

# NOTA GRONDBELEID 2013-2017



gemeente  
**Haaren**

## INHOUDSOPGAVE

|   |    |
|---|----|
| SAMENVATTING  | 4  |
| 1. INLEIDING  | 7  |
| 1.1 AANLEIDING NOTA GRONDBELEID 2013-2017             | 7  |
| 1.2 ACTUALITEIT                                       | 7  |
| 2. (JURIDISCHE) BELEIDSKADERS                         | 8  |
| 2.1 INLEIDING   | 8  |
| 2.2 EUROPESE REGELGEVING                              | 8  |
| 2.3 LANDELIJK BELEID                                  | 8  |
| 2.4 GRONDBELEID EN DE GEMEENTE                        | 8  |
| 3. DOELSTELLINGEN GRONDBELEID                         | 10 |
| 3.1 INLEIDING   | 10 |
| 3.2 AMBITIES GRONDBELEID GEMEENTE HAAREN              | 10 |
| 3.3 DOELSTELLINGEN GRONDBELEID 2013-2017              | 10 |
| 4. GRONDBELEIDSSTRATEGIE                              | 11 |
| 4.1 INLEIDING   | 11 |
| 4.2 REGIEROL  | 11 |
| 4.3 ECONOMISCHE UITVOERBAARHEID RUIMTELIJK BELEID     | 11 |
| 4.4 GRONDBELEID                                       | 12 |
| 4.4.1 ACTIEF GRONDBELEID                              | 12 |
| 4.4.2 FACILITEREND GRONDBELEID                        | 13 |
| 5. GRONDBELEIDSINSTRUMENTEN                           | 14 |
| 5.1 INLEIDING   | 14 |
| 5.2 MINNELIJKE VERWERVING                             | 14 |
| 5.3 WET VOORKEURSRECHT GEMEENTEN                      | 15 |
| 5.4 ONTEIGENING                                       | 16 |
| 5.5 GRONDVERWERVING TEN BEHOEVE VAN WEGRECONSTRUCTIES | 16 |
| 5.6 CONCLUSIES VERWERVING                             | 16 |
| 5.7 KOSTENVERHAAL                                     | 17 |
| 6. GRONDUITGIFTE- EN PRIJZEN                          | 19 |
| 6.1 INLEIDING   | 19 |
| 6.2 VERKOOP   | 19 |
| 6.3 OPENBARE INSCHRIJVING MET GUNNING                 | 19 |
| 6.4 ERFPACHT  | 19 |
| 6.5 SALE AND LEASEBACK                                | 19 |
| 6.6 OPSTALRECHT                                       | 20 |

|      |   |    |
|------|---|----|
| 6.7  | GRONDPRIJZEN  | 20 |
| 7.   | SAMENWERKING  | 22 |
| 7.1  | INLEIDING   | 22 |
| 7.2  | VORMEN VAN SAMENWERKING   | 22 |
| 8.   | GRONDBEZIT EN -BEHEER   | 24 |
| 8.1  | INLEIDING   | 24 |
| 8.2  | IN EXPLOITATIE GENOMEN GRONDEN                                  | 24 |
| 8.3  | NOG NIET IN EXPLOITATIE GENOMEN GRONDEN                         | 24 |
| 8.4  | STRATEGISCHE GRONDEN  | 24 |
| 8.5  | OVERIGE NIET-STRATEGISCHE GRONDEN                               | 25 |
| 8.6  | BEHEER  | 25 |
| 9.   | FINANCIËLE BEHEERSING: GRONDEXPLOITATIES                        | 27 |
| 9.1  | INLEIDING   | 27 |
| 9.2  | EXPLOITATIEOPZETTEN   | 27 |
| 9.3  | BESTEMMINGSRESERVE VOOR KWALITEITSVERBETERING VAN HET LANDSCHAP | 28 |
| 9.4  | WINSTNEMING   | 28 |
| 9.5  | VERWERKEN VAN VERLIEZEN   | 29 |
| 9.6  | RESERVES EN VOORZIENINGEN                                       | 30 |
| 10.  | FINANCIËLE BEHEERSING: RISICOMANAGEMENT                         | 31 |
| 10.1 | INLEIDING   | 31 |
| 10.2 | SOORTEN RISICO'S  | 31 |
| 10.3 | RISICO-ANALYSE  | 31 |
| 10.4 | WEERSTANDSVERMOGEN  | 32 |
| 11.  | STURING EN VERANTWOORDING                                       | 33 |
| 11.1 | INLEIDING   | 33 |
| 11.2 | RAAD EN COLLEGE   | 33 |
| 11.3 | VERANTWOORDING  | 33 |

