

Nota Grondbeleid 2014

Een heroriëntatie op het grondbeleid



Nota Grondbeleid 2014

Een heroriëntatie op het grondbeleid



Inhoud

Voorwoord	3
Samenvatting	5
1 Inleiding	7
1.1 Achtergrond en doelstelling van de Nota Grondbeleid 2014	7
1.2 Aanleiding	8
1.3 Relatie Nota Grondbeleid en andere (beleids)nota's en rapportages	9
1.4 Leeswijzer	10
2 Grondbeleid	13
2.1 Inleiding	13
2.2 Een nieuw ruimtelijk kader; de Structuurvisie Breda 2030	13
2.3 De twee hoofdvormen van grondbeleid; actief en faciliterend	14
2.4 Samenwerkingsvormen met marktpartijen bij gebiedsontwikkeling	15
2.5 Keuze grondpolitiek Gemeente Breda	17
2.6 Regionale samenwerking	19
3 Grondbeleidinstrumentarium	21
3.1 Inleiding	21
3.2 Grondbeleidinstrumentarium bij actief grondbeleid	21
3.3 Grondbeleidinstrumentarium bij faciliterend grondbeleid	25
3.4 Interne leveringen; aan- en verkoop gronden en gebouwen	29
4 Financiële sturing en beheersing	31
4.1 Inleiding	31
4.2 Organisatieprincipes	31
4.3 Sturing en beheersing actief grondbeleid	32
4.4 Sturing en beheersing faciliterend grondbeleid	38
4.5 Contractmanagement en dossierbeheer	38
5 Informatievoorziening en kaderstelling	41
5.1 Inleiding	41
5.2 De informatiekalender	41
5.3 Generieke rapportages gemeentelijke planning en control cyclus	42
5.4 Generieke rapportages Grondbedrijf	43
5.5 Specifieke rapportages projecten actief grondbeleid	45
5.6 Specifieke rapportages projecten faciliterend grondbeleid	48
5.7 Samenvatting rollen gemeenteraad en college	48
Bijlage I: Samenvatting bevindingen Préadvies Nota Grondbeleid	51
Bijlage II: Omschrijving van de vier vormen van zekerheden en garanties	52
Bijlage III: Kostensoortenlijst conform art. 6.2.3 t/m 6.2.5 uit het Bro	53
Bijlage IV: Spelregels bij tussentijdse winstneming grondexploitaties	55



Voorwoord

De houdbaarheid van een gemeentelijke beleidsnota is beperkt. De omgeving verandert voortdurend en in een hoog tempo. Van het gemeentebestuur mag desondanks worden verwacht dat het adequaat anticipeert en reageert op deze veranderingen.

'Gegronde Ambitie' was de ondertitel van de Nota Grondbeleid van de Gemeente Breda uit 2008. Sindsdien is er heel veel veranderd. De niet voorziene economische crisis werd vanaf 2009 manifest en had grote en waarschijnlijk blijvende gevolgen voor de vastgoedpositie van zowel de gemeente als van de private sector.

Begrijpelijk werd de vraag gesteld of deze nadelige gevolgen beperkt waren gebleven als we hadden gekozen voor een andere grondpolitiek als aspect van het grondbeleid. Deze nota laat onder andere zien dat grondbeleid nooit zonder risico's zal zijn.

Maar grondbeleid is meer dan het kiezen voor grondpolitiek. Een blik op de inhoudsopgave laat zien dat we spelregels vastleggen voor diverse onderdelen. Die spelregels stellen de gemeenteraad in staat zijn kaderstellende en controlerende bevoegdheden uit te voeren en dragen bij aan slagvaardig handelen door het College van burgemeester en wethouders.

De ontwikkelingen op de vastgoedmarkt noodzaakten in vrijwel alle gemeenten tot herziening van het grondbeleid. In Breda was dit één van de aanleidingen. De Rekenkamer Breda adviseerde in zijn rapport Bredaas Grondbeleid over verschillende mogelijke aanpassingen.

Een evenzeer belangrijke aanleiding voor het vaststellen van een nieuwe nota was de vaststelling van de Structuurvisie Breda 2030. Deze visie bevat het kader voor de ruimtelijke ontwikkelingen van Breda in de komende decennia. Deze zijn gerelateerd aan tal van maatschappelijke doelstellingen.

Het voeren van grondbeleid is geen gemeentelijk doel op zich: grondbeleid is een middel om het ruimtelijke beleid uit te kunnen voeren. Een zorgvuldig afgewogen grondbeleid draagt optimaal bij aan de realisatie van de Structuurvisie Breda 2030.

De structuurvisie is vorm gegeven in een voortdurende dialoog tussen de Gemeenteraad en het College. Voor een vergelijkbaar proces hebben we samen gekozen in de voorbereidingen voor dit nieuwe grondbeleid. Een delegatie van raads- en collegeleden heeft gekozen voor een gezamenlijke oriëntatie op het te voeren beleid. Daarbij is dankbaar gebruik gemaakt van de inbreng door externe deskundigen en vanuit andere gemeenten.

Dit gezamenlijke traject stelde de gemeenteraad in staat om een préadvies te formuleren voor de op te stellen nota (zie: bijlage 1). De bevindingen van de raad vormden derhalve belangrijke bouwstenen voor deze heroriëntatie op het grondbeleid.

Ik verwacht dat wij met deze beleidsnota kunnen bijdragen aan een voortvarende ontwikkeling van onze Gemeente Breda gedurende de komende jaren.

februari 2014

Bob Bergkamp
wethouder Wonen en Leven



Samenvatting

Grondbeleid is een middel om doelstellingen op andere beleidsterreinen binnen de gemeente te kunnen realiseren. Hierbij valt te denken aan bijvoorbeeld ruimtelijke, maatschappelijke of volkshuisvestelijke doelstellingen. De vastlegging van het grondbeleid in deze separate nota heeft zowel een externe als interne werking. Middels de vaststelling van deze nota wil de gemeente op transparante wijze inzicht bieden in de geldende hoofdlijnen van beleid bij de door de gemeente gewenste rol bij de realisatie van ruimtelijke plannen. Daarnaast biedt de nota inzicht in de intern werkende spelregels en beleidskaders voor de wijze waarop door de gemeente uitvoering wordt gegeven aan deze rol.

Voorliggende Nota Grondbeleid 2014 vervangt de Nota Grondbeleid uit 2008. De volgende vier zaken vormen de concrete aanleiding om een nieuwe Nota Grondbeleid op te stellen:

- de gewijzigde marktomstandigheden en programmatische bijstelling: De gewijzigde marktomstandigheden en bijstelling van de eerder gestelde programmadoelen, hebben de afgelopen jaren aanzienlijke negatieve financiële gevolgen gehad voor de gemeente Breda.
- de vaststelling van de Structuurvisie Breda 2030: In 2013 is de Structuurvisie Breda 2030 vastgesteld. Hiermee zijn nieuwe ruimtelijke kaders vastgelegd en daarmee ambities weergegeven die de stad wil realiseren.
- bestuurlijke wens: Naar aanleiding van het rapport van de Rekenkamer Breda 'Bredaas grondbeleid' heeft de raad zelf een onderzoek uit gevoerd naar een aantal aanbevelingen van de Rekenkamer. Het onderzoek wat door de raad is uitgevoerd heeft geresulteerd in het Préadvies Nota Grondbeleid en is een richtinggevend document geweest bij het opstellen van deze nota.
- gewijzigde wet- en regelgeving en het BBV: Vanuit gewijzigde wet- en regelgeving en op grond van het Besluit Begroting Verantwoording is het wenselijk om het grondbeleid periodiek te herijken.

Ten opzichte van de vorige Nota Grondbeleid zijn met name de volgende wijzigingen van belang:

I. Wijziging in de koers van het grondbeleid

In de Nota Grondbeleid 2008 werd primair gekozen voor een (pro)actieve grondpolitiek. De voorliggende Nota Grondbeleid neemt als uitgangspunt om per locatie/gebiedsontwikkeling telkens een zuivere afweging te maken met betrekking tot het te hanteren grondbeleid en bijbehorend instrumentarium. Deze afweging dient periodiek op houdbaarheid te worden bezien. Bij deze afweging speelt met name een rol in hoeverre de gemeente het wenselijk vindt dat zij de regie kan voeren over deze ontwikkeling in relatie tot de risico's die dat met zich mee brengt. De grondpolitiek die de gemeente Breda de aankomende jaren wil gaan voeren is als volgt samen te vatten:

De grondpolitiek van de gemeente Breda is maatwerk, oftewel per project maakt de gemeente Breda een expliciete keuze welk grondbeleidinstrumentarium zij wil hanteren, op welke wijze zij de grondexploitatie wil (laten) voeren en welke samenwerkingsvorm daarbij het meest geschikt is. Het grondbeleidinstrumentarium zet de gemeente in om de regie te kunnen voeren over gebiedsontwikkelingen om daarmee haar ruimtelijke en maatschappelijke doelen te bereiken. Ongeacht welke samenwerkingsvorm gekozen wordt, wil de gemeente de risico's die uit haar keuze naar voren komen beperken en beheersen via risicomanagement.

Het is in eerste aanleg vooralsnog niet de bedoeling om een andere grondpolitiek te gaan voeren voor de gronden die de gemeente in bezit heeft, binnen door de raad vastgestelde grondexploitaties. Majeure wijzigingen in prijs, programma of planning kunnen wel een aanleiding vormen om het te voeren grondbeleid binnen een project te heroverwegen.

II. Het beperken en beheersen van risico's krijgt een nog prominentere plek in de organisatie

Daartoe wordt onder andere het 'functioneel tegendenken', het 'meer-ogen-principe' en de 'Bredase Regeling Risicovolle projecten' geïntroduceerd.

Het risicomanagement wat de gemeente Breda thans voert voor haar eigen grondexploitaties blijft bestaan. Het risicomanagement wordt daarnaast uitgebreid naar het faciliterende grondbeleid, oftewel naar de

grondexploitaties die door derden worden gevoerd. Deze risico's zullen vooraf bij de besluitvorming inzichtelijk worden gemaakt en betrokken worden in het reguliere risicomanagement en de opbouw van het benodigde weerstandsvermogen. Ook zal in de besluitvorming omtrent ontwikkelingen van derden, inzichtelijk worden gemaakt wat de effecten van deze ontwikkelingen zijn op de eigen gronden en grondexploitaties van de gemeente alsook de maatschappelijke impact.

III. Concrete uitwerking informatievoorziening en kaderstelling

De Nota Grondbeleid 2014 leidt niet tot een andere rolverdeling tussen raad en college. De raad legt de kaders vast waarbinnen het college zaken verder kan uitwerken. De rolverdeling tussen raad en college verdient bijzondere aandacht wanneer in reeds lopende planprocessen zich een logisch moment voor doet voor bijstelling en/of herontwikkeling. De gemeente is zich bewust van het informatieniveau dat beschikbaar moet zijn om de juiste keuzes op het juiste moment te kunnen maken.

De voorliggende nota beoogt op dit vlak vooral expliciet te maken op welke momenten en in welke vorm informatie wordt verstrekt en/of kaders worden vastgelegd. Op een aantal punten wordt de informatievoorziening aan de raad verbeterd en ook wordt de raad nadrukkelijker betrokken in het proces van gebiedsontwikkeling.

Het Meerjaren Perspectief Grondbeleid (MPG) krijgt een prominente plaats in de informatievoorziening en wordt de komende versie(s) verder uitgebreid en verbeterd. Daarnaast wordt door middels van onder andere informatiesessies beoogd de vaak complexe materie toegankelijk te maken in aanvulling op de schriftelijke informatieverstrekking. Met betrekking tot de informatievoorziening van individuele projecten vormt de introductie van de realisatiestrategie een belangrijke aanvulling. In de realisatiestrategie wordt beschreven op welke wijze de gemeente haar ruimtelijke en programmatische ambities, in samenwerking met andere marktpartijen, wil uitvoeren. Voor eigen gronden waarvoor wel de planontwikkeling is opgestart, maar nog geen grondexploitatie is vastgesteld, zal voortaan een voorbereidingskrediet aangevraagd worden.

Inleiding

1.1 Achtergrond en doelstelling van de Nota Grondbeleid 2014

Voor u ligt de nieuwe Nota Grondbeleid van de Gemeente Breda, die de Nota Grondbeleid uit 2008 vervangt. Deze Nota geeft aan op welke wijze de Gemeente Breda wenst te opereren op de grondmarkt. De situatie op de vastgoedmarkt is aanzienlijk gewijzigd sinds de vorige Nota Grondbeleid door de raad van de Gemeente Breda is vastgesteld. Waar de ontwikkeling en verkoop van gronden en panden in het verleden voor de Gemeente Breda nog een extra bron van inkomsten was, heeft dit grondbezit de afgelopen jaren, vanwege programmatische bijstellingen en gewijzigde marktomstandigheden, aanzienlijke negatieve financiële gevolgen gehad. De gewijzigde marktomstandigheden vormen één van de aanleidingen om het te voeren grondbeleid door de Gemeente Breda opnieuw te bepalen.

Grondbeleid betreft het door overheden op een zodanige wijze beïnvloeden van de beschikingsmacht over grond, dat dit past in het door die overheid gevoerde ruimtelijke en sectorale beleid¹. Hiermee is grondbeleid geen doel op zich, maar een middel om doelstellingen op andere beleidsterreinen binnen de gemeente te kunnen realiseren. Hierbij valt te denken aan bijvoorbeeld ruimtelijke, maatschappelijke of volkshuisvestelijke doelstellingen die worden nagestreefd.

Conform de Nota Grondbeleid van het Rijk² is de doelstelling van grondbeleid drieledig:

- het bevorderen van maatschappelijk gewenst ruimtegebruik;
- het verhogen van de kwaliteit van het ruimtegebruik en
- het bevorderen van een rechtvaardige verdeling van kosten en opbrengsten over gebruikers, eigenaren, ontwikkelaars en overheid.

Hiermee heeft de Nota Grondbeleid een duidelijk relatie met de stedelijke structuurvisie, aangezien in de Structuurvisie Breda 2030³ de visie op het ruimtelijke beleid voor de gehele gemeente wordt beschreven.

De Nota Grondbeleid uit 2008 is binnen een andere ruimtelijke context opgesteld dan de huidige nota. Eén van de aanleidingen om destijds een nieuwe Nota Grondbeleid op te stellen was de vaststelling van de Structuurvisie 2020 uit december 2007. In deze structuurvisie waren grote ruimtelijke en programmatische ambities vastgelegd op het gebied van de ontwikkeling van woningen, kantoren en bedrijventerrein tot en met 2020. Dit in een tijd dat de vastgoedmarkt in hoofdzaak een aanbodmarkt was, de kantorenmarkt floreerde en het verkrijgen van financiering geen probleem was. Gezien de positieve ervaringen die de Gemeente Breda tot dat moment had met actief grondbeleid, de hoge ruimtelijke ambities en de gunstige vastgoedmarkt, is in 2008 primair gekozen voor een proactieve grondpolitiek in de transformatiegebieden, een actieve grondpolitiek bij de realisatie van herstructureringsgebieden en een faciliterende grondpolitiek in consolidatiegebieden. De gemeente achtte op dat moment een sterke regie op de ruimtelijke ontwikkelingen noodzakelijk.

De afgelopen vijf jaar hebben zich anders ontwikkeld dan in 2008 was voorzien. Middels de vaststelling van de nota 'Koers gezet'⁴ door de gemeenteraad op 16 december 2010, heeft de Gemeente Breda haar programmadoelen, zoals verwoord in de Structuurvisie 2020, aanzienlijk bijgesteld. Dit heeft geleid tot locatiekeuzes, waarbij voorzien vastgoedprogramma

1 Joop van den Brand, 'Voorbereiding Nota Grondbeleid Breda 2014', presentatie aan de gemeenteraad Breda d.d. 13 september 2013.

2 Ministerie van VROM, Op grond van nieuw beleid, 'Nota Grondbeleid', januari 2001.

3 Gemeente Breda, Structuurvisie Breda 2030, 'Keuzes maken in een dynamische tijd', 26 september 2013.

4 Gemeente Breda, Stedelijke Programmering 2020, 'Koers Gezet', 16 december 2010.

is geschrap, vertraging van de ontwikkeling van locaties tot na 2020 en ombuiging van programma. Ook de Kantorennota Breda 2020 en de recent vastgestelde Structuurvisie Breda 2030 hebben geleid tot verdere aanscherping van de ruimtelijke en programmatische koers. Evenals veel andere gemeenten en marktpartijen met een actieve grondpolitiek heeft de Gemeente Breda de keerzijde van actieve grondpolitiek mogen ervaren. Waar in de periode 2002-2009 in totaal € 73 miljoen is afgedragen, heeft de gemeente daarna tot 2013 € 135 miljoen aan voorzieningen en afwaarderingen moeten effectueren⁵ op haar voorraad panden en gronden. Ondanks deze wrange financiële consequenties heeft de grote grondpositie wel als voordeel gehad dat de Gemeente Breda in het kader van de herprogrammering relatief snel kon 'bijsturen'. Geconcludeerd mag dan ook worden dat de Gemeente Breda de afgelopen jaren grote slagen heeft gemaakt om de gemeente zowel programmatisch als financieel weer op orde te brengen.

Om de financiële risico's niet verder te vergroten heeft de Gemeente Breda de afgelopen jaren geen gebruik meer gemaakt van proactief grondbeleid.

Logischerwijs heeft het grondbeleid en de daaruit volgende consequenties, de afgelopen jaren veel aandacht gehad. De nieuwe Nota Grondbeleid is dan ook tot stand gekomen middels een intensief traject tussen de betrokken partijen. Een traject wat door de diverse partijen als zeer waardevol is ervaren en zeker voor herhaling vatbaar is.

Eén van de taken van de Gemeente Breda richt zich de aankomende jaren op het uitvoeren van de opgave zoals vastgelegd in de Structuurvisie Breda 2030. De Nota Grondbeleid 2014 beschrijft hoe de gemeente dit middels haar grondbeleid mede wil bereiken. De vastlegging van het grondbeleid in deze separate nota dient dan ook de volgende twee doelen:

- a. Externe werking: Op transparante wijze inzicht bieden in de voor de gemeente geldende hoofdlijnen van beleid bij de door de gemeente gewenste rol bij realisatie van ruimtelijke plannen;
- b. Interne werking: Op transparante wijze inzicht te bieden in de intern werkende spelregels en beleidskaders voor de wijze waarop door de gemeente uitvoering wordt gegeven aan de onder a. beoogde rol.

1.2 Aanleiding

De volgende vier zaken vormen de concrete aanleiding om een nieuwe Nota Grondbeleid op te stellen:

1. Gewijzigde marktomstandigheden

Eind 2008 is de economie in een recessie terecht gekomen met als oorzaak de kredietcrisis en een daarop volgende eurocrisis. Deze macro economische ontwikkelingen hebben ook hun weerslag gehad op de vastgoedmarkt en daarmee ook op de grondexploitaties van gemeenten en marktpartijen. Evenals diverse gemeenten hebben woningcorporaties en projectontwikkelaars met grondposities moeten afboeken op de waarde van hun gronden en zich moeten heroriënteren op hun rol in de vastgoedmarkt, waarbij de rol van de corporaties de afgelopen jaren door met name gewijzigde wet- en regelgeving is veranderd.

Grondexploitaties vormen niet meer automatisch een verdienmodel en onrendabele grondexploitaties zijn niet zondermeer meer 'dicht te rekenen' door het toevoegen van woningen en kantoorprogramma. Dit gewijzigde risicoprofiel wat bij het voeren van grondexploitaties hoort, vraagt om een heroriëntatie op met name actieve en proactieve grondpolitiek.

⁵ Gemeente Breda, Meerjarenperspectief Grondbeleid 2013, 'Zaken op orde in dynamische tijden', 22 oktober 2013.

2. De vaststelling van de Structuurvisie Breda 2030

De Structuurvisie 2030 bevat een andere opgave dan de vorige structuurvisie. De programmatische ambities zijn lager en Breda zet in op de realisatie van een compacte stad om daarmee de kwaliteit van de bebouwde gebieden en het buitengebied te behouden. Zeer veel locaties die opgenomen zijn in het ruimtelijk ontwikkelperspectief in de periode tot en met 2020, zijn al in handen van marktpartijen en/of de Gemeente Breda waardoor de opgave voor marktpartijen en gemeente om nog gronden aan te kopen beperkter is geworden.

