



gemeente
Neder-Betuwe

Nota Grondbeleid



Datum: 8 december 2016

INHOUDSOPGAVE

VOORWOORD	2
SAMENVATTING	3
1 INLEIDING	4
1.1 AANLEIDING	4
1.2 DEFINITIE GRONDBELEID	4
1.3 HET DOEL VAN DEZE NOTA	5
1.4 LOOPTIJD	5
2 ONTWIKKELINGEN IN DE GEMEENTE NEDER-BETUWE	6
2.1 HISTORIE VAN HET GRONDBELEID VAN DE GEMEENTE NEDER-BETUWE	6
2.2 RUIMTELIJKE ONTWIKKELINGEN IN DE GEMEENTE NEDER-BETUWE	7
3 VISIE, DOELSTELLINGEN EN KADERS VAN HET GRONDBELEID	8
3.1 VISIE OP HET GRONDBELEID	8
3.2 DOELSTELLINGEN VAN HET GRONDBELEID	9
3.3 EUROPESE KADERS VAN HET GRONDBELEID	9
3.4 NATIONALE KADERS VAN HET GRONDBELEID	10
3.5 GEMEENTELIJKE KADERS VAN BIJ GRONDBELEID	11
3.6 ORGANISATORISCHE KADERS VAN HET GRONDBELEID	12
4 GRONDBELEIDSTRATEGIE	14
4.1 VORMEN VAN GRONDBELEID	14
4.2 DE KEUZE VOOR EEN SPECIFIEK SAMENWERKINGSMODEL	16
4.3 AFWEGINGSKADER GRONDBELEIDSTRATEGIE	18
5 VERWERVINGSBELEID EN TIJDELIJK BEHEER	20
5.1 VERWERVINGSTYPEN	20
5.2 RANDVOORWAARDEN VOOR VERWERVING	21
5.3 VERWERVINGSINSTRUMENTEN	21
5.4 INTERNE LEVERINGEN	22
5.5 TIJDELIJK BEHEER	22
6 GRONDUITGIFTEBELEID, VERKOOPBELEID EN KOSTENVERHAAL	23
6.1 GRONDUITGIFTE METHODEN	23
6.2 GRONDPRIJSBELEID	25
6.3 KOSTENVERHAAL BIJ FACILITEREND GRONDBELEID	27
6.4 VERKOOPBELEID GEMEENTELIJK VASTGOED EN OPENBAAR GROEN	28
7 FINANCIËN EN PLANNING & CONTROL	29
7.1 GRONDBELEID, PROJECTFASERING EN –BEHEERSING	29
7.2 GRONDBELEID EN PLANNING & CONTROL	30
7.3 RESERVES EN VOORZIENINGEN	33
7.4 FINANCIERING	35
7.5 WEERSTANDSVERMOGEN EN RISICOMANAGEMENT	35
7.8 FISCALE ASPECTEN	36

BIJLAGEN

BIJLAGE 1 : WERKWIJZE REGIEKAMER

BIJLAGE 2 : PPS MODELLEN

BIJLAGE 3 : GRONDPRIJSBELEID

BIJLAGE 4 : KOSTENVERHAAL VIA DE GRONDEXPLOITATIEWET

VOORWOORD

Voor u ligt de nota grondbeleid van de gemeente Neder-Betuwe. In deze nota zijn de beleidskaders van het grondbeleid opgenomen.

Het gemeentelijke grondbeleid is geen op zichzelf staand doel. Het grondbeleid staat namelijk ten dienste van de ruimtelijke ontwikkeling van de gemeente. Het grondbeleid is daarbij ondersteunend aan de andere beleidsvelden. Het gemeentelijke grondbeleid dient de gewenste ruimtelijke ontwikkeling van de gemeente te stimuleren en faciliteren. Tevens stelt een zorgvuldig uitgevoerd grondbeleid de gemeente in staat om haar regierol bij deze ruimtelijke ontwikkeling te behouden en daar waar nodig te versterken.

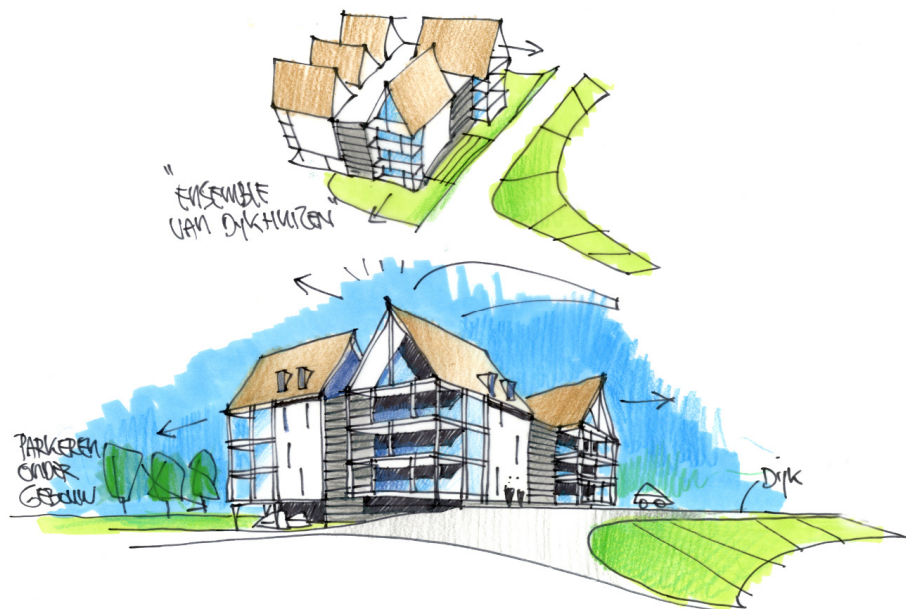
Een nota grondbeleid is geen verplichting voor de gemeente die bij wet is opgelegd. Omdat bij ruimtelijke ontwikkelingen en het faciliteren daarvan grote financiële gevolgen en belangen gemoeid zijn wordt het wel geadviseerd een nota grondbeleid door de gemeenteraad te laten vaststellen.

Met de in deze nota uiteengezette beleidskaders wil de gemeente haar grondbeleid op een zodanige wijze inrichten, dat zij een positieve bijdrage kan leveren aan de ruimtelijke kwaliteit in onze gemeente en het zijn en blijven van een (financieel) gezonde gemeente. Wij zijn ervan overtuigd dat het grondbeleid zoals dat in deze nota is vastgelegd een goede bijdrage zal leveren aan de voorspoedige (ruimtelijke) ontwikkeling van de gemeente Neder-Betuwe.

Deze nota heeft een openbaar karakter. Iedereen kan via deze nota kennis nemen van het gemeentelijke grondbeleid.

Gemeente Neder-Betuwe

Opheusden, 8 december 2016.



Schetsplan Rijnbandijk Opheusden

SAMENVATTING

Na de samenvoeging van de gemeenten Dodewaard, Echteld en Kesteren tot de gemeente Neder-Betuwe in 2002, heeft de gemeente Neder-Betuwe ingezet op een uniform grondbeleid. Zowel in 2003 als in 2007 heeft de gemeente een nota grondbeleid opgesteld, waarin de kaders van het gemeentelijke grondbeleid uiteengezet waren. In beide nota's werd uitdrukkelijk gekozen voor het voeren van een actief grondbeleid.

In de nota van 2011 wordt gekozen voor een faciliterend grondbeleid. De tegenvallende (financiële) resultaten van het actieve beleid, de vermogenspositie van de gemeente, de effecten van risicovolle grondaankopen, de kredietcrisis en de invoering van nieuwe wet- en regelgeving (voornamelijk de invoering van de nieuwe Wet ruimtelijke ordening), hebben tot de nota grondbeleid 2011-2015 geleid. In deze nota wordt grotendeels aangesloten bij de vorige nota.

Het grondbeleid zal op dynamische wijze ingericht worden. Op basis van het afwegingskader, zal een locatie specifieke grondbeleid strategie geformuleerd worden. Indien alle kosten verhaald kunnen worden, zal het voeren van een faciliterend grondbeleid daarbij het uitgangspunt zijn. In het afwegingskader zijn een aantal aspecten opgenomen die van invloed kunnen zijn op de gevoerde gemeentelijke grondbeleid strategie: de vermogenspositie van de gemeente, de gewenste regierol van de gemeente, de private en publieke grondposities, de bestaande plannen en afspraken en het risico van de ruimtelijke ontwikkeling.

Het voorgaande betekent echter niet dat het voeren van actief grondbeleid in zijn geheel wordt uitgesloten. In bepaalde gevallen zal het voeren van actief grondbeleid noodzakelijk en verstandig zijn. Het voeren van actief grondbeleid zal echter moeten passen binnen de in deze nota vastgelegde kaders. Met name in situaties waarbij de risico's volledig beheersbaar zijn, bijvoorbeeld als de gronden al eigendom van de gemeente zijn, kan actief grondbeleid meerwaarde bieden.

In deze nota zijn heldere randvoorwaarden opgenomen voor het verwerven van onroerende zaken. Daarbij is voornamelijk de koppeling tussen verwerving en de vermogenspositie van de gemeente belangrijk. Verwerving van onroerende zaken is enkel mogelijk indien de vermogenspositie van de gemeente als 'voldoende' gekwalificeerd kan worden. Ook mag de vermogenspositie niet aanzienlijk verslechteren als gevolg van de verwerving van onroerende zaken. Op deze wijze wordt voorkomen dat de gemeente verplichtingen aangaat die een te zware last leggen op de vermogenspositie van de gemeente.



Bouwplan Bonegraaf-West in Dodewaard

1 INLEIDING

1.1 Aanleiding

Met deze nota wil de gemeente Neder-Betuwe op transparante wijze inzicht geven in de wijze waarop zij haar grondbeleid inzet om de (ruimtelijke) ontwikkeling van de gemeente te faciliteren en te stimuleren. Deze transparantie wordt actief bevorderd door de wetgever. Dit uit zich onder meer in de voorschriften van het 'Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten' (BBV). Hierin is onder meer opgenomen dat iedere gemeente verplicht is om jaarlijks in haar begroting een paragraaf grondbeleid op te nemen, waarin onder meer haar visie en wijze van uitvoering van het grondbeleid moet worden opgenomen. Daarnaast doet de commissie BBV de aanbeveling om nadere gedragsregels op te nemen in bijvoorbeeld een 'nota grondbeleid'.

In deze nota zijn de gemeentelijke doelen, strategieën en beleidskaders van het toekomstige grondbeleid uiteengezet. In de 'Structuurvisie Neder-Betuwe 2010-2020', vastgesteld op 17 juni 2010, en andere (sectorale) beleidsnota's wordt de gewenste toekomstige ruimtelijke ontwikkeling van de gemeente Neder-Betuwe uiteengezet. Deze nota beschrijft de wijze waarop de gemeente het grondbeleid wil inzetten om bij te dragen aan de realisatie van deze ontwikkelopgave. Bij het realiseren van deze ruimtelijke opgave, kan de gemeente een actieve of faciliterende regierol nastreven. In deze nota zijn de afwegingen die ten grondslag liggen aan dergelijke beleidskeuzes uiteengezet.

1.2 Definitie grondbeleid

Deze nota zet het grondbeleid van de gemeente Neder-Betuwe voor de komende jaren uiteen. De Nederlandse gemeenten hebben een lange historie op het gebied van grondbeleid. Aan het einde van de negentiende eeuw voerden gemeenten al een actief grondbeleid. De verhoudingen en verantwoordelijkheden tussen de verschillende bestuurslagen en de markt zijn daarbij echter wel voortdurend gewijzigd. Alvorens verder in te gaan op de beleidskaders van het grondbeleid, is het noodzakelijk om het begrip 'grondbeleid' te verhelderen. De raad voor de financiële verhoudingen heeft in juli 2015 een advies geschreven met de titel Grond, geld en gemeenten. Hierin staat grondbeleid als volgt omschreven:

"Met het grondbeleid stuurt een gemeente de veranderingen in het grondgebruik. Grondbeleid is geen doel op zich, maar een sturingsinstrument voor de ruimtelijke ordening. Het gaat om strategische keuzes die invulling geven aan de ontwikkeling van de gemeente. Met het voeren van grondbeleid levert de gemeente een bijdrage aan het realiseren van maatschappelijke doelen op het terrein van wonen, natuur, verkeer en vervoer etc. Met haar grondbeleid bepaalt de gemeente ook wie op hoofdlijnen verantwoordelijk is voor de grondexploitatie. De exploitatiemogelijkheden van de bestemming van de grond (woningbouw, agrarisch, etc.) bepaalt in belangrijke mate de waarde van de grond."

Het grondbeleid kan daarbij beschouwd worden als een gereedschapskoffer van (beleids)instrumenten, welke al naar gelang de behoefte ingezet kunnen worden ter realisatie van de beleidsdoelstellingen. Het grondbeleid geeft niet aan of een ruimtelijke invulling gewenst is maar op welke wijze de door de gemeente gewenste (ruimtelijke) ontwikkeling (financieel en economisch) verantwoord kan worden gerealiseerd. De besluitvorming over deze ruimtelijke ontwikkelingen is transparant en vindt in een open democratisch proces plaats. Het grondbeleid is daarbij dienend aan deze ruimtelijke ontwikkeling en besluitvorming.

Onder ruimtelijke ontwikkeling wordt in dit verband verstaan: een wijziging van de fysieke omgeving waarbij sprake is van een wijziging van functie en/of grondbezit. Het kan hierbij gaan om bijvoorbeeld nieuwbouw of herstructurering van woonwijken, bedrijventerreinen, kantoorlocaties, winkelcentra en (maatschappelijke) voorzieningen. Maar ook bijvoorbeeld infrastructuur- en natuurontwikkeling kunnen onderdeel uit maken van ruimtelijke ontwikkeling. Ruimtelijke ontwikkelingen kunnen zowel exploitatiewinsten als -tekorten genereren. Het realiseren van grondexploitatiewinsten is voor het grondbeleid geen doel op zich. Wel kunnen eventuele opbrengsten van winstgevendende exploitaties aangewend worden om tekorten van verliesgevende ontwikkelingen te dekken voor zover dit past binnen de richtlijnen.

1.3 Het doel van deze nota

Met deze nota wil de gemeente haar grondbeleid herijken en de koers en kaders voor haar grondbeleid vastleggen en uitdragen. Alle uitgangspunten en kaders van het grondbeleid worden daarmee verzameld in één beleidsdocument. Hierdoor wordt een samenhang tot stand gebracht tussen de verschillende onderdelen van het grondbeleid en het ruimtelijke beleid. Met deze nota bepaalt de gemeenteraad de beleidskaders voor het grondbeleid.

Deze beleidskaders moeten het college van Burgemeester en Wethouders vervolgens in staat stellen om ondernemend deel te nemen aan en regie te voeren over de ruimtelijke ontwikkeling van de gemeente Neder-Betuwe. De gemeenteraad kan daarnaast in het kader van haar controlerende functie, de nota hanteren als toetsingskader voor het gevoerde grondbeleid. Voorts heeft deze nota een communicatief doel. Alle interne en externe belanghebbenden en andere geïnteresseerden moeten op basis van deze nota kennis kunnen nemen van het door de gemeente Neder-Betuwe voorgestane grondbeleid.

1.4 Looptijd

De nota gaat in per datum vaststelling in de gemeenteraad, 8 december 2016. De looptijd van de nota is niet vastgesteld en loopt totdat er een nieuwe nota wordt vastgesteld. Jaarlijks zal de nota grondbeleid geëvalueerd worden op actualiteit en zal beoordeeld worden of het noodzakelijk is dat de nota wordt aangepast en/of geactualiseerd. Indien blijkt dat door veranderende wet en regelgeving (bijvoorbeeld de invoering van de Omgevingswet) of andere ontwikkelingen de nota aan vernieuwing toe is zal een nieuwe nota grondbeleid opgesteld worden en aangeboden worden aan de gemeenteraad ter vaststelling.



Nieuwbouwwoningen Herenland Opheusden

2 ONTWIKKELINGEN IN DE GEMEENTE NEDER-BETUWE

2.1 Historie van het grondbeleid van de gemeente Neder-Betuwe

In de gemeente Neder-Betuwe zijn eerder door de gemeenteraad nota's vastgesteld, waarin kaders van het gemeentelijke grondbeleid werden vastgelegd. Vanzelfsprekend voerden de gemeenten Dodewaard, Echteld en Kesteren, voor de samenvoeging tot de gemeente Neder-Betuwe in 2002, een eigen vorm van grondbeleid. Na de gemeentelijke herindeling is gekozen voor één ontwikkelingsrichting en een eenduidig grondbeleid. Deze wens heeft zich vertaald in de Nota Grondbeleid 2004, vastgesteld op 4 maart 2004. De voormalige gemeenten kozen in het verleden bij veel ontwikkelingen voor een beperkte sturingsrol. Private partijen verwierven veelal de gronden, maakten deze bouw- en woonrijp, realiseerden het vastgoed en verkochten het. De gemeenten beperkten zich vaak tot toetsing van de ontwikkelingen aan vooraf gestelde randvoorwaarden. Voor vrijwel alle locaties uit de 'Structuurvisie Kernen' waarvoor in 2004 reeds afspraken waren gemaakt, maakten marktpartijen de grond bouw- en woonrijp. In de Nota Grondbeleid 2004 sprak de gemeente de wens uit om te streven naar een actievere regierol bij grondexploitaties. Hierbij zou onder andere gebruik gemaakt worden van de Wet voorkeursrecht gemeenten, Onteigeningswet en het sluiten van exploitatieovereenkomsten ter ondersteuning van de regierol en om kostenverhaal te verzekeren.

In 2007 is de nota grondbeleid 2004 herijkt in de nota grondbeleid 2007, vastgesteld op 15 november 2007. In deze nota is wederom opgenomen dat de raad actief grondbeleid voert tenzij het college aangeeft dat van de hoofdbeleidsregel wordt afgeweken. Argumenten voor het afwijken kunnen zijn: het grondexploitatie risico, hoge verwervingskosten en onvoldoende urgentie voor korte termijn realisatie. Tevens is er meer aandacht voor risicomanagement bijvoorbeeld door de uitgangspunten van de planexploitatie realistisch en dus marktconform in te schatten, continu te monitoren en zo nodig bij te stellen.

In de nota van 2010-2015 is ten opzichte van de voorgaande nota's het grondbeleid op een aantal belangrijke punten gewijzigd. Zo is het voeren van een actief grondbeleid niet langer het uitgangspunt. Het grondbeleid zal op een dynamische wijze ingericht worden waarbij faciliterend grondbeleid het uitgangspunt is. Indien alle kosten verhaald kunnen worden is het faciliterend grondbeleid het uitgangspunt. Met dit beleid beperkt de gemeente zich tot haar regulerende en publiekrechtelijke taak. De aankoop en exploitatie van gronden gebeurt bij voorkeur door private partijen. Een actief grondbeleid wordt niet uitgesloten. Enkel in situaties waarbij de risico's volledig beheersbaar zijn kan actief grondbeleid toegepast worden. Dit is bijvoorbeeld het geval indien de gronden niet verworven hoeven te worden maar al het eigendom zijn van de gemeente. Dat is bijvoorbeeld het geval indien een gemeentelijk vastgoed zoals een schoolgebouw vrij komt voor herontwikkeling of indien het grondposities betreft die in het verleden al verworven zijn. Daarnaast kan het zijn dat ons college van mening is dat een ontwikkeling ruimtelijk wenselijk kan zijn maar dat marktpartijen deze ruimtelijke ontwikkeling niet kunnen of willen oppakken.