## SAMENVATTING

Algemene doelstelling van de Nota Grondbeleid 2013-2017 is het beschrijven hoe de gemeente Haaren het grondbeleid de komende jaren inzet om doelstellingen op diverse beleidsterreinen, zoals ruimtelijk ordening en volkshuisvesting, te realiseren. De nota is de basis voor een transparante en eenduidige uitvoering van het grondbeleid voor de gemeenteraad van Haaren in de komende jaren.

Deze samenvatting biedt een overzicht van de gemeentelijke beleidskaders voor het grondbeleid voor de periode 2013-2017. Toelichting en onderbouwing vindt u terug in het betreffende hoofdstuk van deze nota.

| Vast te stellen beleidskaders  |                |
|--|----------------|
| <p>Als doelstellingen van het gemeentelijk grondbeleid voor de periode 2013 t/m 2017 gelden:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Het afmaken, binnen de geraamde looptijden en vastgestelde doelstellingen, van de lopende plannen voor woningbouw en bedrijfshuisvesting, waarin de gemeente geïnvesteerd heeft en financieel risico loopt.</li> <li>2. Het verbeteren van de risicoanalyse en –beheersing van de gemeentelijke grondexploitaties, en de informatievoorziening hierover aan het college van burgemeester en wethouders en de gemeenteraad.</li> <li>3. Het voeren van een geactualiseerd grondprijnsbeleid vanaf 2013, met het jaarlijks opstellen van een Grondprijzenbrief.</li> <li>4. (Verder) afstoten van ‘overige, niet-strategische’ grondposities, tenzij deze kunnen worden ingezet als ruil- of compensatiegrond.</li> </ol> | <b>§ 3.3</b>   |
| <p>De gemeente Haaren voert een actieve grondpolitiek in projecten waarin zij zelf grondposities heeft. De gemeente stelt zich proactief op, omdat dat nodig is om de gemeentelijke ambities te kunnen realiseren. Wel kan de manier waarop deze rol wordt ingevuld, afhankelijk van het speelveld, verschillen. Per project vindt een afweging plaats van financiële risico's, mogelijkheden tot kostenverhaal, winstmogelijkheden, maar ook gewenste sturing door de gemeente.</p>   | <b>§ 4.4.1</b> |
| <p>De gemeente voert een faciliterend grondbeleid als de gronden in bezit zijn van private partijen. De gemeente maakt afspraken met de partijen om de gemeentelijke doelstellingen en het maatschappelijk gewenste ruimtegebruik te waarborgen. Uitgangspunt bij de afspraken is dat alle kosten van de gemeente, die verband houden met de ontwikkeling, voor rekening van de private ontwikkelaar komen.</p>  | <b>§ 4.4.2</b> |
| <p>De gemeente Haaren sluit strategisch aankopen van grond niet op voorhand uit maar gaat hier in de komende jaren, uit financiële overwegingen, terughoudend mee om. Als het college van burgemeester en wethouders of de gemeenteraad toch strategisch aankopen, dan gebeurt dit op basis van een weging van de verwachte realisatietermijn, risico's en de verwervingskosten. Het college is gemachtigd om, zonder nadere toestemming van de gemeenteraad, strategische aankopen te verrichten tot een maximaal bedrag van € 250.000 per aankoop én een maximale voorraad van € 2 mln. De gemeenteraad wordt jaarlijks geïnformeerd over de hoogte van de (voorraad) strategische grondaankopen en de afdekking van het financiële risico.</p>  | <b>§ 5.2</b>   |
| <p>Bij een locatieontwikkeling waarbij de gemeente actief grondbeleid voert, kiest het college de, voor die situatie best passende, verwervingsstrategie en –instrumenten.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. De gemeenteraad geeft de voorkeur aan minnelijk verwerving.</li> <li>2. De gemeenteraad vestigt indien nodig voorkeursrecht in nieuw te ontwikkelen gebieden.</li> <li>3. Als de omstandigheden daartoe aanleiding geven, maakt de gemeenteraad gebruik van het onteigeningsinstrument. Zo nodig (planning project) zetten we het onteigeningsinstrument gelijktijdig met de eerste minnelijke onderhandeling in.</li> </ol>  | <b>§ 5.6</b>   |
| <p>Bij faciliterend grondbeleid zet de gemeente Haaren in op het afsluiten van een anterieure overeenkomst met de ontwikkelende partij. Bij het voorbereiden en vaststellen van het bestemmingsplan bereidt de gemeenteraad – als het kostenverhaal nog niet is zeker gesteld met anterieure overeenkomst(en) – een exploitatieplan voor en stelt deze vast om kostenverhaal zeker te stellen bij vergunningverlening.</p>   | <b>§ 5.7</b>   |
| <p>De kredietwaardigheid van de initiatiefnemer moet voldoende zijn om de verplichtingen te kunnen nakomen. De gemeente vraagt een zekerstelling op basis waarvan gegarandeerd is dat de initiatiefnemer zijn verplichtingen nakomt.</p>   | <b>§ 5.7</b>   |
| <p>Uitgangspunt bij de te kiezen vorm van gronduitgifte is opbrengstoptimalisatie. Niet alleen in financieel opzicht, maar ook in hoeverre voldaan wordt aan de volkshuisvestelijke uitgangspunten en stedenbouwkundige randvoorwaarden van de gemeente. De gemeenteraad weegt per project af op welke manier zij de grond uitgeeft.</p>   | <b>§ 6.6</b>   |