3. Bestuurlijke wens

Naar aanleiding van het rapport van de Rekenkamer Breda 'Bredaas grondbeleid'⁶ uit januari 2013, heeft de raad zelf een onderzoek uitgevoerd naar een aantal aanbevelingen van de Rekenkamer. Het onderzoek wat door de raad is uitgevoerd heeft geresulteerd in het Préadvies Nota Grondbeleid⁷ en is een richtinggevend document geweest bij het opstellen van deze nieuwe Nota Grondbeleid. In bijlage 1 zijn de bevindingen van de raad samengevat. In de bijlage is achter de bevindingen aangegeven in welke onderdeel van voorliggende nota de nadere uitwerking is te vinden. Daarnaast zijn in de kantlijn van deze nota nummers weergegeven, die aangeven dat de betreffende bevinding op die plek is uitgewerkt.

Het Pré-advies van de gemeenteraad heeft betrekking op 4 van de 12 aanbevelingen van de Rekenkamer. De overige aanbevelingen die gericht zijn op de ruimtelijke ontwikkeling van de stad, zijn - zoals verwoord in het Collegebesluit over het Rekenkamerrapport - geborgd.

Alle aanbevelingen van de rekenkamer die betrekking hebben op het grondbeleid en de gemeentelijke rol en werkwijze hebben een plek gekregen in de nota Grondbeleid.

De stedelijke ontwikkelingen zijn door de gemeenteraad ingekaderd in de Structuurvisie Breda 2030 'Keuzes maken in een dynamische tijd' die in september is vastgesteld door de gemeenteraad. De stedelijke programmering en de planning hebben hierin een plek gekregen. Zo is onder andere een kritische houding en een transparante werkwijze waarop met bestemmingsplancapaciteit wordt omgegaan onderdeel van de reguliere werkprocessen sinds 2010. Ook is een Meerjarenperspectief Grondbeleid opgesteld en een derde voortgangsrapportage stedelijke programmering vastgesteld door het College en besproken in de Commissie, mede in antwoord op de aanbeveling om de raad te informeren. Tot slot leveren we een bijdrage door het opstellen van realisatiestrategieën voor de specifieke gebieden Via Breda, Teteringen en Rithmeesterpark die recent zijn besproken in de diverse commissies.

4. Gewijzigde wet- en regelgeving en het BBV

Behalve bovenstaande aanleidingen is het ook wenselijk om het grondbeleid periodiek te herijken vanwege gewijzigde wet- en regelgeving en op grond van het Besluit Begroting Verantwoording.

1.3 Relatie Nota Grondbeleid en andere (beleids)nota's en rapportages

Zoals uit figuur 1 blijkt is de Nota Grondbeleid niet een op zichzelf staande rapportage. Een belangrijke relatie is aanwezig met de diverse nota's op de andere beleidsterreinen, waarbij het grondbeleid één van de middelen is om aan deze nota's uitvoering te kunnen geven. Anderzijds moet over het te voeren grondbeleid, en dan met name de gemeentelijke grondexploitatie, verantwoording afgelegd worden via de reguliere rapportagemomenten in

⁶ Rekenkamer Breda, Bredaas grondbeleid, 'Een onderzoek naar de informatievoorziening aan de raad, de grondexploitatie en de ruimtelijke programmering van de Gemeente Breda', januari 2013.

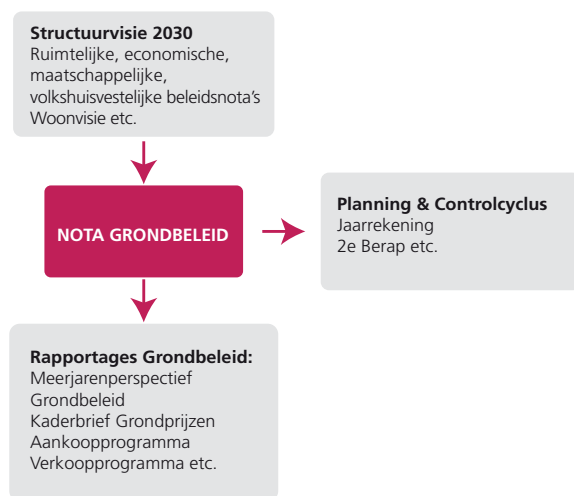
⁷ Werkgroep commissie Bestuur, Raadsonderzoek aanbevelingen Bredase rekenkamer over Grondbeleid, 'Préadvies Nota Grondbeleid', 2 december 2013.

het kader van de planning & controlcyclus. Overigens is één van de bevindingen van de raad dat met name de rapportage over de particuliere ontwikkelingen en de afspraken die de gemeente daar over maakt meer aandacht verdient.

Tot slot zijn er diverse rapportages die onder de paraplu van de Nota Grondbeleid worden opgesteld, zoals de Kaderbrief Grondprijzen.

In hoofdstuk 5 wordt uitgebreid ingegaan op de relatie tussen de Nota Grondbeleid en de andere rapportages.

► Figuur 1: De relatie tussen de Nota Grondbeleid en andere (beleids)nota's en rapportages



1.4 Leeswijzer

Aan deze Nota Grondbeleid ligt de ambitie ten grondslag om deze in een 'light-variant' uit te voeren. Dit is niet op alle onderdelen haalbaar geweest. Deze Nota Grondbeleid vervangt de Nota Grondbeleid uit 2008 volledig. Dat betekent dat de Nota ook handvatten en spelregels moet bieden aan de ambtelijke organisatie in haar dagelijkse functioneren binnen de Gemeente Breda, maar ook ten aanzien van het handelen van de ambtelijke organisatie richting externen. Dit is met name van toepassing op hoofdstuk 3 en 4.

In de kantlijn van voorliggende nota zijn op diverse plaatsen nummers opgenomen. Deze nummers geven aan dat op deze plaats in de tekst een nadere uitwerking heeft plaats gevonden van één van de bevindingen uit het Prêadvies van de raad. Het nummer geeft dan aan om welke bevinding het gaat (zie bijlage 1).

De Nota Grondbeleid is als volgt opgebouwd. In hoofdstuk 2 worden de hoofdlijnen van het grondbeleid van de Gemeente Breda verwoord. De twee hoofdvormen van grondbeleid, actief en faciliterend grondbeleid, komen daarbij aan de orde, evenals de samenwerkingsvormen met marktpartijen. De keuze van de grondpolitiek van de Gemeente Breda is in dit hoofdstuk vastgelegd en nader onderbouwd. Tot slot komt in dit hoofdstuk de regionale samenwerking aan de orde op het gebied van grondbeleid.

In hoofdstuk 3 wordt het grondbeleidinstrumentarium beschreven wat de Gemeente Breda in kan zetten bij de door haar te voeren grondpolitiek. Hierbij is een onderscheid gemaakt tussen het instrumentarium wat ingezet kan worden bij actief en bij faciliterend grondbeleid.

Bij de beschrijving van de instrumenten is tevens aangegeven op welke wijze de Gemeente Breda deze in wil zetten. Tot slot wordt in dit hoofdstuk ingegaan op leveringen binnen de gemeente en de positie van de Stadsmakelaar Breda.

Het voeren van zowel actief als faciliterend grondbeleid heeft financiële consequenties voor een gemeente. In hoofdstuk 4 wordt toegelicht op welke wijze de financiële consequenties van het grondbeleid in beeld worden gebracht en hoe de sturing en beheersing plaats vindt en welke organisatieprincipes hier bij horen. In dit hoofdstuk is evenals in hoofdstuk 3 een splitsing gemaakt tussen actief- en faciliterend grondbeleid. Aan grondbeleid is meer dan ooit risicomanagement verbonden. Risicomanagement is gericht op het in beeld brengen en beheersen van de risico's bij de beide vormen van grondbeleid. Daarnaast zijn 'contractmanagement en dossierbeheer' specifiek beschreven om de risico's voor de gemeente te beperken.

In hoofdstuk 5 tot slot wordt de informatiekalender geïntroduceerd. Via deze informatiekalender wordt inzichtelijk gemaakt hoe de informatievoorziening rondom de grondexploitatie, ruimtelijke projecten en de bijbehorende financiële aspecten richting de raad is ingericht. De informatiekalender bevat 'drie lagen' van informatievoorziening met bijbehorende producten die kort worden toegelicht.

Aan het einde van dit hoofdstuk is een samenvatting opgenomen van de rollen van de raad en het college in relatie tot het grondbeleid, financiën en ruimtelijke projecten.

Het ruimtelijk ontwikkelperspectief bevat de hoofdkeuzes voor de te ontwikkelen locaties in de structuurvisieperiode tot 2030. Met name de grote ontwikkellocaties die tot 2020/2023⁸ ontwikkeld mogen worden zijn grotendeels al in handen van de gemeente en/of marktpartijen. Dat betekent dat de keuze omtrent het grondbeleid hierdoor al voor een deel wordt beïnvloed. Het is in eerste aanleg voornamelijk niet de bedoeling om een andere grondpolitiek te gaan voeren voor de gronden die de gemeente in bezit heeft binnen de door de raad vastgestelde grondexploitaties.

2.3 De twee hoofdvormen van grondbeleid; actief en faciliterend

De twee uiterste vormen van grondbeleid zijn (pro)actief grondbeleid en faciliterend, of ook wel passief, grondbeleid. Actief grondbeleid is beleid wat gericht is op de verwerving van alle binnen een project benodigde gronden waarna de gemeente deze gronden zelf bouw- en woonrijp maakt en verkoopt aan marktpartijen, instellingen of particulieren. Bij faciliterend grondbeleid wordt dit aankoop- en productieproces juist aan de markt overgelaten. Beide vormen kennen hun voor- en nadelen. Hetgeen als een voordeel voor actief grondbeleid geldt, zal in algemene zin als een nadeel voor faciliterend grondbeleid kunnen worden aangemerkt. Van beide hoofdvormen zijn de voornaamste voor- en nadelen in figuur 3 weergegeven. De keuze die het gemeentebestuur uiteindelijk maakt over het te voeren grondbeleid, wordt grondpolitiek genoemd.

► Figuur 3: Voor- en nadelen actief en faciliterend grondbeleid

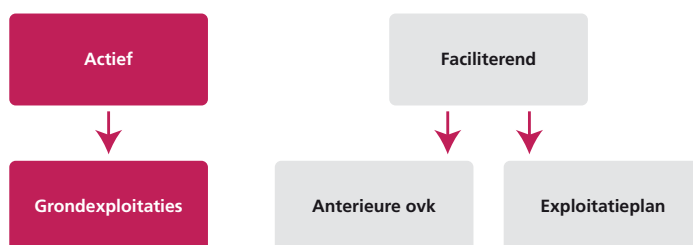
Voordelen actief grondbeleid	Nadelen actief grondbeleid
<ul style="list-style-type: none"> a. door de beschikkingmacht over de grond ontstaat optimale sturing en regie op het gewenste grondgebruik; b. de beschikkingmacht stelt de gemeente in staat initiatieven te realiseren die anders niet door de markt waren opgepakt; c. indien de marktomstandigheden dat toe laten kunnen de kosten van de grondexploitatie worden terugverdiend of zelfs winst behaald worden; d. door middel van de gronduitgifte kan de concurrentie op de grondmarkt worden bevorderd (prijsvragen, tenders etc.) en kan het optimale plan geselecteerd worden. 	<ul style="list-style-type: none"> a. de gemeente wordt geconfronteerd met het ondernemersrisico van de grondexploitatie en is daarmee afhankelijk van conjuncturele ontwikkelingen; b. door haar grondbezit heeft de gemeente in deze ontwikkelingen zowel een privaat als publiek belang (gebiedsregisseur). Deze 'dubbele petten'rol kan voor tegenstrijdige belangen zorgen.
Voordelen faciliterend grondbeleid	Nadelen faciliterend grondbeleid
<ul style="list-style-type: none"> a. de gemeente loopt minder ontwikkelrisico's in de grondexploitatie, aangezien de gemeente niet actief in de grondexploitatie participeert; b. het dubbele pettenprobleem is qua omvang beperkter. 	<ul style="list-style-type: none"> a. de gemeente heeft geen zekerheid of de gewenste ruimtelijke ontwikkeling door de markt wordt opgepakt. De particuliere partij kan daarentegen wel programmatische capaciteit geblokkeerd houden; b. mogelijkheden tot (tussentijdse) bijsturing van de ontwikkeling zijn beperkter door beperkte mogelijkheden publiekrecht en bij de wens om af te wijken van eerder overeengekomen kaders (overeenkomst, bestemmingsplan); c. omvang van het kostenverhaal kent wettelijke beperkingen; d. de gemeente kan ook in een faciliterende rol geconfronteerd worden met tekorten in de particuliere grondexploitatie; e. bij faillissement van de marktpartij staat de gemeente aan de zijlijn en is het lastiger en duurt het langer om de gewenste ruimtelijke ontwikkeling alsnog gerealiseerd te krijgen; f. winst op de ontwikkeling vervalt aan de marktpartij.

⁸ De locatiekeuzes in het ontwikkelperspectief voor werken/economie hebben betrekking op de periode tot 2020. De locatiekeuzes voor wonen hebben betrekking op de periode tot 2023.

Een verdergaande vorm van actief grondbeleid is proactief grondbeleid. Dit betekent dat, enerzijds los van enig gemeentelijk plan, gronden en ander vastgoed kunnen worden aangekocht in het belang van verder in de toekomst gelegen ontwikkelingen en ter verkrijging van compensatie-objecten. Vanwege het ontbreken van concrete plannen is het risicoprofiel bij proactief grondbeleid over het algemeen hoger dan bij actief grondbeleid.

Het kostenverhaal vindt bij actief grondbeleid plaats middels de verkoop van gronden. De gemeente voert in dat geval zelf een grondexploitatie. Het kostenverhaal bij particuliere planontwikkelingen vindt plaats binnen de kaders van de zogeheten grondexploitiewet als onderdeel van de Wet ruimtelijke ordening. De gemeente heeft twee instrumenten om haar kosten te verhalen bij particuliere ontwikkelingen, namelijk via een anterieure overeenkomst of via een exploitatieplan. In hoofdstuk 3 wordt hier nader op ingegaan.

► Figuur 4: Kostenverhaal bij actief en faciliterend grondbeleid



De indruk kan soms ontstaan dat aan faciliterend grondpolitiek geen financiële risico's zijn verbonden voor de gemeente. Dit is echter wel het geval. Bij een anterieure overeenkomst wordt een exploitatiebijdrage overeen gekomen die de private partij aan de gemeente betaalt vanwege de werkzaamheden die de gemeente moet uitvoeren. In de praktijk kan blijken dat deze afgesproken bijdrage te laag is, omdat bijvoorbeeld de ambtelijke inzet hoger is dan vooraf gedacht of doordat de openbare ruimte voorzieningen die de gemeente zal aanleggen, duurder zijn dan voorzien. Afhankelijk van de afspraken die gemaakt zijn, komen de meerkosten dan bij de gemeente terecht. Wettelijk zijn de mogelijkheden tot kostenverhaal bij particuliere ontwikkelingen beperkt. Dit geldt met name bij kostenverhaal middels een exploitatieplan.

2.4 Samenwerkingsvormen met marktpartijen bij gebiedsontwikkeling

Marktpartijen

Afhankelijk van de opgave die voor ligt zal de gemeente zich inspannen om de juiste partij(en) bij de opgave te betrekken. De voornaamste marktpartijen waar de gemeente mee samen werkt in de gebiedsontwikkeling zijn: woningbouwcorporaties, projectontwikkelaars, beleggers, bouwers en maatschappelijke instellingen⁹. Daarnaast werkt de gemeente ook samen met particulieren via CPO of PO¹⁰.

Voor bijna alle partijen binnen de gebiedsontwikkeling is het tot stand brengen van gebieds- en vastgoedontwikkelingen een grotere uitdaging geworden. De situatie is de afgelopen 5 jaar ingrijpend gewijzigd, waarbij de financiële poolstok van veel partijen korter is geworden. Veel projectontwikkelaars hebben, evenals de gemeenten met een actieve grondpolitiek, af moeten boeken op hun grondposities en hun organisatie moeten reorganiseren. Ook voor de woningcorporaties zijn de mogelijkheden in de gebiedsontwikkeling beperkter geworden.

⁹ Uiteraard zijn er ook marktpartijen die gecombineerde activiteiten uitvoeren, zoals ontwikkelende bouwers en ontwikkelende beleggers.

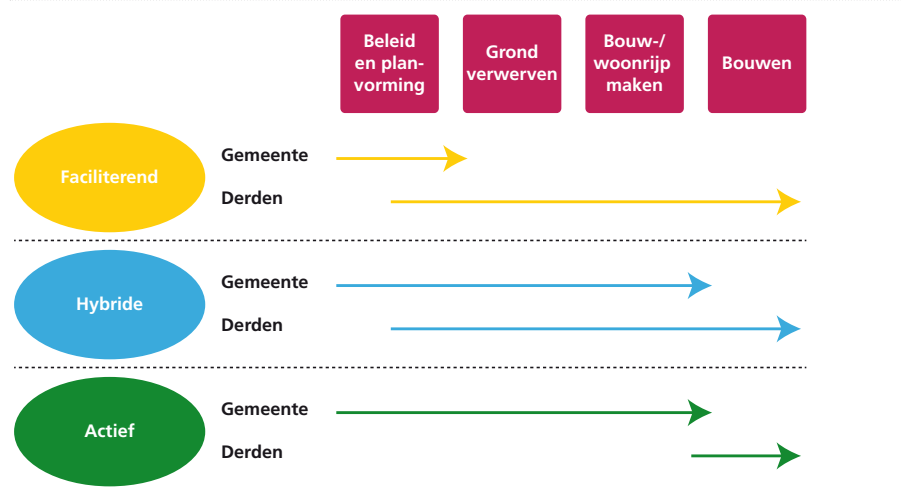
¹⁰ (C)PO = (Collectief) Particulier Opdrachtgeverschap

In het regeerakkoord is afgesproken dat de taken van corporaties worden terug gebracht tot het bouwen, verhuren en beheren van sociale huurwoningen en maatschappelijk vastgoed. Activiteiten in het marktsegment blijven mogelijk, maar hier zal geen financiële borging voor worden verstrekt. Daarnaast worden de corporaties, maar ook de beleggers in beperkte mate, geconfronteerd met de verhuurdersheffing die geldt voor de gereguleerde huursector. Doordat landelijk de nieuwbouw van vastgoed is terug gelopen zijn veel bouwers failliet gegaan of gereorganiseerd.

Samenwerkingsvormen

De gemeente heeft de mogelijkheid om op verschillende manieren samen te werken met een marktpartij. De twee uiterste vormen van grondbeleid en samenwerking betreffen enerzijds de volledig publieke ontwikkeling, oftewel het traditionele model (actief grondbeleid), aan de ene kant en de private ontwikkeling (faciliterend) aan de andere kant. Daartussen zijn nog andere samenwerkingsvormen opgenomen. De voornaamste samenwerkingsvormen zijn hierna toegelicht¹¹. Zoals uit figuur 5 blijkt is de rol van gemeente en marktpartijen (derden), en de mate van invloed die zij kunnen uitoefenen, in de diverse fasen van de gebiedsontwikkeling afhankelijk van de samenwerkingsvorm die is gekozen¹².

► Figuur 5: De rol van gemeente en derden in gebiedsontwikkeling bij de verschillende samenwerkingsvormen



Actief grondbeleid:

- Traditioneel model
In dit model is het uitgangspunt dat de gemeente de gronden verwerft en vervolgens zelf bouw- en woonrijp maakt en verkoopt aan marktpartijen of particulieren. De gemeente voert voor eigen rekening en risico de grondexploitatie.
- Bouwclaim model
Bij het bouwclaimmodel verkopen marktpartijen hun grond aan de gemeente in ruil voor het recht op afname van bouwrijpe kavels, oftewel het ontwikkelrecht voor het vastgoed blijft bij de marktpartijen. De sturingsmogelijkheden voor de gemeente zijn groot in dit model en het bouwclaimmodel zit dicht tegen het traditionele model aan. Het grondex-

11 Bron van de afbeelding: VNG, Handreiking grondbeleid voor raadsleden, 'Wat u als raadslid moet weten over grondbeleid', 17 december 2013.

12 In deze hybride vorm voeren de gemeente en marktpartij gezamenlijk de grondexploitatie, oftewel zij zijn gezamenlijk verantwoordelijk voor het aankopen, bouw- en woonrijp maken en verkopen van gronden. Het betreft hier een zogeheten joint venture tussen partijen.

plaatierisico berust in dit samenwerkingsmodel in beginsel volledig bij de gemeente, aangezien de gemeente na overname van de gronden zorg draagt voor het bouw- en woonrijp maken en vervolgens deze gronden uitgeeft aan de marktpartijen.