2.2 Ruimtelijke ontwikkelingen in de gemeente Neder-Betuwe

De 'Structuurvisie Neder-Betuwe 2010-2020' kan beschouwd worden als één van de belangrijkste gemeentelijke beleidsmatige kaders voor de (ruimtelijke) ontwikkeling van de gemeente Neder-Betuwe tot 2020. Het gemeentelijk grondbeleid wordt ingezet om deze (ruimtelijke) ontwikkeling te stimuleren, te faciliteren en te realiseren. In de structuurvisie zijn voor de kernen van de gemeente Neder-Betuwe de belangrijkste toekomstige ontwikkelingslocaties in kaart gebracht.

Daarnaast hebben de gemeenten van regio Rivierenland hebben zich het afgelopen jaar ingespannen om gezamenlijk een regionaal woningbouwprogramma op te stellen. Hierbij is tegelijkertijd gewerkt aan het inventariseren van alle projecten, een methodiek door de kwalitatieve toetsing van projecten en afspraken voor het actueel houden van het regionale woningbouwprogramma. De toetsing van alle projecten heeft inmiddels plaatsgevonden. Dit heeft geresulteerd in het regionale woningbouwprogramma 2016.

In het regionale woningbouwprogramma worden afspraken gemaakt over de kwantitatieve en kwalitatieve nieuwbouwoopgave. Het gaat dan niet alleen om het aantal te bouwen woningen in de regio: de kwantitatieve opgave. Nog belangrijker zijn echter de strategische keuzen die de regiogemeenten samen maken om er voor te zorgen dat de woningbouw in de regio aansluit op de actuele vraag: de kwalitatieve opgave.

Op 1 oktober 2012 is de 'Ladder voor duurzame verstedelijking' aan het Besluit ruimtelijke ordening (Bro) toegevoegd. Elke nieuwe ontwikkeling moet tevens getoetst worden aan de voorwaarden voor de Ladder voor duurzame verstedelijking. Er moet onder andere aangetoond worden dat er een actuele regionale behoefte is. Het regionale woningbouwprogramma met bijbehorende methodiek wordt ook ingezet als motivering voor de Ladder.



Aanleg verbindingsweg Dodewaard

3 VISIE, DOELSTELLINGEN EN KADERS VAN HET GRONDBELEID

3.1 Visie op het grondbeleid

De toekomstige opgaven voor de gemeente Neder-Betuwe kennen een ander karakter dan de historische opgaven. De groeiopgave van de afgelopen decennia zal als gevolg van onder meer de vergrijzing op korte en zeker middellange termijn afnemen, terwijl de vervangingsopgave zal toenemen.

Uit de 'Primos 2012 plus trend', een prognose van de provincie Gelderland, zoals die op 22 februari 2014 door de provincie is vastgesteld, wordt onderstaande groei in aantal huishoudens in onze gemeente voorspeld;

Jaar	Aantal inwoners	Aantal huishoudens	Verschil huishoudens	Verschil per jaar
2015	22.858	8.188		
2020	23.315	8.631	443	89
2025	23.555	8.937	306	61
2030	23.549	9.031	94	19
2035	23.517	9.047	16	3

Uit bovenstaande blijkt dat, ondanks kleine groei in het aantal inwoners, een sterkere groei in het aantal huishoudens waar te nemen is. Dit komt doordat huishoudens de komende jaren steeds kleiner worden, dus minder bewoners per woning.

Op dit moment vinden binnen de gemeente zowel ontwikkelingen op uitleglocaties als binnenstedelijke locaties plaats. Ook in de nabije toekomst zal dit nog zeker zo blijven. Er is echter een (beleidsmatige) trend waarneembaar naar een toenemend aantal ontwikkelingen op (kostbare) binnenstedelijke locaties. Deze gewijzigde opgave heeft onvermijdelijk ook financiële gevolgen. Binnenstedelijke herstructureringsopgaven zijn namelijk veelal minder winstgevend en niet zelden verlieslatend. Daarnaast heeft de financieel/economische situatie van de afgelopen jaren ook een groot effect op ruimtelijke ontwikkelingen. De gevolgen van een zwakke economische ontwikkeling op de toekomstige ruimtelijke ontwikkelingen in de gemeente Neder-Betuwe zijn moeilijk in te schatten. Niemand kan met zekerheid de stabiliteit van het economische systeem voorspellen. Wel zijn sinds medio 2015 de eerste tekenen van economisch herstel zichtbaar. Het is duidelijk dat de economische situatie de komende jaren nog van invloed zal zijn op het creëren van gewenste (ruimtelijke) ontwikkelingen, het uitvoeren van ontwikkelingsstrategieën en de beheersing van de financiële risico's die hiermee samenhangen. De gemeente dient hiermee rekening te houden bij de uitvoering van het grondbeleid door terughoudend met het aangaan van nieuwe risico's om te gaan.

De gemeente wil een belangrijke rol blijven vervullen bij de (ruimtelijke) ontwikkeling. Het grondbeleid blijft ondanks de gewijzigde omstandigheden een perfect middel om regie te voeren over de ruimtelijke ontwikkeling van de gemeente Neder-Betuwe. Wel is het noodzakelijk dat het toekomstige grondbeleid, de vermogenspositie van de gemeente niet nadelig beïnvloedt. De gemeente kan door goed eigendommenbeheer ervoor zorgen dat de ruimtelijke omgeving niet verloedert en waar mogelijk zelfs verbeterd. Gemeentelijke eigendommen kunnen daarbij mogelijk strategisch ingezet worden om gewenste nieuwe ontwikkelingen te initiëren en de leefbaarheid binnen de gemeente te vergroten.

Met een kritische houding die past bij de huidige ontwikkelingen en een marktgerichte en transparante aanpak, wil de gemeente het toekomstige grondbeleid tot uitvoering brengen. Winstgevendheid van het grondbedrijf is daarbij geen op zichzelf staand doel maar een rendabel grondbedrijf kan wel een positieve bijdrage leveren aan de gemeentebegroting en onrendabele projecten. Tegelijkertijd moet vastgesteld worden dat grondexploitaties niet vanzelfsprekend meer winstgevend zijn.

3.2 Doelstellingen van het grondbeleid

Het formuleren en tot uitvoering brengen van grondbeleid is zoals gezegd geen op zichzelf staand doel. Het grondbeleid is dienstbaar aan de ruimtelijke ontwikkeling van de gemeente Neder-Betuwe. Dit neemt niet weg dat grondbeleid geen afzonderlijke doelstellingen kent. Dit zijn doelstellingen waaraan de gemeente de legitimatie ontleent om in te grijpen op de grondmarkt;

- Het bevorderen van maatschappelijk gewenst ruimtegebruik (realisatie van bestemmingen en van beleidsinhoudelijke doelstellingen).
- Het verhogen van de kwaliteit van het ruimtegebruik, de zeggenschap voor de burger en de marktwerking op de grondmarkt.
- Het bevorderen van een rechtvaardige verdeling van kosten en opbrengsten over gebruikers, eigenaren, ontwikkelaars en de overheid.

Het voorgaande betekent dat een zorgvuldig uitgevoerd grondbeleid kan bijdragen aan onder meer:

- Voldoende aanbod van kwalitatief goede en betaalbare woningen, het bevorderen van de variëteit in het woningaanbod en de realisatie van gevarieerde en duurzame woonmilieus;
- Een integrale planontwikkeling en het bevorderen van architectonische en ruimtelijke kwaliteit;
- Het realiseren van een optimaal vestigingsklimaat met als doel een vitale lokale economie. Dit met inachtneming van de bovenregionale kansen en knelpunten;
- Het genereren van financiële middelen (door kostenverhaal en/of gronduitgifte) om publieke investeringen te dekken;
- Het bevorderen van duurzaamheid, ecologie en plattelandsvernieuwing;
- De aanleg en het beheer van een duurzaam en verkeersveilige infrastructuur;
- De realisatie, goede spreiding en bereikbaarheid van (maatschappelijke) voorzieningen, mobiliteit, recreatie en sport.



Project Poorthof in Kesteren

3.3 Europese kaders van het grondbeleid

De Europese wet- en regelgeving heeft in toenemende mate invloed op ruimtelijke ontwikkelingen en het grondbeleid. Voor het grondbeleid gaat het daarbij vooral om het aanbestedingsrecht en de wet- en regelgeving op het gebied van staatssteun. De wet- en regelgeving op het gebied van aanbesteding en staatssteun is in beweging. Niet in de laatste plaats wordt dit veroorzaakt door de Europese Commissie, die meerdere zaken aanhangig heeft gemaakt bij het Europese Hof. Als gevolg van het voorgaande neemt de onzekerheid en complexiteit van ruimtelijke ontwikkelingen toe. De gemeente zal de ontwikkelingen op het gebied van Europese wet- en regelgeving dan ook scherp in de gaten houden en indien nodig haar proces hierop aanpassen. De Reiswijzer Gebiedsontwikkeling van het ministerie van VROM (2011) kan hierbij een hulpmiddel zijn.

3.4 Nationale kaders van het grondbeleid

De Wet ruimtelijke ordening (Wro)

Op 1 juli 2008 is de Wet ruimtelijke ordening in werking getreden. Daarnaast is het Besluit ruimtelijke ontwikkeling (Bro) als toelichting op de Wro van kracht geworden per 1 juli 2008. De doelstelling van de Wro is het bevorderen van een duurzame ruimtelijke kwaliteit. Dit heeft onder meer geresulteerd in een regeling voor kostenverhaal, binnenplanse verevening en locatie-eisen die gesteld kunnen worden bij particuliere grondexploitatie. De wet verschaft duidelijkheid over de invulling en reikwijdte van de gemeentelijke regiefunctie. De Wro stelt het opstellen van een of meer structuurvisies voor het gehele grondgebied van de gemeente verplicht. In de structuurvisie worden de hoofdlijnen van het ruimtelijke beleid van de gemeente vastgelegd. Een structuurvisie kan ook worden opgesteld voor een aspect van de ruimtelijke ordening zoals: wonen, bedrijven, recreatie, verkeer etc. De structuurvisie is hét strategische instrument voor de ruimtelijke ontwikkeling van de gemeente. Zo wordt de samenhang tussen de diverse ontwikkelingen bevorderd en is de visie van waaruit concrete ruimtelijke plannen worden ontwikkeld gewaarborgd. De structuurvisie heeft alleen voor de gemeente een bindende werking. Burgers en andere overheden zijn niet aan de structuurvisie gebonden.

Belangrijk voor het grondbeleid is de functie van de structuurvisie als juridische basis voor het verhaal van bovenplanse kosten via het exploitatieplan (artikel 6.13 lid 7 Wro) en de mogelijkheid van het vragen van een bijdrage aan ruimtelijke ontwikkelingen via een anterieure overeenkomst (artikel 6.24 lid 1a Wro). De Wro en in het bijzonder afdeling 6.4 Grondexploitatiewet, geeft de gemeente een instrumentarium voor situaties waarin sprake is van een (gedeeltelijke) particuliere grondexploitatie. Vrijwillige samenwerking tussen gemeente en particulieren blijft met de regelgeving voorop staan. Er is gekozen voor een gemengd juridisch stelsel waarin zowel een privaats- als publiekrechtelijk spoor is opgenomen.

In het publiekrechtelijke instrumentarium, opgenomen in afdeling 6.4 Wro, is het exploitatieplan het belangrijkste instrument. Indien sprake is van een particulier voorgenomen bouwplan, verplicht artikel 6.12 Wro de gemeenteraad om een exploitatieplan vast te stellen of om hiervan af te wijken (lid 2) onder voorwaarden. Artikel 6.2.1 van het Besluit ruimtelijke ordening (Bro) bepaalt wanneer er sprake is van een dergelijk bouwplan. In het exploitatieplan wordt het kostenverhaal en de binnenplanse verevening vastgelegd. Verder worden, indien nodig, eisen gesteld aan het bouwrijp maken, de inrichting van openbare ruimte, woningbouwcategorieën en fasering van het bouwplan. De eerste vaststelling van een Exploitatieplan valt samen met de vaststelling van het bestemmingsplan of een ander in de wet genoemd planologisch besluit. Het bestemmings- en Exploitatieplan liggen gelijktijdig ter inzage. Tegen beiden kunnen, in tegenstelling tot een reguliere gemeentelijke grondexploitatiebegroting, zienswijzen en beroep worden ingediend. De wet voorziet in een verplichte jaarlijkse herziening van het exploitatieplan. Bij substantiële afwijkingen bij herziening dient een nieuw Exploitatieplan te worden opgesteld conform de voorgeschreven procedure.

Ten aanzien van de te verhalen kosten kent de wet beperkingen, zoals maximalisatie van de apparaatskosten en aftopping van de verhaalbare kosten bij verliesgevende exploitaties.

Ook na vaststelling van een exploitatieplan kunnen nog privaatrechtelijke overeenkomsten met particuliere grondexploitanten worden gesloten (de zogenaamde posterieure overeenkomsten). De bepalingen in deze overeenkomsten mogen echter niet in strijd zijn met het exploitatieplan. Wel mogen bijvoorbeeld onderwerpen uit het exploitatieplan nader uitgewerkt worden in dergelijke overeenkomsten.

De gemeenteraad kan besluiten om geen exploitatieplan vast te stellen indien het kostenverhaal van de grondexploitatie anderszins verzekerd is en er geen noodzaak bestaat voor het stellen van eisen ten aanzien van fasering, bouwrijp maken of het woningbouwprogramma. Dit kan het geval zijn indien deze zaken op het moment van het nemen van het planologische besluit, in de praktijk al vastgelegd zijn in een anterieure overeenkomst met de grondexploitant.

Nieuwe Omgevingswet

Met de Omgevingswet wil de overheid de regels voor ruimtelijke plannen vereenvoudigen en samenvoegen. Hierdoor wordt straks bijvoorbeeld makkelijker om bouwprojecten te starten.

Op 1 juli 2015 heeft een ruime meerderheid van de Tweede Kamer ingestemd met de Omgevingswet. Begin 2016 stemt de Eerste Kamer over het wetsvoorstel. Daarna volgt de publicatie in het Staatsblad. Verder moet er een invoeringswet en een invoeringsbesluit komen. Naar verwachting treedt de wet in begin 2019 in werking.

De komst van de Omgevingswet betekent dat er veel verandert. De wet bundelt bijvoorbeeld 26 bestaande wetten op het gebied van onder meer bouwen, milieu, water, ruimtelijke ordening en natuur.

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

Verder biedt de wet meer ruimte voor particuliere ideeën. Dit komt doordat er meer algemene regels gelden, in plaats van gedetailleerde vergunningen. Het doel staat voorop en niet het middel om er te komen. En de houding bij het beoordelen van initiatieven is 'ja mits' in plaats van 'nee tenzij'. Zo ontstaat ruimte voor bijvoorbeeld bedrijven en organisaties om met ideeën te komen. Sinds mei 2015, het moment van de invoering van de nieuwe werkwijze bij ruimtelijke initiatieven, wordt door de gemeente al voorgesorteerd op deze nieuwe wetgeving.

Daarnaast zijn er plannen om de Onteigeningswet, Wet voorkeursrecht gemeenten en een regeling voor stedelijke herverkaveling op te nemen in een Aanvullingswet grondeigendom en deze regelingen aan te passen aan de systematiek van de Omgevingswet.

3.5 Gemeentelijke kaders van bij grondbeleid

Planschade

Indien een belanghebbende van mening is, dat hij als gevolg van een planologische wijziging schade ondervindt, dan kan de belanghebbende een tegemoetkoming in de schade vragen op grond van afdeling 6.1 van de Wro.

In afdeling 6.1 van de Wro en de Procedureverordening voor advisering tegemoetkoming in planschade gemeente Neder-Betuwe 2013, vastgesteld op 31 oktober 2013, is een planschaderegeling opgenomen. In de gemeentelijke procedureverordening zijn regels opgenomen over de aanwijzing van een adviseur en de wijze waarop deze tot een advies komt inzake een verzoek om tegemoetkoming in planschade.

Bij ruimtelijke ontwikkelingen van enige omvang wordt een planschaderisicoanalyse opgesteld. Een dergelijke risicoanalyse geeft in een vroegtijdig stadium de eventuele planschade risico's weer die voortvloeien uit een planologisch besluit. Dit vooronderzoek is in het kader van de planologische aanvaardbaarheid en een (zorgvuldige) ruimtelijke ordening van groot belang.

Bij elke particuliere ontwikkeling wordt in de exploitatieovereenkomst het planschade risico bij de initiatiefnemer neergelegd. De initiator van de ontwikkeling dient een planschade risicoanalyse rapport te overleggen. Deze analyse zal door een onafhankelijk adviesbureau uitgevoerd moeten worden. Wanneer op grond van deze analyse planschade te verwachten is, wordt dit door de gemeente meegenomen bij de beoordeling van de economische uitvoerbaarheid van een plan. Maar ook bij de afweging om al dan niet medewerking aan de ontwikkeling te verlenen.

In het geval dat de gemeente mede belanghebbende/ontwikkelaar is, kan onderling worden vastgelegd wie de planschaderisicoanalyse opstelt. Binnen een gemeentelijke grondexploitatie worden voor zover mogelijk de kosten opgenomen die met de risicoanalyse gemoeid zijn.

Nota bovenwijks

Om op adequate wijze de kosten voor bovenwijkse voorzieningen te verhalen is het noodzakelijk om hier beleid voor te formuleren. In de 'Nota Bovenwijkse Voorzieningen 2010', vastgesteld op 17 juni 2010, heeft de gemeente Neder-Betuwe haar beleid omtrent bovenwijkse voorzieningen vastgelegd.

De huidige nota Bovenwijks wordt vernieuwd en wordt begin 2017 voorgelegd worden aan de gemeenteraad ter vaststelling.

3.6 Organisatorische kaders van het grondbeleid

Bestuurlijk primaat

Op grond van artikel 160, 1e lid sub e van de Gemeentewet is het college bevoegd te besluiten tot privaatrechtelijke rechtshandelingen van de gemeente. De gemeenteraad beschikt echter over het budgetrecht.

Het college neemt geen besluit voordat de gemeenteraad zich heeft kunnen uitspreken over het voorgenomen besluit. Indien de uitoefening van de bevoegdheid negatieve financiële consequenties heeft, welke niet zijn voorzien in de gemeentelijke begroting, dient de raad krediet ter beschikking te stellen alvorens burgemeester en wethouders onvoorwaardelijk kunnen besluiten een privaatrechtelijke rechtshandeling te verrichten.

Besluitvorming

In iedere fase van het ruimtelijke ontwikkelingsproces wordt door het grondbedrijf een grondexploitatieopzet opgesteld. Op basis van de grondexploitatie wordt een kredietaanvraag ingediend bij de gemeenteraad. Ook kan voor een aantal fasen tegelijk een grondexploitatie worden opgesteld en krediet worden aangevraagd. De definitieve grondexploitatie wordt vastgesteld door de gemeenteraad. Uitgaven die binnen een op een grondexploitatie gebaseerd krediet vallen, worden gedaan onder verantwoordelijkheid van het grondbedrijf. Voor verwerving van onroerende zaken is de goedkeuring van de het college vereist, en is tevens krediet van de gemeenteraad noodzakelijk.