|  |                     |
|--|---------------------|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• De grondprijzen hebben betrekking op uitgeefbare, onbebouwde gemeentegrond. De prijzen voor deze grond worden vastgesteld in de jaarlijks vast te stellen Grondprijzenbrief.</li> <li>• De raad stelt in de Nota Grondprijzen de kaders voor de jaarlijks vast te stellen Grondprijzenbrief. Tot vaststelling van de grondprijzenbrief zijn de huidige grondprijzen geldend.</li> <li>• Het college stelt jaarlijks de concept-Grondprijzenbrief vast, die vervolgens wordt voorgelegd aan de raad voor reactie. Het college maakt een afweging op basis van de reacties van de raad en stelt de Grondprijzenbrief definitief vast.</li> <li>• Afwijkingen van de vastgestelde standaard grondprijzen stelt het college vast en brengt deze, met motivatie, ter kennis van de raad.</li> <li>• Wanneer aanvullende expertise nodig is om de grondprijs vast te stellen, geeft het college opdracht aan een erkende makelaar/taxateur of adviesbureau voor taxatie van de (grond)waarde en/of vrij op naam waarde(n) of stichtingskosten voor de te realiseren nieuwbouwwoningen.</li> <li>• In (samenwerkings)overeenkomsten neemt het college een bepaling op dat overeengekomen grondprijzen, tot het moment van levering, jaarlijks worden aangepast aan de inflatie.</li> </ul> | <p><b>§ 6.7</b></p> |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Op het terrein van samenwerking met private partijen maakt de gemeente Haaren in beginsel geen onderscheid tussen projectontwikkelaars en woningbouwcorporaties.</li> <li>• Ook de burgers die zelf hun gronden binnen een locatie tot ontwikkeling willen brengen, krijgen te maken met een zakelijke benadering door de gemeente Haaren.</li> <li>• De gemeente wil het beleid dat gericht is op de bouwclaimovereenkomst, voortzetten. Een exploitatieovereenkomst of een jointventuremodel zijn minder gewenst, maar de toepassing hiervan wordt op voorhand niet uitgesloten.</li> </ul>   | <p><b>§ 7.2</b></p> |
| <p>Strategische grond(aankop)en moeten voldoen aan de volgende randvoorwaarden:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Het is te voorzien dat de grond binnen een periode van 10 jaar wordt herontwikkeld, bij voorkeur aan te tonen met beleid of een planologische visie.</li> <li>2. Met de aankoop wordt de regiefunctie van de gemeente aanmerkelijk versterkt.</li> <li>3. Koopsom, verwacht renteverlies en te genereren exploitatieopbrengsten zijn dusdanig dat de kans groot is dat er geen substantieel verlies wordt geleden op de aankoop of de toekomstige grondexploitatie (risico-analyse).</li> </ol>  | <p><b>§ 8.4</b></p> |
| <p>Voor gronden, waar toekomstige ontwikkeling niet te verwachten is en waarbij geen strategische redenen zijn om de eigendom te behouden, is het uitgangspunt dat de gemeente inzet op verkopen, onder de voorwaarde van zekerstelling dat geen ongewenst gebruik zal gaan plaatsvinden.</p> <p>Op grond van bovenstaande afwegingen wordt in 2014 een plan van aanpak opgesteld om overige, niet – strategische gronden, te verkopen bij openbare inschrijving.</p>  | <p><b>§ 8.5</b></p> |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Om opbrengsten te genereren, verhuren of verpachten we gronden, die om strategische reden zijn aangekocht en niet direct inzetbaar zijn voor ontwikkeling of dienen als compensatie- of ruilgrond, van jaar tot jaar. In uitzonderingsgevallen gaan we een ‘gebruiksovereenkomst-om-niet’ aan.</li> <li>• Voor percelen die worden aangehouden tot een ontwikkeling zich voordoet, worden de beheerskosten zo laag mogelijk gehouden.</li> <li>• Er wordt een overzichtelijke en actuele registratie voor het beheer van gemeentelijke gronden gevoerd.</li> </ul>  | <p><b>§ 8.6</b></p> |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Het college sluit geen nieuwe reguliere (langdurende) pachtovereenkomsten.</li> <li>• Bij beëindiging van reguliere pacht overweegt het college of ze de grond van jaar tot jaar verpacht, op basis van een geliberaliseerde pachtovereenkomst, of dat ze de grond openbaar verkoopt.</li> <li>• De gemeente gaat voor een maximaal te ontvangen pachtprijs volgens het Pachtprijzenbesluit 2011.</li> </ul>  | <p><b>§ 8.6</b></p> |
| <p>Voor de projecten waarbij de gemeente actief grondbeleid voert (zelf financieel risico loopt), stelt het college een onderbouwde exploitatieberekeningen op, die ze halfjaarlijks, bij begroting en jaarrekening, actualiseert. De raad stelt de parameters voor rente en inflatie vast in de gebruikelijke planning &amp; controlcyclus. Voor grondexploitaties is daarbij de debetrente gelijk aan de creditrente</p>   | <p><b>§ 9.2</b></p> |
| <p>Voor het tussentijds nemen van winst, hanteert de gemeente Haaren de volgende spelregels:</p> <p>Als minimaal 75% van de geraamde totale opbrengsten van het betreffende project is gerealiseerd en/of als gerealiseerd aangemerkt kan worden (voldaan aan contractuele verplichtingen) én wanneer de negatieve boekwaarde van het project groter is dan de betrouwbaar geraamde nog te maken totale kosten, kan het meerdere tussentijds veilig als winst verantwoord worden.</p>  | <p><b>§ 9.4</b></p> |