Hybridevorm:

- Joint-venture model
Het joint venture model is het model waarbij gemeente en marktpartij(en) gezamenlijk een grondexploitatie maatschappij (GEM) oprichten, waar de gronden binnen het plangebied aan worden overgedragen. Dit is een gezamenlijke onderneming waarin beide partijen in het algemeen 50% van de aandelen hebben. De verdeling van de risico's is gelijk aan de verdeling van de aandelen. In dit model voeren marktpartij en gemeente dus gezamenlijk een grondexploitatie en zitten zij dus 'samen aan het roer'. De zeggenschap van de gemeente is in dit model kleiner dan in de voorgaande twee modellen.

Faciliterend grondbeleid:

- Concessiemodel en zelfrealisatie
Het concessiemodel is het model waarbij de private partij de beschikking krijgt over alle gronden op een locatie. In het concessiemodel heeft de gemeente een sterke grondpositie die zij aan de private partij verkoopt, waarbij de gemeente aan de verkoop nadere voorwaarden stelt omtrent de gebiedsontwikkeling. De private partij voert vervolgens zelf de grondexploitatie en maakt de percelen bouwrijp. Na het sluiten van de concessieovereenkomst zijn er voor de gemeente weinig sturingsmogelijkheden meer. In het concessiemodel wordt de inrichting van het openbaar gebied, conform door de gemeente te stellen locatie-eisen, voor rekening en risico van de marktpartij uitgevoerd. Bij zelfrealisatie heeft de private partij alle gronden op voorhand zelf al in handen en voert de private partij zelf de grondexploitatie. De sturingsmogelijkheden voor de gemeente zijn minder dan in het concessiemodel. Een ander vorm hierop is de variant waarbij de gemeente het openbaar gebied zelf in richt en hiervoor een exploitatiebijdrage ontvangt van de private partij.

Zowel in het traditionele model als in het bouwclaimmodel is de gemeente de partij die de grondexploitatie voert en daar de voor- en nadelen van ondervindt. In het joint-venturemodel voert de gemeente samen met de marktpartij een grondexploitatie en zijn de risico's gedeeld. In het concessie- en zelfrealisatiemodel tot slot voert de private partij de grondexploitatie. De gemeente zal in dat laatste geval, via een overeenkomst of exploitatieplan, haar kosten moeten verhalen die samen hangen met de gebiedsontwikkeling van de private partij, zoals bijvoorbeeld de ambtelijke plan- en onderzoekskosten, planschade en/of een bijdrage aan de kosten voor de inrichting van het openbaar gebied.

De weergegeven samenwerkingsvormen zijn conventionele samenwerkingsvormen. Bij de implementatie van de Nota Grondbeleid en de Structuurvisie Breda 2030, kan onderzocht worden of ook andere samenwerkingsvormen mogelijk zijn.

2.5 Keuze grondpolitiek Gemeente Breda

De Gemeente Breda heeft tot voor kort een beleid van (pro)actieve grondpolitiek gevoerd wat heeft geleid tot de huidige omvang van de grond- en vastgoedportefeuille. De tot nu toe gevoerde grondpolitiek heeft de gemeente geruime tijd in staat gesteld om de regie te voeren over haar stedelijke ontwikkeling en in staat gesteld om de koers van deze stedelijke ontwikkeling te wijzigen in een tijd dat dit noodzakelijk was. De gevoerde grondpolitiek is in de gewijzigde omstandigheden van de afgelopen vijf jaar risicovol gebleken. Dit maakt een heroverweging van de te voeren grondpolitiek noodzakelijk.

Op basis van het Préadvies van de raad en de uitkomsten van de workshops met de raad, is de grondpolitiek die de Gemeente Breda de aankomende jaren wil gaan voeren als volgt
14,17> weer te geven:

.....
De grondpolitiek van de Gemeente Breda is maatwerk, oftewel per project maakt de Gemeente Breda een expliciete keuze welk grondbeleidinstrumentarium zij wil hanteren, op welke wijze zij de grondexploitatie wil (laten) voeren en welke samenwerkingsvorm daarbij het meest geschikt is. Het grondbeleidinstrumentarium zet de gemeente in om de regie te kunnen voeren over gebiedsontwikkelingen om daarmee haar ruimtelijke en maatschappelijke doelen te bereiken. Ongeacht welke samenwerkingsvorm gekozen wordt, wil de gemeente de risico's die uit haar keuze naar voren komen beperken en beheersen via risicomangement.
.....

Het maken van een keuze wordt ook mede bepaald door het feit dat de gronden reeds in handen zijn van marktpartijen en/of de gemeente. Het is in eerste aanleg vooralsnog niet de bedoeling om een andere grondpolitiek te gaan voeren voor de gronden die de gemeente in bezit heeft binnen de door de raad vastgestelde grondexploitaties. Majeure wijzigingen in prijs, programma of planning kunnen wel een aanleiding vormen om het te voeren grondbeleid binnen een project te heroverwegen. Het feit dat de Gemeente Breda kiest voor maatwerk betekent dat een realisatiestrategie bij projecten vaker opgesteld en bijgesteld zal moeten worden. In hoofdstuk 5 zal nader ingegaan worden op het product realisatiestrategie.
13>

Binnen het actieve grondbeleid zullen innovatieve vormen om tot realisatie te komen worden onderzocht. In dit kader zullen ook de mogelijkheden van de Gemeente Breda met betrekking tot vastgoed¹³ en beheerexploitaties in beeld worden gebracht.
15>

Achtergrond van de Bredase keuze omtrent de te voeren grondpolitiek

Diverse gemeenten hebben ervoor gekozen om het roer radicaal om te gooien en hun actieve grondpolitiek te verlaten en grond- en vastgoedportefeuille af te bouwen. Dit is binnen de Gemeente Breda ook overwogen, maar de gemeente heeft er niet voor gekozen om een volledig faciliterende grondpolitiek te gaan voeren. Daar liggen de volgende overwegingen aan ten grondslag:

- 14>
- a. Bepaalde ruimtelijke en maatschappelijke doelstellingen kunnen het risico waard zijn om actief grondbeleid te overwegen;
 - b. Bij een volledig faciliterend grondbeleid is de kans groot dat de marktpartijen de zogeheten 'krenten uit de pap halen' waardoor niet de gewenste ruimtelijke ontwikkeling in zijn volledigheid wordt uitgevoerd;
 - c. Ook bij faciliterend grondbeleid loopt de gemeente, in beperktere mate, een financieel risico;
 - d. De gemeente vindt het belangrijk om haar regiefunctie over de stedelijke ontwikkeling zoveel als mogelijk is te behouden. Dit hoeft niet automatisch actief grondbeleid te betekenen, maar dat is afhankelijk van een afweging van de diverse belangen;
 - e. Een groot deel van de ontwikkellocaties die tot 2020/2023 in het ontwikkelperspectief van de Structuurvisie Breda 2030 voorzien zijn, zijn al in handen van de gemeente en/of marktpartijen;
 - f. De rol van diverse marktpartijen in de gebiedsontwikkeling, waaronder met name de corporaties, is de afgelopen jaren beperkter geworden.

¹³ De vastgoedexploitatie betreft het realiseren en ontwikkelen van gebouwen. De beheerexploitatie betreft de daadwerkelijk exploitatie van dit gebouw (verhuur) vanaf het moment van aankoop tot het moment van verkoop/herontwikkeling.

- De raad heeft middels het Préadvies Nota Grondbeleid haar bevindingen aan het college mee gegeven. De Gemeente Breda wil per locatie/gebiedsontwikkeling een zuivere afweging maken over de inzet van het grondbeleidsinstrumentarium waarvan actief verwerven er één is (zie ook 5.7). Die afweging dient periodiek op houdbaarheid te worden bezien. Bij deze afweging speelt
- 14> met name een rol in hoeverre de gemeente het wenselijk vindt dat zij de regie kan voeren over deze ontwikkeling in combinatie met de risico's die dat met zich mee brengt. Het streven is er naar om de risico's voor de Gemeente Breda die samen hangen met de gebiedsontwikkeling zoveel mogelijk te beperken. Dit geldt overigens niet alleen voor de gemeentelijke locaties, maar ook bij particuliere ontwikkelingen. Het beperken van risico's kan echter op zeer veel manieren. Zonder uitputtend te zijn, zijn in figuur 6 diverse maatregelen benoemd voor de gemeente om de risico's te beperken en te beheersen:

1 en 5> ► Figuur 6 Maatregelen ten behoeve van risicobeperking en risicobeheersing bij gebiedsontwikkeling

Maatregelen in het kader van risicobeperking en risicobeheersing bij gebiedsontwikkeling

- De keuze van het grondbeleid. Met name proactief grondbeleid kan met veel risico's omgeven zijn vanwege het ontbreken van concrete planvorming. Proactief grondbeleid ligt dan ook niet zozeer voor de hand;
- Kleinschalig en gefaseerd ontwikkelen, oftewel organisch ontwikkelen;
- Actief risicomanagement op zowel gemeentelijke ontwikkelingen als particuliere ontwikkelingen;
- De consequenties inzichtelijk maken van (de besluitvorming over) particuliere ontwikkelingen voor de gemeentelijke ontwikkelingen;
- Voldoende weerstandsvermogen om de risico's die verband houden met zowel de particuliere als gemeentelijke ontwikkelingen op te kunnen vangen etc.

Zowel het risicomanagement bij particuliere grondexploitaties en de verantwoording over de gemeentelijke en particuliere grondexploitaties (de 'vinger aan de pols') zal een prominenter rol gaan spelen de aankomende jaren. In hoofdstuk 4 wordt hier nader op ingegaan.

2.6 Regionale samenwerking

De Gemeente Breda werkt in diverse netwerkverbanden samen met omliggende Brabantse gemeenten op diverse terreinen, zoals wonen, ruimtelijke ordening, verkeer en vervoer, milieu en economische zaken:

- BrabantStad is het stedelijk netwerk van de vijf grote Brabantse steden; Breda, Eindhoven, Helmond, 's-Hertogenbosch en Tilburg en de provincie Noord-Brabant. Samen werken deze overheden aan een sterk internationaal concurrerend en duurzaam groeiend stedelijk netwerk;
- Regio West-Brabant is het samenwerkingsverband tussen 18 West-Brabantse gemeente en het Zeeuwse Thoolen. De gemeenten werken samen op een aantal beleidsterreinen, zoals economie en arbeidsmarkt, mobiliteit, duurzaamheid, welzijn, zorg, onderwijs, ruimtelijke ontwikkelingen en wonen;
- BOEL is het samenwerkingsverband tussen Breda en haar buurgemeenten Oosterhout en Etten-Leur.

- Op het gebied van het grondbeleid wordt op beperkte schaal met andere gemeenten samen gewerkt. Zo heeft bijvoorbeeld in het kader van de actualisatie van de grondprijzen uitwisseling van informatie plaats gevonden met de gemeente Etten-Leur en Oosterhout.
- De Gemeente Breda heeft de ambitie om de samenwerking op het gebied van het grondbeleid verder vorm te geven. Enerzijds middels kennisuitwisseling en intervisie over dit onderwerp, maar ook door mogelijk beschikbare expertise binnen de Gemeente Breda aan andere gemeenten ter beschikking te stellen. Daarnaast behoort participatie van de Gemeente Breda tot de mogelijkheid in grondexploitaties die de gemeentegrens van Breda overschrijden.
- 18>

Ook staat de Gemeente Breda open voor participatie van andere gemeenten in bepaalde grondexploitaties van de Gemeente Breda.

Te allen tijde houdt de gemeente hierbij oog voor de risico's die daarmee samenhangen

Grondbeleidinstrumentarium

3.1 Inleiding

Voorliggend hoofdstuk gaat in op het grondbeleidinstrumentarium wat de gemeente in kan zetten bij de door haar te voeren grondpolitiek. Dit is het instrumentarium waar de gemeente gebruik van kan maken om de realisatie van gebiedsontwikkelingen mede mogelijk te maken en hier ook invloed op uit te kunnen oefenen. Het grondbeleidinstrumentarium bevat zowel publiekrechtelijk als privaatrechtelijk instrumentarium.

De realisatiestrategie is het product waarin de Gemeente Breda mede vast legt welke grondbeleidinstrumentarium zij in wil zetten om een ontwikkeling uit te kunnen voeren (zie hoofdstuk 5). De grondposities zijn voor veel projecten al in handen van gemeente en/of marktpartijen. Dit kan de inzet van het instrumentarium daarmee al deels bepalen.

In voorliggend hoofdstuk wordt eerst ingegaan op het grondbeleidinstrumentarium wat ingezet kan worden bij actief grondbeleid. Daarna wordt ingegaan op het grondbeleidinstrumentarium in relatie tot faciliterend grondbeleid. Tot slot zal ingegaan worden op de interne leveringen die binnen de gemeente plaats vinden en de rol van de gemeentelijke Stadsmakelaar.

3.2 Grondbeleidinstrumentarium bij actief grondbeleid

In figuur 7 zijn de diverse fasen van een gebiedsontwikkeling weergegeven. Bij actief grondbeleid is de gemeente degene die de haalbaarheid van het planinitiatief onderzoekt en nadat de haalbaarheid is aangetoond haar verwervingsinstrumentarium zal inzetten om de beschikking te krijgen over de benodigde gronden. Tijdens de fase van de planontwikkeling zal de gemeente middels 'marktselectie' op zoek gaan naar een geschikte marktpartij die het bouwplan kan en wil ontwikkelen. In de koopovereenkomst wordt de verkoop van de gemeentegrond, en bijbehorende condities, aan de marktpartij vastgelegd. Als de planontwikkeling is afgerond realiseert de marktpartij het bouwplan en de gemeente de omliggende openbare ruimte¹⁴. Bij actief grondbeleid verhaalt de gemeente de door haar te maken kosten middels de verkoop van zogeheten bouwrijpe grond.

► Figuur 7: Fasen gebiedsontwikkeling en de inzet van het instrumentarium bij actief grondbeleid



¹⁴ In werkelijkheid kan het proces en de rol van marktpartij en gemeente, zoals vastgelegd in het schema en bijbehorende beschrijving, afwijken. Zo kan de gemeente al de beschikking hebben over de gronden, kan de planontwikkeling gezamenlijk opgepakt worden door gemeente en marktpartij etc.

3.2.1 Verwervingsinstrumentarium

De Gemeente Breda kan de onderstaande verwervingsinstrumenten inzetten om de beschikking te krijgen over de benodigde gronden. Deze instrumenten kan de gemeente ook inzetten ter ondersteuning van faciliterend grondbeleid, oftewel ten behoeve van een ontwikkeling van een derde:

- **Minnelijke verwerving:** Minnelijke verwerving is het op minnelijke, niet gedwongen, wijze in eigendom verkrijgen van grond. Oftewel in overleg met de eigenaar wordt verworven. Aangezien op voorhand niet altijd duidelijk is of minnelijke verwerving ertoe zal leiden dat (tijdig) de beschikking kan worden verkregen over de grond kan de gemeente gelijktijdig navolgende twee instrumenten inzetten.
- **Gemeentelijk voorkeursrecht:** De gemeente kan middels de Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg) een voorkeursrecht vestigen op gronden en panden. Bij voorgenomen verkoop zal de eigenaar in dat geval de onroerende zaak eerst aan de gemeente te koop moeten aanbieden¹⁵. Om het voorkeursrecht in stand te kunnen houden moet de gemeente de planvorming actief aanpakken en de wettelijke termijnen in acht nemen.
- **Onteigening:** Onteigenen is een manier van gedwongen eigendomsontneming door de gemeente in het algemeen belang. Onteigening biedt de gemeente de mogelijkheid tot verwerving van grond die niet op minnelijke wijze of met behulp van het gemeentelijk voorkeursrecht kan worden verworven en vindt plaats op grond van de Onteigeningswet.

Met name bij de ontwikkeling van grote woningbouwgebieden aan de rand van de stad, heeft de Gemeente Breda in het verleden gebruik gemaakt van de Wvg en de Onteigeningswet. Aangezien de woningmarkt ingrijpend is gewijzigd en nu vooral kleinere locaties en beperkte hoeveelheden worden ontwikkeld, is de toepassing van deze twee instrumenten op grote schaal niet meer nodig.

17> De Gemeente Breda hanteert het beleid dat met het inzetten van de Wvg en de Onteigeningswet terughoudend wordt omgegaan. Per project wordt bekeken of de inzet van dit instrumentarium noodzakelijk is. Op dit moment zijn deze instrumenten voornamelijk nuttig ter ondersteuning van wijkontwikkeling/herstructurering of voor de realisatie van openbare ruimte.

De vaststelling van het aankoopprogramma is een bevoegdheid van de raad. De rollen van de raad en het college in relatie tot het onteigeningsplan en het vestigen van een voorkeursrecht zijn weergegeven in de samenvatting in paragraaf 5.7.

3.2.2 Marktselectie

De uitgifte van grond kan plaats vinden aan marktpartijen of via collectief of individueel particulier opdrachtgeverschap (respectievelijk CPO of PO).

Selectie marktpartijen

Bij de selectie van een marktpartij zijn de volgende zaken van belang. De marktpartij moet in staat zijn om de voorziene bouwplanontwikkeling tot een goed einde te brengen. Dit betekent dat de partij moet beschikken over voldoende kennis en ervaring op het gebied van soortgelijke opgaven. Daarnaast zal de partij de benodigde financiële armslag (zowel liquiditeit als solvabiliteit) moeten hebben. Bij de selectie wordt de invulling van bestaande verplichtingen door de gemeente in het oog gehouden¹⁶.

¹⁵ Het voorkeursrecht is een passief instrument. De gemeente zal moeten afwachten of grondeigenaren hun grond aanbieden aan de gemeente.

¹⁶ Bouwclaims e.d.

Binnen de Gemeente Breda wordt regelmatig met een prijsvraag of tender gewerkt om een marktpartij te selecteren. Daarbij worden marktpartijen in de gelegenheid gesteld een ruimtelijk plan in te dienen met een bijbehorend grondbod. Aan de hand van vooraf vastgestelde criteria en bijbehorende wegingsfactoren, kan op deze wijze de partij geselecteerd worden die het meest geschikt is om de bouwplanontwikkeling te realiseren.

Het college van de Gemeente Breda stelt vast welke marktpartij in de gelegenheid wordt gesteld om het bouwplan te ontwikkelen (de zogeheten aspirant realisator).

Na verder uitwerking van het bouwplan en de vaststelling van de voor het project specifieke voorwaarden wordt de koopovereenkomst opgesteld.

(Collectief) Particulier Opdrachtgeverschap

Naast de uitgifte aan marktpartijen vindt uitgifte plaats aan CPO's en individuele particulieren (PO). De uitgifte aan CPO's vindt plaats op basis van een zogenaamd kavelpaspoort¹⁷. De uitgifte van kavels aan individuele particulieren vindt plaats op basis van verkoopinformatiepakketten en verloopt via de Stadsmakelaar Breda.

Voor beide categorieën geldt dat bij het opstellen van de contracten rekening wordt gehouden met eindtermijnen ('exitmomenten'). Op het moment dat de beoogde koper van de grond na verloop van tijd zijn verplichtingen door afname niet nakomt, kan de overeenkomst worden ontbonden en kan een nieuwe partij worden gezocht.

3.2.3 Gronduitgifte

Contracteren

De verkoop van de grond van de gemeente aan een marktpartij wordt vastgelegd in een koopovereenkomst. Bij complexere projecten wordt ook wel eens gebruik gemaakt van een samenwerkingsovereenkomst waar één of meerdere koopovereenkomsten aan verbonden kunnen zijn.

Bij actief grondbeleid sluit de Gemeente Breda koopovereenkomsten met marktpartijen op basis van de Algemene Verkoopvoorwaarden Gemeente Breda 2008, waarin standaard leveringsvoorwaarden zijn opgenomen. In de koopovereenkomst worden de Algemene Verkoopvoorwaarden voor zover nodig van toepassing verklaard en/of aangevuld of aangepast aan de specifieke eisen van de ontwikkeling. De Algemene Verkoopvoorwaarden 2008 zullen in 2014-2015 worden geëvalueerd en waar nodig worden aangepast vanwege de gewijzigde marktomstandigheden en gewijzigde regelgeving en jurisprudentie.

De bevoegdheid tot het sluiten van de koopovereenkomst ligt bij het college. Zowel bij de realisatie van een ontwikkeling via faciliterend als actief grondbeleid is contractering maatwerk.

De Gemeente Breda kan nadere eisen stellen aan de bouwplanontwikkeling bij een grondverkoop bovenop de bestaande wet- en regelgeving. Dit zijn bijvoorbeeld eisen op het gebied van duurzaamheid, kwaliteit of de oude GIW-garantie. Dit kan zowel bij een actieve of faciliterende rol.