Het afsluiten van anterieure en posterieure overeenkomsten valt onder de verantwoordelijkheid van het college, die conform de Gemeentewet, de raad hierbij zal betrekken. Het aangaan van PPS constructies, alsmede de besluitvorming omtrent de begroting, jaarrekening en grondexploitaties van deze constructies, zal plaatsvinden conform de Gemeentewet. Het instellen en actualiseren van reserves en voorzieningen vindt plaats bij de besluitvorming over de jaarrekening. Deze besluiten worden dan met het vaststellen van de jaarrekening door de gemeenteraad bekrachtigd. Kaders inzake reserves en voorzieningen worden gevonden in de nota reserves en voorzieningen.



Centrumplan Ochten

Ambtelijke organisatie

Bij alle werkzaamheden die samenhangen met de aankoop, transformatie, verkoop en het beheer van grond en gebouwen wordt, waar nodig, gebruik gemaakt van de expertise van de verschillende gemeentelijke afdelingen. Vanuit strategisch oogpunt bezien is het grondbedrijf al in de initiatieffase van een ruimtelijke ontwikkeling betrokken. Het grondbedrijf is verantwoordelijk voor de huidige en eventuele toekomstige eigendomsposities van de gemeente. Waar nodig, treedt zij direct of indirect in onderhandeling met de grondeigenaar(s).

Bij iedere nieuwe ruimtelijke ontwikkeling bepaalt de zwaarte/complexiteit van het initiatief de vervolgroute via een standaard werkwijze.

Hierbij maken we gebruik van drie categorieën:

Categorie 1 eenvoudige vraag, bijvoorbeeld een aanbouw aan een woning. Deze is passend binnen de voorwaarden van het bestemmingsplan en daardoor is een vergunning afgeven direct mogelijk.

Categorie 2 uitgebreide vraag, bijvoorbeeld het bouwen van een bijgebouw dat niet past binnen de regels van het bestemmingsplan. Voor dit soort initiatieven is niet direct een vergunning af te geven en de vervolprocedure is wisselend. Soms kan het initiatief met een ontheffing worden verleend maar in sommige gevallen is een wijziging van het bestemmingsplan noodzakelijk.

Categorie 3 complexe vraag, bijvoorbeeld het realiseren van een woning of bedrijf op een locatie waar dat volgens het bestemmingsplan niet mogelijk is. In alle gevallen is er een wijziging van het bestemmingsplan noodzakelijk en daarna volgt de procedure van de omgevingsvergunning.

Voor de laatste categorie werken wij met een zogenaamde regiekamer. In de regiekamer zitten gemeentelijke adviseurs die gezamenlijk en integraal beoordelen of een initiatief wenselijk en kansrijk is. Deze beoordeling vindt in een zo vroeg mogelijk stadium, aan de voorkant, plaats. In de regiekamer zitten alle betrokken adviseurs die gezamenlijk het initiatief beoordelen. Dit betreft de aspecten ondergebracht in de Fysieke Pijler zoals ruimtelijke ordening, stedenbouw, verkeer en vervoer, openbare ruimte, milieu, bodem, archeologie, flora en fauna, explosieven, grondzaken, volkshuisvesting, monumenten, duurzaamheid, economie, recreatie en ook aspecten vanuit de Sociale Pijler. Dat laatste met name bij initiatieven met sociale en maatschappelijke raakvlakken waarbij ook de adviseur van de sociale pijler aan de regiekamer deelneemt om de integrale afweging te borgen.

Als een initiatief door de gemeente wordt beoordeeld als een categorie 3-vraag, dan vindt er eerst een intake plaats met de initiatiefnemer door de secretaris van de regiekamer. In deze intake wordt het initiatief besproken en informeert de gemeente de initiatiefnemer over het proces. Gaat het plan door naar de regiekamer dan moet de initiatiefnemer leges betalen voor het in behandeling nemen van het initiatief welke vastgelegd zijn in de legesverordening.

Indien een initiatief in de regiekamer als wenselijk en kansrijk wordt beoordeeld, dan sluit de gemeente als eerste een intentieovereenkomst met de initiatiefnemer. De intentieperiode dient om de haalbaarheid van het initiatief te onderzoeken. Deze overeenkomst loopt tot en met het ter inzage leggen van een (voor)ontwerp bestemmingsplan. Indien na onderzoek blijkt dat er voldoende (maatschappelijk) draagvlak is voor het initiatief zal een exploitatieovereenkomst gesloten worden met de initiatiefnemer. In bijlage 1 staat de werkwijze van de regiekamer schematisch weergegeven.

Bovenstaande werkwijze is in mei 2015 ingevoerd bij de gemeente en bevindt zich momenteel in de zogenaamde proeftuin-fase. Medio 2017 zal de werkwijze geëvalueerd worden en bij positieve evaluatie definitief ingevoerd worden.

4 GRONDBELEIDSTRATEGIE

In dit hoofdstuk wordt de grondbeleid strategie van de gemeente Neder-Betuwe uiteengezet. Hiervoor zal allereerst ingegaan worden op de verschillende vormen van grondbeleid. Op basis van deze uiteenzetting zal een afwegingskader voor het gemeentelijke grondbeleid gepresenteerd worden. Dit afwegingskader zal de basis vormen voor het grondbeleid van de gemeente Neder-Betuwe.

4.1 Vormen van grondbeleid

Er bestaan in de praktijk dan verschillende vormen van grondbeleid. In de literatuur wordt veelal onderscheid gemaakt tussen een tweetal hoofdvormen: actief en faciliterend grondbeleid.

De gemeente Neder-Betuwe had sinds 2004 een actief grondbeleid. Hiervan is sprake indien de overheid zich als marktpartij gedraagt en zelf grond aankoopt, ontwikkelt en gebruikt of weer verkoopt. Onder ontwikkeling wordt in dit verband vanzelfsprekend de grondexploitatie verstaan en niet de vastgoedexploitatie. De vastgoedexploitatie wordt over het algemeen verzorgd door marktpartijen.

De overheid kan zich echter ook beperken tot haar regulerende taak, waarin ze kaders schept voor activiteiten van de particuliere sector. Zij laat dan de aankoop en exploitatie van grond over aan private partijen. In dit geval kan gesproken worden van een faciliterend of passief grondbeleid. Sinds de nota grondbeleid 2011-2015 streeft de gemeente een faciliterend grondbeleid na.

In onderstaande tabel staan kort samengevat de belangrijkste voor- en nadelen van actief en faciliterend grondbeleid opgenomen:

Voordelen actief grondbeleid: <ul style="list-style-type: none"> - Veel invloed op planvorming - Mogelijk positief rendement 	Voordelen faciliterend grondbeleid: <ul style="list-style-type: none"> - Geen investeringsrisico's - Geen vermenging van publiek en privaat
Nadelen actief grondbeleid: <ul style="list-style-type: none"> - Investeringsrisico's - Vermenging van publiek en privaat 	Nadelen faciliterend grondbeleid: <ul style="list-style-type: none"> - Minder invloed op planvorming - Geen rendement op investeringen

Het voorgaande maakt duidelijk dat er een sterke relatie bestaat tussen het gevoerde grondbeleid en de samenwerking met marktpartijen. Grondbeleid en samenwerking moeten dan ook in samenhang beschouwd worden. De verschillen tussen actief en faciliterend grondbeleid komen voornamelijk tot uitdrukking in de onderlinge relaties tussen de gemeente en marktpartijen. Bij actief grondbeleid hebben de gemeentelijke activiteiten de overhand en bij faciliterend grondbeleid hebben de activiteiten van private partijen de overhand. Deze twee 'zuivere' vormen van grondbeleid vormen min of meer twee uitersten op het spectrum van samenwerking bij het grondbeleid.

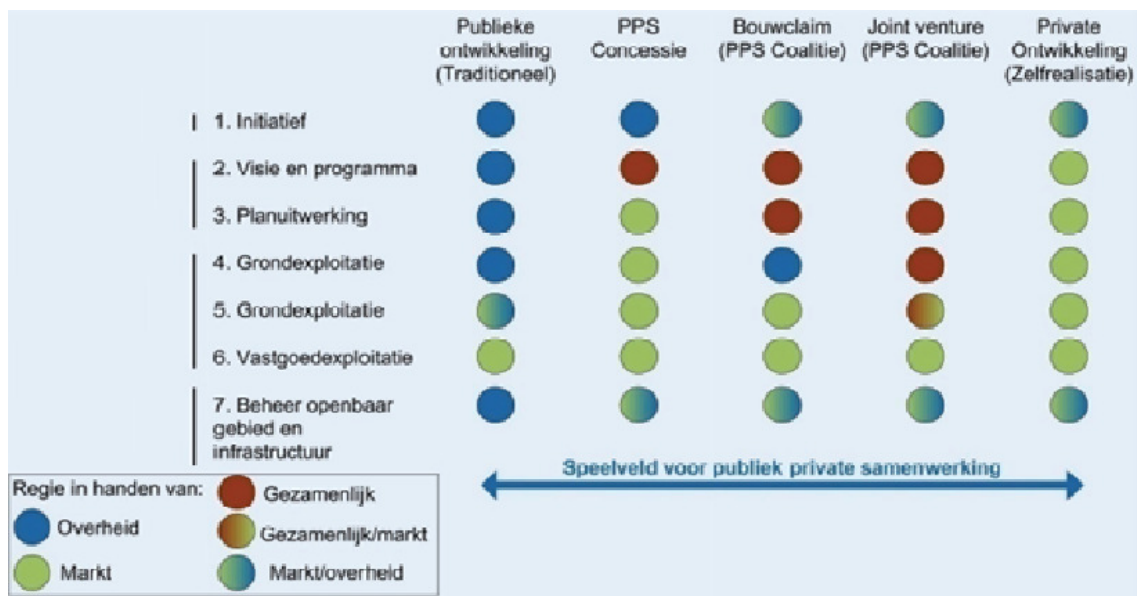
De Nederlandse gemeenten hebben lange tijd vooral een actief grondbeleid gevoerd. Sinds de jaren negentig van de vorige eeuw zijn echter ook private partijen door het innemen van 'strategische grondposities' actiever geworden op de grondmarkt. Daarnaast is om meerdere redenen, de complexiteit van veel ruimtelijke ontwikkelingen toegenomen. Mede om deze redenen is een trend waarneembaar naar een meer dynamisch gevoerd grondbeleid, waarbij het grondbeleid veelal bepaald wordt door gemeentelijke en projectspecifieke factoren. In de praktijk is het dan ook vaak niet mogelijk en/of wenselijk om altijd een 'zuiver' actief of faciliterend grondbeleid te voeren. Onder meer het risico, de financiële randvoorwaarden en de grondbezitsverhoudingen kunnen van invloed zijn op de gewenste en mogelijke grondbeleidstrategie.

In het geval dat het voeren van 'zuiver' actief of faciliterend grondbeleid niet mogelijk en/of wenselijk is, kunnen de betrokken partijen ook opteren voor enkele andere samenwerkingsvormen binnen het

spectrum van het grondbeleid. Deze samenwerkingsvormen kunnen min of meer geplaatst worden tussen het 'zuiver' actief en faciliterend grondbeleid. Deze samenwerkingsvormen worden over het algemeen aangeduid met Publiek Private Samenwerking (PPS).

Een nieuwe trend in de PPS is Design Build Finance Maintain Operate (DBFM of DBFMO). Dit is de meest geïntegreerde variant van publiek-private samenwerking. De overheid en marktpartijen werken samen middels geïntegreerde, langlopende contracten met looptijden van 20 tot 30 jaar. Omdat deze vorm van PPS in opkomst is en nog beperkt wordt toegepast willen wij ons beperken tot het vermelden van deze vorm van PPS en verwijzen graag naar de website van de Rijksoverheid waar een en ander nader staat beschreven en uitgelegd. Hier zullen wij ons beperken tot de meest bekende en gangbare vormen van PPS.

In de literatuur worden over het algemeen een drietal PPS-modellen onderscheiden: het concessiemodel, het bouwclaim-model en het Joint-Venture model. In bijlage 2 is een beschrijving van deze drie modellen opgenomen. In onderstaand schema zijn de indicatieve publiek/private verhoudingen voor de hiervoor uiteengezette vormen van grondbeleid uiteengezet. Hierbij vormen aan de linkerzijde de 'publieke ontwikkeling' (actief grondbeleid) en aan de rechterzijde 'zelfrealisatie' (faciliterend grondbeleid) uitersten op het spectrum van samenwerking. De drie PPS vormen zijn gerangschikt naar de mate van samenwerking, waarbij de Joint Venture beschouwd kan worden als de meest vergaande vorm van samenwerking.



De samenwerkingsvormen van het grondbeleid kunnen eveneens gerangschikt worden naar de rol die de gemeente vervuld bij de grondexploitatie. Het is immers voornamelijk deze taak die het actief grondbeleid onderscheid van het faciliterend grondbeleid. De gemeente zal veelal in staat zijn om een sterkere regierol te vervullen indien zij de grondexploitatie uitvoert. Bij het traditionele model ('zuiver actief grondbeleid) en het bouwclaim model voert de gemeente de grondexploitatie zelf uit. Bij het Joint-Venture model wordt de grondexploitatie gezamenlijk met de private partij(en) uitgevoerd. Bij het concessie- en zelfrealisatiemodel ('zuiver faciliterend grondbeleid'), wordt de grondexploitatie enkel door de private partij(en) uitgevoerd. De gemeente zal dan ook veelal een mindere regierol hebben indien gekozen wordt voor het zelfrealisatie- of concessiemodel. Hierbij moet wel aangetekend worden dat de Grondexploitatiewet, de regierol van de gemeente bij alle samenwerkingsvormen aanzienlijk versterkt heeft. De gemeente kan kaders en randvoorwaarden definiëren voor beoogde ontwikkelingen. De gemeente kan de ontwikkeling niet afdwingen, maar wel marktpartijen verleiden om tot ontwikkeling te komen.

4.2 De keuze voor een specifiek samenwerkingsmodel

Het is noodzakelijk om inzicht te verschaffen in de processen die ten grondslag liggen aan de keuze voor een samenwerkingsvorm om op deze wijze te komen tot een gedegen afwegingskader. De keuze voor een specifieke samenwerkingsvorm is in ieder geval afhankelijk van de grondbezit verhoudingen. Voordat er sprake zal zijn van een geformaliseerde samenwerking, zullen de betrokken partijen over het algemeen afwegen of het innemen en/of afstoten van grondposities ten behoeve van de ruimtelijke ontwikkeling mogelijk en/of gewenst is. Ook voor de gemeente betekent dit dat zij op basis van haar grondbeleidskaders moet afwegen of het innemen en/of afstoten van grondposities gewenst en/of mogelijk is. Deze handelingen resulteren uiteindelijk in de definitieve publiek/private grondbezit verhoudingen. Deze definitieve grondbezit verhoudingen hebben grote invloed op de samenwerkingsvormen die mogelijk zijn binnen de contouren van de specifieke ruimtelijke ontwikkeling. In onderstaande tabel zijn de mogelijke grondbezit verhoudingen afgezet tegen de meest waarschijnlijke samenwerkingsvormen, zoals deze in de vorige paragraaf zijn uiteengezet.

Volledig gemeentelijk grondbezit	Gedeeld grondbezit	Volledig privaat grondbezit
Actief grondbeleid (gemeentelijke grondexploitatie)	Concessiemodel	Bouwclaim model
Concessiemodel	Joint-Venture model	Zelfrealisatiemodel (faciliterend grondbeleid)
Joint-Venture model	Bouwclaim model	

Een aantal zaken valt op in deze tabel. Allereerst valt op dat bij een gedeeld grondbezit, enkel een PPS samenwerkingsvorm mogelijk is. Het voeren van een 'zuiver' actief of passief grondbeleid is immers in deze gevallen niet mogelijk. Daarnaast valt op dat bij een volledig gemeentelijk grondbezit, het bouwclaim-model en het zelfrealisatiemodel niet mogelijk is. De gemeente heeft immers alle grond reeds in bezit, waardoor een bouwclaim model niet nodig zal zijn en de private partijen hebben geen beschikking over de grond waardoor zelfrealisatie eveneens uitgesloten zal zijn. Indien de private partij beschikt over alle gronden, zal het concessiemodel overbodig zijn (alle grond is immers reeds in bezit bij de private partij). Ook is actief grondbeleid door de gemeente over het algemeen niet aan de orde omdat de private partij zich veelal zal beroepen op het zelfrealisatiebeginsel. In uitzonderlijke situaties (onteigening / geen beroep op zelfrealisatie) zal actief grondbeleid bij een volledig privaat of gedeeld grondbezit nog wel mogelijk zijn. Ook het Joint-Venture model ligt bij een volledig privaat grondbezit niet voor de hand. De private partijen zullen in dat geval immers eerst een deel van de gronden moeten verkopen aan de gemeente, waarna deze de gronden weer in zal moeten brengen in een gezamenlijke grondexploitatie.



Plan Casterhoven in Kesteren

Grondeigendom is echter niet de enige variabele die van invloed is op de keuze voor een specifieke samenwerkingsvorm bij ruimtelijke ontwikkelingen. Ook de publieke en private (risico) preferenties zijn van groot belang bij de keuze voor een definitieve samenwerkingsvorm. In het onderstaande schema zijn de gemeentelijke preferenties gekoppeld aan zowel de grondbezit verhoudingen als de mogelijke samenwerkingsvormen. Het schema moet beschouwd worden als een vereenvoudiging van de werkelijkheid. Zo zijn de gemeentelijke voorkeuren gereduceerd tot capaciteit, financiële draagkracht, sturing en risico's. Tevens zijn de private voorkeuren niet opgenomen in het schema. Desalniettemin verschaft het schema wel inzicht in de keuzeprocessen die ten grondslag liggen aan het formaliseren van samenwerking bij ruimtelijke ontwikkelingen.



In het schema zijn duidelijk de afwegingsmomenten van de gemeente weergegeven. Op deze momenten zal de gemeente op basis van een afwegingskader moeten bepalen welke voorkeuren zij heeft ten aanzien van de ruimtelijke ontwikkeling en het samenwerkingsmodel. Evenals de gemeente zullen ook de private partijen specifieke preferenties hebben die van invloed kunnen zijn op de definitieve samenwerkingsvorm. In welke mate deze preferenties van invloed zijn op de keuze voor een definitief samenwerkingsmodel zal onder meer afhangen van de private grondposities, de projectspecifieke factoren en de (financiële) risico's. De gemeente en de private partijen zullen uiteindelijk in gezamenlijk overleg moeten komen tot een voor beide partijen aanvaardbare samenwerkingsvorm.

Ten aanzien van de toe te passen PPS-modellen gelden speciale regels die op Europees niveau tussen landen zijn afgesproken. Dit betreft met name de aanbestedingsplicht. Met betrekking tot de geldende aanbestedingsplicht in het kader van PPS-constructies verwijzen wij voor een uitgebreide behandeling van de vraag onder welke omstandigheden een aanbestedingsplicht geldt naar de handleiding van het kenniscentrum PPS 'Europese aanbesteding bij PPS en gebiedsontwikkeling'.