|  |                      |
|--|----------------------|
| <p>Van projecten binnen de portefeuille van de grondbedrijfsfunctie worden eventuele winsten toegevoegd aan de exploitatie van de gemeente Haaren. In principe is dat het geval bij afsluiting van de exploitatie, tenzij tussentijdse winstneming verantwoord is.</p>   | <p><b>§ 9.4</b></p>  |
| <p>Het treffen van een afboeking of een voorziening gebeurt bij een geprognosticeerd verlies direct ter grootte van dit volledige verlies. Als sprake is van een voorziening, ingericht ter bestrijding van de (verwachte) tekorten in grondexploitaties, dan moet die worden gepresenteerd als een waardecorrectie op de post Onderhanden werk. Deze wijze van verantwoording is naar analogie van de voorziening voor dubieuze debiteuren.</p>   | <p><b>§ 9.5</b></p>  |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Per grondexploitatie stelt het college een risicoanalyse op, waarbij ze de risico's in tekst en in bedragen presenteert aan de raad.</li> <li>• Bij de risicoanalyse zijn alle disciplines (beleidsterreinen) die met het project te maken hebben, betrokken.</li> <li>• Het college neemt maatregelen om de beïnvloedbare risico's te beperken of af te wenden. Ze monitort de niet-beïnvloedbare risico's en ze rapporteert tijdig over de omvang en de financiële gevolgen.</li> </ul>   | <p><b>§ 10.3</b></p> |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Het college formuleert vóór de uitvoering van een grondexploitatie, waarin de gemeente participeert, concrete doelstellingen. De exploitatieopzet wordt vooraf ter vaststelling aan de raad voorgelegd.</li> <li>• Het college informeert de raad tweemaal per jaar, via de reguliere planning &amp; control-cyclus, over de voortgang van de grondexploitaties en éénmaal per jaar, bij de begroting, over de risicoanalyse per project;</li> <li>• Het college legt significante wijzigingen in de exploitatieopzet, die niet meer tot de normale uitvoeringsdynamiek van een project gerekend kunnen worden, apart en expliciet voor aan de raad. Ze vraagt de raad dan om vaststelling van de herziene exploitatieopzet.</li> </ul> | <p><b>§ 11.3</b></p> |