Naast dat de gemeente hiermee in strijd met de wet kan handelen, kan op grond van de Europese aanbestedingsregelgeving de gemeente hierdoor onder omstandigheden aangemerkt worden als 'verkapte' opdrachtgever, waardoor het door de marktpartij te realiseren

¹⁷ In een kavelpaspoort worden de kaders vastgelegd waarbinnen het CPO haar bouwplan kan ontwikkelen.

bouwplan kan worden aangemerkt als overheidsopdracht en als zodanig moet worden aanbesteed. Dit is het geval als aan drie voorwaarden wordt voldaan:

1. sprake is van een rechtstreeks economisch belang van de gemeente;
2. sprake is van een juridisch afdwingbare bouwplicht en
3. eisen gesteld worden die het publieke kader te buiten gaan.

Vanwege de mogelijke financiële en juridische (aanbestedings-) consequenties is de Gemeente Breda zeer terughoudend in het stellen van nadere eisen aan de bouwplanontwikkeling. Indien de gemeenteraad nadere eisen wil stellen aan een bouwplanontwikkeling dan zullen in bijbehorend voorstel de juridische en financiële consequenties in beeld worden gebracht.

Erfpacht

De Gemeente Breda heeft, naast het verkopen van gronden, ook de mogelijkheid grond uit te geven in erfpacht. Sinds de jaren negentig is het beleid van de Gemeente Breda dat zij de voorkeur geeft aan verkoop boven erfpacht¹⁸.

15> Onlangs is de meerwaarde van de toepassing van erfpacht ter bevordering van de realisatie van projecten opnieuw onderzocht. Uit dit onderzoek is naar voren gekomen dat erfpacht een toegevoegde waarde kan hebben bij de uitgifte van bedrijventerrein en tijdelijk gebruik¹⁹. Het toepassen van erfpacht blijft beperkt tot incidentele gevallen.

Grondprijsbeleid

Het grondprijsbeleid is vastgelegd in de kaderbrief grondprijzen en de brochure grondprijzen van de Gemeente Breda (zie ook hoofdstuk 5). Uitgangspunt bij het bepalen van de uitgifte-prijzen voor gronden in de Gemeente Breda is een marktconforme en transparante benadering. De grondprijzen voor de bereikbare huurwoningen en MGE-woningen²⁰ die door de drie alliantiepartners worden gerealiseerd, zijn gebaseerd op de afspraken die zijn vastgelegd in de 'Herijkte alliantie 2011 t/m 2014'²¹. In artikel 1.4.2. van de 'Herijkte alliantie' is als uitgangspunt geformuleerd, dat voor deze woningen een marktconforme grondprijs wordt gehanteerd. De in de 'Herijkte alliantie' vastgelegde grondprijzen zijn nog van toepassing tot en met 31 december 2014.

Dit betekent dat met de drie alliantiepartners nieuwe afspraken gemaakt moeten worden over de grondprijzen. Daarbij dient de wet- en regelgeving omtrent staatssteun en DAEB²² in acht te worden genomen.

De 'Mededeling van de Commissie betreffende staatssteunelementen bij de verkoop van gronden en gebouwen door openbare instanties' bevat een procedure waarmee de lidstaten de verkoop van gronden en gebouwen zodanig kunnen behandelen dat staatssteun vanzelf uitgesloten is. Dit is mogelijk middels twee procedures, namelijk door de verkoop van grond en gebouwen middels een onvoorwaardelijke biedprocedure of middels taxatie door een onafhankelijke deskundige, waarbij de aldus vastgestelde marktprijs de minimale aankoop-prijs is die kan worden overeengekomen zonder dat staatssteun verleend wordt.

18 De motivatie hierbij is dat bij verkoop de waardestijging van de grond ten goede komt aan de burger en de financierbaarheid makkelijker is.

19 Bijvoorbeeld bij de realisatie van 'tijdelijke' studentenhuysvesting.

20 MGE = Maatschappelijk Gebonden Eigendom

21 Gemeente Breda, Laurentius, Singelveste AlleeWonen en Wonen Breburg, Herijkte alliantie 2011 t/m 2014, 'Prestatieafspraken', 12 juli 2011.

22 DAEB = Diensten van Algemeen Economisch Belang bevinden zich op het grensvlak tussen publieke belangen op nationaal en decentraal niveau en de regels van de interne markt.

Op grond van jurisprudentie is duidelijk geworden dat het de gemeente niet is toegestaan om in het verleden met marktpartijen gemaakte (contractuele) grondprijfsafspraken in haar nadeel te wijzigen, aangezien dat ongeoorloofde staatssteun kan betreffen. Dit is zelfs het geval indien duidelijk is dat de in het verleden overeengekomen grondprijzen momenteel niet meer marktconform is. Het fluctueren van de markt behoort tot het reguliere ondernemersrisico van marktpartijen. Het geheel of gedeeltelijk overnemen van deze risico's door het instemmen met het aanpassen van contractuele afspraken kan onder omstandigheden het risico van ongeoorloofde staatssteun meebrengen. De Gemeente Breda zal dan ook in beginsel niet in gaan op verzoeken van marktpartijen om over te gaan tot verlaging van een in een overeenkomst vastgelegde koopsom en/of daarmee samenhangende financiële voorwaarden.

3.3 Grondbeleidinstrumentarium bij faciliterend grondbeleid

Zoals uit figuur 8 blijkt zijn de fasen van gebiedsontwikkeling bij faciliterend grondbeleid gelijk aan die van actief grondbeleid²³. De rol die gemeente en de marktpartijen innemen is echter anders evenals het instrumentarium wat door de gemeente wordt ingezet om haar kosten te verhalen en regie te kunnen voeren op de gebiedsontwikkeling.

Indien een bouwplan van een particuliere partij niet past binnen het vigerende bestemmingsplan, zal dit initiatief beoordeeld worden via de gemeentelijke intakeprocedure. In deze procedure wordt het initiatief getoetst aan onder andere de programmatische, ruimtelijke en financiële kaders van de Gemeente Breda. Dit leidt tot een ambtelijk advies op grond waarvan het college een principebesluit neemt. Als het college een positief besluit neemt over het initiatief kan de haalbaarheid van het bouwplan verder onderzocht worden na het sluiten van een intentie-overeenkomst tussen de gemeente en de particuliere partij. Als het haalbaarheidsonderzoek leidt tot een positieve uitkomst voor zowel de gemeente als de particuliere partij en tevens overeenstemming wordt bereikt over het kostenverhaal kan een anterieure overeenkomst worden gesloten. Deze anterieure overeenkomst wordt ter kennisgeving aangeboden aan de raad bij de vaststelling van een bestemmingsplanwijziging door de raad. Mochten de gemeente en de particulier partij geen overeenstemming bereiken over de inhoud van de anterieure overeenkomst, dan beschikt de gemeente over de mogelijkheid tot het vast stellen van een exploitatieplan om zodoende haar kostenverhaal en locatie-eisen te regelen. De gemeente kan ook af zien van medewerking aan de ontwikkeling.

²³ In werkelijkheid kan het proces en de rol van de marktpartij en gemeente, zoals vastgelegd in het schema en bijbehorende beschrijving, afwijken. Zo kan de uitvoering van de openbare ruimte door de gemeente worden uitgevoerd als dit als zodanig is overeengekomen met de marktpartij.

► Figuur 8: Fasen gebiedsontwikkeling en de inzet van het instrumentarium bij faciliterend grondbeleid



3.3.1 Anterieure overeenkomst

Op 1 juli 2008 is de Wet ruimtelijke ordening (Wro) in werking getreden. De grondexploitatie-wet is een onderdeel van deze Wro (afdeling 6.4) en met name ingesteld om aan de gemeente bij particuliere ontwikkelingen een goede regeling voor kostenverhaal, binnenplanse verevening en het stellen van locatie-eisen te bieden. Als sprake is van een bouwplan in het kader van artikel 6.2.1 Bro²⁴ en ten behoeve van dit bouwplan een ruimtelijk plan²⁵ moet worden vastgesteld, heeft de gemeente de **plicht** om kosten te verhalen. De gemeente kan dit op twee manieren organiseren. Door het sluiten van een anterieure overeenkomst met de particuliere partij, waarbij het kostenverhaal wordt verzekerd en eventuele locatie-eisen en fasering worden vastgelegd, of door gelijktijdig met het vast stellen van het ruimtelijke plan een exploitatieplan vast te laten stellen.

In de Nota Grondbeleid 2008 heeft de Gemeente Breda de voorkeur uitgesproken om de kosten via het privaatrechtelijke spoor van de anterieure overeenkomst te verhalen. Als dat niet mogelijk is worden de kosten verhaald via het publiekrechtelijke spoor, oftewel middels het vaststellen van een exploitatieplan. Deze lijn is bij de implementatie van de grondexploitatie-wet binnen de Gemeente Breda opnieuw bestendigd²⁶. Bij de implementatie is tevens het besluit genomen om ook gebruik te maken van de mogelijkheid om locatie-eisen en regels omtrent de woningbouwcategorieën te kunnen stellen bij particuliere ontwikkelingen.

- 27> Het sluiten van overeenkomsten door de Gemeente Breda is een bevoegdheid van het college. Strikt genomen hoeft een anterieure overeenkomst pas definitief te zijn gesloten op het moment dat de gemeenteraad, het ruimtelijk besluit neemt.

Het college wil de gemeenteraad de gelegenheid geven om voorafgaande aan het vaststellen van het ruimtelijk plan kennis te kunnen nemen van de inhoud van de anterieure overeen-

24 Bro = Besluit ruimtelijke ordening

25 Hiermee wordt bedoeld de vaststelling van een bestemmingsplan, wijziging van een bestemmingsplan, de afgifte van een projectomgevingsvergunning en het afwijken van de beheersverordening. Bij deze besluiten is een anterieure overeenkomst of exploitatieplan benodigd.

26 Bestuursvoorstel 33357 Implementatie Nieuwe Wet ruimtelijke ordening fase 3.

1 en 5> komst. Op die wijze kan de raad constateren of het kostenverhaal voldoende verzekerd is alvorens zij een besluit neemt tot vaststelling van het ruimtelijk plan. Tevens wordt de raad daarmee vooraf in staat gesteld om kennis te nemen van de risico's die samenhangen met de overeenkomst en voor zich te bepalen of deze acceptabel zijn. Daarom wordt als beleid vastgesteld dat (een) anterieure overeenkomst(en)²⁷ gelijktijdig met het besluit tot vrijgave van het ontwerp van het betreffende ruimtelijke plan²⁸ vertrouwelijk aan de raad ter beschikking word(t)(en) gesteld.

10> Het collegebesluit en het raadsvoorstel waarbij het ruimtelijke plan aan de raad wordt aangeboden, dient te voorzien in de informatiebehoefte van de raad. Hieronder wordt met name verstaan het geven van inzicht in de consequenties van de nieuwe ontwikkeling op andere ruimtelijke projecten (zowel van particuliere partijen als van de gemeente) in de stad. Om aan deze 1 en 5> informatiebehoefte te voldoen, zal worden gewerkt aan uniformering van de collegevoorstellen inzake anterieure overeenkomsten, waarin alle relevante elementen aan de orde komen.

21> Bij anterieure overeenkomsten is de rol van de raad bij de start van de ontwikkeling geregeld (kaderstellend). Daarmee is de uitvoering van het bouwplan echter nog niet verzekerd. De raad wordt vanaf het moment van vaststelling van het ruimtelijk plan periodiek op de hoogte gehouden van de voortgang van de ontwikkelingen die via anterieure overeenkomsten zijn 2 en 13> gefaciliteerd. Deze informatievoorziening zal onderdeel uit gaan maken van de informatievoorzieningscyclus zoals beschreven in hoofdstuk 5 van deze nota, waarbij de particuliere ontwikkelingen ook betrokken worden in het MPG²⁹. Daar waar sprake is van majeure wijzigingen ten opzichte van de afspraken die vastgelegd zijn in de anterieure overeenkomst, zal het college de raad daarover tussentijds informeren.

Aandachtspunten bij een anterieure overeenkomst

Een goede regeling over onderstaande onderwerpen in de anterieure overeenkomst is wenselijk. Enerzijds om de financiële risico's voor de gemeente te beperken en anderzijds om de (tijdige) uitvoering van het bouwplan zoveel als mogelijk is te kunnen borgen.

- **Insolventie**
In iedere overeenkomst worden afspraken vastgelegd, mocht de particuliere partij haar financiële verplichtingen niet nakomen en/of de marktpartij in staat van faillissement komt te verkeren. De te maken afspraken zijn, zo veel als redelijkerwijs mogelijk is, 'faillissementsproof'. Bijzondere aandacht krijgen daarbij onder meer het betalingsmoment van verplichtingen en leveringsmoment van gronden maar ook het stellen van garanties en zekerheden.
- **Beëindigingsregeling**
De huidige marktomstandigheden kunnen met zich meebrengen dat marktpartijen sommige projecten niet (meer) van de grond krijgen binnen de afgesproken planning. Teneinde de regie te houden neemt de gemeente in elke overeenkomst een duidelijke planning en fasering met bijbehorende 'go/no go' momenten op. Indien de planning, al dan niet met uitstel, niet gehaald wordt, heeft de gemeente de mogelijkheid om de overeenkomst te beëindigen op basis van een contractueel geregelde 'exit'-regeling. De Gemeente Breda streeft ernaar te voorkomen dat planologische capaciteit langdurig onbenut blijft. Na verloop van een redelijke termijn na het sluiten van een anterieure overeenkomst moet de mogelijkheid bestaan voor de Gemeente Breda om onbenutte bestemmingsplancapaciteit 'terug te halen' teneinde kansrijke locaties elders in de stad te kunnen faciliteren.

²⁷ Anterieure overeenkomsten variëren van eenvoudig kostenverhaal tot complex. Het ter inzage leggen van de overeenkomsten zal zich beperken tot de projecten van enige omvang en belang (bijvoorbeeld tenminste 5 woningen).

²⁸ Bij wijziging van wet- en regelgeving, zoals de invoering van de Omgevingswet, zal een ander tijdig moment worden vastgesteld.

²⁹ MPG = Meerjarenperspectief Grondbeleid

- **Fasering & inrichting openbaar gebied**
Bij grotere ontwikkelingen is het vastleggen van de volgorde en fasering van de bouw van groot belang. Daartoe behoren ook afspraken over het tussentijds woonrijp maken van het gebied door de particulier partij. Op deze wijze bestaat zoveel mogelijk zekerheid dat bij het eventueel stilvallen van de ontwikkeling geen ongewenste situatie ontstaat voor omwonenden, kopers en gemeente.
- **Rolverdeling inrichting openbare ruimte**
Bij een faciliterend grondbeleid maakt de gemeente met de marktpartij afspraken over wie zorg draagt voor de aanleg van het openbaar gebied. Bij het maken van deze keuze zal de Gemeente Breda met name letten op de bijbehorende financiële en juridische risico's. Indien de Gemeente Breda besluit de aanleg zelf uit te voeren, dan zal vooraf een prijs en exploitatiebijdrage worden afgesproken. De betalingsregeling van de exploitatiebijdrage en de bijbehorende garanties maken in dat geval een belangrijk onderdeel uit van de overeenkomst. De risico's die dit voor de gemeente met zich mee brengt worden inzichtelijk gemaakt (zie hoofdstuk 4).
- **Zekerheden en garanties**
De Gemeente Breda vindt het verkrijgen van adequate zekerheden en garanties van marktpartijen zowel bij actief als bij faciliterend grondbeleid van groot belang. Dit niet alleen om het kostenverhaal te borgen, maar ook om de voortgang van projecten veilig te kunnen stellen en risico's voor de gemeente te kunnen afdekken. Het gaat daarbij om het borgen van zowel betalingsverplichtingen als uitvoerings- en leveringsplichten. In hoofdzaak zijn vier vormen van garanties en zekerheden te onderscheiden, die in bijlage 2 verder zijn uitgewerkt, namelijk:
 1. bankgarantie
 2. recht van hypotheek en/of pand
 3. concerngarantie
 4. waarborgsom

De gemeente vraagt met name zekerheid voor de exploitatiebijdrage, de inrichtingsverplichtingen voor het openbaar gebied en voor de koopsommen van de te leveren gronden. De Gemeente Breda is zich bewust van het spanningsveld tussen enerzijds het stellen van zekerheden en garanties en anderzijds de haalbaarheid van een project. Dit spanningsveld is sinds het intreden van de crisis in 2008 toegenomen. Het stellen van zekerheden en garanties heeft voor marktpartijen een negatieve invloed op hun financieringsruimte en liquiditeit. Daarnaast zijn aan de meeste vormen van garanties/zekerheden kosten verbonden. Afhankelijk van de aard en omvang kunnen deze weer rechtstreeks verband hebben met de financiële draagkracht van een marktpartij om het project van de grond te krijgen. Tegelijkertijd geeft het niet kunnen verstrekken van bepaalde garanties, de gemeente een indicatie dat de financiële mogelijkheden en positie van de tegenpartij wellicht onvoldoende zijn om überhaupt een overeenkomst mee te sluiten.

De Gemeente Breda zal ten aanzien van het stellen van zekerheden van garanties nadrukkelijk oog houden voor het creëren van een redelijke balans. Hetgeen echter niet betekent dat private risico's mogen worden afgewenteld op publieke middelen. Het ontbreken van voldoende zekerheden bij toepassing van faciliterend grondbeleid zal dan ook onder omstandigheden met zich meebrengen dat vast moet worden gesteld dat het kostenverhaal onvoldoende 'anderszins is verzekerd' en dientengevolge niet kan worden volstaan met het sluiten van een anterieure overeenkomst.

Ten behoeve van het uniformeren van zekerheden en garanties wordt onderzocht of het

mogelijk is te komen tot modellen van hypotheekakten, bankgaranties en concerngaranties c.q. hoofdelijke aansprakelijkheidsverklaringen.

3.3.2 Exploitatieplan

Indien de gemeente een ruimtelijk plan wil vaststellen, maar nog niet met alle grondeigenaren een anterieure overeenkomst heeft gesloten, dan zal de raad gelijktijdig met het ruimtelijke plan een exploitatieplan moeten vast stellen om de kosten te verhalen of van de planontwikkeling af moeten zien. Het exploitatieplan biedt de mogelijkheid tot publiekrechtelijk kostenverhaal en het vastleggen van locatie-eisen, woningbouwcategorieën en de fasering.

Een exploitatieplan bevat in ieder geval een kaart van het exploitatiegebied, een omschrijving van werken en werkzaamheden en een exploitatieopzet. Ten aanzien van deze exploitatieopzet gaat de wet uit van de fictie dat de gemeente als enige exploitant optreedt.

De mogelijkheden tot kostenverhaal zijn beperkter dan bij een anterieure overeenkomst. De exploitatiebijdrage wordt geïnd door bij de omgevingsvergunning een voorschrift op te nemen tot het betalen van de exploitatiebijdrage. De gemeente heeft hiermee geen zekerheid over de realisatie en over het moment van betaling aangezien zij de aanvraag van de omgevingsvergunning en de bouw van het bouwplan niet via het exploitatieplan kan afdwingen.

Indien sprake is van een negatief saldo van het vastgestelde exploitatieplan (zowel direct als bij herziening) dient de gemeente zelf ten laste van de algemene middelen in de dekking van het negatieve resultaat te voorzien. De gemeenteraad van de Gemeente Breda zal in beginsel geen exploitatieplan vaststellen indien vooraf duidelijk is dat sprake is van een negatief saldo. Het is aan de raad om te bepalen of zij een ontwikkeling dusdanig maatschappelijk relevant vindt, dat dit een bijdrage vanuit de gemeente zou kunnen rechtvaardigen om het tekort af te kunnen dekken³⁰.

3.4 Interne leveringen; aan- en verkoop gronden en gebouwen

De Gemeente Breda beschikt over een voorraad gronden en gebouwen. Binnen de Gemeente Breda zijn diverse afdelingen aanwezig die zeggenschap hebben over gronden en gebouwen. Het beheer van gemeentelijke gebouwen, die de gemeente in permanent beheer heeft, is hoofdzakelijk³¹ ondergebracht bij de afdeling Vastgoedbeheer van de directie Beheer. Het openbaar gebied is ondergebracht bij de afdeling Wijkzaken van de directie Beheer. Bij het Grondbedrijf zijn de gronden en gebouwen ondergebracht die de gemeente in portefeuille heeft met het oog op ontwikkeling. Het Grondbedrijf is geen aparte afdeling, maar een administratieve eenheid waar de taken van de gemeente zijn ondergebracht vanuit haar rol als ondernemer op het gebied van actief grondbeleid. Het Grondbedrijf vormt een onderdeel van de afdeling Vastgoed Ontwikkeling.