4.3 Afwegingskader grondbeleidstrategie

Om te komen tot een toekomstbestendig grondbeleid is een afwegingskader voor dit grondbeleid noodzakelijk. Op basis van dit afwegingskader kan voor iedere ruimtelijke ontwikkeling een heldere en toekomstbestendige grondbeleid strategie bepaald worden. Bij raadsbesluit kan afgeweken worden van dit afwegingskader.

De gemeente Neder-Betuwe kiest er voor om een dynamisch grondbeleid te voeren. Dit houdt in dat er niet uitdrukkelijk wordt gekozen voor één vorm van grondbeleid. De voorgaande paragrafen hebben immers duidelijk gemaakt dat het om meerdere redenen onmogelijk is om dit in de praktijk te brengen. De wijze waarop de gemeente uitvoering zal geven aan haar grondbeleid is afhankelijk van verschillende factoren. In de volgende paragrafen zullen deze factoren en de daaruit voortvloeiende kaders, kort uiteengezet worden. Hierbij gaat het om:

- De vermogenspositie van de gemeente;
- De mate van regie die de gemeente wil voeren;
- De publieke en private grondposities;
- De huidige plannen en afspraken;
- Het risico van ruimtelijke ontwikkelingen



Aanleg ABC Opheusden

De vermogenspositie

Bij het bepalen van de grondbeleidstrategie wordt rekening gehouden met de vermogenspositie van de gemeente. Indien het gemeentelijke weerstandscapaciteit onvoldoende is (weerstandratio lager dan 1) worden geen gronden verworven. Een en ander staat nader omschreven in hoofdstuk 5.3, "Verwervingsprotocol: Randvoorwaarden voor verwerving".

De mate van regie die de gemeente wil voeren

De gemeente voert de regie over alle ruimtelijke ontwikkelingen binnen haar gemeentegrenzen. Deze regie kan op diverse wijzen ingevuld worden. Met de invoering van de Grondexploitatiewet is de noodzaak voor het voeren van actief grondbeleid afgenomen. De risico's die samenhangen met actief grondbeleid dwingen de gemeente om zorgvuldig om te gaan met het voeren van een actief grondbeleid. Op basis van het voorgaande kunnen de volgende beleidsuitgangspunten geformuleerd worden:

- De gemeente wil in de toekomst een regierol blijven vervullen bij ruimtelijke ontwikkelingen. De gemeente wenst deze regierol te verkrijgen door haar grondbeleid dynamisch in te richten.
- Indien alle gemeentelijke kosten verhaald kunnen worden, zal faciliterend grondbeleid het uitgangspunt zijn voor het toekomstige grondbeleid. Hierbij zal de verhaalbaarheid van de kosten bepaald worden op basis van de regeling uit de Grondexploitatiewet.
- De gemeente sluit het voeren van actief grondbeleid niet uit, al heeft dat niet de voorkeur.
- Actief grondbeleid zal mogelijk blijven indien er sprake is van een duidelijk positief grondexploitatieresultaat, een laag risicoprofiel doordat betreffende gronden al eigendom zijn van de gemeente en voldoende weerstandsvermogen.
- Daarnaast kan een situatie zich voordoen dat de gemeente een ruimtelijke ontwikkeling oppakt die maatschappelijk gewenst is en marktpartijen die ontwikkeling niet willen of kunnen oppakken vanuit financieel oogpunt of de risico's verbonden aan de ontwikkeling.
- Per ruimtelijke ontwikkeling zal de gemeente afwegen welke regierol zij wenst en op basis van het afwegingskader bepalen welke grondbeleid strategie hier het beste bij aansluit.

Publieke en private grondposities

Niet zelden worden grondposities ingenomen door marktpartijen om een positie te verkrijgen bij ruimtelijke ontwikkelingen. Binnen en buiten de directe plangrenzen van verschillende (toekomstige) ontwikkelingslocaties in de gemeente Neder-Betuwe, hebben diverse marktpartijen grondposities ingenomen. De mogelijke gemeentelijke grondbeleid strategieën kunnen hierdoor sterk gereduceerd

worden. Ook de gemeente heeft in het verleden verschillende (strategische) grondposities ingenomen om op deze wijze haar regie op ruimtelijke ontwikkelingen te versterken. Het toekomstige grondbeleid van de gemeente wordt dan ook in belangrijke mate bepaald door de huidige grondbezit verhoudingen. Deze grondposities liggen in zekere mate vast en zijn moeilijk beïnvloedbaar. Op basis van het voorgaande kan het volgende beleidsuitgangspunt geformuleerd worden:

- De reeds ingenomen gemeentelijke grondposities worden daar waar mogelijk ingezet om de regie van de gemeente te versterken. Bij deze ruimtelijke ontwikkelingen blijft het voeren van actief grondbeleid door de gemeente mogelijk (binnen de uiteengezette kaders).

Huidige plannen en afspraken

Naast de grondbezit verhoudingen hebben ook de huidige plannen en de reeds gemaakte afspraken grote invloed op het toekomstige grondbeleid. Door de lange doorlooptijd van ruimtelijke ontwikkelingsprojecten ligt de grondbeleid strategie van verschillende projecten al voor vele jaren vast. De gemeente zal relatief weinig mogelijkheden hebben om deze strategieën indien gewenst, te wijzigen.

Een voorbeeld vormt het project Casterhoven, waarvoor de gemeente al in 2003 een intentieovereenkomst en in 2006 een samenwerkingsovereenkomst met marktpartijen overeenkwam.

Dit project heeft een doorlooptijd van circa 20-24 jaar. Voor vele jaren liggen daardoor ook de gemeentelijke verplichtingen en risico's al min of meer vast. Het voorgaande maakt duidelijk dat het formuleren van een toekomstbestendige grondbeleid strategie essentieel is. De volgende beleidsuitgangspunten kunnen dan ook geformuleerd worden:

- De verplichtingen en risico's die voortvloeien uit bestaande plannen en afspraken zullen continu gemonitord worden. Op deze wijze kan bewerkstelligd worden dat de toekomstige grondbeleid strategieën aansluiten bij de reeds bestaande verplichtingen en risico's van de gemeente.
- Bij het aangaan van verplichtingen zal getoetst worden of de hieruit voortvloeiende (lange termijn) verplichtingen aansluiten bij de geraamde organisatorische en financiële capaciteit.
- De gevolgen van eventuele nieuwe verplichtingen zullen afgezet worden tegen (de risico's van) bestaande afspraken.

Het risico van ruimtelijke ontwikkelingsopgaven

Er bestaat een sterke relatie tussen het risico van ruimtelijke ontwikkelingsopgaven enerzijds en de gewenste grondbeleid strategie anderzijds. Aspecten die hierbij een rol kunnen spelen zijn onder meer de verwachte haalbaarheid, de complexiteit en de toekomstige bestemming van de ruimtelijke ontwikkelingsopgave.

De gemeente kan echter geconfronteerd worden met situaties waarbij zij toch voor de keuze komt te staan om een bepaald risico te aanvaarden. Het aanvaarden van een bepaalde mate van risico kan nodig zijn om een gewenste ruimtelijke ontwikkeling toch op te starten. Dit kan zich bijvoorbeeld voordoen indien de gemeente een ruimtelijke ontwikkeling voorstaat, welke niet financieel haalbaar blijkt te zijn. Hierbij kan het bijvoorbeeld gaan om de herstructurering van woonwijken en bedrijventerreinen. In deze gevallen kan het noodzakelijk zijn dat de gemeente haar grondbeleid strategie aanpast. De 'markt' zal immers in de regel enkel winstgevend ruimtelijke ontwikkelingen willen realiseren. Een vorm van actief grondbeleid / PPS en/of projectbijdragen om het verlieslatend resultaat van dergelijke projecten te reduceren kan dan noodzakelijk zijn om dergelijke ontwikkelingsopgaven 'van de grond te krijgen'. Dergelijke beslissingen zullen eveneens op basis van het afwegingskader genomen worden.

Ook de complexiteit van ontwikkelingsopgaven is een belangrijke factor bij het bepalen van de gemeentelijke grondbeleid strategie. Ontwikkelingsopgaven met een hoge mate van complexiteit kenmerken zich veelal door een hoge mate van risico. Daarbij kan het onder meer gaan om een (combinatie van) financiële, organisatorische en project- en planmatige risico's. Om deze reden wordt in iedere fase van het ruimtelijke ontwikkelingsproces een risicoanalyse uitgevoerd. Indien uit deze analyse blijkt dat een ontwikkelingsopgave een hoog risicoprofiel kent, zal de gemeente haar grondbeleid strategie hierop aanpassen. Participeren in projecten met een hoog risicoprofiel past op dit moment niet binnen de gemeentelijke randvoorwaarden voor het grondbeleid. Bij dergelijke projecten ligt het voeren van 'zuiver' actief grondbeleid dan ook niet voor de hand. Het voeren van faciliterend grondbeleid of een vorm van PPS zal bij dergelijke ontwikkelingsopgaven veelal wenselijk zijn.

5 VERWERVINGSBELEID EN TIJDELIJK BEHEER

Het streven naar actief grondbeleid is niet het uitgangspunt van het gemeentelijke grondbeleid. De gemeente sluit het voeren van een actief grondbeleid echter niet uit. Om verschillende redenen kan het voeren van actief grondbeleid immers noodzakelijk zijn. Het verwervingsbeleid is één van de belangrijkste aspecten van actief grondbeleid. Het verwervingsbeleid omvat al het beleid dat direct samenhangt met de verwerving van onroerende zaken ten behoeve van ruimtelijke ontwikkelingen. Wel wordt hierbij nadrukkelijk aangegeven dat het actief verwerven van gronden voor ruimtelijke ontwikkeling enkel in uitzonderlijke gevallen voor zal kunnen komen omdat ons hoofduitgangspunt is dat wij een faciliterend grondbeleid voeren. Ook interne gemeentelijke leveringen vallen onder het verwervingsbeleid.

5.1 Verwervingsstypen

Alvorens de randvoorwaarden voor de verwerving van onroerende zaken uiteengezet zal worden, zal kort ingegaan worden op de verschillende vormen van verwerving die kunnen voorkomen in de dagelijkse praktijk. De gemeente Neder-Betuwe onderscheidt de volgende verwervingsstypen:

Reguliere verwerving

Onder reguliere verwerving wordt de verwerving van onroerende zaken verstaan, die plaatsvindt binnen reeds door de gemeenteraad vastgestelde grondexploitatieopzetten. Indien er nog geen krediet beschikbaar is gesteld, zal een (aanvullend) krediet aangevraagd worden. De aankoopprijs van dit type verwerving ligt veelal hoger dan bij de overige verwervingsstypen. Dit komt voornamelijk door de grotere kans op realisatie, waardoor het risicoprofiel veelal lager zal zijn.

Anticiperende verwerving

Onder anticiperende verwerving wordt de verwerving van onroerende zaken verstaan, die plaatsvinden in de eerste fasen van een ontwikkelingstraject. Deze verwerving vindt plaats voordat er een grondexploitatieopzet is vastgesteld. Een kredietaanvraag zal dan ook noodzakelijk zijn.

De planvorming is dus al wel opgestart maar bevindt zich nog in een zeer vroeg stadium. Ondanks het feit dat de planvorming al wel is opgestart, ligt het risicoprofiel van dit type verwerving veelal hoger dan bij de reguliere aankopen. De haalbaarheid van het project ligt immers in dit processtadium veelal nog niet vast.

Strategische verwerving

Onder strategische verwerving wordt de verwerving van onroerende zaken verstaan, die plaatsvindt voordat het initiatief tot een ruimtelijke ontwikkeling is genomen. Strategische verwerving kan in principe al decennia voor de daadwerkelijke planvorming plaats vinden. De verwerving zal veelal plaatsvinden ten behoeve van een voorgenomen ruimtelijke ontwikkelingen op (middel) lange termijn. Vanzelfsprekend zal het risicoprofiel van dit verwervingstype veelal hoger liggen dan bij de reguliere en anticiperende verwerving. De verwervingsprijs zal echter ook veelal lager liggen dan bij reguliere en anticiperende verwerving. De gronden worden na verwerving geadmistreerd binnen de algemene dienst en niet binnen het grondbedrijf.

Gelegenheidsverwerving

Onder gelegenheidsverwerving wordt de verwerving van onroerende zaken verstaan, die plaatsvindt zonder dat de gemeente hier uitdrukkelijk zelf het initiatief voor neemt. Dit type verwerving hoeft niet noodzakelijkerwijs binnen de vastgestelde verwervingsstrategie van de gemeente te vallen. Ook dit type verwerving wordt echter getoetst aan de gemeentelijke randvoorwaarden voor verwerving van onroerende zaken.

5.2 Randvoorwaarden voor verwerving

Indien de gemeente wenst over te gaan tot verwerving van onroerende zaken, zal de voorgenomen verwerving getoetst worden aan een aantal randvoorwaarden. Gemeentelijke verwerving van onroerende zaken, dient in ieder geval aan de volgende randvoorwaarden te voldoen:

- De verwerving past binnen de kaders van deze nota;
- Iedere verwerving zal moeten passen binnen de kaders van een vastgestelde structuurvisie of een door de gemeenteraad vastgesteld project. Tevens moet de verwachting bestaan dat de onroerende zaken binnen 10 jaar ontwikkeld kunnen worden.
- Verwerving van onroerende zaken vindt enkel plaats indien de weerstandsratio van de gemeente 'voldoende' is (>1). Ook mag het gemeentelijke weerstandsvermogen als gevolg van de verwerving niet dalen tot onder dit niveau;
- De verwerving zal bekostigd moeten kunnen worden uit door de gemeenteraad hiervoor beschikbaar gestelde middelen;
- Voor de start van de verwerving is er een actuele grondexploitatieopzet en een risicoanalyse gemaakt.
- Voor verwerving van onroerende zaken is altijd de goedkeuring van burgemeester en wethouders vereist waarbij verwezen wordt naar de risicoanalyse. De gemeenteraad heeft de bevoegdheid, vanuit haar budgetverantwoordelijkheid, hiervoor kredieten beschikbaar te stellen.
- Medewerking van derden (rijk en provincie en/of particulieren) is niet noodzakelijk of moet in ieder geval naar verwachting te verkrijgen zijn;
- Er ligt in ieder geval een taxatierapport ten grondslag aan iedere verwerving;
- Er moet uitzicht zijn op een realistische ontwikkeling van het onroerend goed of het moet duidelijk zijn dat het onroerend goed kan dienen als ruilgrond;
- Voorafgaand aan iedere verwerving zal een bodonderzoek uitgevoerd worden. De resultaten van het onderzoek zullen onderdeel uitmaken van de onderhandeling;

Vanzelfsprekend kan de gemeenteraad om gewichtige redenen besluiten om af te wijken van bovenstaande randvoorwaarden. Ook reeds door de gemeente aangegane verplichtingen vallen buiten de hiervoor genoemde kaders. Iedere voorgenomen gemeentelijke verwerving na vaststelling van deze nota, zal echter getoetst worden aan de hiervoor uiteengezette randvoorwaarden.

5.3 Verwervingsinstrumenten

Het eigendomsrecht is het meest omvattende recht dat een persoon op een zaak kan hebben. Dit betekent dat zeer zorgvuldig omgegaan moet worden met dit recht. De gemeente heeft de beschikking over een aantal publiekrechtelijke instrumenten, die het voor haar eenvoudiger maken om het eigendomsrecht van de oorspronkelijke eigenaar van onroerende zaken in te perken of te beëindigen. Hierbij gaat het om de Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg) en de Onteigeningswet. De toepassing van deze publiekrechtelijke instrumenten zorgen voor een belangrijke inbreuk op het eigendomsrecht. Deze publiekrechtelijke instrumenten zullen dan ook uiterst zorgvuldig toegepast moeten worden.

Om deze reden zal de gemeente Neder-Betuwe altijd trachten om op minnelijke wijze tot overeenstemming te komen met de bestaande eigenaren. Bij minnelijke verwerving worden de onroerende zaken via privaatrechtelijke weg verworven, zonder gebruik te maken van de publiekrechtelijke instrumenten die ter beschikking staan aan de gemeente of tussenkomst van de rechter.

Minnelijke verwerving blijkt in de praktijk echter om meerdere redenen soms niet mogelijk te zijn. In dergelijke gevallen kan de inzet van publiekrechtelijke instrumenten noodzakelijk zijn. Om die reden zal de gemeente de procedure voor een onteigening in een vroegtijdig stadium moeten starten, dat is al tijdens het voeren van de minnelijke gesprekken, om tijdig over dit verwervingsinstrument te kunnen beschikken. Het mogelijk vestigen van een gemeentelijk voorkeursrecht zal al voordat de minnelijke onderhandelingen starten gevestigd moeten worden om speculatie te voorkomen.

5.4 Interne leveringen

Interne leveringen kunnen beschouwd worden als de interne verwerving van onroerende zaken ten behoeve van de ruimtelijke ontwikkeling van de gemeente. Door gemeentelijke onroerende zaken vroegtijdig in de planvorming te betrekken, kunnen mogelijke kansen worden benut en risico's worden beperkt of vermeden. Gemeentelijke onroerende zaken die hun bestemming verliezen en ingezet kunnen worden bij de ruimtelijke ontwikkeling van de gemeente worden voorafgaand aan deze ontwikkeling intern tegen de dan geldende boekwaarde, of indien de marktwaarde lager ligt tegen de dan geldende marktwaarde, overgedragen aan het Grondbedrijf. Het verkoop- of ontwikkelingsresultaat (positief of negatief) van de onroerende zaak (veelal een gebouw) wordt door het Grondbedrijf toegevoegd of onttrokken aan de Reserve Grondexploitatie.

5.5 Tijdelijk beheer

Indien de gemeente besluit om onroerende zaken te verwerven, zal zij deze zaken ook tijdelijk moeten beheren. Het tijdelijke beheer zal op een verantwoorde en commerciële wijze worden uitgevoerd.

Het tijdelijke beheer is dienend aan de ruimtelijke ontwikkeling. Dit betekent dat het commerciële beheer de kerntaak van het grondbedrijf niet mag belemmeren. De verplichtingen en afspraken die voortvloeien uit het tijdelijke beheer zullen dan ook aan moeten sluiten bij de voorgenomen ruimtelijke ontwikkeling. De kosten van het tijdelijke beheer komen ten laste van de grondexploitatie. Indien onroerende zaken niet (langer) nodig zijn voor ruimtelijke ontwikkelingen, kunnen zij ingezet worden als ruil of compensatie object. In het uiterste geval kunnen deze onroerende zaken verkocht worden. Deze gronden maken dan onderdeel uit van de MVA en zijn geen onderdeel van het Grondbedrijf, een en ander conform de BBV richtlijnen per 1-1-2016. Het verkoopresultaat zal dan ook niet toegevoegd worden aan de Reserve Grondexploitatie maar is een incidentele opbrengst voor de algemene dienst. De wijze waarop invulling gegeven zal worden aan het tijdelijke beheer is sterk afhankelijk van de aard en beschikbaarheid van de onroerende zaak en het doel waarvoor de verwerving heeft plaatsgevonden.

Agrarische gronden

De agrarische gronden (incl. opstallen) die naar verwachting voor een periode van twee jaar of langer niet ingezet zullen worden in een gebiedsexploitatie, worden in principe verpacht of blijven in gebruik bij de huidige eigenaar. De verpachting geschiedt uitsluitend aan agrariërs, op basis van geliberaliseerde pachtovereenkomsten voor 6 jaar of korter (volgens titel 7.5 artikel 397 lid 1 van het Burgerlijk Wetboek).