## 1. INLEIDING

De Nota Grondbeleid 2013-2017 is een kaderstellende beleidsnota die op hoofdlijnen aangeeft op welke wijze de gemeenteraad in de periode 2013-2017 met het grondbeleid invloed wil uitoefenen op de ruimtelijke ordening. Op *strategisch niveau* besluit de gemeenteraad welke rol(len) de gemeente speelt bij de voorbereiding en realisatie van ruimtelijke plannen. Op *tactisch niveau* maakt de gemeenteraad keuzes over de in te zetten grondbeleidsinstrumenten, afhankelijk van de specifieke situatie van elk project. Dit leidt tot richtlijnen voor de uitvoering van het grondbeleid op *operationeel niveau*.

Het opstellen van de nota vergroot de transparantie van het grondbeleid.

### 1.1 Aanleiding Nota Grondbeleid 2013-2017

De Kadernota Grondbeleid 2005 (vastgesteld op 31 maart 2005) heeft het karakter van een kaderstellende nota voor de uitvoering van het grondbeleid. De inleiding van de nota vermeldt “dat deze onderhavige nota Grondbeleid nog niet het optimale document is, maar te zien is als een kader, een werkdocument, dat dient als een leidraad om het grondbeleid uit te werken en in te passen in de processen en in de structuur”. Daarnaast is in de Kadernota Grondbeleid 2005 wetgeving opgenomen die verouderd is door de invoering van de nieuwe Wet ruimtelijke ordening op 1 juli 2008.

In aanvulling op de Kadernota Grondbeleid 2005 stelde de raad in december 2007 de Grondnota 2007 vast. Hierin zijn de gemeentelijke grondposities en -exploitaties geïnventariseerd, geanalyseerd en financieel verantwoord. Voor af te stoten, te behouden en te verwerven gronden werd een actieplan opgesteld. Eén van de aanbevelingen in de nota was een jaarlijkse actualisatie van de grondnota en de gronduitgifteprijsen.

Vanaf de jaarrekening 2009 en voor het eerst in de begroting 2010 maakt de financiële verantwoording van het gemeentelijk grondbeleid (inclusief grondposities en -exploitaties) deel uit van de reguliere planning & control-cyclus, conform de wettelijke kaders van het “Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten” (BBV). In deze nota stelt het college de raad voor om vanaf 2013 de gronduitgifteprijsen jaarlijks vast te stellen in een ‘grondprijzenbrief’. Een jaarlijks vast te stellen grondnota is hiermee overbodig.

De Nota Grondbeleid 2013-2017 vervangt de Kadernota Grondbeleid 2005 en de Grondnota 2007.