Het Grondbedrijf verzorgt het aan- en verkopen van gebouwen en gronden ten behoeve van de gemeente. Sinds het begin van de huidige crisis ligt de nadruk op verkopen en worden er niet of nauwelijks nog gronden aangekocht ten behoeve van het Grondbedrijf. Daarnaast treedt het Grondbedrijf voor de andere afdelingen en directies faciliterend op als makelaar en juridisch procedureel begeleider bij aan- en verkopen van gebouwen en gronden ten behoeve van deze afdelingen.

Om het verkopen en verhuren van gebouwen en gronden van de gemeente zo effectief en professioneel mogelijk vorm te geven is de Stadsmakelaar Breda in het leven geroepen, waarover hierna meer.

³⁰ Let wel: bij deze afweging vormt staatssteun een aandachtspunt.

³¹ Exclusief bijvoorbeeld gebouwen ATEA en parkeergarages.

De volgende kaders ('spelregels') zijn binnen de gemeente van toepassing:

- indien een gemeentelijk gebouw haar functie verliest, wordt het via de Stadsmakelaar verkocht. Het positieve of negatieve resultaat³² wat verbonden is aan de verkoop van het gemeentelijke gebouw wordt overgedragen aan de algemene middelen. Over de vrijkomende middelen wordt middels een raadsbesluit beslist³³.
Zoals in hoofdstuk 4 nader is toegelicht, geldt voor de verkoopresultaten die betrekking hebben op de 'voorraad panden en gronden' van het Grondbedrijf dat deze eerst gesaldeerd worden met de andere onderdelen van het Grondbedrijf en vervolgens afgedragen worden aan de algemene middelen. Het resultaat van het Grondbedrijf wordt gevormd door drie onderdelen, namelijk het resultaat van de grondexploitaties, de voorraad panden en gronden en de algemene kosten.

Voordat het gemeentelijk gebouw of eigendom in de verkoop wordt gebracht, wordt geïnventariseerd of er binnen andere afdelingen van de gemeente interesse is om het betreffende gebouw of eigendom over te nemen. Is dat het geval dan wordt dit gebouw of eigendom intern tegen boekwaarde overgedragen.
- de uitgifte van bouwrijpe grond ten behoeve van maatschappelijke voorzieningen vindt plaats tegen kostprijs.

Stadsmakelaar Breda

Stadsmakelaar Breda is sinds drie jaar hét (digitale) vastgoedloket van de Gemeente Breda voor de verkoop en verhuur van onroerende zaken waar vraag en aanbod bij elkaar worden gebracht.

Binnen het team van de Stadsmakelaar werken medewerkers van het Grondbedrijf, Ruimte en Vastgoedbeheer³⁴ samen om de bedrijven, instellingen en burgers van Breda zo goed mogelijk van dienst te zijn. Zo worden woningen, bedrijfsruimte, gemeentelijk maatschappelijk vastgoed, bouwgrond voor particulier opdrachtgeverschap en snippergroen te koop aangeboden. Daarnaast worden kantoorruimte, bedrijfsruimte en gemeentelijk maatschappelijk vastgoed te huur aangeboden en landbouwgrond verpacht.

16> Voorafgaande aan het afstoten van maatschappelijk vastgoed wordt eerst een zorgvuldig intern afwegingsproces doorlopen³⁵. Daarbij wordt bezien of het object binnen afzienbare termijn voor andere onderdelen van de gemeentelijke organisatie en/of maatschappelijke doelen mogelijkheden kan bieden. Ook de mogelijke onbedoelde effecten, zoals het mogelijk vertrekken van huurders vanuit nabij gelegen gemeentelijke objecten, worden daarbij in beeld gebracht. Indien het object niet nodig is voor stedelijke en/of maatschappelijke opgaven wordt het object zowel intern, door de eigen taxateurs, als extern door een onafhankelijke externe deskundige, getaxeerd. De Stadsmakelaar Breda zal het object vervolgens zo efficiënt mogelijk in de markt zetten. De makelaar adviseert daarbij over de binnengekomen biedingen. De besluitvorming over de uiteindelijke verkoop is voorbehouden aan het college. Ten aanzien van een deel van de voorraad panden en gronden van het Grondbedrijf wordt overwogen om deze te verkopen. Daartoe zal in 2014 een 'verkoopprogramma' worden aangeboden (zie ook hoofdstuk 4 en 5) aan de raad.

32 Koopsom verminderd met de boekwaarde en de verkoopkosten.

33 Zie bijvoorbeeld het raadsbesluit inzake het afstoten van gemeenschapshuizen.

34 In nauw overleg en samenwerking met de NV BrIM

35 Voorafgaande aan het collegebesluit komt het afstoten van ieder object aan de orde bij de MT's van de drie directies. Het verkoopprogramma wordt vastgesteld door de raad.

Financiële sturing en beheersing

4.1 Inleiding

Het voeren van zowel actief als faciliterend grondbeleid heeft financiële consequenties voor een gemeente. Voordat ingegaan wordt op deze financiële consequenties, worden eerst de organisatieprincipes beschreven in relatie tot de sturing en beheersing van projecten (4.2). In voorliggend hoofdstuk wordt in 4.3 vastgelegd op welke wijze deze financiële consequenties in beeld worden gebracht bij actief grondbeleid en hoe de sturing en beheersing plaats vindt. In 4.4 worden dezelfde onderwerpen behandeld, maar dan voor faciliterend grondbeleid. Tot slot wordt in 4.5 het contractmanagement en dossierbeheer beschreven van de overeenkomsten die de gemeente aan gaat in het kader van bouwplanontwikkelingen.

Bij actief grondbeleid worden de financiële consequenties van dit actieve grondbeleid in beeld gebracht middels de grondexploitatie. Aan de grondexploitaties die de gemeente zelf voert, zijn in het BBV³⁶ richtlijnen opgenomen met betrekking tot de verslaglegging, zoals de verplichte paragraaf grondbeleid in de begroting en jaarrekening. Van het faciliterend grondbeleid is de sturing en beheersing tot op heden minder uitgewerkt. De Gemeente Breda heeft de ambitie om ook de financiële consequenties en risico's van faciliterend grondbeleid beter inzichtelijk te maken en te managen. In dit hoofdstuk zijn voor het faciliterend grondbeleid dan ook actiepunten opgenomen om dit te verbeteren.

4.2 Organisatieprincipes

De kern van sturing en beheersing van projecten is het realiseren van de gestelde ambities binnen vooraf gestelde kaders. Dit vereist het organiseren van een gezond krachtenveld tussen de verschillende betrokken belangen. Bij gebiedsontwikkeling gaat het dan met name om de belangen op het gebied van ruimtelijke ontwikkeling, Grondbedrijf en financiën.

In dit kader is tijdens de workshops met de raad ook gesproken over het principe van 'functionele tegendenkers'. In het Prêadvies van de raad wordt geadviseerd dit principe verder uit te werken. Het organisatorisch inbedden van de tegenspraak begint met het organisatorisch scheiden van belangen **binnen** het project. Door in algemene zin vanuit de verschillende betrokken disciplines 'tegenspraak' te organiseren, wordt voorkomen dat in de projectgroep teveel groepsdenken en tunnelvisie ontstaat. Daarmee komen risico's meer evenwichtig en beter in beeld en dit leidt tot meer aandacht voor beheersmaatregelen. Specifiek wordt hier gewezen op het verschil in de rol van projectmanager en planeconoom. De projectmanager is integraal verantwoordelijk voor de projectvoortgang. De planeconoom heeft een onafhankelijke verantwoordelijkheid voor de grondexploitatie. Het organisatorisch borgen, van met name de onafhankelijke rol van de planeconoom, wordt nog verder uitgewerkt.

Een ander relevant organisatieprincipe is het 'meer-ogen-principe'. Hierbij staat centraal om ook **buiten** het project tegenspraak te organiseren, met name in de vorm van advies en screening van de besluitvormingsdocumenten. In de voorbereiding van de besluitvorming is deze rolverdeling zichtbaar in de screening van de voorstellen³⁷. Hierbij worden voorstellen eerst vanuit de directie getoetst op financiële consequenties door de (project)controller. Vervolgens worden de definitieve voorstellen op concernniveau nog gescreend door ondermeer concerncontrol, juridische zaken en bestuursadvies. Los van de genoemde besluitvormingstrajecten wordt het 'meer-ogen-principe' ook toegepast binnen de gemeentelijke planning en control cyclus. De (concern)controller heeft daarbij een onafhankelijke rol in de bewaking van de financiële kaders in brede zin.

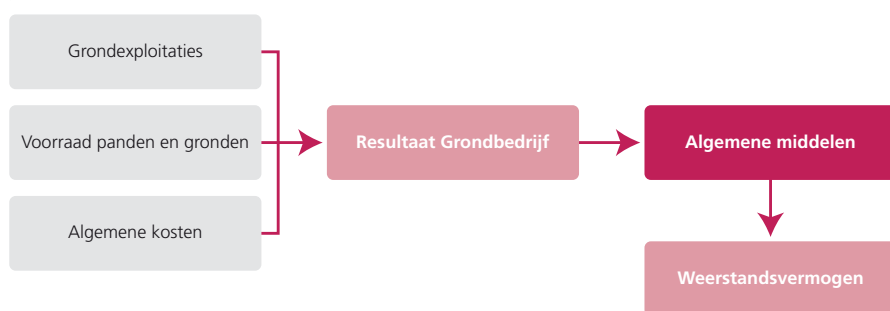
³⁶ BBV = Besluit Begroting Verantwoording

³⁷ De procesmatige uitwerking hiervan is onderwerp van het interne 'lean'-project. 'Verbeteren besluitvorming ruimtelijke projecten op het gebied van stedelijke programmering'.

4.3 Sturing en beheersing actief grondbeleid

Het Grondbedrijf van de Gemeente Breda is een administratieve eenheid waar de ondernemende taken zijn ondergebracht die behoren bij het actieve grondbeleid. Het Grondbedrijf is een onderdeel van de afdeling Vastgoed Ontwikkeling. Alle kosten en opbrengsten met betrekking tot grondtransacties en grondproductie in het kader van de ruimtelijke ontwikkelingen lopen via het Grondbedrijf. Het resultaat van het Grondbedrijf wordt gevormd door drie onderdelen, namelijk het resultaat van de grondexploitaties, de voorraad panden en gronden en de algemene kosten.

► Figuur 9: Opbouw resultaat Grondbedrijf en de relatie met de algemene middelen



Voor de uitvoering van de algemene kosten wordt in de begroting jaarlijks beschikbaar gesteld. Dit geldt ook voor de kosten van het tijdelijk beheer van de voorraad panden en gronden³⁸. Het resultaat van het onderdeel grondexploitaties is met name afhankelijk van tussentijdse winstnemingen, resultaten op het afsluiten van grondexploitaties en aanpassingen aan de voorzieningen. Deze zaken worden hierna toegelicht. Het resultaat op het onderdeel 'panden en gronden' wordt met name bepaald doordat de waarde van deze bezittingen (naar beneden) wordt bijgesteld en door de verkoopresultaten van onderdelen uit deze vastgoedportefeuille.

Het resultaat van het Grondbedrijf wordt in de begroting en jaarrekening opgenomen en toegevoegd aan de algemene middelen. Binnen de algemene reserve van de Gemeente Breda is een deel van de reserve bestemd om de risico's, en daarmee de mogelijke negatieve resultaten, die samen hangen met het voeren van grondbeleid op te kunnen vangen. Dit is het weerstandsvermogen ten behoeve van het Grondbedrijf.

Op het onderdeel 'grondexploitatie' en de 'voorraad panden en gronden' wordt hierna verder ingegaan. Vervolgens zal ingegaan worden op het bijbehorende risicomanagement.

4.3.1 Grondexploitatie

Een grondexploitatie is de financiële vertaling van het productieproces van bouwrijpe grond. Oftewel de kosten die verband houden met het aankopen, bouw- en woonrijp maken van de grond zijn in een grondexploitatie opgenomen, evenals de opbrengsten die samen hangen met de verkoop van deze bouwrijpe grond en eventuele subsidies. Deze kosten en opbrengsten worden in een grondexploitatie 'uitgezet in de tijd'. Rente, kosten- en opbrengstenstijging bepalen daarmee mede het resultaat van een grondexploitatie.

Een grondexploitatie is gebaseerd op een groot aantal aannames en het resultaat wordt met name bepaald door de drie 'value drivers' van de gebiedsontwikkeling, namelijk: Prijs, Programma en Planning. Naarmate de planontwikkeling vordert wordt het aantal aannames in de grondexploitatie steeds kleiner en vervangen door realisaties.

³⁸ De kosten, die met name worden bepaald door de rentelast over de boekwaarde van de voorraad, worden niet volledig gedekt door de inkomsten uit het tijdelijk beheer.

► Figuur 10: De fasen van het projectmatig werken in relatie tot de grondexploitatie



In figuur 10 zijn de fasen van het projectmatig werken in relatie gebracht tot de grondexploitatie. Tijdens de initiatieffase en het haalbaarheidsonderzoek is nog geen grondexploitatie op- en vastgesteld. Het budget voor de plankosten in deze fase wordt in de projectopdracht opgenomen. Het college stelt het haalbaarheidsonderzoek vast. Als het project haalbaar wordt geacht, zal het college aan de raad voorstellen om een voorbereidingskrediet te voteren om daarmee middelen beschikbaar te stellen voor de nadere uitwerking van het plan tot een voorlopig ontwerp. Als na afronding van het voorlopig ontwerp nog steeds sprake is van een haalbaar plan zal de grondexploitatie en het bijbehorende uitvoeringskrediet ter vaststelling aan de gemeenteraad worden aangeboden. Mocht tussentijds blijken dat het project niet haalbaar is, dan zullen de gemaakte kosten ten laste van het resultaat Grondbedrijf worden gebracht.

Herziening grondexploitatie

De grondexploitatie vormt na vaststelling het financiële kader waarbinnen een project moet worden gerealiseerd. De jaarschijf van de grondexploitatie wordt jaarlijks vrijgegeven door de raad bij de vaststelling van de begroting.

Twee maal per jaar worden de grondexploitaties herzien, namelijk per 1 juli en per 1 januari. Tijdens een herziening van een grondexploitatie worden:

- aannames vervangen door realisaties voor zover mogelijk;
- eerder gedane aannames nagelopen op realiteitsgehalte en bijgesteld;
- projectplanningen tegen het licht gehouden en bijgesteld.

De herziening van de grondexploitatie leidt tot een aangepast financieel beeld. De resultaten van de herzieningen worden opgenomen in de begroting (halfjaarherziening) en de jaarrekening (eindejaarserziening). Met de vaststelling van deze rapportages worden impliciet de wijzigingen in de grondexploitatie vastgesteld door de raad. Majeure afwijkingen worden afzonderlijk aan de raad voorgelegd middels een geactualiseerde realisatiestrategie (zie hoofdstuk 5). Bij majeure wijzigingen gaat het om grote afwijkingen in de eerder genoemde drie value drivers 'Prijs, Programma en Planning'.

Parameters

Om de grondexploitaties in de tijd te zetten, wordt gebruik gemaakt van parameters. Het gaat hierbij om de parameters rente, opbrengstenstijging en kostenstijging. De rente is gebaseerd op de interne rekenrente en wordt vastgesteld als onderdeel van de gemeentebegroting. In het MPG³⁹ wordt een analyse gegeven van de parameters opbrengsten- en kostenstijging en aangegeven of het al dan niet wenselijk is om deze parameters bij te stellen. Het college stelt de parameters vast naar aanleiding van de analyse in het MPG. Deze parameters worden gehanteerd in de jaarrekeningherziening en de daaropvolgende halfjaarherziening.

³⁹ MPG = Meerjarenperspectief Grondbeleid

Kostensoorten

In het BBV (artikel 63) is bepaald welke kosten mogen worden toegerekend aan grondexploitaties. Hierin is opgenomen dat alle **direct** toe te rekenen kosten voor de productie van bouwgrond moeten worden toegerekend aan de grondexploitatie. In de Gemeente Breda is de richtlijn dat direct toerekenbare kosten, kosten zijn zoals opgenomen in de kostensoortenlijst uit het Bro⁴⁰. Deze kostensoortenlijst is opgenomen in bijlage 3. Hiermee wordt qua toe te rekenen kosten aangesloten bij de Grondexploitatiewet. Dit betekent dat bijvoorbeeld de bouwkosten van maatschappelijke voorzieningen en de kosten van het permanente beheer van het openbaar gebied niet toegerekend mogen worden aan een grondexploitatie.

Bovenplanse kosten

Het BBV geeft de mogelijkheid om een redelijk deel van de **indirecte** kosten toe te rekenen aan de grondexploitatie. Indirecte kosten betreffen investeringen in de openbare ruimte die niet uitsluitend voor de nieuwe ontwikkeling worden gebruikt. Het gaat dan bijvoorbeeld om een ontsluitingsweg die niet alleen voor de nieuwe ontwikkeling gebruikt wordt, maar ook voor bestaande gebieden. In het raadsbesluit van 7 februari 2013 heeft de raad een standpunt ingenomen over de verantwoordings- en dekkingswijze van investeringen met een maatschappelijk nut en bovenplans karakter. Hierbij is besloten om de investeringen met maatschappelijk nut en met een bovenplans karakter niet meer toe te rekenen aan de grondexploitaties. Specifiek zijn benoemd: ecologische zones, kunstwerken, hoofdinfrastructuur en bijdragen aan maatschappelijk vastgoed. De dekking van deze bovenplanse investeringen vindt plaats vanuit de algemene middelen.

Het besluit van de raad heeft alleen betrekking op de grondexploitaties van de gemeente zelf en is niet van toepassing op het kostenverhaal bij faciliterend grondbeleid.

Voorzieningen negatieve planresultaten

Wanneer naar verwachting sprake is van een verliesgevende grondexploitatie schrijft het BBV voor dat hiervoor een voorziening gevormd dient te worden op het moment dat deze verliezen 'voorzienbaar en onafwendbaar zijn'. De afgelopen jaren is met name het vormen van deze voorzieningen voor verliesgevende grondexploitaties bepalend geweest voor de negatieve resultaten van het Grondbedrijf. De voorzieningen worden gevormd ten laste van het resultaat van het Grondbedrijf. Bij het afsluiten van een grondexploitatie wordt het negatieve resultaat ten laste van deze voorziening gebracht.

Verdiencapaciteit positieve planresultaten

Het positieve resultaat komt beschikbaar bij het afsluiten van de grondexploitatie of eventueel bij tussentijdse winstneming. Na het afsluiten van de grondexploitatie, komt het resultaat ten gunste van het resultaat van het Grondbedrijf.

Bij het bepalen van de benodigde omvang van het weerstandsvermogen is geen rekening gehouden met grondexploitaties die naar verwachting met een positief resultaat zullen worden afgesloten. Daarmee vormen de positieve grondexploitaties een extra buffer voor de risico's van deze exploitaties. Wanneer de risico's zich bij deze grondexploitaties gaan voordoen, zal eerst het positieve resultaat verminderen. Pas wanneer er sprake is van een negatief planresultaat is aanspraak op het weerstandsvermogen noodzakelijk.

Afsluiten grondexploitaties

Een grondexploitatie wordt afgesloten als het voorziene programma in zijn geheel is gerealiseerd. De resultaten van deze grondexploitaties komen ten gunste van het resultaat van het Grondbedrijf. Het kan voorkomen dat alle werkzaamheden zijn uitgevoerd en alleen

⁴⁰ De kostensoortenlijst is opgenomen in art. 6.2.3 t/m 6.2.5 van het Besluit ruimtelijke ordening.

nog sprake is van de verkoop van gronden. In dat geval kunnen deze restkavels overgeheveld worden naar de voorraad panden en gronden en wordt de grondexploitatie afgesloten.

Tussentijdse winstnemingen

In een aantal situaties zijn er mogelijkheden om op veilige wijze over te gaan tot tussentijdse winstneming bij grondexploitaties die nog niet aan het einde van hun looptijd zijn gekomen. Een veilige wijze wil zeggen dat alle nog te maken kosten en risico's gedekt kunnen worden uit de reeds gerealiseerde opbrengsten. Op tussentijdse winstnemingen zijn diverse spelregels van toepassing die nader toegelicht zijn in bijlage 4.