De gronden (incl. opstallen) die naar verwachting binnen twee jaar worden ingezet in een gebiedsexploitatie kunnen in voortgezet gebruik worden gegeven aan de huidige eigenaar. De periode van het voortgezette gebruik kan worden verlengd indien de ruimtelijke ontwikkeling hier om vraagt. De kosten van het voortgezette gebruik zijn voor rekening van de gebruiker. Bij voortgezet gebruik moeten de gemaakte afspraken juridisch worden vastgelegd.

Opstallen

Voor opstallen die niet voor herontwikkeling behouden kunnen/moeten blijven of niet in het toekomstige plan kunnen worden ingepast, ontstaat de keuze tussen tijdelijk beheer en sloop. Vanwege de kaalslag en de negatieve uitstraling op het straatbeeld, is het slopen van opstallen in stedelijk gebied vaak ongewenst. Daarnaast betekent sloop een onomkeerbare kapitaalvernietiging die bij voorkeur zo laat mogelijk in het proces plaats moet vinden.

Criteria voor wel of niet slopen zijn de ligging, de staat waarin het vastgoed verkeert en of de gemeente in staat is om het vastgoed commercieel te exploiteren. In het geval dat commerciële exploitatie niet mogelijk is maar (tijdelijk) behoud van het pand wel gewenst is, kan de gemeente ter voorkoming van verloedering, vandalisme en criminaliteit het vastgoed "om niet" in gebruik geven. In dat geval komen de gebruikerslasten voor rekening van de gebruiker en de eigenaarslasten voor rekening van de gemeente. De gemeente werkt met een standaard overeenkomst tot tijdelijk gebruik of zal gebruik maken van een zogenaamde tijdelijk beheer organisatie. Deze opstallen bevinden zich onder de MVA conform BBV regelgeving.

6 GRONDUITGIFTEBELEID, VERKOOPBELEID EN KOSTENVERHAAL

De te verwachten investeringen en opbrengsten zijn, naast fasering (het in de tijd uitzetten) van de te verwachten investeringen en opbrengsten, de twee belangrijkste factoren die de grondexploitant in het transformatieproces kan beïnvloeden teneinde het resultaat te verbeteren. De gronduitgifte van bouwrijpe gronden vormt daarbij het sluitstuk. Door de uitgifte van grond genereert de grondexploitant inkomsten om de te verwachten investeringen, waaronder publieke investeringen, in de grondexploitatie te dekken. Indien de gemeente geen actief grondbeleid voert kan zij deze kosten verhalen door gebruik te maken van de regeling in de huidige Wro afdeling 6.4 Grondexploitatie. Vanaf (verwachting) 2019 komt hiervoor in de plaats de Omgevingswet met daarin opgenomen hoofdstuk 12 Grondexploitatie. In dit hoofdstuk zullen de kaders van het gemeentelijke gronduitgiftebeleid uiteengezet worden.

6.1 Gronduitgifte methoden

Bij de uitgifte van grond kan de gemeente in principe kiezen voor de verkoop van de grond of voor uitgifte van de grond in erfpacht. Van oudsher wordt de grond in de gemeente Neder-Betuwe enkel verkocht. Dit in tegenstelling tot bijvoorbeeld Amsterdam waar veel grond in erfpacht wordt uitgegeven. Ook in de toekomst zal de gemeente Neder-Betuwe in beginsel haar grond verkopen. In uitzonderlijke situaties kan de gemeente besluiten om de grond wel in erfpacht uit te geven. Dit kan bijvoorbeeld als de gemeente:

- De zeggenschap over de grond wil behouden;
- De grondprijs laag wil houden om de grond bereikbaar te maken voor specifieke doelgroepen;
- Gebruiks- en/of beheersplichten wil opleggen;
- Grondspeculatie wil tegengaan.

De uitgifte van grond in erfpacht door de gemeente, zal echter uitdrukkelijk een uitzonderingssituatie blijven. Een getrapte variant, waarbij bijvoorbeeld een woningbouwstichting de gronden koopt van de gemeente en deze vervolgens in erfpacht aanbiedt aan haar klanten, ligt in dit verband meer voor de hand. De gemeente geeft in principe alleen bouwrijpe grond uit. In uitzonderingssituaties kan hiervan worden afgeweken.

De gemeente Neder-Betuwe zal haar grond uitgeven tegen marktconforme voorwaarden om onder meer te voldoen aan de regels inzake staatssteun. Dekking van de publieke kosten zal daarnaast een belangrijke randvoorwaarde zijn voor het uitgiftebeleid van de gemeente. De gemeente Neder-Betuwe hanteert een gedifferentieerd gronduitgiftebeleid. Dit houdt in dat voor de uitgifte van grond diverse methoden gehanteerd worden. Daarbij kan onderscheid gemaakt worden tussen de afnemers van de grond: particulieren (ten behoeve van particulier opdrachtgeverschap), marktpartijen (ontwikkelaars, bouwondernemers, beleggers, etc.) en woningcorporaties en de (beoogde) bestemming van de gronden: wonen, bedrijventerreinen, kantoorlocaties, detailhandel en maatschappelijke voorzieningen.

Particulier (collectief) opdrachtgeverschap

Onder particulier opdrachtgeverschap wordt de situatie verstaan, waarbij een burger of een groep van burgers (in dat laatste geval georganiseerd als rechtspersoon zonder winstoogmerk) volledige juridische zeggenschap heeft over en verantwoordelijkheid draagt voor het gebruik van de grond, het ontwerp en de bouw van de eigen woning (artikel 1.1.1, lid 1, sub g Bro). Indien gewenst of als de vraag het aanbod overstijgt, verloopt de uitgifte van particuliere bouw kavels via een inschrijfsysteem. Ook vindt verkoop van particuliere kavels plaats via makelaars.

Marktpartijen

De methode van gronduitgifte aan marktpartijen is sterk afhankelijk van de grondbeleid strategie en de samenwerkingsvorm die is overeengekomen tussen de gemeente en de marktpartij(en). Belangrijke aspecten die hierbij een rol spelen zijn de Europese regelgeving omtrent aanbesteding en staatssteun. In ieder geval zal de grond aan marktpartijen uitgegeven moeten worden tegen marktconforme voorwaarden om te voldoen aan de eisen omtrent staatssteun. Wanneer de prijs tot stand is gekomen door een openbare onvoorwaardelijke biedprocedure of op basis van een onafhankelijke taxatie, bestaat er geen vermoeden van staatssteun. Dan is er geen plicht de transactie te melden bij de Europese Commissie. Bij twijfel is het verstandig de transactie toch voor te leggen ter goedkeuring.

Indien de gemeente voornemens is om een actief grondbeleid te voeren bij specifieke ruimtelijke ontwikkelingen, wordt in de grondbeleid strategie opgenomen op welke wijze de gemeente de gronduitgifte zal vormgeven. Als de gemeente een 'zuiver' actief grondbeleid voert is zij voor de uitgifte van grond niet gebonden aan afspraken met derden. De gemeente heeft daarmee in deze gevallen een hoge mate van vrijheid bij het bepalen van haar gronduitgiftebeleid. In deze gevallen kan de gronduitgifte ook beschouwd worden als het moment waarop de selectie van marktpartijen plaatsvindt. In dat geval kan de gronduitgifte/selectie van marktpartijen op diverse wijzen plaatsvinden. Globaal zijn er een tweetal uitgiftemethoden te onderscheiden:

- Enkelvoudige gronduitgifte (één op één) (bijvoorbeeld op basis van ervaringen uit het verleden);
- Gronduitgifte met een vorm van concurrentie (bijvoorbeeld een ontwikkelcompetitie of inschrijving).

De gemeente zal bij de grondbeleid strategie afwegen op welke wijze de grond het beste uitgegeven kan worden. De gemeente Neder-Betuwe hanteert daarbij als uitgangspunt dat vanwege de transparantie een vorm van (prijs)concurrentie bij gronduitgifte gewenst is. Ook zou concurrentie bijvoorbeeld kunnen leiden tot een betere prijs/kwaliteitverhouding. Bij een ontwikkelingscompetitie kan daarnaast geprofiteerd worden van de ideeën en visies van verschillende marktpartijen. Er zal een tweesporenbeleid gevoerd worden. Afhankelijk van het project en de omvang van de grond zal enkelvoudig of in concurrentie worden aanbesteed.

Woningcorporaties

Woningcorporaties (als toegelaten instelling op grond van de Woningwet) nemen ten opzichte van commerciële projectontwikkelaars een bijzondere positie in. Zij zijn de voornaamste partij voor de vervanging en toevoeging van sociale huurwoningen aan de woningmarkt. Daarnaast wordt de overgrote meerderheid van deze woningen in de gemeente Neder-Betuwe gerealiseerd door één partij, te weten Stichting Woningbeheer Betuwe (SWB). De gemeente heeft met SWB prestatieafspraken gemaakt over haar toekomstige woningbouwbeleid.

Vanwege deze bijzondere positie hanteert de gemeente Neder-Betuwe een andere gronduitgifte methodiek voor woningcorporaties dan voor overige marktpartijen. Voor de sociale huurwoningbouw hanteert de gemeente Neder-Betuwe een vaste grondprijs per kavel welke lager ligt dan de marktwaarde.

Bedrijventerreinen

De gronduitgifte van bedrijventerreinen zal op marktconforme wijze uitgevoerd worden. Bij de toewijzing van een kavel is het streven om een bedrijf op de meest geschikte locatie te vestigen. Daarbij zal rekening worden gehouden met: de voorkeur van de ondernemer, bedrijfsactiviteiten, schaalgrootte, efficiënt ruimtegebruik, representativiteit, bestemmingsplanvoorschriften, milieucategorie, verkeersintensiteit, duurzaamheid, veiligheid en de situering ten opzichte van gevestigde of nog te vestigen bedrijven. Vervolgens zal de gemeente een toelichting geven over haar richtlijnen en voorwaarden met betrekking tot de kwaliteiten op het specifieke (nieuw te ontwikkelen) bedrijventerrein binnen de gemeente.

De gemeente kan zelf de verkoop van bedrijfsgronden ter hand nemen of kan verkoop plaatsvinden via (bedrijfs-) makelaars. Voornamelijk in situaties waarbij het aanbod van bedrijfsgronden de vraag overstijgt, biedt het inschakelen van makelaars voordelen.

Kantoorlocaties en detailhandel

De gemeente Neder-Betuwe staat een faciliterend grondbeleid voor bij het realiseren van kantoorlocaties en/of detailhandel. Veelal zullen dergelijke locaties middels zelfrealisatie of een PPS samenwerkingsvorm gerealiseerd worden. Indien hiervan wordt afgeweken en de gemeente toch gronden uitgeeft ten behoeve van kantoren / detailhandel, zal een marktconforme en concurrentie bevorderende gronduitgifte het uitgangspunt zijn waarbij wel aansluiting wordt gezocht met het grondprijnsbeleid.

Maatschappelijke en publieke functies

Onder maatschappelijke functies worden in dit verband bestemmingen verstaan die een maatschappelijke functie dienen en waarbij de bedrijfsvoering zonder winstoogmerk plaatsvindt. Het gaat hierbij onder meer om de uitgifte van grond ten behoeve van scholen, kerken, politiebureaus, brandweerkazernes en welzijnsvoorzieningen. Ook de niet-commercieel geëxploiteerde buitensportaccommodaties vallen onder deze definitie. De hoofdregel voor de uitgifte van grond ten behoeve van deze functies is dat de grond verkocht zal worden aan de gebruiker of dat de grond in erfpacht wordt uitgegeven tegen een jaarlijkse retributie. Van deze hoofdregel kan worden afgeweken indien de specifieke situatie hier om vraagt. Uitgangspunt voor deze gronduitgifte is marktconformiteit.

6.2 Grondprijnsbeleid

In de eerdere nota's grondbeleid heeft de gemeente Neder-Betuwe uitdrukkelijk gekozen voor het toepassen van de residuele grondwaardemethode bij de prijsbepaling van woningbouwgronden en andere functies.

De residuele waarde van grond

De waarde van grond wordt bepaald door het gebruik van de grond. Daarbij kan het gaan om het huidige gebruik en de huidige bestemming, maar ook om het toekomstige gebruik. De waarde van grond kan bepaald worden door de totale bouwkosten (inclusief winst en risico) af te trekken van de verkoopwaarde van het totale vastgoed (grond en opstal), de residuele methode.

De residuele grondwaarde is een rekenmethode die uitgaat van de marktwaarde van het onroerend goed. De grondwaarde is niet als vanouds een vast percentage van de verkoopprijs, maar de residuele waarde voor de grond die overblijft nadat alle kosten afgetrokken worden van de verkoopprijs. De residuele grondwaardemethode werkt dus op basis van een top down benadering.

Samengevat: Alle opbrengsten van het onroerend goed (geraamd op basis van de marktconforme verkoopprijzen) minus alle kosten tot realisatie van deze nieuwe objecten, zijnde stichtingskosten (bouw-, advies- en bijkomende kosten), transformatie kosten (plankosten), verkoopkosten (makelaar, marketing) en btw is de residuele grondwaarde.

Dit betekent dat hoge grondprijzen het gevolg zijn van hoge vastgoedprijzen. Het omgekeerde kan ook gebeuren, dat de residuele waarde voor de grond laag is indien de vastgoedprijzen ook dalende zijn.

Dit is een zeer belangrijke conclusie omdat vaak nog het misverstand bestaat dat hoge vastgoedprijzen het gevolg zijn van hoge grondprijzen. Indien een lagere grondprijs gehanteerd zou worden, daalt de vastgoedprijs echter niet. De eerste eigenaar kan zijn vastgoed immers gewoon tegen de geldende marktwaarde verkopen, waardoor de lagere grondprijs bij verkoop geen effect meer zal hebben. De eerste eigenaar kan het verschil tussen de gehanteerde lage grondprijs en de marktprijs echter wel incasseren. Eenzelfde situatie doet zich voor bij de verkoop van te goedkope grond aan een ontwikkelaar. Deze marktpartij zal vervolgens aan zijn klant wel de marktwaarde in rekening brengen, waardoor enkel de ontwikkelaar zal profiteren van een lage grondprijs.

De residuele grondwaardemethode is algemeen aanvaard als de beste methode voor het bepalen van de marktwaarde van grond. Een nuance is hier echter wel op zijn plaats. Wij merken op dat dit voordelig voor de gemeente kan zijn in geval sprake is van toenemende vastgoedprijzen waardoor de gemeente een hogere grondprijs kan incasseren. Een nadeel voor de gemeente ontstaat indien sprake is van een

dalende tendens van de vastgoedprijzen. Immers, in dit laatste geval levert de gemeentelijke grondverkoop minder op dan was verwacht als gevolg van die dalende vastgoedprijzen.

In de dagelijkse praktijk worden om verschillende redenen echter diverse andere grondprijsmethodieken gehanteerd. Dit kan bijvoorbeeld een vaste grondprijs per m² zijn (bijvoorbeeld op basis van vergelijking van omliggende gemeenten) of een vast percentage van de verkoopprijs (grondquote). In bijlage 3 staat een overzicht van de belangrijkste methodieken. Veelal worden deze methodieken gehanteerd omdat zij eenvoudiger toe te passen zijn dan de residuele grondwaardemethode. Het bepalen van de residuele grondwaarde is namelijk een moeizaam proces. De residuele grondwaarde zal immers bepaald moeten worden voordat het vastgoed daadwerkelijk gerealiseerd is.

Er zal dan ook veelal sprake zal zijn van informatie asymmetrie. De marktpartijen beschikken immers over het algemeen over de gedetailleerde opbrengst- en (bouw)kostenspecificatie, terwijl de gemeente hier vooraf een inschatting van zal moeten maken, al dan niet door inschakeling van gespecialiseerde kostendeskundige. Veelal zal de grondprijs dan ook bepaald worden door (langdurig) overleg en onderhandeling tussen de gemeente en marktpartij(en). Hierbij moet opgemerkt worden dat ongeacht de gehanteerde grondprijsmethodiek, onderhandelingen tussen gemeente en marktpartij veelal onoverkomelijk zullen zijn. Over het algemeen zullen marktpartijen immers niet bereid zijn om tot ontwikkeling over te gaan indien niet-marktconforme prijzen vastgesteld zijn. Het is dan ook een misvatting om te denken dat door het hanteren van een specifieke grondprijsmethodiek, onderhandeling over de grondprijzen vermeden kan worden.



Wozoco in Opheusden

Het gemeentelijke grondprijsbeleid

De bouwgrond wordt op basis van een (standaard) verkoopovereenkomst verkocht. In de overeenkomst regelt de gemeente, onder welke voorwaarden, tegen welke prijs en met welke bestemming zij de grond aan een particulier of marktpartij verkoopt. De gemeente Neder-Betuwe erkent dat een zuivere toepassing van de residuele grondwaardemethodiek leidt tot de meest marktconforme grondprijzen. Om deze reden heeft zij reeds in 2004 besloten de residuele grondwaardemethodiek te hanteren voor woningbouw en commerciële functies. De overige grondprijsmethodieken kennen belangrijke nadelen. Tegelijkertijd constateert de gemeente dat bij de toepassing van de residuele grondwaardemethode er veelal sprake zal zijn van informatieasymmetrie tussen de gemeente en marktpartijen. Ook constateert de gemeente dat ongeacht de gehanteerde grondprijsmethodiek, het hanteren van te hoge (niet-marktconforme) grondprijzen onvermijdelijk zal leiden tot nadere onderhandeling en/of vertragingen.

Als blijkt dat een plan niet verkocht / gerealiseerd kan worden omdat de kostprijs hoger ligt dan de reële marktwaarde, kan overwogen worden een lagere grondprijs vast te stellen en rekening te houden met een verliesexploitatie. Er zal dan wel duidelijkheid moeten bestaan over de dekking van het mogelijke verlies. Indien deze duidelijkheid niet bestaat, worden binnen het ontwikkelingsproces maatregelen getroffen om het verlies te beperken. In de uiterste situatie kan dit er toe leiden dat besloten wordt om een initiatief niet verder tot ontwikkeling te brengen.

Het kan voorkomen dat de realisatie van een ruimtelijke ontwikkeling niet mogelijk is als gevolg van het hanteren van marktconforme grondprijzen. In deze gevallen kan de gemeenteaad besluiten om daarvoor subsidie te verlenen. De gehanteerde grondprijzen zullen in deze gevallen echter niet verlaagd worden. Hiervoor gelden expliciet de geldende staatsteun regels omdat iedere vorm van subsidie in principe staatsteun gevoelig is. Melding in Brussel dient dan ook plaats te vinden conform de regelgeving. Door de scheiding tussen grondprijs en subsidie wordt de besluitvorming transparant en wordt de verstrekking van impliciete subsidies voorkomen. Op basis van het voorgaande hanteert de gemeente Neder-Betuwe de volgende uitgangspunten voor haar grondprijnsbeleid:

- De gemeente hanteert een marktconform grondprijnsbeleid. Zeker in verband met de regels betreffende staatssteun is dit belangrijk.
- Voor het bepalen van marktconforme gronduitgifteprijsen zal de gemeente zoveel mogelijk aansluiten bij de residuele grondwaardemethode.
- Bij de bepaling van de (residuele)grondprijzen worden alle kosten die de gemeente moet maken meegenomen, waaronder naast kosten voor bouw- en woonrijp maken, plankosten, ook kosten voor Bovenwijkse voorzieningen en ruimtelijke ontwikkeling worden verstaan.
- De overige grondprijsmethodieken kunnen naast de residuele grondwaardemethode gehanteerd worden als toetsingsinstrument.
- Bij met name sociale woningbouw en/of maatschappelijke voorzieningen, kan afgeweken worden van het marktconforme grondprijnsbeleid.
- Impliciete subsidieverstrekking via de grondprijs is uitgesloten.
- Het college stelt jaarlijks de grondprijnsbrief vast, waarna deze wordt voorgelegd aan de gemeenteraad zodat deze in de gelegenheid wordt gesteld haar wensen en bedenkingen ter kennis van het college te brengen.

