoetst op wenselijkheid en mogelijkheid. Dit betreft een relatief korte fase met een beperkte ambtelijke inspanning.
2. Definitiefase. In deze fase blijkt of actief grondbeleid mogelijk zou kunnen zijn voor de uitvoering van het project of dat de gemeente een faciliterende rol zou moeten spelen. Bij voorgenomen actief grondbeleid is hier nog geen sprake van een exploitatieopzet, maar van een (financiële) haalbaarheidsstudie. Indien de wenselijkheid en mogelijkheid wordt vastgesteld, kan het bestuur een besluit nemen om de voor bereiding van het project ter hand te nemen. Daarmee gaat het project fase 3 in. Met dit bestuurlijke besluit dient ook een voorbereidingskrediet te worden verstrekt. Indien wordt besloten het initiatief niet verder te ontwikkelen, dienen de gemaakte kosten te worden afgeboekt ten laste van de gewone begroting.
3. Ontwerpfase. Op grond van het besluit het project intensief te ontwerpen wordt het project administratief geactiveerd. In deze fase wordt de exploitatieopzet voorbereid. Historische kosten worden ingebracht. In deze fase worden met name plankosten gemaakt. Het aangaan van verplichtingen kan alleen binnen door de gemeenteraad gevoteerde voorbereidingskredieten. De gemeenteraad heeft nog niet tot de daadwerkelijke uitvoering van het project besloten. Op grond van een definitief ontwerp kan de gemeenteraad worden gevraagd het plan en de daarbij behorende grondexploitatieopzet vast te stellen. De vaststelling van de grondexploitatie door de raad zal plaatsvinden bij de actieve projecten. Dit kan worden gezien als een uitvoeringsbesluit, fase 3 is daarmee afgerond.
4. Uitvoeringsfase. In deze fase wordt het project fysiek uitgevoerd. Het aangaan van verplichtingen kan alleen binnen door de gemeenteraad gevoteerde uitvoeringskredieten. De exploitatie kan aan het einde van deze fase worden gesloten als het project is afgerond. Het openbare gebied wordt vervolgens overgedragen aan de afdeling wijken en kernen en het gebied wordt opgenomen in de diverse beheersplannen. Om het project af te sluiten is ten gevolge van het budgetrecht van de gemeenteraad een raadsbesluit noodzakelijk.
5. Beheersfase. Het project is afgesloten en het openbare gebied is in beheer genomen.

Iedere fase wordt afgerond met het vastleggen van het resultaat in een beslisdokument. De faseovergangen dienen door expliciete bestuurlijke besluitvorming gemarkeerd te worden.

Winst- en verliesneming

Een eventueel batig saldo van de grondexploitatie wordt bij afsluiting aan de Algemene Reserve Grondexploitatie toegevoegd. Bij voorzienbare tekorten wordt een voorziening getroffen ten laste van de algemene reserve grondexploitatie. Zie de verplichtingen zoals genoemd in BBV. In principe wordt de gehele winst van een grondexploitatie genomen bij afsluiting van de grondexploitatie, tenzij het mogelijk is om op verantwoorde wijze al vooruitlopend op de afsluiting een deel winst te nemen.

Voorwaarde is dat daadwerkelijk sprake moet zijn van gerealiseerde winsten in de grondexploitatie en dat die uit oogpunt van verantwoorde bedrijfsvoering (rekening houdend met nog te realiseren kosten en opbrengsten) ook kunnen worden genomen.

De standpunten zoals opgenomen in de Notitie BBV grondexploitatie Febr. 2008 over tussentijds winstneming zullen hierbij worden gevolgd.

Samenwerkingsvormen

Voor de voorbereiding en uitvoering van een ruimtelijk project kan de gemeente de samenwerking met één of meerdere marktpartijen aangaan. Ook is samenwerking met andere openbare lichamen mogelijk. In dergelijke constructies deelt de gemeente in meer of mindere mate het risico, maar ook de regie, met partners. Gezamenlijk wordt over het algemeen één grondexploitatie gevoerd.

De gezamenlijke grondexploitatie van samenwerkende partijen heeft consequenties voor eigen gemeentelijke begroting. Het betreft hier niet alleen financiële afspraken en resultaten, maar ook de risico's die de gemeente als partner draagt. Deze consequenties worden in een gemeentelijke exploitatieberekening expliciet gemaakt. Voor interne begroting en verantwoording zal deze gemeentelijke exploitatieberekening (als uitvloeisel van de gemeenschappelijke grondexploitatie) een primaire rol spelen.

Risicobeheersing

Risicomanagement is een regelmatig, systematisch onderzoek naar risico's die de (financiële) haalbaarheid van een project bedreigen en de formulering en toepassing van maatregelen waarmee deze risico's zo doeltreffend mogelijk kunnen worden beheerst. Een risico wordt in dit kader gedefinieerd als "het verschil tussen uitgangspunten en de afwijking op die uitgangspunten die zich gegeven een bepaald reëel scenario op termijn kan voordoen". Risico's kunnen zowel een negatief als een positief effect hebben.

Grondexploitatie is een risicodragende activiteit, die vraagt om adequate analyse en beheersing van deze risico's. In het kader van risicomanagement is het van belang te beseffen in welke mate de gemeente zelf een risico kan beïnvloeden. Indien de beïnvloedbaarheid groot is kan een gerichte strategie worden ingezet om een negatief risico te beperken of zelfs af te wenden. Indien de beïnvloedbaarheid gering is, is monitoring van belang om tijdig over de omvang en het financiële gevolg te kunnen rapporteren. Dit kan leiden tot het bijstellen van ramingen of tot aanpassingen in het plan.

Bij het opstellen van een exploitatieberekening wordt ook een risicoanalyse opgesteld. Jaarlijks wordt bij actualisering van de exploitatieberekening ook de risicoanalyse geactualiseerd. De risicoanalyse en de geactualiseerde exploitatieopzet worden jaarlijks gecheckt. Hierbij wordt onderscheid gemaakt in:

- Planeconomische risico's; zijnde risico's die direct aan de voorbereiding of uitvoering van een specifiek project verbonden zijn.
- Conjuncturele risico's; zijnde de effecten die op basis van economische scenario's op het gehele project van toepassing zijn.

Deze analyse wordt door het college aangeboden aan de gemeenteraad ter vaststelling via de jaarrekening.

De stand van zaken van risicobeheersing wordt toegelicht in de reguliere voortgangsrapportages van projecten. Indien significant risico zich voordoet wordt de gemeenteraad hierover expliciet geïnformeerd.