4.3.2 Voorraad panden en gronden

De voorraad panden en gronden bevat alle bezittingen met ontwikkelpotentie die (nog) niet zijn ondergebracht in grondexploitaties. Panden en gronden die de gemeente permanent exploiteert vallen hier niet onder. In de voorraad panden en gronden is een indeling in twee categorieën te maken:

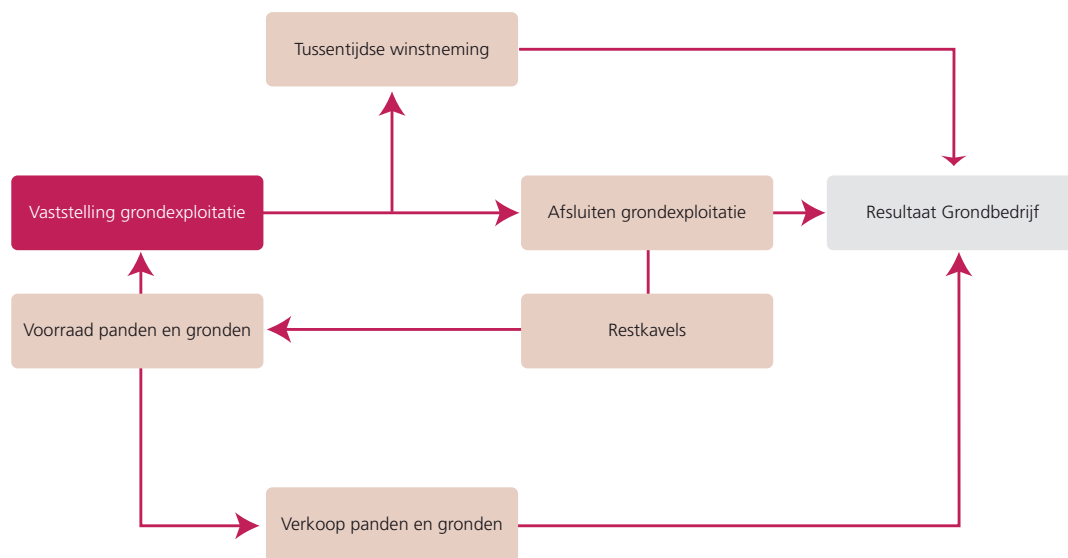
1. strategische bezittingen voor (met name) toekomstige ontwikkelingen;
2. af te stoten bezittingen die in het verleden zijn verworven voor ontwikkelingen die niet meer worden gerealiseerd, maar ook restkavels van afgesloten grondexploitaties.

De waardering van de portefeuille is gebonden aan de eisen van het BBV en mag de marktwaarde niet overstijgen. Vooruitlopend op de jaarrekening worden de panden en gronden gewaardeerd op basis van onafhankelijke taxaties en zo nodig afgewaardeerd. Mocht de marktwaarde hoger zijn dan de boekwaarde dan is waardering naar de hogere marktwaarde volgens de regelgeving niet toegestaan.

Bij vaststelling van een grondexploitatie worden benodigde 'panden en/of gronden' uit de voorraad tegen boekwaarde overgeheveld naar de grondexploitatie.

De afgelopen jaren is de portefeuille panden en gronden toegenomen doordat bezittingen vanuit beëindigde of uitgestelde ontwikkelingen zoals Woonakker en Bavel-Zuid zijn overgeheveld naar deze voorraad. De doelstelling is de portefeuille terug te brengen tot de gronden die benodigd zijn voor toekomstige ontwikkelingen. In 2014 zal aan de raad, middels een verkoopprogramma, voorgesteld worden welke bezittingen de komende vier jaar zullen worden afgestoten.

► Figuur 11 Verhouding grondexploitatie in relatie tot de voorraad panden en gronden en resultaat Grondbedrijf



4.3.3 Risicomanagement bij actief grondbeleid

Risicomanagement is een regelmatig, systematisch onderzoek naar risico's die de (financiële) haalbaarheid van een project bedreigen en de formulering en toepassing van maatregelen waarmee deze risico's zo doeltreffend mogelijk kunnen worden beheerst. Gebiedsontwikkeling is een risicodragende activiteit, die vraagt om adequate analyse en beheersing van deze risico's. Dit geldt zowel voor het actieve grondbeleid (met eigen grondexploitaties) als voor het faciliterend grondbeleid (met anterieure overeenkomsten).

Op basis van de omvang van de risico's die samenhangen met actief grondbeleid, is binnen de algemene reserve van de gemeente een buffer, oftewel weerstandsvermogen, opgenomen om de risico's op te kunnen vangen. Het totaal van de risico's van het Grondbedrijf wordt meegenomen in het gemeentebrede weerstandsvermogen. Het beleid en de methodiek van het gemeentebrede weerstandsvermogen is vastgelegd in het 'beleid risicomanagement en weerstandsvermogen 2012-2016'. Zoals eerder aangegeven vormt de toekomstige verdien capaciteit op grondexploitaties geen onderdeel van het weerstandsvermogen

Risicomanagement bij grondexploitaties

De grondexploitaties worden opgesteld op basis van het mid-case-scenario. Dit houdt in dat bij de opstelling van de grondexploitatie is uitgegaan van het meest realistische scenario op grond van de huidige gegevens, inzichten en omstandigheden en binnen de kaders zoals deze door het bestuur zijn vastgesteld.

Aangezien niet alle feiten en omstandigheden uit de toekomst bekend zijn, zijn risico's op afwijking van de ramingen in de grondexploitatie aanwezig. Over het algemeen geldt dat naarmate een project vordert, steeds meer informatie beschikbaar is en de onzekerheid minder wordt. Daarentegen wordt het naarmate een project vordert ook steeds lastiger om invloed uit te oefenen op de risico's. Aangezien risicomanagement altijd een inschatting blijft van de risico's, is risicomanagement geen exacte wetenschap.

Binnen een grondexploitatie wordt de omvang van de risico's op twee manieren in beeld gebracht:

- I. Middels een risicokaart:
Dit is de voornaamste methodiek om de risico's in te schatten. In de risicokaart worden zowel de risico's (negatief) als de kansen (positief) beschreven die zich binnen een grondexploitatie kunnen voordoen. Daarbij wordt aangegeven hoe groot de kans van optreden is dat het risico of de kans zich voor doet. Dit percentage wordt vermenigvuldigd met de financiële gevolgen (= impact) als de kans of het risico zich voor doet. Daarbij ontstaat een gewogen risicobedrag. Het totaal van deze risicobedragen vormt het gewogen risicoprofiel van een grondexploitatie. Een voorbeeld van een vereenvoudigde risicokaart is opgenomen in figuur 12.
Bij de diverse risico's zijn beheersmaatregelen geformuleerd om de risico's beter inzichtelijk te krijgen en/of te beheersen. In de risicokaart wordt onderscheid gemaakt tussen verschillende risicosoorten.
- II. Scenario's:
Ter ondersteuning van de risicokaart, wordt gewerkt met het doorrekenen van scenario's. Met het doorrekenen van scenario's ontstaat een beeld van de bandbreedte waarbinnen het grondexploitatie resultaat zich kan ontwikkelen. Deze bandbreedte zal als risico op de risicokaart worden gezet.

► Figuur 12: Voorbeeld van een vereenvoudigde risicokaart

Korte omschrijving risico	Positief	Onzeker	Negatief	Kans van optreden	Financieel	Beheersmaatregel	Gewogen Risico	Ongewogen Risico
Verlaging van de grondprijzen van de woningen met 10% als gevolg van de daling van de verkoopprijzen				75%	-€ 500.000	Opvragen van een actuele marktrapportage voor het project. Vraaggericht bouwen.	-€ 375.000	-€ 500.000
Het gebied kent een hoge archeologische verwachtingswaarde, waardoor mogelijk aanvullend archeologisch onderzoek nodig is.				25%	-€ 100.000	Inventariserend archeologisch veldonderzoek uitvoeren.	-€ 25.000	-€ 100.000
De kosten om de twee bushaltes te realiseren zijn mogelijk subsidiabel in het kader van een provinciale subsidie				50%	€ 75.000	Het project indienen bij de Provincie voor subsidie verkeer & vervoer.	€ 37.500	€ 75.000
De interne rekenrente wordt jaarlijks vanuit het concern bepaald en kan dus zowel naar boven als naar beneden worden bijgesteld.				50%	€ 0	-	€ 0	€ 0
Totaal							-€ 362.500	-€ 525.000

Correctie 'bovenlangs'

De correctie 'bovenlangs' is gebaseerd op het gegeven dat ook al worden individuele projecten nog zo zorgvuldig geraamd, er altijd een wisselwerking zal bestaan tussen de projecten onderling. Aangezien deze effecten zeer moeilijk zijn te ondervangen binnen individuele projectramingen, wordt vanuit het 'voorzichtigheidsbeginsel' in het kader van risicomangement een correctie 'boven de projecten langs' gemaakt. In de praktijk wordt

daarvoor een simulatie-grondexploitatie⁴¹ opgesteld, waarvoor alle grondexploitaties bij elkaar opgeteld worden. Het totaalbeeld dat dan ontstaat met betrekking tot de spreiding van kosten en opbrengsten, wordt vervolgens zo uit gefaseerd dat een optisch meer gelijkmatig beeld ontstaat. Door het uitfaseren verslechtert het resultaat van de simulatie-grondexploitatie. Het bedrag waarmee het resultaat verslechtert wordt aangeduid als de zogenaamde 'correctie bovenlangs'. Het resultaat wordt betrokken in het bepalen van de totale risico's van het Grondbedrijf waarvoor weerstandsvermogen wordt geblokkeerd. Logischerwijs zal de omvang van de correctie bovenlangs afnemen naarmate projecten verder zijn in het planproces, dan wel worden afgesloten.

Voorraad panden en gronden

De voorraad gronden en panden kent een eigen risicoprofiel dat onderdeel is van de totale risico's van de grondbedrijffunctie. Deze risico's bevinden zich met name op het gebied van de waardering.

4.4 Sturing en beheersing faciliterend grondbeleid

De financiële sturing en beheersing van het faciliterend grondbeleid verdient een eigen positie in deze Nota Grondbeleid. Omdat aan faciliterend grondbeleid ook omvangrijke risico's verbonden kunnen zijn, is het van belang hiervoor de sturing en beheersing vast te leggen.

4.4.1 Kostenverhaal

Bij faciliterend grondbeleid wordt het verhalen van de kosten niet via de verkoop van grond gerealiseerd. Het kostenverhaal vindt plaats via een zogeheten anterieure overeenkomst of een exploitatieplan. Deze beide instrumenten van faciliterend grondbeleid zijn toegelicht in hoofdstuk 3.

In het kader van de besluitvorming over zowel de anterieure overeenkomst als de vaststelling van een exploitatieplan zijn de volgende twee zaken van belang:

- de financiële risico's die voor de gemeente verbonden zijn met het aangaan van de overeenkomst of het vaststellen van het exploitatieplan dienen inzichtelijk te worden gemaakt, zodat het bestuur deze risico's kan betrekken in haar besluitvorming;
- bij het vaststellen van een exploitatieplan met een negatief resultaat en bij het sluiten van een anterieure overeenkomst waarbij een bijdrage vanuit de gemeente gewenst is om de ontwikkeling mogelijk te maken, zal de raad een besluit moeten nemen over het ter beschikking stellen van een bijdrage vanuit de algemene middelen⁴².

Als de inzet van de Gemeente Breda in een particuliere ontwikkeling beperkt is, omdat de particulier zowel het bouwplan als de openbare ruimte realiseert, is het kostenverhaal vaak beperkt tot het verhaal van plankosten, onderzoekskosten en planschade. Hier betaalt de particulier dan een exploitatiebijdrage voor. Deze kosten worden in de jaarschijf van de begroting opgenomen.

In sommige anterieure overeenkomsten is de rol van de Gemeente Breda groter en zorgt zij voor de aanleg of reconstructie van het openbaar gebied. De kosten worden dan ook via een exploitatiebijdrage verhaald. In dit geval zal voor de investeringen in het openbaar gebied een krediet aangevraagd worden bij de raad met als (deel van de) dekking de exploitatiebijdrage.

⁴¹ Deze simulatie-grondexploitatie is een aanpassing van de getotaliseerde grondexploitatie, oftewel van alle grondexploitaties samen.

⁴² Een aandachtspunt in deze vormt staatssteun.

Gekoppelde grondverkoop

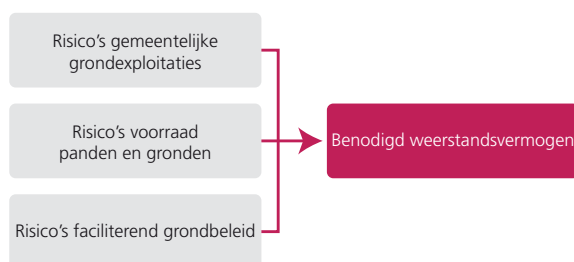
Bij veel particuliere ontwikkelingen is de aankoop van grond benodigd die in eigendom is van de gemeente. Dit kan zowel openbare ruimte zijn als gronden die onderdeel zijn van de voorraad panden en gronden van het Grondbedrijf. In alle gevallen loopt de transactie van deze gronden via het Grondbedrijf. De kosten en opbrengsten van deze transactie zijn onderdeel van het resultaat van het Grondbedrijf en behoren niet tot de inkomsten van het kostenverhaal. In de begroting zullen deze opbrengsten uit grondverkoop dan ook niet verrekend worden met de kosten van de planontwikkeling en -uitvoering die in het kostenverhaal zijn meegenomen. Door een duidelijke scheiding aan te brengen, worden ook de risico's van beide trajecten gescheiden gehouden. Een eventueel positief saldo van een grondverkoop wordt via het resultaat van het Grondbedrijf toegevoegd aan de algemene middelen. Vanuit de algemene middelen kan de afweging gemaakt worden over de inzet van deze opbrengsten.

Samenvattend leidt dit tot de volgende richtlijn. Een eventueel tekort op het kostenverhaal wordt via de algemene middelen gedekt middels een raadsbesluit. Resultaten op gekoppelde grondverkoop worden niet binnen het project verrekend, maar worden via het resultaat van het Grondbedrijf toegevoegd aan de algemene middelen.

4.4.2 Risicomanagement faciliterend grondbeleid

De Gemeente Breda wil het risicomanagement bij faciliterend grondbeleid verder uitbouwen en vorm geven. De methodiek die toegepast wordt bij haar eigen grondexploitaties lijkt ook toepasbaar voor faciliterend grondbeleid. In eerste aanleg zullen de risico's bij faciliterend grondbeleid dan ook inzichtelijk gemaakt gaan worden middels de risicokaart (zie 4.3)⁴³. Het gewogen risico wat verbonden is aan faciliterend grondbeleid kan vervolgens betrokken worden in het bepalen van de omvang van het weerstandsvermogen binnen de algemene reserve. Daarmee komt de totale opbouw van het weerstandsvermogen wat samen hangt met grondbeleid er uit te zien zoals gevisualiseerd in figuur 13⁴⁴.
Net zoals de gemeentelijke grondexploitaties, zal de risicokaart van de particuliere ontwikkelingen elk half jaar herzien worden. Deze herziening vindt gelijktijdig plaats met de herziening van de gemeentelijke grondexploitaties in het kader van de begroting en jaarrekening. In eerste instantie zal deze methodiek toegepast worden op de grotere ontwikkelingen.

► Figuur 13: Opbouw benodigd weerstandsvermogen voor grondbeleid



Zoals in hoofdstuk 3 uiteen is gezet, is bij de besluitvorming omtrent particulier ontwikkelingen van belang dat inzicht wordt gegeven in de consequenties van de nieuwe ontwikkeling op andere ruimtelijke projecten (zowel van particuliere partijen als van de gemeente) in de

43 Mocht deze systematiek in de praktijk niet goed werken, dan zal naar een andere methode gezocht worden om de risico's in beeld te brengen en te managen.

44 Formeel gezien behoren de risico's die samenhangen met de grondexploitaties wijkontwikkeling hier ook toe. Ter informatie: het resultaat op de grondexploitaties wijkontwikkeling verloopt niet via het resultaat Grondbedrijf.

stad. Om aan deze informatiebehoefte te voldoen zal worden gewerkt aan uniformering van de collegevoorstellen inzake anterieure overeenkomsten, waarin alle relevante elementen aan de orde komen. De particuliere ontwikkelingen zullen ook betrokken worden in het MPG (zie hoofdstuk 5).

4.5 Contractmanagement en dossierbeheer

Om de risico's voor de gemeente bij faciliterend, maar ook bij actief, grondbeleid te beperken, is het van belang om voldoende tijd en aandacht te besteden aan contractmanagement en dossierbeheer. Middels contractmanagement houdt de gemeente zicht op de lopende contracten met marktpartijen, de daaruit voortvloeiende rechten en verplichtingen, alsmede de daaraan verbonden risico's en mogelijkheden om die risico's te monitoren en beheersen. Een goed inzicht hierin, kan bijdragen aan het vroegtijdig signaleren van risico's in projecten en het daarop anticiperen en acteren.

Daarnaast kan in samenhang met contractmanagement degelijk dossierbeheer en het op een juiste wijze opslaan, ordenen en toegankelijk maken van (digitale) informatie, een bijdrage leveren aan het inzichtelijk krijgen en houden van de exacte verplichtingen en risico's die de gemeente loopt. De gemeente beperkt hiermee ook het risico dat als gevolg van personele wisselingen essentiële projectgeschiedenis en projectkennis verloren gaat.

Informatievoorziening en kaderstelling

5.1 Inleiding

In de Gemeentewet worden de rollen en taken van vooral de gemeenteraad en het college van burgemeester en wethouders gedefinieerd (zie figuur 14). Daarnaast zijn in het Besluit Begroting en Verantwoording gemeenten (BBV) nadere regels gedefinieerd met betrekking tot de Begroting, Meerjarenraming, Jaarverslag en Jaarrekening. In deze Nota Grondbeleid heeft een nadere uitwerking plaats gevonden op basis van deze algemeen geldende regels en zijn de bevindingen vanuit het Préadvies Nota Grondbeleid van de raad betrokken.

► Figuur 14: Rolverdeling tussen raad, college en ambtelijk apparaat

Raad	kaderstellende rol controlerende rol
College	besturende rol afleggen van verantwoording over het gevoerde bestuur
Ambtelijk apparaat	beleidsvoorbereidende advisering beleidsuitvoering

In dit hoofdstuk wordt in beeld gebracht wanneer en op welke wijze de raad geïnformeerd wordt en/of kaders stelt met betrekking tot inhoudelijke en financiële ontwikkelingen in de projecten. Daartoe worden de verschillende relevante rapportages nader beschreven en de onderlinge relaties toegelicht. Per product wordt specifiek geduid in hoeverre er sprake is van kaderstellende of controlerende informatie. In het bijzonder wordt stilgestaan bij het Meerjarenperspectief Grondbeleid (MPG) en de realisatiestrategie.

In 5.2 wordt de informatiekalender geïntroduceerd waarin drie 'lagen' van informatievoorziening aan de raad zijn onderscheiden. Deze drie lagen en bijbehorende producten zijn vervolgens beschreven in 5.3 tot en met 5.6. Tot slot is in 5.7 een samenvatting opgenomen van de rollen van de raad en het college in relatie tot het grondbeleid, financiën en ruimtelijke projecten

5.2 De informatiekalender

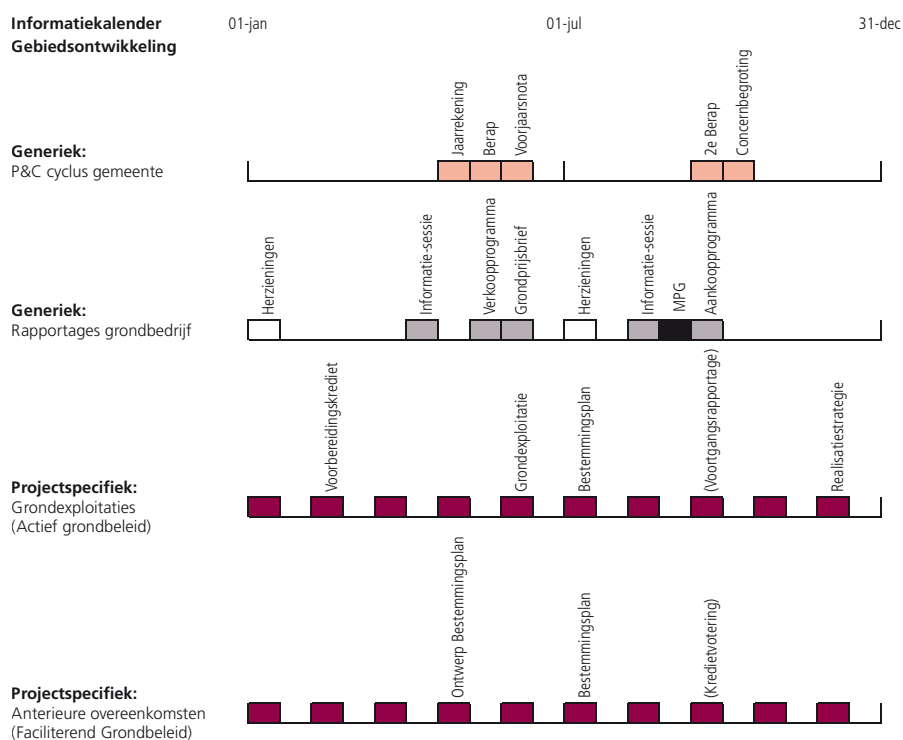
Om inzichtelijk te maken hoe de informatievoorziening rondom de grondexploitaties, ruimtelijke projecten en de bijbehorende financiële aspecten is ingericht, wordt op deze plek de informatiekalender geïntroduceerd (zie figuur 15). In deze informatiekalender worden drie 'lagen' onderscheiden in de informatievoorziening, namelijk:

1. de generieke rapportages uit de gemeentelijke planning en control cyclus;
2. de generieke rapportages vanuit het Grondbedrijf;
3. projectspecifieke rapportages, waarbij onderscheid is aangebracht tussen de projectspecifieke rapportages die worden aangeboden in relatie tot actief grondbeleid en tot faciliterend grondbeleid.