6.3 Kostenverhaal bij faciliterend grondbeleid

Indien de gemeente een actief grondbeleid voert, kan zij de publieke kosten verhalen met de uitgifte van de grond. Dit is echter niet mogelijk indien de gemeente niet optreedt als grondexploitant. De gemeente streeft echter ook volledig kostenverhaal na bij faciliterend grondbeleid, en is daartoe ook verplicht conform de vigerende Wro afdeling 6.4. Grondexploitatie en straks volgens artikel 12 van de Omgevingswet.

Met de invoering van de Wro heeft kostenverhaal bij bouwplannen een verplichtend karakter gekregen. De afdeling 6.4. Grondexploitatie stelt het verhaal van kosten via het Exploitatieplan verplicht, indien het kostenverhaal van de grondexploitatiekosten niet op andere wijze verzekerd is. De grondexploitatiewet kent zowel een privaats- als publiekrechtelijk spoor voor kostenverhaal. Op basis van de afdeling 6.4. Grondexploitatie kan het kostenverhaal plaatsvinden door middel van een:

- Anterieure overeenkomst (privaatrechtelijk spoor);
- Exploitatieplan (via de bouwvergunning) (publiekrechtelijk spoor);
- Posterieure overeenkomst (publiekrechtelijk spoor).

In bijlage 4 worden de verschillende soorten van kostenverhaal toegelicht.

Indien de gemeente Neder-Betuwe niet optreedt als grondexploitant, zal zij de kosten verhalen op basis van het privaatrechtelijke spoor (anterieure overeenkomst). Het privaatrechtelijke spoor biedt immers de meeste (contractuele) vrijheid om de publieke kosten te verhalen. Dit voorkomt veel procedure tijd en beroeps- en bezwaar mogelijkheden.

Een van de belangrijkste zaken in de te sluiten anterieure overeenkomsten (zowel intentieovereenkomst als exploitatieovereenkomst) is het kunnen verhalen van (plan)kosten die de gemeente moet maken om een initiatief van derden mogelijk te maken. De gemeente werkt in dergelijke gevallen met een standaard overeenkomst waarin vooraf de exploitatiebijdrage wordt ingeschat. Indien deze bijdrage vervolgens te hoog of te laag blijkt te zijn voorziet de overeenkomst in een verrekening van de plankosten. Mogelijk te veel ontvangen plankosten zullen na afronding van een project worden terugbetaald aan de initiatiefnemer. Indien de gemeente meer plankosten moet maken, bijvoorbeeld doordat beroep wordt aangetekend bij de Raad van State, zullen deze extra kosten separaat in rekening worden gebracht. Dit zorgt er voor dat elk nieuw facilitair project door de gemeente kostenneutraal kan worden afgesloten.

Indien de gemeente geen overeenstemming kan bereiken met alle particuliere eigenaren die een bouwplanmogelijkheid krijgen, zal een exploitatieplan opgesteld worden. Daarnaast kan het in bepaalde situaties noodzakelijk zijn om naast een anterieure overeenkomst, eveneens een exploitatieplan vast te stellen. Dit kan bijvoorbeeld nodig zijn indien er onvoldoende zekerheid bestaat over het kostenverhaal (bijvoorbeeld als de marktpartij failliet dreigt te gaan). Het is van belang dat al in een vroeg stadium van de planvorming afstemming plaatsvindt met de verschillende gemeentelijke afdelingen over de noodzaak en eventuele gewenste inhoud van een exploitatieplan. Ook zal er een financiële quickscan / globale grondexploitatieopzet opgesteld moeten worden. Tot aan het moment dat het bestemmingsplan of het projectbesluit (en zonodig het exploitatieplan) wordt vastgesteld door de gemeenteraad, kunnen onderhandelingen plaatsvinden tussen de gemeente en de particuliere eigenaren.

Indien de onderhandelingen mislukken, zal de gemeenteraad bij het vaststellen van het bestemmingsplan of het projectbesluit, eveneens een exploitatieplan vaststellen als het kostenverhaal niet anderszins verzekerd is. Op het moment dat een exploitatieplan vastgesteld is, zal eveneens afgewogen worden of het zinvol is om onderhandelingen te starten om te komen tot een posterieure overeenkomst. De posterieure overeenkomst in een uitwerking van het exploitatieplan. De posterieure overeenkomst biedt de gemeente mogelijkheden om het exploitatieplan nader uit te werken. Ten aanzien van de posterieure overeenkomst hanteert de gemeente dan ook een 'ja tenzij' beleid. Op het moment dat er geen overeenstemming bereikt kan worden over zowel een anterieure als posterieure overeenkomst, zal de gemeente de kosten verhalen via een aan de bouwvergunning gekoppeld financieel voorschrift.

6.4 Verkoopbeleid gemeentelijk vastgoed en openbaar groen

Gemeentelijk vastgoed

Indien vastgoed niet in aanmerking komt voor herontwikkeling of als ruilobject ingezet kan worden, wordt het door het de gemeente verkocht. Het vastgoed wordt daarbij tegen marktwaarde verkocht. Hiervoor wordt de waarde bepaald door een onafhankelijke taxateur. Hierbij wordt gekeken naar zowel de huidige bestemming als een mogelijke waarde bij herbestemming naar een meer lucratieve functie (zoals wonen). Indien het vastgoed verkocht zal worden, zal (de schijn van) willekeur voorkomen moeten worden. De gemeente zal het vastgoed dan ook bij inschrijving of via een makelaar verkopen aan de hoogste bieder. Het verkoopresultaat van het vastgoed wordt toegevoegd aan de Algemene middelen.

Groenstroken

De gemeente ontvangt elk jaar verzoeken om verhuur of verkoop van een groenstrook. Deze worden afgehandeld volgens vastgestelde toetsingscriteria die zijn vastgelegd in de Nota uitgiftbeleid gemeentelijke gronden, vastgesteld op 19 december 2013.

In veel gevallen gaat het om voor particulieren waardevolle stroken groen die bij de huidige tuin gevoegd worden. Als gevolg daarvan wordt het huisperceel vergroot en neemt deze in waarde toe. Voor deze groenstroken hanteert de gemeente marktconforme prijzen welke jaarlijks in de grondprijzenbrief vastgesteld worden.

7 FINANCIËN EN PLANNING & CONTROL

Het gemeentelijke grondbeleid heeft een sterke relatie met de gemeentelijke financiën en de Planning en Control (P&C) cyclus. Grondbeleid en zeker het voeren van een actief grondbeleid, heeft een grote impact op de gemeentelijke organisatie. Deze impact geldt zowel voor het toekomstige grondbeleid als het gevoerde grondbeleid in het verleden. Effectief en efficiënt grondbeleid vereist dan ook een goed gestructureerd (financieel) management, waarbij de naleving van de geformuleerde beleidsmatige kaders essentieel is. Voor gemeenten zijn de financiële spelregels in het 'Besluit Begroting en Verantwoording' (BBV) vastgelegd. Maar alleen financiële spelregels zijn niet genoeg voor een goed financieel- en risicomanagement. Er zijn ook andere spelregels nodig. De belangrijkste zijn:

- Het planning en controle-instrumentarium;
- De BBV richtlijnen (waardering en reserves en voorzieningen, per 1-1-2016 geactualiseerd);
- De kaders en richtlijnen die voortvloeien uit de nota risicobeheersing en weerstandsvermogen
- De interne spelregels en de naleving en verantwoording daarvan door betrokken disciplines;;
- Het voeren van een afzonderlijke administratie van de grondbedrijf processen.

7.1 Grondbeleid, projectfasering en –beheersing

Ontwikkelingsprojecten doorlopen ongeacht de vorm van het grondbeleid, een aantal projectfasen. Het is belangrijk dat de gemeente bij de uitvoer van haar grondbeleid, aansluiting zoekt bij deze projectfasen. In de literatuur bestaan er diverse projectfaseringen. De gemeente Neder-Betuwe sluit zich daarbij aan bij de meest gangbare projectfasering:

- Initiatiefase;
- Definitiefase;
- Ontwerpfase;
- Voorbereidingsfase;
- Realisatiefase;
- Exploitatie- en beheerfase;

Er bestaat een sterke relatie tussen grondbeleid en de projectfasering en –beheersing. Het is dan ook essentieel dat de gemeente bij de uitvoer van haar grondbeleid een projectmatige aanpak hanteert, welke aansluit bij de hiervoor uiteengezette projectfasering. Ongeacht de gekozen vorm van grondbeleid, zal in ieder geval de initiatiefase gestart worden met een procesdocument. Deze wordt na een eerste positieve behandeling in de regiekamer gemaakt door de projectregisseur en ter goedkeuring voorgelegd aan de regiekamer. Dit procesdocument wordt ook aan het college voorgelegd op het moment dat instemming wordt gevraagd voor het aangaan van een intentieovereenkomst.

Iedere fase wordt daarnaast afgerond met een beslisdocument. Hierbij gaat het in eerste instantie voornamelijk om de eerste drie fasen (initiatief-, definitief- en ontwerpfase). Na het vaststellen van de definitieve grondexploitatieopzet/ financiële analyse en het sluiten van een intentie- of exploitatieovereenkomst, vindt de verantwoording plaats via de reguliere P&C cyclus.

In de fasedocumenten worden alle relevante zaken van het project nader uiteengezet. Deze documenten hebben een tweeledig doel. Allereerst stimuleert en ondersteunt deze werkwijze het projectmatig werken en de projectbeheersing. Ten tweede dienen de fasedocumenten als toetsingskader voor het bestuur. Op basis van fasedocumenten kan de gemeente namelijk besluiten om de volgende fase van het ontwikkelingsproces op te starten.

7.2 Grondbeleid en Planning & Control

Het voeren van een (actief) grondbeleid vereist een gestructureerde informatievoorziening. Daarom is het grondbeleid een belangrijk onderdeel van de P&C cyclus. De beheersing van en de verantwoording over de (financiële) risico's speelt een belangrijke rol in deze P&C cyclus. De jaarlijkse gemeentelijke P&C cyclus bestaat uit:

- De (meerjarige) kadernota;
- De (programma)begroting en meerjarenraming;
- 1^o Bestuursrapportage;
- 2^o Bestuursrapportage;
- Jaarstukken (Jaarverslag en jaarrekening) met concreet Paragraaf 6 grondbeleid en als onderlegger het Jaarverslag BIE (Bouwgrond in exploitatie) projecten waarin nader wordt ingegaan op de verantwoording met betrekking tot BIE-projecten, GREXEN en INITIATIEVEN;

Naast de inzet van deze P&C-documenten is een adequate informatievoorziening noodzakelijk om een actieve sturing op risico's, planning en realisatie mogelijk te maken. De informatievoorziening vindt op verschillende niveaus plaats. Binnen de P&C cyclus is sprake van een wisselwerking tussen de verschillende P&C-documenten, het meerjarenperspectief en de financiële jaarrapportage van het grondbedrijf, nieuwe plannen en de actualisatie en afsluiting van BIE grondexploitaties. Ook wordt jaarlijks een speciale raadsinformatieavond gehouden om de gemeenteraad te informeren omtrent de stand van zaken van de projecten GREXEN en INITIATIEVEN.

Besluit Begroting en Verantwoording (BBV)

Het is wettelijk vastgelegd dat gemeenten, provincies en waterschappen jaarlijks begrotings- en verantwoordingsstukken moeten opstellen. Voor gemeenten en provincies is de regelgeving hieromtrent vastgelegd in het Besluit begroting en verantwoording (BBV). In het BBV zijn ook richtlijnen opgenomen ten aanzien van het grondbeleid. Zo is in artikel 9 van het BBV opgenomen dat de begroting een paragraaf grondbeleid dient te bevatten. In artikel 16 is opgesomd wat een dergelijke paragraaf minimaal dient te bevatten:

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

Eveneens stelt het BBV een paragraaf grondbeleid verplicht in de jaarstukken. Deze paragraaf dient de verantwoording te bevatten van de overeenkomstige paragraaf in de begroting. Het BBV bevat richtlijnen op het gebied van onder meer de waardering van grond(aankopen), de Materiele vaste activa (MVA, waarin onder ander de voormalige NIEGG- locaties zijn opgenomen per 1-1-2016), onderhanden werk (waaronder bouwgronden in exploitatie), reserves en voorzieningen en de wijze van winst- en verliesneming. Bij deze laatste is ook de link gelegd met de Wet Vennootschapsbelasting voor overheden (Vpb). Door deze link is onderscheid aangebracht in de commerciële jaarrekening conform de BBV richtlijnen en de fiscale jaarrekening conform de richtlijnen van de Vpb.

Het BBV geeft ook de kaders aan voor de raad en het college van burgemeester en wethouders. De raad stelt daarbij de kaders vast waarbinnen het college de uitvoering verricht. De raad heeft de bevoegdheid het college te controleren bij de uitvoering van het grondbeleid.

Administratieve eenheden

De BIE-complexen zijn in verschillende administratieve eenheden ingedeeld. Dit is van belang voor de status die de complexen hebben en de wijze waarop kredieten worden toegekend en afgedekt. De volgende indeling is gehanteerd:

- BIE GREXEN (voormalig In exploitatie genomen gronden(IEGG.)): Dit zijn gemeentelijke gronden waarvoor de ruimtelijke ontwikkeling in planvorming en programma is vastgelegd. Deze complexen van gemeentelijke gronden hebben een actieve grondexploitatiebegroting waarbij actief grondbeleid wordt uitgeoefend, de gemeente 100% regie heeft en dus ook de verantwoordelijkheid heeft voor de ruimtelijke ontwikkeling en financiële afwikkeling. Deze complexen noemt men conform de BBV richtlijnen “Onderhanden Werken”.
- BIE INITIATIEVEN (voormalig Exploitatieovereenkomst(Expl.OVK.)): Bij deze complexen is de gemeente geen grondeigenaar maar ligt het eigendom bij particuliere, private, partijen. De gemeente faciliteert de initiatiefnemer vanuit haar publiekrechtelijke rol. Met de initiatiefnemer wordt een intentie- of exploitatieovereenkomst gesloten waarin nadere afspraken en voorwaarden zijn vastgelegd. Onderdeel van deze afspraken is het gemeentelijk kostenverhaal, passend binnen de richtlijnen en uitgangspunten van de Wet ruimtelijke ontwikkeling (Wro).
- MVA (voormalig Niet in exploitatie genomen gronden (NIEGG.)): In het verleden heeft de gemeente Neder-Betuwe gronden aangekocht ten behoeve van toekomstig te verwachten ruimtelijke ontwikkelingen. Met noemt deze gronden daarom strategische en/of anticiperend aangekochte gronden waarvoor de planvorming is opgestart dan wel zich in een onderzoeksfase bevindt. Voorgestane ruimtelijke ontwikkelingen zijn nog niet ter besluitvorming aan de gemeenteraad voorgelegd en dus ook niet vastgesteld. Het voornemen bestaat echter wel. De als strategisch en/of anticiperend aangekochte gronden zijn per 1-1-2016 niet meer geregistreerd onder de NIEGG-projecten maar onder de MVA c. Pas wanneer de raad het grondexploitatiecomplex inclusief grondexploitatiebegroting heeft vastgesteld, wordt de grond gekwalificeerd als BIE. De (eerder) verworven grond wordt op dat moment overgeboekt van MVA naar voorraad onderhanden werk.



Aanbouw woningen Herenland Opheusden

Vaststelling en actualisatie van grondexploitaties

De gemeenteraad stelt de afzonderlijke grondexploitaties vast. Deze bevoegdheid vloeit voort uit het budgetrecht van de raad. De raad stelt voor de uitvoering van de grondexploitatie, via jaarschijven, kredieten beschikbaar. Deze kredieten regelen de financiering en dekking van de uitvoering van de grondexploitatiebegroting. Het staat de gemeenteraad vrij om meerjarige kredieten te verlenen voor de gehele locatie of voor een deellocatie. De gemeenteraad kan ook een globaal krediet beschikbaar stellen, waarbinnen het college van b&w gemachtigd is zelf dekkredieten beschikbaar te stellen aan de organisatie. Een apart krediet is niet nodig indien de autorisatie is geregeld in het kader van de budgetcyclus (= opgenomen in de begroting). Kleine herzieningen van een grondexploitatie kunnen meelopen in de P&C-cyclus. Bij fundamentele herzieningen is de autorisatie van de gemeenteraad noodzakelijk. Per 1 januari van ieder worden de grondexploitaties geactualiseerd conform de BBV richtlijnen. Deze actualisatie wordt ter vaststelling voorgelegd aan de gemeenteraad.

Dit is noodzakelijk omdat grondexploitaties gekenmerkt worden door lange looptijden, voortschrijdende planinzichten en planwijzigingen. Voor de projectbeheersing is het noodzakelijk dat de financiële consequenties van aanpassingen vroegtijdig inzichtelijk gemaakt worden.

Jaarlijks wordt voor het opstellen van de jaarrekening een jaarrapportage opgesteld door het grondbedrijf. Deze rapportage is een uitgebreide weergave van het resultaat, de boekwaarde, de gemaakte en nog te maken kosten en de gerealiseerde en nog te realiseren opbrengsten plus toelichting. Ook de risico's worden dan in beeld gebracht en benoemd. Deze rapportage wordt opgesteld conform de voorschriften van het BBV. Daarnaast worden onder meer de volgende zaken in de rapportage opgenomen:

- Het jaarverslag en de jaarrekening;
- Een risicoparagraaf;
- De ontwikkeling van de reservepositie en dekkingsmiddelen;
- Een toelichting per grondexploitatiecomplex.

Tussentijdse winst- en verliesneming en afsluiting van grondexploitaties

In het BBV zijn eveneens voorschriften opgenomen voor winst- en verliesneming. Winstneming wordt beheerst door het realisatiebeginsel. Dit betekent dat positieve resultaten pas in de jaarrekening worden verwerkt indien zij met voldoende zekerheid vaststaan en dus zijn gerealiseerd. Dit houdt in dat huidige voorziene verliezen in de jaarrekening niet kunnen worden gecompenseerd met verwachte toekomstige winsten. Dit betekent echter niet dat winst pas kan worden genomen bij het afsluiten van het grondexploitatiecomplex. Indien voldoende zekerheid bestaat, is tussentijdse winstneming onder voorwaarden mogelijk. De gemeente Neder-Betuwe kiest voor de methodiek die een hoge mate van zekerheid combineert met een efficiënte aanwending van financiële middelen.