### 1.2 Actualiteit

De Nota Grondbeleid 2013-2017 staat in het teken van de economische crisis in Nederland en dan in het bijzonder de crisis op de woningmarkt. In deze nota komen aspecten aan de orde die een rol spelen bij het *beheersen* van de gevolgen van deze crisis voor de grondexploitaties van de gemeente. Bewust staat hier niet: “oplossen” van de crisis. Het is namelijk een illusie te veronderstellen dat de gemeente de mogelijkheden en middelen heeft een dergelijke crisis op te lossen. De crisis op de woningmarkt heeft te maken met beleid van banken, de economische crisis, het al of niet nemen van maatregelen door het Rijk. Het is vooral een vertrouwenskwestie. Deze nota spitst de aspecten, die een rol spelen bij het omgaan met deze crisis, specifiek toe op de gemeente Haaren.

Ondanks teruglopende resultaten in de grondexploitaties in 2010, 2011 en 2012 anticipeerde de gemeente op de slechte omstandigheden: de raad trof voldoende voorzieningen in exploitaties, ze gaat al enkele jaren niet meer uit van opbrengststijging van gronden voor woningen, ze verlengde de looptijden van projecten als gevolg van vertraagde afzet van grond en in 2012 zette ze de ontwikkeling van de woningbouwplannen Raamse Oevers en Wijngaert West stop. Ook is het weerstandsvermogen op orde. Desalniettemin is het duidelijk dat de grondexploitaties een belangrijk aandachtspunt zijn voor de komende jaren en belangrijke financiële risico's met zich meebrengen.

## 2. (JURIDISCHE) BELEIDSKADERS

### 2.1 Inleiding

Het grondbeleid in de gemeente wordt niet alleen beïnvloed door de (ontwikkelingen in de) gemeente zelf, maar ook door regelgeving vanuit Europa, de rijksoverheid en de provincie. Hieronder staan de belangrijkste kaders, die van invloed zijn op het gemeentelijk grondbeleid.

### 2.2 Europese regelgeving

Europese regelgeving speelt in toenemende mate een rol bij het grondbeleid van overheden. Europa kent onder andere regelgeving op het gebied van staatssteun, aanbesteding en transparantie.

### 2.3 Landelijk Beleid

Op 1 juli 2008 werd de Wet ruimtelijke ordening (Wro), met daarin begrepen de Grondexploitatiewet, van kracht. Daarnaast is er de invloed van onder meer de Onteigeningswet (Ow) en de Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg). Het ministerie van Infrastructuur en Milieu wil met de nog te ontwikkelen nieuwe Omgevingswet de vele regels op het gebied van de leefomgeving vereenvoudigen en bundelen. Hoe dit precies wordt ingevuld, is nog onduidelijk. Mogelijk heeft het ook consequenties voor het te voeren grondbeleid.

In Bijlage 1 vindt u een toelichting op de Europese regelgeving en een overzicht van de genoemde Nederlandse wetten.

### 2.4 Grondbeleid en de gemeente

Ook op gemeentelijk niveau zijn er beleidsvelden die van invloed zijn op het grondbeleid. Relevant in dit kader zijn onder meer de volgende beleidsplannen:

- **Woonvisie 2011-2015**

In deze Woonvisie (juli 2011) staat centraal hoe de gemeente wil bereiken, dat vraag en aanbod op de woningmarkt, ook in de toekomst, zo optimaal mogelijk op elkaar worden afgestemd. Kortom, dat we de woningen bouwen waar onze inwoners naar op zoek zijn. De bouw van de juiste woningen vinden we belangrijker dan het aantal woningen. Doelgroepen van beleid zijn jongeren, starters, jonge gezinnen en ouderen en we besteden specifiek aandacht aan één- en tweepersoons huishoudens. Voor die doelgroepen zetten we in op de bouw van goedkope- en middeldure huur- en koopwoningen. Op dit moment zijn er voldoende bouwplannen in ontwikkeling om in de woningbouwbehoefte voor de komende jaren te kunnen voorzien. Er is nu geen noodzaak om extra gronden aan te kopen.