Per laag zijn de bijbehorende rapportages 'in de tijd uitgezet'.

In figuur 15 zijn onder de rapportages Grondbedrijf ook de twee 'herzieningsronden' van de grondexploitaties opgenomen. Deze worden niet separaat ter besluitvorming aangeboden, maar vormen de input voor andere producten, waaronder de Jaarrekening, 2e Berap en het MPG. Het MPG heeft in de informatiekalender een bijzondere status. Het MPG is faciliterend aan de kaderstellende rol van de raad en zal in paragraaf 5.4 uitgebreid toegelicht worden.

► Figuur 15: De informatiekalender



In algemene zin kan de informatie gezien worden als een stapeling, waarbij de projectinformatie en kaderstelling de bouwstenen zijn voor de geconsolideerde informatie vanuit het Grondbedrijf. Deze dient vervolgens als input voor het gemeentelijke niveau van informatie en kaderstelling.

Hierna wordt ingegaan op de drie lagen van informatievoorziening en bijbehorende producten.

5.3 Generieke rapportages gemeentelijke planning en control cyclus

Zoals voorgeschreven in het BBV kent ook Breda vaste momenten in het jaar waarop de raad invulling geeft aan de kaderstellende en controlerende rol. Kortweg worden in de Kadernota en de Begroting de beleidsinhoudelijke en financiële kaders vastgelegd. Via de Jaarrekening legt het college vervolgens verantwoording af over het gevoerde beleid. Tussentijds informeert het college de raad over voortgang en afwijkingen middels de Bestuursrapportages.

In de Begroting en de Jaarrekening wordt informatie verstrekt met betrekking tot ruimtelijke projecten en de daarbij behorende grondexploitatie. Hierbij wordt ingegaan op de stand van zaken van de beschreven doelen, de financiële exploitatie van het betreffende boekjaar⁴⁵ en een toelichting op de balans⁴⁶. Daarnaast wordt in de paragraaf grondbeleid een uitgebreidere toelichting gegeven op de ontwikkelingen binnen het Grondbedrijf. Artikel 16 van het BBV geeft hier de volgende specifieke eisen voor mee:

⁴⁵ Verantwoording van kosten en opbrengsten.

⁴⁶ De balans geeft inzicht in de actuele bezittingen en onderhanden werk.

Artikel 16

De paragraaf betreffende het grondbeleid bevat ten minste:

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

De richtlijnen van het BBV geven aan welke informatie minimaal moet worden weergegeven. Het is de ambitie van Breda om de raad middels de paragraaf grondbeleid zo goed mogelijk te informeren. In het grondbeleid is vaak sprake van marktgevoelige informatie. Dit betekent dat ten aanzien van de inhoud van de paragraaf grondbeleid een zorgvuldige afweging gemaakt dient te worden tussen enerzijds transparantie en anderzijds het bewaken van de (financiële) belangen van de gemeente en haar contractspartners. Met de raad⁴⁷ zal periodiek afgestemd worden aan welke informatie behoefte is en hoe de informatievoorziening verbeterd kan worden.

5.4 Generieke rapportages Grondbedrijf

Vanuit het Grondbedrijf worden diverse rapportages opgesteld. Een deel van deze rapportages dient ter ondersteuning van de gemeentelijke planning & controlcyclus. Middels de Grondbedrijfrapportages wil het college de raad maximaal informeren. Om te voorkomen dat de raad 'overladen' wordt met rapportages is het streven het aantal rapportages te beperken, maar zoveel mogelijk informatie te integreren, zodat ook de dwarsverbanden kunnen worden gelegd. Een belangrijke rol hierbij is weggelegd voor het Meerjarenperspectief Grondbeleid (MPG).

Voordat ingegaan wordt op de Grondbedrijfrapportages, wordt nog stilgestaan bij de positie van de herzieningen, oftewel de periodieke actualisatie van de grondexploitaties. Tweemaal per jaar, namelijk op 1 januari en 1 juli, worden alle grondexploitaties geactualiseerd⁴⁸. Deze financiële stand van zaken dient vervolgens als basis voor de planning & controlrapportages en het MPG in het half jaar na de actualisatie. Voor de bestuursrapportages geldt dat de belangrijke (financiële) ontwikkelingen in het lopende halfjaar worden gemeld. De financiële verwerking van deze ontwikkelingen in de grondexploitaties vindt echter pas plaats in de eerstvolgende herzieningsronde.

Informatiesessies

Gezien de dynamiek in de projecten en complexiteit van de materie wordt tweemaal per jaar een besloten technische toelichting verzorgd voor de raad. Daarbij wordt de nieuwe (financiële) stand van zaken in beeld gebracht en worden de belangrijkste mutaties ten opzichte van de voorgaande herziening verklaard aan de hand van de onderliggende ontwikkelingen in de projecten. De informatiesessies worden zo gepland dat ze samenvallen met de inhoudelijke behandeling van de Jaarrekening (herziening per 1 januari) en de presentatie van het MPG (herziening per 1 juli). De sessies bieden tevens de mogelijkheid vragen te beantwoorden en zullen op basis van de input vanuit de raad verder aangepast worden aan de behoefte van de raad.

⁴⁷ Dit zal over het algemeen niet de voltallige raad zijn, maar een vertegenwoordiging van de raad betreffen (bijvoorbeeld de fractiespecia-listen).

⁴⁸ Zie verder hoofdstuk 4.

Kaderbrief grondprijzen

Het grondprijnsbeleid bestaat uit twee documenten. Een kaderbrief grondprijzen die eens per vier jaar wordt vastgesteld en een brochure grondprijzen die jaarlijks wordt vastgesteld. De kaderbrief grondprijzen bevat een uitgebreide beschouwing van de grondprijsmethodieken, de ontwikkelingen in de vastgoedmarkt en de onderliggende parameters. De brochure grondprijzen bevat de jaarlijkse bijstelling van de grondprijzen.

Het vaststellen van de kaderbrief grondprijzen en de brochure grondprijzen is in lijn met de Nota Grondbeleid 2008 aangemerkt als een bevoegdheid van het college. De commissie Bestuur ontvangt de vastgestelde documenten ter kennisname. Grondprijzen die overeengekomen worden met marktpartijen of particulieren en afwijken van het vastgestelde grondprijnsbeleid, dienen, goed gemotiveerd, afzonderlijk door het college te worden vastgesteld.

Aankoopprogramma

Als in het aankomende jaar voorzien is in de aankoop van panden en gronden ten behoeve van het Grondbedrijf, wordt door de Gemeente Breda een aankoopprogramma opgesteld. In dit geheime document wordt benoemd voor welke grondexploitaties nog panden en gronden aangekocht dienen te worden. Per grondexploitatie wordt aangegeven voor hoeveel in dat bepaalde jaar naar verwachting zal worden aangekocht.

Voor de aankopen waar nog geen krediet voor is geregeld, wordt samen met het aankoopprogramma tevens krediet aangevraagd. Het aankoopprogramma betreft een jaarlijks krediet, oftewel dit krediet heeft een geldigheid van een jaar, wat kan betekenen dat een jaar later opnieuw krediet moet worden aangevraagd voor aankopen die niet gerealiseerd zijn. De vaststelling van het aankoopprogramma is een bevoegdheid van de raad.

Aan het aankoopprogramma kan een realisatiestrategie gekoppeld worden (zie 'realisatiestrategie').

Verkoopprogramma

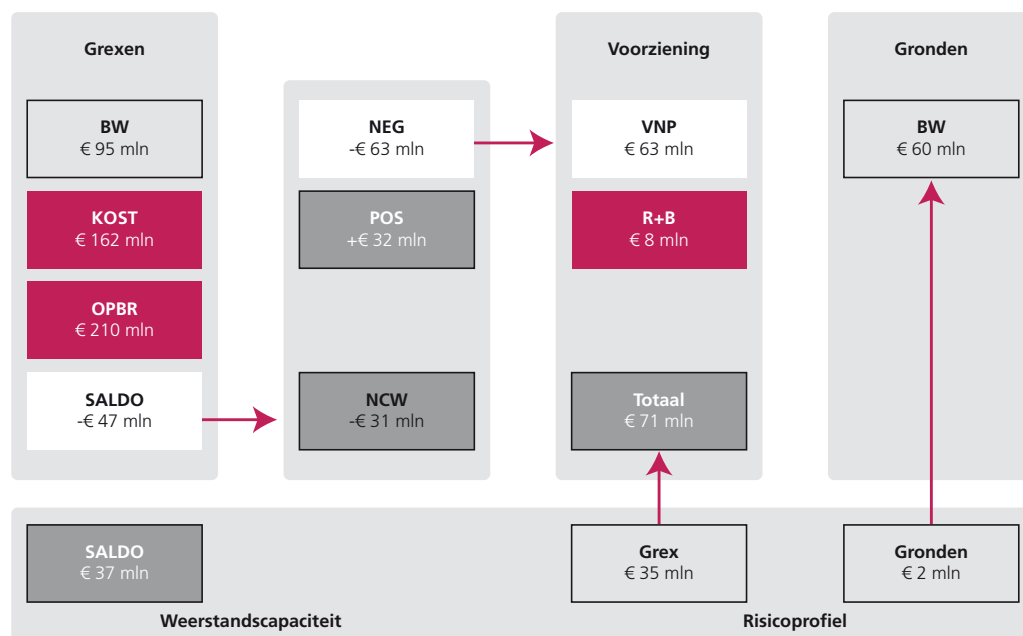
16> Zoals in hoofdstuk 4 is aangegeven zal in 2014 een verkoopprogramma ter besluitvorming worden voorgelegd aan de raad. In het verkoopprogramma is aangegeven welke panden en gronden het Grondbedrijf de aankomende vier jaar wil gaan verkopen. Voordat de panden en gronden worden opgenomen in verkoopprogramma, zal nagegaan worden of andere onderdelen van de gemeentelijke organisatie en/of maatschappelijke doelen interesse hebben om één of meerdere objecten uit het verkoopprogramma over te nemen.

Meerjarenperspectief Grondbeleid (MPG)

In 2013 heeft Breda het eerste MPG gepubliceerd. Hiermee is invulling gegeven aan één van de belangrijkste aanbevelingen van het rekenkamerrapport 'Bredaas Grondbeleid' van januari 2013. Het document voorziet het college en raad van meer integrale informatievoorziening en biedt daarmee de informatie die voor de raad noodzakelijk is om te kunnen bepalen of bijgestuurd moet worden ten opzichte van de vastgestelde kaders.

Het MPG dient als jaarlijks terugkerend instrument, vooralsnog gepositioneerd voorafgaand aan de vaststelling van de concernbegroting. De rol van het MPG is daarmee faciliterend aan de kaderstellende rol van de raad. Het MPG op zichzelf is geen kaderstellend instrument. In het MPG wordt als het ware een foto gemaakt van de actuele stand van zaken en worden ontwikkelingen en risico's gesignaleerd. Wanneer deze daadwerkelijk aanleiding zijn voor bestuurlijk handelen, worden deze separaat aan de raad voorgelegd ter besluitvorming bijvoorbeeld middels een realisatiestrategie. Op deze wijze wordt transparantie bereikt over de grondslag van de financiële herzieningen van de grondexploitaties waarover in de Jaarrekening wordt gerapporteerd.

► Figuur 16: Dashboard behorende bij het MPG 2013



In de eerste versie van het MPG lag de nadruk met name op de stand van zaken binnen de eigen grondexploitatie, de financiële consequenties op portefeuilleniveau en de programmatische context vanuit de optiek van de stedelijke programmering. Het MPG moet echter 1,2,3> gezien worden als een groeimodel. De komende jaren zullen verbeteringen worden aangebracht, waaronder met name:

- samenvoegen van de Voortgangsrapportage Stedelijke Programmering en het MPG;
- informeren over de risico's van private ontwikkelingen (faciliterend grondbeleid);
- toevoegen van een compact overzicht in de vorm van een 'dashboard'. Het dashboard geeft in één plaatje de financiële stand van zaken weer van het Grondbedrijf. Ter informatie is in figuur 16 het dashboard weergegeven van het Meerjarenperspectief Grondbeleid 2013. Dit dashboard zal de basis vormen van de managementsamenvatting in het MPG;
- toevoegen van (een) stoplichtenlijst(en) waaruit direct de belangrijkste wijzigingen zichtbaar worden ten opzichte van eerder herzieningen, waaronder in ieder geval de voorgaande herziening en een nader te bepalen historisch ijkpunt;
- actief monitoren van de uitvoeringsparagraaf van de Structuurvisie Breda 2030;
- breder toepassen van scenario's in het uitvoeren van risico-analyses;
- lange termijnprognose voor het verloop van de boekwaarde op panden en gronden opstellen.

Het MPG wordt voor het grootste deel openbaar beschikbaar gesteld. Voor de inhoudelijke toelichting van projecten geldt dat deze geheim zijn, omdat openbaarmaking van deze informatie de positie van de gemeente en haar contractpartners kan schaden.

5.5 Specifieke rapportages projecten actief grondbeleid

De basis voor de informatievoorziening ligt uiteraard in de ontwikkelingen binnen de projecten. Voor de informatievoorziening en kaderstelling van individuele projecten is de fase waarin het project zich bevindt en dynamiek van het project bepalend. De rapportages op dit niveau van de informatiekalender zijn daarmee in principe niet generiek, maar maatwerk per

project. Veelal zijn het deze momenten waarop de raad zijn kaderstellende rol kan invullen. Het is daarom van groot belang dat de informatie die wordt verschaft volledig is en kwalitatief hoogwaardig. De informatie en kaders vanuit de individuele projectniveau vormen logischerwijs bouwstenen voor de geconsolideerde informatievoorziening op het niveau van het Grondbedrijf en de gemeente.

Hieronder worden de specifieke rapportages uit het proces van gebiedsontwikkeling kort beschreven:

Vaststelling grondexploitatie

Tot op heden vond de vaststelling van de gemeentelijke grondexploitaties vrij laat plaats in de planontwikkeling. Vaak pas vlak voor de daadwerkelijke uitvoering van de openbare werken, werd aan de raad voorgesteld om de bijbehorende grondexploitatie vast te stellen en het benodigde krediet te voteren. Dit heeft voor het gemeentebestuur als nadeel dat bij de besluitvorming over de grondexploitatie al een groot deel van de planontwikkeling is doorlopen en al aanzienlijke voorbereidingskosten zijn gemaakt. Anderzijds is het ook niet wenselijk om gelijktijdig met de besluitvorming omtrent de haalbaarheidsstudie een grondexploitatie te laten vaststellen, aangezien de financiële onderbouwing dan nog dusdanig 'grof' is dat deze onvoldoende basis biedt voor het laten vaststellen van een grondexploitatie. In hoofdstuk 4 is daarom voorgesteld om de grondexploitatie te laten vaststellen als voldoende zicht is op het bouwplan, het ruimtegebruik, het kwaliteitsniveau van de openbare ruimte en de bijbehorende kosten. Daarom is nu als richtlijn opgenomen om de grondexploitatie op basis van de kostenramingen van het Voorlopig Ontwerp openbare ruimte vast te laten stellen.

Geëvalueerd zal worden of dit een logisch moment is in het planproces.

Vaststelling bestemmingsplan

Ter uitvoering van actief grondbeleid is vaststelling van een bestemmingsplan noodzakelijk. Kostenverhaal is in deze gevallen via de grondexploitatie gedekt c.q. verzekerd. Mocht bij de uitwerking en/of herontwikkeling van plannen blijken dat deze niet passen binnen de kaders van het bestemmingsplan dan zal een nieuw bestemmingsplan ter vaststelling aan de raad worden voorgelegd.

Realisatiestrategie

Voor projecten van enige omvang wordt een realisatiestrategie opgesteld waarin wordt beschreven op welke wijze de gemeente haar ruimtelijke en programmatische ambities, in samenwerking met andere marktpartijen, wil uitvoeren. Voor het aanbieden van de realisatiestrategie aan de raad, wordt aangesloten bij het meest geschikte moment aan de voorkant van het traject. Dit kan per project verschillen:

- voor de locaties die in eigendom zijn van de gemeente en waarvan ontwikkeling voorzien is in de Structuurvisie, zal de realisatiestrategie over het algemeen gelijktijdig met de vaststelling van de grondexploitatie worden aangeboden;
- voor nieuwe ontwikkelingen, waar de gemeente een actief grondbeleid wil gaan voeren, kan de realisatiestrategie verbonden worden aan het aankoopprogramma, aangezien op dat moment het voorstel wordt gedaan om de benodigde gronden aan te kopen;
- bij particuliere ontwikkelingen kan de realisatiestrategie verbonden worden aan de vaststelling van de uitkomst van het haalbaarheidsonderzoek of aan het (concept) bestemmingsplan.

Aangezien pas sinds kort op grotere schaal met realisatiestrategieën gewerkt wordt, zal uit de praktijk moeten blijken wat het meest logische moment is om de realisatiestrategie aan te

bieden aan de raad. De realisatiestrategie zal daarnaast tijdens het project worden geactualiseerd als daar aanleiding voor is vanwege majeure wijzigingen binnen het project. In het MPG (3 en 13) wordt aangegeven binnen welke projecten er aanleiding is om een realisatiestrategie te herzien.

Met de realisatiestrategie wordt de raad vroegtijdig inhoudelijk en integraal geïnformeerd over het project, op basis waarvan de raad invulling geven aan de kaderstellende rol. De realisatiestrategie wordt vertrouwelijk aan de raad ter beschikking gesteld vanwege de economische en/of financiële belangen van gemeente, het verstrekken van marktgevoelige informatie en het voorkomen van onevenredige bevoordeling of benadeling van betrokken particulieren, bedrijven dan wel van derden.

De realisatiestrategie beschrijft en onderbouwt als het ware de 'marsroute' om de doelstellingen van een ruimtelijke opgave te realiseren, zoals:

- Op welke wijze past het project binnen het beleid en de ambities van de gemeente?
- Wat is het vertrekpunt ten tijde van de realisatiestrategie (samenwerking, grondaankopen, boekwaarde, eerdere besluiten etc.)?
- Wat is het beoogde programma (type woningen, kantoren, bedrijven of voorzieningen)?
- Onderbouwing vanuit marktinformatie over de behoefte aan het voorgestelde programma
- Hoe past dit project in het totaal programma binnen de gemeente (integraal beeld) en in hoeverre is voorgestelde programma concurrent of complementair aan andere bouwplannen binnen de stad?
- 5> • Voor welke vorm van grondbeleid wordt gekozen, welke samenwerkingsvorm heeft de voorkeur en welk grondbeleidinstrumentarium wordt ingezet?
- Hoe zal de markt worden benaderd?
- Wat zijn de financiële consequenties van het voorgestelde plan?
- Welke risico's kunnen zich voordoen en hoe kunnen deze worden beheerst?

Afhankelijk van de omvang en complexiteit van de opgave zal het document meer of minder uitgebreid zijn.

Voortgangsrapportage en regeling risicovolle projecten

De voortgangsrapportage onderscheidt zich van de andere beschreven project gerelateerde rapportages in de zin dat het hier een **generieke** rapportage betreft. Hiermee wordt bedoeld dat de rapportage periodiek en op vaste momenten wordt aangeboden. Tot op heden kent alleen het programma Via Breda een dergelijke rapportage. Door middel van deze voortgangsrapportage wordt op twee vaste momenten in het jaar (voorjaar en najaar) een uitgebreide beschrijving van de actuele stand van zaken gegeven. Het document is openbaar, met uitzondering van de financiële paragraaf, en wordt ter bespreking aan de raadscommissie voorgelegd.