Conform de BBV richtlijnen is vroegtijdige of tussentijdse winstneming mogelijk wanneer wordt voldaan aan het volgende;

Het voorzichtigheidsbeginsel leidt ertoe dat realisatie van winst moet worden uitgesteld tot daarover voldoende zekerheid bestaat. Dit betekent echter niet dat pas winst moet worden genomen bij het afsluiten van het grondexploitatiecomplex. Voor winstneming geldt de percentage of completion methode: voor zover gronden zijn verkocht en opbrengsten zijn gerealiseerd kan tussentijds naar rato van de voortgang van de grondexploitatie winst worden genomen. Hiervoor moet het resultaat op de grondexploitatie wel op betrouwbare wijze kunnen worden ingeschat. Dit is mogelijk wanneer het waarschijnlijk is dat de economische voordelen die aan het project zijn verbonden naar de gemeente zullen toevloeien. Indien aan de volgende voorwaarden is voldaan, bestaat er voldoende zekerheid om winst te kunnen nemen:

1. Het resultaat op de grondexploitatie kan betrouwbaar worden ingeschat; én
2. De grond (of het deelperceel) moet zijn verkocht; én
3. De kosten zijn gerealiseerd (winst wordt naar rato van de realisatie gerealiseerd).

Volgens het realisatiebeginsel dient in die gevallen de winst ook te worden genomen.

Alle (tussentijdse) winstnemingen komen enkel ten goede aan de "Reserve Grondexploitaties".

Het is echter ook mogelijk dat er een verlies geprognosticeerd wordt voor een grondexploitatie. Dit kan bij de actieve grondexploitaties voorkomen en bij de langlopende, per 1-1-2015 al bekende, faciliterende projecten. Bij de nieuwe faciliterende projecten is een verliespositie niet meer mogelijk.

Verliesneming wordt beheerst door het voorzichtigheidsbeginsel. In tegenstelling tot winstneming, worden verliezen, welke zijn bepaald op basis van de netto contante waarde (eindwaarde contant gemaakt met een door de BBV Commissie voorgeschreven discountvoet) van de geconstateerde verliezen, genomen zodra deze voorzienbaar en onafwendbaar zijn. Voor deze verliezen wordt dan een voorziening getroffen. Deze voorziening betreft een waardecorrectie van het BIE project.

Ook moet een voorziening worden gevormd indien bouwgronden in exploitatie worden genomen, welke naar verwachting verliesgevend zullen zijn. Deze voorziening wordt jaarlijks op hetzelfde moment als de grondexploitaties geactualiseerd op basis van de netto contante waarde van de Bouwgrond in exploitatie en is gelijk aan het verwachte verlies van de grondexploitatie. Voorzieningen worden ten laste gebracht van de voorziening "Verliezen grondexploitaties". Boekhoudkundig worden voorzieningen in mindering gebracht op de balanspost 'voorraden' waarmee de waardecorrectie zoals hiervoor genoemd tot uiting komt.

Wanneer alle werkzaamheden zijn afgerond en alle kosten en opbrengsten zijn gerealiseerd binnen een grondexploitatie zal de grondexploitatie worden afgesloten. Bij een positief resultaat zal het eventuele resterende resultaat ten goede komen aan de "Reserve Grondexploitatie". Ten laste van deze reserve worden ook eventueel werkelijkheid geworden risico's inschattingen (algemeen en specifiek). De reserve grondexploitatie dient ter dekking van de risico's die betrekking hebben op grondbeleid. Worden gecalculerde risico's werkelijk dan worden deze ten laste gebracht van de reserve grondexploitaties.

Control dossier

Een control dossier is een verzameling van (beslis) documenten. De inhoud is uniform en kent een aantal vaste onderdelen. De bedoeling ervan is alle de ter zake doende documenten beschikbaar zijn en op basis daarvan de harde afspraken uit die documenten gemonitord worden.

In de ambtelijke werkwijze worden de volgende documenten opgenomen:

- Het verslag van de regiekamer na een GO (hierin staat de opdrachtformulering aan de regisseur);
- Het procesdocument (wordt opgesteld door de regisseur en goedgekeurd door de regiekamer);
- De intentieovereenkomst (lopende tot en met ter inzagelegging (voor)ontwerp bestemmingsplan);
- Het collegebesluit voor het aangaan van de intentieovereenkomst;
- Exploitatieovereenkomst (wordt gesloten na afronding van intentiefase)
- Het collegebesluit van het college om de exploitatieovereenkomst aan te gaan;
- Het collegebesluit om het ontwerp bestemmingsplan in procedure te brengen;
- Het collegebesluit om de raad een voorstel te doen het bestemmingsplan vast te stellen;
- Het getekende raadsbesluit dat het bestemmingsplan is vastgesteld;
- Optioneel een eventuele uitspraak door de Raad van State;

De regisseur van een project levert de bovenstaande documenten aan de projectcontroller en geeft aan welke financiële afspraken er in de overeenkomst zijn gemaakt.

De projectcontroller zorgt voor de vulling van het control dossier en heeft signalerende functie als stukken ontbreken. De projectcontroller zorgt ervoor de harde afspraken uit de overeenkomsten verwerkt worden in een termijnkalender.

Ook zorgt de projectcontroller ervoor dat facturen worden verstuurd en controleert of facturen daadwerkelijk worden betaald.

Mijlpalenoverzicht

Daarnaast wordt per project een mijlpalenoverzicht bijgehouden. Hierin staan per project de gerealiseerde en te verwachten mijlpalen in tijd uitgezet. Hierdoor is de voortgang van de projecten zowel door management als bestuur eenvoudig te monitoren.

7.3 Reserves en voorzieningen

Op 30 januari 2014 heeft de gemeenteraad de nota reserves en voorzieningen vastgesteld. In deze nota zijn de wettelijke kader uitgezet en het beleid wat de gemeente voert.

In het BBV wordt onderscheid gemaakt tussen reserves en voorzieningen. Het BBV omschrijft reserves als vermogensbestanddelen die behoren tot het eigen vermogen en die bedrijfseconomisch gezien vrij zijn te besteden waarover de raad het budgetrecht heeft voor alle onttrekkingen en toevoegingen aan reserves is een raadsbesluit nodig. Het belangrijkste onderscheid tussen reserves en voorzieningen is dan ook dat reserves tot het eigen vermogen behoren en in principe vrij aanwendbaar zijn. Er ligt geen oorzaak uit het verleden aan ten grondslag met financiële gevolgen in de toekomst. De besteding vindt natuurlijk wel in de toekomst plaats maar wanneer, waarvoor en hoeveel is vrij door de raad te bepalen. Het staat de raad immers vrij om een reeds bepaalde bestemming op enig moment te wijzigen. Aan reserves mag in tegenstelling tot voorzieningen wel rente worden toegevoegd.

Naast de algemene reserve bestaan er bestemmingsreserves. Deze bestemmingsreserves zijn reserves waaraan door de gemeenteraad expliciet een bestemming is gegeven.

Voorzieningen maken onderdeel uit van het vreemd vermogen, gevormd om toekomstige verplichtingen na te komen. Het verschil tussen een reserve en een voorziening is volgens het BBV vooral, dat de raad bij reserves de bestemming wel kan wijzigen en bij voorzieningen niet. Voorzieningen zijn dus niet vrij te besteden of te bestemmen. Het college is bevoegd om besluiten te nemen over de vorming en opheffing van voorzieningen. Voorzieningen dienen zo goed mogelijk te worden geraamd c.q. ingeschat te worden zodat ze dekkend zijn voor de achterliggende verplichtingen of risico's waarvoor ze zijn gevormd. Rentetoe rekening aan voorzieningen is om die reden ook niet toegestaan. Alleen indien de voorziening tegen contante waarde is berekend, is dit wel toegestaan. Omdat jaarlijks de Verliesvoorziening grondexploitaties wordt geactualiseerd is rentebijbeschrijving niet noodzakelijk.

Volgens het BBV moet een voorziening worden opgenomen voor:

- Verplichtingen en verliezen waarvan de omvang op de balansdatum onzeker is, doch redelijkerwijs te schatten;
- Op de balansdatum bestaande risico's ter zake van bepaalde te verwachten verplichtingen of verliezen waarvan de omvang redelijkerwijs is te schatten;
- Kosten die in een volgend begrotingsjaar zullen worden gemaakt, mits het maken van die kosten zijn oorsprong mede vindt in het begrotingsjaar of in een voorafgaand begrotingsjaar en de voorziening strekt tot gelijkmatige verdeling van lasten over een aantal begrotingsjaren.
- Van derden verkregen middelen die specifiek besteed worden, exclusief voorschotbedragen uitkeringen van Europese en Nederlands overheden zoals Provincie waarvoor een specifiek bestedingsdoel geldt, ter dekking van de lasten van volgende begrotingsjaren.

Een voorziening mag niet kleiner maar ook niet groter zijn dan de verplichting, het verlies of risico. Aan voorzieningen wordt dan ook geen rente toegerekend (tenzij deze gewaardeerd is op contante waarde). Een voorziening heeft het karakter van vreemd vermogen. Indien een risico niet kwantificeerbaar is, zal deze opgenomen moeten worden in de paragraaf risicomanagement van de begroting.



Bonegraaf-West te Dodewaard

7.4 Financiering

In het kader van een goed financieel beheer is het belangrijk dat het grondbedrijf in samenwerking met de financieringsfunctie, een meerjaren rentevisie ontwikkelt. In Neder-Betuwe wordt totaal financiering toegepast. Het grondebedrijf maakt hier onderdeel van uit.

Immers binnen de financieringsfunctie wordt in de financieringsbehoefte van de gemeente voorzien. Het grondbedrijf neemt vaak een belangrijk deel van deze financieringsbehoefte voor haar rekening. Binnen het grondbedrijf is er sprake van een meerjaren- en een jaarlijkse financieringsbehoefte (rekening-courant). Met een adequaat financieringsarrangement, welke tot stand komt met behulp van de financieringsfunctie, kan op optimale wijze voorzien worden in de financieringsbehoefte van het grondbedrijf. Op grond van deze financieringsstructuur kan het bestuur op verantwoorde wijze haar besluiten nemen. Die hun plaats krijgen in de paragraaf financiering van het planning en control instrumentarium. Kaders en richtlijnen hierover zijn vastgelegd in de nota treasurybeleid.

7.5 Weerstandsvermogen en risicomanagement

De gemeente Neder-Betuwe heeft de 'Nota Risicomanagement en Weerstandsvermogen 2014' vastgesteld. In deze nota is vastgelegd op welke wijze het gemeentelijke weerstandscapaciteit bepaald wordt en welk toetsingskader gehanteerd wordt voor dit weerstandscapaciteit.

Met deze nota is het beleid op gebied van risicomanagement en de spelregels voor de uitvoering vastgelegd, in het bijzonder waar het financiële risico's betreft. Met het vaststellen van deze nota door de gemeenteraad zijn de kaders en beleidsuitgangspunten met betrekking tot het weerstandscapaciteit en het risicomanagement vastgelegd, en stelt de raad het beleid vast waarbinnen de gemeente dient te opereren. De kaders en beleidsuitgangspunten borgen dat risicomanagement een structureel onderdeel vormt van de beleidsvorming en de planning & control cyclus. Tevens worden in deze nota de uitgangspunten voor de kwantitatieve risicoanalyse en de berekening van de gewenste bufferreserve vastgelegd.

Het weerstandscapaciteit vormt een belangrijk onderdeel van de gemeentelijke financiën. Het BBV stelt dan ook een paragraaf "risicomanagement en weerstandsvermogen verplicht in zowel de begroting als de jaarstukken. Deze paragraaf moet minimaal bestaan uit een inventarisatie van de weerstandscapaciteit en risico's en het beleid omtrent de weerstandscapaciteit en de risico's. Op basis van het BBV kan gesteld worden dat het weerstandsvermogen bestaat uit de relatie tussen:

- De weerstandscapaciteit, zijnde de middelen en mogelijkheden waarover de gemeente beschikt of kan beschikken om niet begrote kosten te dekken. En;
- Alle risico's waarvoor geen maatregelen zijn getroffen en die van materiële betekenis kunnen zijn in relatie tot de financiële positie.

De Reserve Grondexploitatie maakt onderdeel uit van de gemeentelijke weerstandscapaciteit. Alle claims en risico's die voortvloeien uit de grondexploitaties moeten opgevangen kunnen worden door deze reserve. De Reserve Grondexploitatie moet dan ook beschouwd worden als de weerstandscapaciteit van het grondbedrijf. Daarmee heeft de stand van de Reserve Grondexploitatie een groot effect op het weerstandsvermogen van het grondbedrijf. Hieronder wordt verstaan: de relatie tussen de weerstandscapaciteit en alle risico's waarvoor geen maatregelen zijn getroffen die van materiële betekenis kunnen zijn voor de financiële positie van het grondbedrijf. Als algemene regel geldt dat er een Reserve Grondexploitatie in stand wordt gehouden, die minimaal de grootte heeft van de ingeschatte risico's. Jaarlijks wordt het weerstandsvermogen van het grondbedrijf bepaald bij het verschijnen van de jaarrapportage van het grondbedrijf.

Een adequaat risicomanagement is essentieel om de grondexploitatierisico's te beheersen. Risicomanagement is een continu en dynamisch proces. Door een adequaat uitgevoerd risicomanagement worden ook de positieve variabelen binnen een project inzichtelijk gemaakt. Hierdoor kunnen kansen beter worden benut, waardoor het resultaat kan toenemen of het verlies kan worden

beperkt. Om deze reden zal bij de actualisatie van grondexploitaties, eveneens een risicoanalyse opgesteld worden. Dit is noodzakelijk om de omvang van het weerstandsvermogen te kunnen bepalen. Hiermee wordt voldaan aan de verantwoordingsverplichting.

Indien blijkt dat de risico's, na het treffen van maatregelen, niet voorkomen kunnen worden, dient er voldoende weerstandsvermogen binnen de gemeente beschikbaar te zijn ter afdekking van de mogelijke financiële consequenties.

7.8 Fiscale aspecten

Transacties van onroerende zaken zijn onderworpen aan fiscale regelgeving. De levering van bouwrijpe grond en nieuwbouwwoningen is bijvoorbeeld belast met het hoge BTW tarief (21%). Over de aan- en verkoop van bestaande onroerende zaken (gebouwen met bijbehorend terrein) is overdrachtsbelasting verschuldigd (2% voor woningen of 6% voor andere onroerende zaken). De gemeente is bij aankoop van bestaande onroerende zaken vrijgesteld van de betaling van overdrachtsbelasting. Transacties van onroerende zaken zijn veelal zeer kapitaalintensief. Hierdoor zijn de fiscale aspecten van deze transacties van groot belang voor zowel de haalbaarheid van ontwikkelingsplannen als de financiële positie van de gemeente. Hierbij gaat het niet enkel om de situaties waarbij de gemeente een actief grondbeleid voert, maar ook om situaties waarbij de gemeente een faciliterend grondbeleid voert of middels een PPS constructie participeert in een ontwikkeling. De gemeente streeft naar een zo optimaal mogelijk fiscaal regime voor de gemeente. Er zal dan ook een fiscale toets uitgevoerd worden voordat de gemeente verplichtingen aan zal gaan. De fiscale wet- en regelgeving is uiterst gecompliceerd. Om deze reden zal de gemeente indien nodig, vroegtijdig extern fiscaal advies inwinnen.

Vennootschapsbelasting

Vanaf 1 januari 2016 is de Wet modernisering Vpb-plicht overheidsondernemingen voor het eerst van toepassing. Door deze wet heeft de gemeente te maken met het feit dat ze voor een deel van haar activiteiten onder de Vpb (kan) valt.

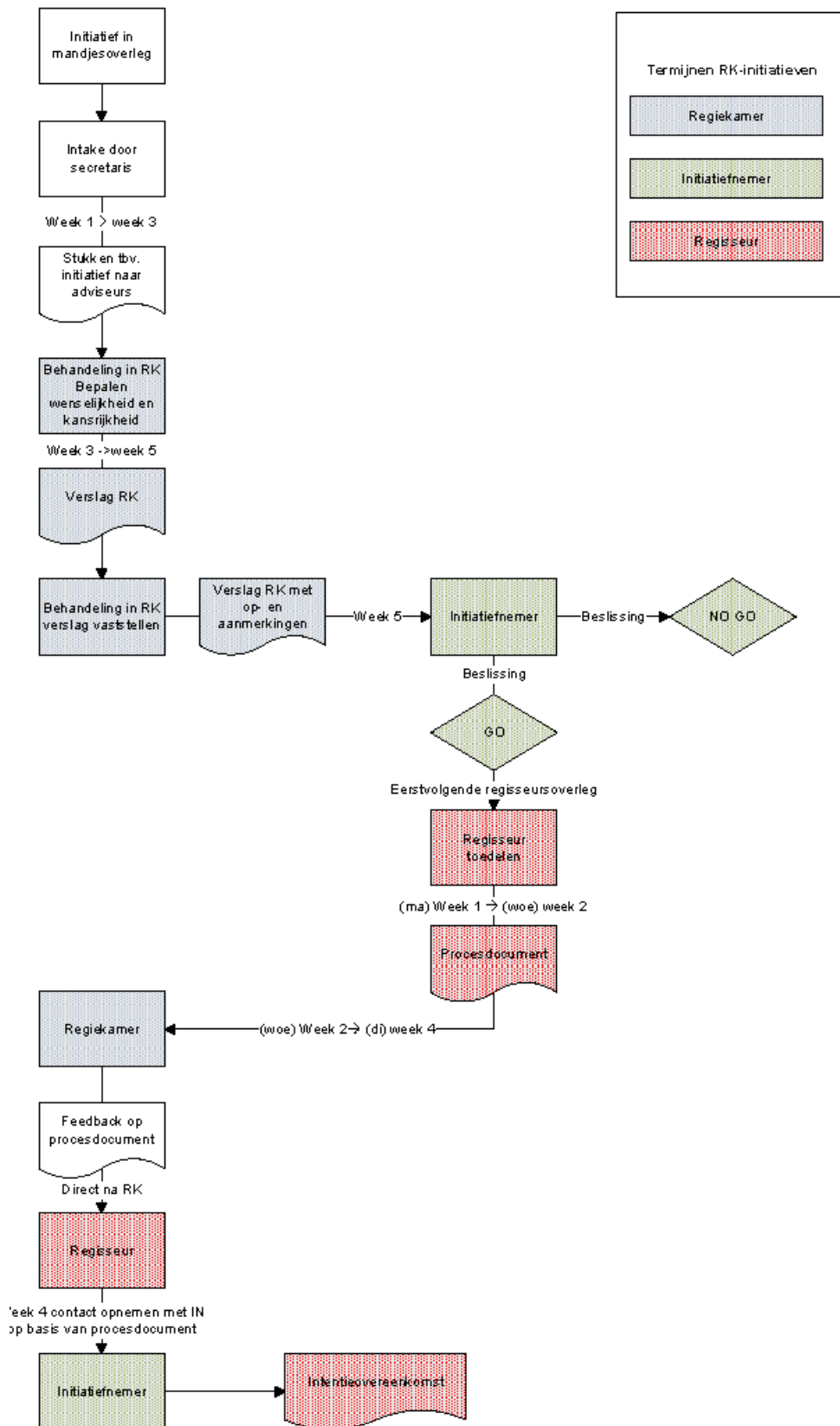
Slechts indien de "Ondernemerspoort" wordt gepasseerd is sprake van een onderneming in fiscale zin en dus van mogelijke heffing van Vpb. De ondernemerstoets houdt in dat er gekeken wordt of sprake is van een duurzame organisatie van kapitaal en arbeid, waarmee wordt deelgenomen aan het economisch verkeer met het oogmerk om hiermee winst te behalen, welke winst ook redelijkerwijs te verwachten valt. De periode waarover dit berekend wordt en welke voorwaarden daarvoor gelden is gegeven in de SVLO voorschriften waar de Belastingdienst een van de actoren is.