- **Structuurvisie Haaren**

Ook de structuurvisie is van belang voor de Nota grondbeleid. Met de nog vast te stellen Structuurvisie Haaren wil de gemeente zelfbewust regie voeren op de ontwikkelingen en processen die voor de toekomst van de gemeente van belang zijn. Regie voeren op de ruimte via beleid houdt niet in dat de gemeente Haaren ontwikkelingen altijd zelf ter hand neemt; zeker in het licht van de afnemende financieringsmogelijkheden door de gemeente. Afhankelijk van het type ontwikkeling of het proces dat zich voltrekt zal de gemeente zichzelf een andere rol aanmeten. In de structuurvisie wordt duidelijk bij welk type ontwikkeling de gemeente een bepaalde rol zal aannemen.



- **Toekomstvisie “Gemeente Haaren 2022: een levendige, groene en zelfbewuste gemeente”**

Voor de elementen ‘levendig’ en ‘groen’ in de Toekomstvisie zijn pijlers benoemd die (indirect) van belang zijn voor het gemeentelijk grondbeleid :

  - Levendig; pijler 1: Woningbouw  
De gemeente zet in op woningbouw, vooral voor starters, jongeren, jonge gezinnen en senioren. Zo blijft het aantal inwoners op peil en kunnen we voorzieningen behouden. Het groene karakter blijft daarbij bewaard.
  - Groen; pijler 3: Groen buitengebied  
De gemeente Haaren zet in op behoud en versterking van het groene buitengebied. Daarbij wordt ingezet op de aanwezige waarden, de bestaande natuurgebieden en de al aanwezige ecologische verbindingzones.
  
- **Coalitieprogramma 2010-2014 “Samenwerken voor vier dorpen”**

De doelstellingen uit het programma ‘Wonen’ van het coalitieprogramma waren mede de basis van de Woonvisie 2011-2015 en hebben daarmee ook betrekking op het te voeren grondbeleid. Daarnaast is de afspraak in het programma ‘Algemene dekkingsmiddelen’ dat verkoop van gemeentegronden, met uitzondering van reststroken, altijd openbaar plaatsvindt, van belang voor de gronduitgifte.

### 3. DOELSTELLINGEN GRONDBELEID

#### 3.1 Inleiding

Het grondbeleid is één van de middelen om de doelstellingen van de gemeente te kunnen realiseren. Een transparant grondbeleid is een belangrijke voorwaarde voor eenduidig en consistent beleid, de verbetering van de sturing en beheersbaarheid van de ruimtelijke projecten, en het inzicht in de risico's die de gemeente met de uitvoering van het grondbeleid loopt.

#### 3.2 Ambities grondbeleid gemeente Haaren

De in hoofdstuk 2 genoemde visies, kaders en ruimtelijke beleidsdoelstellingen, rechtvaardigen, samen met de aanleiding voor de nieuwe Nota Grondbeleid, de volgende ambities:

- Regie voeren op de ruimtelijke ontwikkeling via de publiekrechtelijke weg en via private overeenkomsten.
- Per situatie vooraf keuzes maken over de in te zetten instrumenten van het grondbeleid, zodat we adequaat handelen, met het oog op de beleidsdoelstellingen van de gemeente.
- Een transparant grondbeleid, met de nodige handelingsruimte voor het college als uitvoerend orgaan.
- Een gezonde financiële huishouding van de grondexploitaties.
- Het grondbeleid moet inspelen op actuele (maatschappelijke) ontwikkelingen.

#### 3.3 Doelstellingen grondbeleid 2013-2017

Vanuit deze ambities en de beleidsvisies wil de gemeente Haaren in de komende jaren een aantal concrete doelstellingen bereiken met het grondbeleid:

Als doelstellingen van het gemeentelijk grondbeleid voor de periode 2013 t/m 2017 gelden:

1. Het afmaken, binnen de geraamde looptijden en vastgestelde doelstellingen, van de lopende plannen voor woningbouw en bedrijfshuisvesting, waarin de gemeente geïnvesteerd heeft en financieel risico loopt (§ 4.4.1).
2. Het verbeteren van de risicoanalyse en –beheersing van de gemeentelijke grondexploitaties, en de informatievoorziening hierover van het college aan en raad (§ 10.3).
3. Het voeren van een geactualiseerd grondprijnsbeleid vanaf 2013, met het jaarlijks opstellen van een Grondprijzenbrief (§ 6.7).
4. (Verder) afstoten van 'overige, niet-strategische' grondposities, tenzij deze kunnen worden ingezet als ruil- of compensatiegrond (§ 8.5).