11> In het Prêadvies Nota Grondbeleid heeft de raad aangegeven in bepaalde gevallen behoefte te hebben aan intensivering van de informatievoorziening rond projecten. In dit verband is gesproken over het instellen van een 'regeling risicovolle projecten'. Doel van deze regeling is om de raad meer en beter te informeren en te betrekken bij deze projecten. Concreet zal hieraan invulling worden gegeven door het instellen van een voortgangsrapportage voor het betreffende project.

Het aantal reguliere rapportagemomenten in de informatiekalender is aanzienlijk. Om een overdaad aan rapportages te voorkomen, is het van belang om de regeling risicovolle projecten zeer weloverwogen in te zetten. Bij het bepalen of een project zich kwalificeert als 'groot' en 'risicovol' wordt er vooralsnog gekozen geen specifieke criteria op te stellen. Of

een project in aanmerking komt voor de 'regeling risicovolle projecten' is afhankelijk van de ruimtelijke en maatschappelijke impact van het project en de complexiteit in combinatie met financiële belangen en risico's. Als een project aangemerkt wordt als 'risicovol project' is dit aanleiding om over te gaan tot het opstellen van voortgangsrapportages. Anno 2014 geldt dit alleen voor Via Breda. Uiteindelijk besluit het college, al dan niet op verzoek van de raad, om de regeling risicovolle projecten van toepassing te verklaren of te laten vervallen.

5.6 Specifieke rapportages projecten faciliterend grondbeleid

Principebesluit

Indien een ontwikkeling niet direct 'past' en afwijking van het bestemmingsplan nodig is kan, na integrale beoordeling via de interne intakeprocedure, door het college een principebesluit⁴⁹ worden genomen waarin zij haar standpunt met eventuele aandachtspunten en/of bedenkingen aan de initiatiefnemer kenbaar maakt. De beoordeling van het initiatief in het kader van de intakeprocedure vindt plaats door het initiatief te toetsen aan de vastgestelde kaders op het gebied van ruimte, programmering en dergelijke. De principebesluiten zullen voortaan ter kennisname naar de commissie Ruimte gezonden worden, zodat de raad op de hoogte is van de lopende initiatieven.

Bestemmingsplan

Bij het besluit tot het ter inzage leggen van een ontwerp-bestemmingsplan wordt de raad tevens (paragraaf 3.3.1.) geïnformeerd over de relevante anterieure overeenkomst(en).

Ten tijde van het vaststellen van het bestemmingsplan dient of middels anterieure overeenkomst(en) en/of middels een exploitatieplan de financieel economische haalbaarheid te zijn gewaarborgd.

Op grond van artikel 6.12 lid 4 Wro dient het vaststellen van het exploitatieplan gelijktijdig te gebeuren met de vaststelling van het bijbehorende ruimtelijk besluit door de raad. Als de kosten verhaald zijn via een anterieure overeenkomst, zal de anterieure overeenkomst als geheime bijlage opgenomen zijn bij het bestuursvoorstel betreffende de vaststelling van het bestemmingsplan.

Kredietvoting anterieure overeenkomsten

Zoals in hoofdstuk 4 is verwoord zal bij anterieure overeenkomsten waarin overeengekomen wordt dat de gemeente de verplichting op zich zal nemen om de aanleg en reconstructie van het openbaar gebied uit te voeren, een krediet voor deze investeringen in het openbaar gebied worden aangevraagd bij de raad. De bijbehorende kosten worden in dat geval via een (deel van de) exploitatiebijdrage verhaald.

Het is daarnaast aan de raad om te bepalen of zij een ontwikkeling dusdanig maatschappelijk relevant vindt, dat dit een bijdrage vanuit de gemeente zou kunnen rechtvaardigen. Hierbij is de gemeente gebonden aan de Grondexploitatiewet en de wet- en regelgeving omtrent staatssteun.

5.7 Samenvatting rollen gemeenteraad en college

In figuur 17 worden de rollen en verantwoordelijkheden van de gemeenteraad ten opzichte van het college samengevat in relatie tot grondbeleid, financiën en ruimtelijke projecten.

Uitgangspunt hierbij is dat de gemeenteraad de kaders vast legt waarbinnen het college zaken verder kan uitwerken.

⁴⁹ Tegen dit besluit staat geen beroep of bezwaar open.

► Figuur 17

Activiteiten	Gemeenteraad	College
Verwerving	Vaststellen aankoopprogramma Grondbedrijf inclusief benodigd krediet	Vorbereiden en uitvoering geven aan het aankoopprogramma
Wet voorkeursrecht gemeenten	Vestiging van het voorkeursrecht gemeenten	De voorlopige aanwijzing van het wettelijk voorkeursrecht
Onteigening	Titel IV-onteigening; verzoek aan Kroon om tot onteigening over te gaan	Titel IIa-onteigening; verzoek aan Kroon om tot onteigening over te gaan
Grondexploitatie	Vaststellen voorbereidingskrediet (fase tussen haalbaarheid en grondexploitatie) Vaststellen grondexploitatie en voteren bijbehorend krediet	Opstellen en uitvoeren grondexploitatie Vaststellen parameters ten behoeve van de grondexploitaties Projectopdracht vaststellen
Ruimtelijk	Vaststellen Structuurvisie Vaststellen bestemmingsplan Principebesluit ter kennisname naar de commissie Ruimte	Uitvoering geven aan de Structuurvisie Vaststellen principebesluit Vaststellen haalbaarheid ruimtelijke ontwikkeling
Realisatiestrategie	Vaststellen realisatiestrategie	Vorbereiden en uitvoeren realisatiestrategie Vaststellen marktpartij (in het kader van marktselectie)
Meerjarenperspectief Grondbeleid	Ter bespreking in de commissie Bestuur	Vaststellen Meerjarenperspectief Grondbeleid
Kostenverhaal	Anterieure overeenkomsten ter kennisname Vaststellen uitvoeringskrediet bij aanleg openbare ruimte door gemeente Vaststellen exploitatieplan	Vaststellen anterieure overeenkomsten Vorbereiden exploitatieplan
Verkoopprogramma	Vaststellen verkoopprogramma Grondbedrijf	Vorbereiden en uitvoering geven aan dit verkoopprogramma
Koopovereenkomst		Vaststellen koopovereenkomst
Planning & Control	Vaststellen Kadernota Vaststellen Begroting Vaststellen Jaarrekening	Uitvoering planning en controlcyclus middels het opstellen van Kadernota, Begroting, tussentijdse rapportages en jaarstukken conform de financiële verordening Gemeente Breda
Risicomanagement	Kaderstellend en controlerend	Uitvoeren conform de Nota Grondbeleid
Regeling risicovolle projecten	De raad kan het college verzoeken om de regeling risicovolle projecten op een project van toepassing te verklaren. Als de regeling van toepassing is ontvangt de raadscommissie ter bespreking 2x per jaar een voortgangsrapportage van het betreffende project.	Van toepassing verklaren of laten vervallen regeling risicovolle projecten
Gronduitgifte/grondprijzen	De commissie Bestuur ontvangt de vastgestelde kaderbrief grondprijzen en de brochure grondprijzen ter kennisname	Vaststellen kaderbrief grondprijzen Vaststellen brochure grondprijzen

Bijlage I: Samenvatting bevindingen Préadvies Nota Grondbeleid

Onderstaande samenvatting bevat een overzicht van de bevindingen, zoals opgenomen in het Préadvies Nota Grondbeleid, die nader uitgewerkt dienen te worden in deze Nota Grondbeleid. Achter de betreffende bevindingen is aangegeven in welk onderdeel de betreffende uitwerking is terug te vinden.

Aanbevelingen Rekenkamer en bevindingen gemeenteraad met betrekking tot de Nota Grondbeleid		Waar uitgewerkt?
Aanbeveling 3: De rekenkamer adviseert aan de raad om zelf een actievere rol te nemen ten aanzien van de grondexploitatie en ruimtelijke projecten.		
Bevinding 1. & 5.	De informatievoorziening en het besluitvormingsproces bij toepassing van faciliterend grondbeleid vereist aandacht. Verbeteren integrale kwaliteit collegebesluiten en raadsvoorstellen bij toepassing faciliterend grondbeleid. Weergeven ruimtelijke en financiële consequenties en dan in het bijzonder de gevolgen voor andere ontwikkelingen.	§2.5, §3.3.1, §4.1, §4.4.1, §4.4.2, §5.2, §5.4, §5.5
Bevinding 2.	Verdere verbreding en verbetering van het MPG.	§3.3.1, §5.2, §5.4
Bevinding 3.	In het MPG ook de afwijking ten opzichte van de oorspronkelijk vastgestelde grondexploitatie inzichtelijk maken. Voorgestelde wijzigingen toelichten.	§5.4, §5.5
Bevinding 4.	Naast het MPG 2x per jaar uitgebreider stil staan bij de stand van zaken van particuliere en gemeentelijke grondexploitatie.	§4.4.2, §5.2, §5.3, §5.4
Aanbeveling 10: De context en sturing van de ruimtelijk ontwikkelingen enerzijds en grondbeleid anderzijds dient nader onderzocht te worden.		
Bevinding 9. en 18.	Het verder organisatorisch uitwerken van het principe van 'functionele tegendenkers', waaronder het onafhankelijk positioneren van planeconomen.	§4.2
Bevinding 10.	Integraliteit van adviezen en kwaliteitscontrole op de raadsvoorstellen borgen.	§3.3.1
Bevinding 11.	Opstellen 'Regeling Risicovolle projecten' voor Breda.	§5.5
Aanbeveling 11: Heroverweeg de rol van de gemeente als private marktpartij in de ruimtelijke ontwikkeling.		
Bevinding 13.	Periodiek informeren van de raad over wijzigingen in de gehanteerde realisatiestrategie.	§2.5, §3.3.1, §5.5
Bevinding 14.	Actief grondbeleid wordt naar de toekomst niet uitgesloten. Gelet op de financiële risico's is terughoudendheid op zijn plaats.	§2.5
Bevinding 15.	Onderzoek doen naar innovatieve realisatievormen voor gemeentelijke grondexploitatie.	§2.5, §3.2.3
Bevinding 16.	Bij keuzes omtrent de inzet en/of afstoten van gemeentelijk grond- en vastgoedbezit dient nadrukkelijk de aankomende behoefte voor maatschappelijke doelstellingen betrokken te worden.	§3.4, §5.4
Bevinding 17.	Bij elke gebiedsontwikkeling zuiver afwegen welk juridisch instrumentarium wordt ingezet. Tevens periodiek bezien of deze aanpassing behoeft.	§2.5, §3.2.1
Aanbeveling 12: Bevorder kritisch risicobewustzijn, zorg voor een integraal overzicht van projecten en financiën en maak scherpe keuzes en neem actieve maatregelen.		
Bevinding 18.	Onafhankelijke expertise organiseren en bevorderen van intervisie.	§2.6
Bevinding 21.	Geen radicale herverdeling van bevoegdheden tussen raad en college.	§3.3, §3.3.1, §5.7

Bijlage II: Omschrijving van de vier vormen van zekerheden en garanties:

- **Bankgarantie:**
Een bankgarantie houdt in dat de gemeente de bank die deze garantie heeft afgegeven rechtstreeks kan benaderen ter uitbetaling van het in de bankgarantie opgenomen bedrag indien de wederpartij van de gemeente zijn verplichtingen niet nakomt. Een ingebrekestelling en verdere juridische procedure zijn niet nodig. Een bankgarantie is derhalve de te prefereren vorm van garantie, omdat die vrijwel niet tot discussie kan leiden bij het invoeren ervan. Aandachtspunt bij het stellen van een bankgarantie zijn enerzijds de kosten die de bank hiervoor rekent en anderzijds de beperking van de kredietruimte en liquiditeit van de ontwikkelaar.
- **Recht van hypotheek en/of pand:**
Door de vestiging van een recht van hypotheek kan zekerheid worden geboden voor de nakoming van specifieke verplichtingen. Het recht van hypotheek moet zijn gevestigd op een onroerende zaak die voldoende overwaarde vertegenwoordigt om in geval van niet nakoming bij een veiling afdoende opbrengst hebben om de verplichtingen te dekken. Het uitoefenen van een recht van hypotheek is juridisch bewerklijker⁵⁰ dan het invoeren van bovenstaande bankgarantie.
- **Concerngarantie:**
Een concerngarantie houdt in dat een moedermaatschappij zich hoofdelijk garant verklaart voor de nakoming van de verplichtingen van een dochtermaatschappij waar de gemeente zaken mee doet. Een dergelijke concerngarantie kan onderdeel uitmaken van het totale palet aan geboden zekerheden, maar zal niet alleen kunnen staan. Concerngaranties bieden namelijk in het huidige tijdsgewricht onvoldoende waarborg, omdat bij een faillissement waartoe de onderneming behoort ook het concern in de problemen kan komen. Bovendien zal het invoeren van een concerngarantie jegens de moedermaatschappij veelal nog tot een lang en ingewikkeld juridisch proces leiden.⁵¹
- **Waarborgsom:**
Een waarborgsom is een geldbedrag dat op de rekening van de gemeente wordt gestort, welk bedrag kan worden aangesproken als verplichtingen niet worden nagekomen. Een waarborgsom is net als de bankgarantie een vrij harde garantie, omdat daarmee feitelijk reeds een aanbetaling wordt gedaan.

⁵⁰ Het vergt een zorgvuldige juridische begeleiding.

⁵¹ De 2:403 BW verklaring/concerngarantie heeft als extra nadeel dat deze in te trekken is door de garantsteller en is daarom niet acceptabel voor de gemeente Breda.

Bijlage III: Kostensoortenlijst conform art. 6.2.3 t/m 6.2.5 uit het Bro

Artikel 6.2.3

Tot de kosten, bedoeld in artikel 6.13, eerste lid, onder c, ten eerste, van de wet, worden, voor zover deze redelijkerwijs zijn toe te rekenen aan de inbrengwaarde van de gronden, gerekend de ramingen van:

- a. de waarde van de gronden in het exploitatiegebied;
- b. de waarde van de opstallen die in verband met de exploitatie van de gronden moeten worden gesloopt;
- c. de kosten van het vrijmaken van de gronden in het exploitatiegebied van persoonlijke rechten en lasten, eigendom, bezit of beperkt recht en zakelijke lasten;
- d. de kosten van sloop, verwijdering en verplaatsing van opstallen, obstakels, funderingen, kabels en leidingen in het exploitatiegebied.

Artikel 6.2.4

Tot de kosten, bedoeld in artikel 6.13, eerste lid, onder c, ten tweede, van de wet, worden gerekend de ramingen van:

- a. de kosten van het verrichten van onderzoek, waaronder in ieder geval begrepen grondmechanisch en milieukundig bodemonderzoek, akoestisch onderzoek, ander milieukundig onderzoek, archeologisch en cultuurhistorisch onderzoek;
- b. de kosten van bodemsanering, het dempen van oppervlaktewateren, het verrichten van grondwerken, met inbegrip van het egaliseren, ophogen en afgraven;
- c. de kosten van de aanleg van voorzieningen in een exploitatiegebied;
- d. de kosten van maatregelen, plannen, besluiten en rechtshandelingen met betrekking tot gronden, opstallen, activiteiten en rechten in het exploitatiegebied, waaronder mede begrepen het beperken van milieuhygiënische contouren en externe veiligheidscontouren;
- e. de in artikel 6.2.3 en de onder a tot en met d en g tot en met n bedoelde kosten met betrekking tot gronden buiten het exploitatiegebied, waaronder mede begrepen de kosten van de noodzakelijke compensatie van in het exploitatiegebied verloren gegane natuurwaarden, groenvoorzieningen en watervoorzieningen;
- f. de in artikel 6.2.3 en de onder a tot en met d bedoelde kosten, voor zover deze noodzakelijk zijn in verband met het in exploitatie brengen van gronden die in de naaste toekomst voor bebouwing in aanmerking komen;
- g. de kosten van voorbereiding en toezicht op de uitvoering, verband houdende met de aanleg van de voorzieningen en werken, bedoeld onder a tot en met f, en in artikel 6.2.3, onder c en d;
- h. de kosten van het opstellen van gemeentelijke ruimtelijke plannen ten behoeve van het exploitatiegebied;
- i. de kosten van het opzetten en begeleiden van gemeentelijke ontwerpcompetities en prijsvragen voor het stedenbouwkundig ontwerp van de locatie, en de kosten van vergoedingen voor deelname aan de prijsvraag;
- j. de kosten van andere door het gemeentelijk apparaat of in opdracht van de gemeente te verrichten werkzaamheden, voor zover deze werkzaamheden rechtstreeks verband houden met de in dit besluit bedoelde voorzieningen, werken, maatregelen en werkzaamheden;
- k. de kosten van tijdelijk beheer van de door of vanwege de gemeente verworven gronden, verminderd met de uit het tijdelijk beheer te verwachten opbrengsten;
- l. de kosten van tegemoetkoming van schade, bedoeld in artikel 6.1 van de wet;
- m. niet-terugvorderbare BTW, niet-gecompenseerde compensabele BTW, of andere niet-terugvorderbare belastingen, over de kostenelementen, genoemd onder a tot en met l;
- n. rente van geïnvesteerde kapitalen en overige lasten, verminderd met renteopbrengsten.

Artikel 6.2.5

Tot de voorzieningen, bedoeld in artikel 6.2.4, onder c, worden gerekend:

- a. nutsvoorzieningen met bijbehorende werken en bouwwerken, voor zover de aanlegkosten bij of door de gemeente in rekening worden gebracht en niet via de verbruikstarieven kunnen worden gedekt;
- b. riolering met inbegrip van bijbehorende werken en bouwwerken;
- c. wegen, ongebouwde openbare parkeergelegenheden, pleinen, trottoirs, voet- en rijwielpaden, waterpartijen, watergangen, voorzieningen ten behoeve van de waterhuishouding, bruggen, tunnels, duikers, kades, steigers, en andere rechtstreeks met de aanleg van deze voorzieningen verband houdende werken en bouwwerken;
- d. infrastructuur voor openbaar vervoervoorzieningen met bijbehorende werken en bouwwerken, voor zover de aanlegkosten bij of door de gemeente in rekening worden gebracht en niet via de gebruikstarieven kunnen worden gedekt;
- e. groenvoorzieningen, waaronder begrepen openbare parken, plantsoenen, speelplaatsen, trapvelden en speelweiden, natuurvoorzieningen en openbare niet-commerciële sportvoorzieningen;
- f. openbare verlichting en brandkranen met aansluitingen;
- g. straatmeubilair, speeltoestellen, sierende elementen, kunstobjecten en afrasteringen in de openbare ruimte;
- h. gebouwde parkeervoorzieningen, voor zover deze leiden tot optimalisering van het grondgebruik en verbetering van de kwaliteit van de openbare ruimte, openbaar toegankelijk zijn en voornamelijk worden gebruikt door bewoners en gebruikers van het exploitatiegebied, voor zover de aanlegkosten bij of door de gemeente in rekening worden gebracht en niet via de gebruikstarieven kunnen worden gedekt;
- i. uit een oogpunt van milieuhygiëne, archeologie of volksgezondheid noodzakelijke voorzieningen.

Bijlage IV: Spelregels bij tussentijdse winstneming grondexploitaties

Bij tussentijdse winstneming wordt rekening gehouden met het voorzichtigheidsbeginsel, dat voorschrijft dat de realisatie van de winst wordt uitgesteld tot voldoende zekerheid bestaat. Als er voldoende zekerheid bestaat, dan moet vanuit het realisatiebeginsel de winst ook daadwerkelijk worden genomen. Om de veilige winstneming te bepalen wordt de volgende berekening gemaakt:

1. Er wordt geen rekening gehouden met nog te realiseren opbrengsten;
2. Er wordt van uitgegaan dat alle kosten nog wel gemaakt worden. Aan de kostenkant van de grondexploitatie verandert dus niets;
3. Aan de kosten wordt vervolgens de som van de ongewogen, niet opbrengstgerelateerde risico's van de grondexploitatie toegevoegd;
4. De te nemen winst mag dan niet meer zijn dan de boekwaarde minus de nog te maken kosten (punt 2) en de ongewogen risico's (punt 3).
5. Na winstneming dient een positief bedrag als grondexploitatieresultaat te resteren, dat tenminste zo groot is als de som van de ongewogen, niet opbrengstgerelateerde, risico's van de grondexploitatie.