Indien sprake is van een fiscale onderneming dient per project een openingsbalans te worden opgesteld. De wetgeving is per 1 januari 2016 ingevoerd en de te voeren processen en administratie zijn nog erg in ontwikkeling. Deze ontwikkeling wordt door de gemeente op de voet gevolgd. Er zijn op dit moment bij het opmaken van deze nota nog veel onduidelijkheden met name ten aanzien van de fiscale voorschriften die de SVLO stelt. Ultimo 2016 wordt hierover meer bekend.



Artist impression Herenland fase 5

BIJLAGE 1: WERKWIJZE REGIEKAMER



BIJLAGE 2: PPS-MODELLEN

Bouwclaim-model

Bij het bouwclaim-model is er veelal sprake van volledig privaat of van een gedeeltelijk publiek-privaat grondbezit. De marktpartijen verplichten zich bij dit model om de door hun verworven gronden tegen een vaste prijs aan de gemeente te verkopen. Daar staat tegenover dat zij na de gemeentelijke grondexploitatie een bepaald aantal bouw kavels verwerven tegen de dan geldende marktwaarde. De marktpartijen krijgen in principe een soort 'ontwikkelingsrecht'. De gemeente gaat hiervoor (samenwerkings)overeenkomsten aan met de marktpartijen. De prijs die de gemeente voor de grond betaalt, is de geldende marktprijs voor deze gronden of een contractueel met de marktpartijen overeengekomen lagere grondprijs. Wat een inkoopdeficit voor de marktpartij kan betekenen. De marktpartij zal er in dit geval vanuit gaan dat het inkoopdeficit goed gemaakt kan worden bij de ontwikkeling van de bouwrijpe kavels. De grondexploitatie is bij dit model een gemeentelijke taak, waardoor het volledige grondexploitatie risico (winst en verlies) eveneens bij haar ligt.

Joint-Venture model

Bij het Joint-Venture model gaat de samenwerking tussen gemeente en marktpartijen verder dan bij het bouwclaim-model. De werkzaamheden maar ook de risico's worden gedeeld tussen beide partijen. Er kan onderscheid gemaakt worden tussen een sterke variant waarbij de partijen een juridische entiteit oprichten (veelal een Grondexploitatie maatschappij (GEM) in de vorm van een BV/CV constructie) en een zwakke variant waarbij de partijen geen juridische entiteit oprichten maar een projectorganisatie op basis van een samenwerkingsovereenkomst. De gezamenlijke grondexploitatie is de basis van de samenwerking. Indien een Grondexploitatie maatschappij wordt opgericht, wordt het economisch eigendom van de gronden veelal overgedragen aan de GEM. De grondexploitatie maatschappij is verantwoordelijk voor de grondexploitatie, waaronder het bouw en woonrijp maken en de uitgifte van de gronden. De gemeente en de marktpartij(en) maken gezamenlijk het stedenbouwkundige plan en het bijbehorende beeldkwaliteitplan. Het grondexploitatie risico (de winst of het verlies) wordt tussen de gemeente en de marktpartij(en) verdeeld op basis van de verhouding waarin de partijen deelnemen in de GEM. De spelregels voor de GEM maken in het Joint-Venture model vanzelfsprekend onderdeel uit van een afsprakenkader in een PPS overeenkomst.

Concessie model

Bij het concessiemodel verkrijgen de marktpartijen de beschikking over de gronden door deze te verwerven van de oorspronkelijke eigenaren en/of de gemeente. De gemeente beperkt zich bij het ontwikkelen van een plangebied tot het vaststellen van het programma van eisen waaraan de marktpartijen zijn gebonden. De grondexploitatie wordt volledig voor rekening en risico van de marktpartijen uitgevoerd. Deze risicodragende deelname in de grondexploitatie is voor de marktpartijen tevens de meerwaarde. In tegenstelling tot het bouwclaim-model, wordt bij dit model de inrichting van het openbare gebied volledig voor rekening en risico van de private partij uitgevoerd (binnen de gemeentelijke randvoorwaarden). In vergelijking met het Joint-Venture model heeft de gemeente bij het concessie model een minder grote invloed gedurende de eerste fasen van het proces. In feite creëert de gemeente de randvoorwaarden en realiseren de marktpartijen volledig voor eigen rekening en risico het bestemmingsplan inclusief de grondexploitatie.

BIJLAGE 3: GRONDPRIJSBELEID

De belangrijkste methoden voor het bepalen van de grondprijs zijn de:

- Residuele grondwaarde methode
- Grondquote methode
- Comparatieve methode
- Kostprijs methode
- Vaste prijs per eenheid
- Vaste prijs m2 bruto vloer oppervlak (bvo) of per m2 grond

Residuele grondwaarde methode

De residuele grondwaardemethode wordt algemeen aanvaard als de beste methode om de waarde van grond te bepalen. De grondprijs bestaat bij deze methode uit het verschil (residu) tussen de commerciële waarde van het desbetreffende vastgoed en de stichtingskosten (de totale bouw- en ontwikkelkosten). Het bepalen van de residuele grondwaarde is vaak een moeizaam proces. De residuele grondwaarde zal immers bepaald moeten worden voordat het vastgoed daadwerkelijk gerealiseerd is. Er zal dan ook veelal sprake zijn van informatie asymmetrie. De marktpartijen zullen immers over de gedetailleerde opbrengsten (bouw)kostenspecificatie beschikken, terwijl de gemeente hier op voorhand een inschatting van zal moeten maken. Veelal zal de grondprijs dan ook bepaald worden door onderhandeling tussen de gemeente en de marktpartij(en). Een transparante houding van zowel gemeente als marktpartijen kan bijdragen aan deze onderhandelingen. De grondwaarde van de kavel kan worden gedeeld door het aantal vierkante meters waardoor een residuele grondwaarde per m2 ontstaat.

Grondquote methode

Bij deze methode wordt de grondprijs uitgedrukt als een (vast) percentage van de VON-prijs van het te ontwikkelen vastgoed. De berekening wordt gemaakt op basis van de geraamde VON-prijs. Vaak wordt de grondquote methode gebruikt als alternatief voor de residuele grondwaardemethode. Het voordeel van deze methode ligt voornamelijk in zijn eenvoudige toepasbaarheid. De grondquote methode is echter ook een vrij 'starre' grondprijsmethodiek. De grondquotes liggen immers veelal voor een jaar vast, waardoor bij gewijzigde marktomstandigheden de grondquote zijn 'marktconformiteit' snel kan verliezen. Tegelijkertijd belemmert de grondquote methode een kwaliteitstoename. Vrijwel iedere kwaliteitstoename zal immers leiden tot een bouwkostenstijging, terwijl een kwaliteitstoename zich lang niet altijd vertaalt in hogere VON-prijzen. De grondprijs staat echter wel vast, waardoor in deze situaties de winstmarge van de ontwikkelaar zal moeten dalen. De ontwikkelaar zal hiertoe veelal niet bereid zijn, waardoor de procesgang bemoeilijkt kan worden. Dit in tegenstelling tot een zuivere toepassing van de residuele grondwaardemethode, waarbij iedere kwaliteitsverbetering (stijging van de bouwkosten) afgetrokken wordt van de actuele VON-prijs. In dat geval vormt de grondprijs de variabele, waardoor een kwaliteitsstijging in principe niet belemmerend hoeft te werken op de procesgang. Hierbij moet echter aangetekend worden dat dit van de grondeigenaar (de gemeente) vereist dat hij deze lagere grondwaarde accepteert. In de praktijk zal dit echter niet altijd wenselijk/mogelijk zijn, waardoor onderhandeling veelal onontkoombaar zal zijn. In het 'Convenant Gemeentelijk Grondprijsbeleid', wordt de grondquote methodiek uitdrukkelijk afgewezen door de convenant partners (VNG, NEPROM, NVB en de Staatssecretaris van VROM).

Comparatieve methode

Bij deze methode wordt de grondprijs bepaald door een vergelijking te maken met vergelijkbare objecten. Veelal wordt dat gedaan door het opvragen van gegevens bij gemeenten in dezelfde regio en/of wordt gekeken naar recente vastgoedtransacties.

De methode is relatief eenvoudig toe te passen maar er bestaat geen relatie tot het specifieke project en de bepaalde grondprijs, waardoor het risico aanwezig is dat er niet-marktconforme grondprijzen vastgesteld worden.

Kostprijs methode

Deze methode wordt vaak gehanteerd indien de marktwaarde niet of moeilijk is vast te stellen. Bij deze methode wordt de verkoopprijs gebaseerd op de vervaardigingskosten van de grond. Hierbij gaat het voornamelijk om de aankoopkosten en de kosten voor het bouw- en woonrijp maken. Eventueel kan de kostprijs verhoogd worden met een winst- en risico-opslag. Deze methode is relatief eenvoudig toe te passen. Er ontbreekt echter een koppeling met de marktwaarde, waardoor een te lage grondprijs tot stand kan komen. De kostprijsmethode kan echter goed als toets dienen voor de vastgestelde grondprijs.

Vaste prijs per eenheid

Deze methode wordt vaak toegepast bij de prijsstelling van vastgoedobjecten voor maatschappelijke doeleinden en voor woningen in de sociale huur- en koopsector. Door voor betaalbare huur en koopwoningen relatief lage grondprijzen te hanteren kan een bepaalde kernvoorraad van deze woningcategorieën in stand worden gehouden. Deze duurzaam sociale investering moet er dan toe leiden dat de woningen ook duurzaam beschikbaar blijven voor de doelgroep. De bedoelde prijs is en blijft gekoppeld aan het gebruik van de desbetreffende kavel voor bereikbare huur en/of –koopdoelstellingen. Wanneer deze functie wordt beëindigd en de woning niet langer beschikbaar is voor de doelgroep, komt een deel van dit financiële voordeel ten goede aan de gemeente. Immers bij de eerste verkoop is een functiegerelateerde lage vaste kavelprijs gehanteerd. Deze grondprijsmethodiek is relatief eenvoudig toe te passen. Er ontbreekt echter een duidelijke koppeling met de marktwaarde.

Vaste prijs m2 bruto vloeroppervlak (bvo) of per m2 grond

De eenvoud van deze methode kan beschouwd worden als een groot voordeel. Deze methode houdt echter onvoldoende rekening met wijzigende marktomstandigheden. Het hanteren van vaste prijzen per m2 bruto vloeroppervlak of per m2 grond impliceert immers dat marktomstandigheden geen invloed kunnen hebben op deze prijzen. In de praktijk zullen wijzigende marktomstandigheden echter onvermijdelijk wel van invloed zijn op de marktwaarde.

BIJLAGE 4: KOSTENVERHAAL VIA DE GRONDEXPLOITATIEWET

De Grondexploitatiewet kent zowel een privaats- als publiekrechtelijk spoor van kostenverhaal. Op basis van de grondexploitatiewet kan het kostenverhaal plaatsvinden door middel van een:

- Anterieure overeenkomst (privaatrechtelijk spoor);
- Posterieure overeenkomst (deels privaatrechtelijk en deels publiekrechtelijk spoor);
- Exploitatieplan (via een financieel voorschrift bij de bouwvergunning) (publiekrechtelijk spoor).

Het privaatrechtelijk spoor

In de wet is een nieuwe basis gelegd voor privaatrechtelijke overeenkomsten over grondexploitatie tussen gemeenten, projectontwikkelaars en andere particuliere eigenaren. De Grondexploitatiewet onderscheidt een tweetal overeenkomsten over grondexploitatie:

- Anterieure overeenkomst: De overeenkomst die een gemeente met één of meerdere particuliere eigenaren sluit op het moment dat er (nog) geen exploitatieplan is vastgesteld. Dit kan zowel een intentie – als een exploitatieovereenkomst zijn.
- Posterieure overeenkomst: De overeenkomst die een gemeente met één of meerdere particuliere eigenaren sluit nadat de gemeente het exploitatieplan heeft vastgesteld. Posterieure overeenkomsten worden na vaststelling van het exploitatieplan gesloten en volgen het exploitatieplan. Afwijkende bepalingen in posterieure overeenkomsten zijn op basis van de Grondexploitatiewet niet toegestaan, voor zover het onderwerpen betreft die in het exploitatieplan geregeld zijn of geregeld zouden kunnen worden. Posterieure overeenkomsten zijn dus pas mogelijk nadat het exploitatieplan is vastgesteld. Om deze reden zal dit type overeenkomst onder het publiekrechtelijke spoor behandeld worden.

Binnen het kader van artikel 6.24 lid 1 Wro biedt de anterieure overeenkomst contractvrijheid. Dit betekent dat in deze overeenkomsten alle relevante zaken rond grondexploitatie kunnen worden vastgelegd. De overeenkomst dient vanzelfsprekend wel te voldoen aan de wettelijke eisen zoals vastgelegd in onder meer de Wro, het Burgerlijk Wetboek en afdeling 3.2 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb).

De vroegtijdige verkrijging van zekerheid kan beschouwd worden als het grote voordeel van de anterieure overeenkomst. Al in een vroeg stadium van het proces krijgen de partijen inzicht in de ontwikkeling van de locatie, de te ontvangen respectievelijk te betalen exploitatiebijdrage, het te realiseren programma en de bijzondere locatie-eisen. Daarnaast is het mogelijk om meer zaken vast te leggen in een anterieure overeenkomst dan in een posterieure overeenkomst of exploitatieplan. Indien de gemeente niet tot overeenstemming kan komen met één of meerdere particuliere eigenaren zal de gemeente conform de Grondexploitatiewet een exploitatieplan moeten opstellen om het kostenverhaal zeker te stellen. Vanaf de vaststelling van een exploitatieplan is het publiekrechtelijke spoor maatgevend.

Het publiekrechtelijk spoor

De gemeenteraad dient het exploitatieplan tegelijk vast te stellen met de planologische maatregel die ten grondslag ligt aan het bouwplan. Hierbij kan het gaan om een (wijziging van een) bestemmingsplan, een projectbesluit of een projectafwijkingbesluit. Op basis van het Besluit ruimtelijke ordening (artikel 6.2.1 Bro) kan getoetst worden of sprake is van een bouwplan.

Het bestemmingsplan en exploitatieplan liggen gelijktijdig ter inzage. Tegen beiden kunnen zienswijzen en beroep worden ingediend. Het exploitatieplan biedt de grondslag voor publiekrechtelijk kostenverhaal en bevat ondermeer eventueel noodzakelijk geachte locatie-eisen.

In artikel 6.13 lid 1 van de Wro is vastgelegd welke zaken verplicht opgenomen dienen te worden in een exploitatieplan:

- Een kaart van het exploitatiegebied;
- Een omschrijving van de werken en werkzaamheden voor het bouwrijp maken van het exploitatiegebied, de aanleg van nutsvoorzieningen en het inrichten van de openbare ruimte in het exploitatiegebied;
- Een exploitatieopzet.

Artikel 6.13 lid 2 Wro geeft aan welke facultatieve onderdelen opgenomen kunnen worden:

- Een grondgebruikskaart;
- Regels omtrent het uitvoeren van de werken en werkzaamheden, bijvoorbeeld over:
 - Aantallen en situering van sociale huur en koopwoningen en percelen voor particulier opdrachtgeverschap);
 - Categorieën woningzoekenden, die voor een kavel voor particulier opdrachtgeverschap in aanmerking komen;
 - De methode van toewijzing voor kavels voor particulier opdrachtgeverschap;
 - Prijsvorming van kavels voor particulier opdrachtgeverschap;
 - Regels betreffende het tegengaan van speculatie met betrekking tot sociale huur en koopwoningen;
- Uitwerking van de regels met betrekking tot de uitvoerbaarheid;
- Regels met inachtneming waarvan burgemeester en wethouders, van bij het exploitatieplan aan te geven regels ontheffing kunnen verlenen.

De kosten die de gemeente in de exploitatieopzet van een plan mag opnemen, zijn limitatief opgesomd in de zogenaamde 'kostensoortenlijst' (artikel 6.2.4 Bro). Daarnaast wordt door artikel 6.16 van de Wro het kostenverhaal gemaximeerd tot het totale bedrag aan opbrengstpotentie, zoals deze is opgenomen in het exploitatieplan (de zogenaamde 'macro-aftopping'). Het belangrijkste rechtsgevolg van een exploitatieplan is dat aan de bouwvergunning een financieel voorschrift *moet* worden verbonden tot betaling van een exploitatiebijdrage, indien het kostenverhaal niet 'anderszins' is verzekerd of niet voorafgaand aan de indiening van de bouwaanvraag de exploitatiebijdrage is overeengekomen en verzekerd. Op grond van artikel 44 lid 1 onder g van de Woningwet moet de bouwvergunning worden geweigerd indien deze in strijd is met het exploitatieplan.

De grondexploitiewet stelt een jaarlijkse herziening van exploitatieplannen verplicht totdat de in het exploitatieplan voorziene werken, werkzaamheden en bouwwerken zijn gerealiseerd. Een herziening kan los van het bestemmingsplan plaatsvinden. Tegen een herziening staat beroep open, tenzij de herziening uitsluitend betrekking heeft op niet-structurele wijzigingen. De regels met betrekking tot locatie-eisen in het exploitatieplan hebben rechtstreekse werking. Ze gelden voor een ieder. Overtreding van een verbodsbepaling in een exploitatieplan wordt aangemerkt als economisch delict in de zin van de Wet op de economische delicten.

Posterieuze overeenkomst

Ook na de vaststelling van een exploitatieovereenkomst kan de gemeente een overeenkomst over grondexploitatie sluiten met particuliere eigenaren. Partijen kunnen bijvoorbeeld hiertoe besluiten indien zij zaken nader willen uitwerken. In tegenstelling tot de anterieure overeenkomst, is de contractvrijheid bij posterieuze overeenkomsten ingeperkt. Een posterieuze overeenkomst mag niet in strijd zijn met het exploitatieplan. In een posterieuze overeenkomst moeten onderwerpen uit het exploitatieplan nader uitgewerkt worden.

In de posterieuze overeenkomst worden afspraken gemaakt over de financiële bijdrage. Een posterieuze overeenkomst geeft in een eerder stadium zekerheid worden over de financiële bijdrage indien op voorhand een Exploitatieplan is opgesteld, immers het is het wettelijk kader waarbinnen partijen moeten handelen.

Bij zowel de anterieure als posterieuze overeenkomst is het belangrijk dat de betaling van de financiële bijdrage zeker gesteld wordt. Indien niet direct bij ondertekening van de overeenkomst betaald wordt / kan worden, kan deze zekerheidsstelling verkregen worden door bijvoorbeeld:

- Een onvoorwaardelijke bankgarantie;
- Een concerngarantie;
- Een hypotheek.