## 4. GRONDBELEIDSSTRATEGIE

### 4.1 Inleiding

Om de ambities en doelstellingen van het grondbeleid waar te kunnen maken, dient het grondbeleid ondersteunend te zijn aan de doelstellingen van ruimtelijke ordening en volkshuisvesting en aan de regierol die de gemeente op zich wenst te nemen. Dit vereist een actieve inzet van grondbeleid.

Een actieve inzet van grondbeleid betekent niet per definitie een actieve rol voor de gemeente in elke ruimtelijke ontwikkeling. Het vereist wél in elk geval een proactieve houding om te kunnen komen tot een regisserend grondbeleid.

### 4.2 Regierol

De gemeente Haaren hecht sterk aan het voeren van regie. De gemeente verstaat hieronder: de zeggenschap en sturing over de ontwikkeling, inrichting en realisatie van een bestemmingsplan. Praktisch vertaald heeft 'regie' betrekking op de zeggenschap en sturing over de volgende thema's:

- Beantwoorden van de vraag welke gebieden tot ontwikkeling worden gebracht;
- Planning en de volgorde van de te ontwikkelen gebieden;
- Vaststellen van toegestane functies en bestemmingen in het te ontwikkelen gebied;
- Vaststellen van voorwaarden waaronder het gebied tot ontwikkeling komt, zoals ontwikkelings-tempo, soorten woningen en/of bedrijven, bouwproductie, kwaliteit openbare ruimte;
- Streven naar betaalbare woningen voor specifieke doelgroepen;
- Vaststellen en beïnvloeden van de koppeling van het te ontwikkelen gebied met maatschappelijke ontwikkelingen;
- Beoordelen en beïnvloeden van de economische uitvoerbaarheid.

Het overzicht is niet uitputtend, maar geeft een beeld van de thema's waarover de gemeente zeggenschap en sturing wil uitoefenen.

Als regisseur van ontwikkelingen geeft de gemeente sturing aan de gewenste ruimtelijke inrichting van haar grondgebied. De regierol van de gemeente is sterker, naarmate de gemeente zelf invulling en uitvoering kan geven aan de door haar gewenste ontwikkelingen en wordt zwakker, naarmate zij meer afhankelijk is van de inzet van derden (grondeigenaren die zelf willen ontwikkelen, projectontwikkelaars, e.a.). Tegenwoordig kan de gemeente, naast de Wro, het exploitatieplan en de structuurvisie, ook door middel van faciliterende grondpolitiek de regie in handen houden.

### 4.3 Economische uitvoerbaarheid ruimtelijk beleid

Naast het voeren van regie voelt de gemeente Haaren zich ook verantwoordelijk voor de economische uitvoerbaarheid van haar ruimtelijke plannen. Voor de plannen die de gemeente maakt, geldt dan ook het principe dat elk plan zichzelf moet financieren: dit betekent dat de opbrengsten die uit het plan worden ontvangen, minimaal gelijk moeten zijn aan de kosten die met de ontwikkeling en realisering samenhangen. Tot op heden kan de gemeente, in het algemeen, het uitgangspunt van budgettair neutrale bestemmingsplannen hanteren.

Ten aanzien van het uitgangspunt van minimale kostendekkendheid van bestemmingsplannen kunnen twee nuances worden aangebracht. Ten eerste kan de gemeente ervoor kiezen een bestemmingsplan te realiseren dat niet kostendekkend is, maar geld kost. In een dergelijke situatie zijn er kennelijk andere redenen die zwaarder wegen dan het beginsel van kostendekkendheid. De gemeenteraad overweegt in een dergelijk besluit om de (ontbrekende) opbrengsten uit andere middelen te financieren. Zo zijn voor de geraamde tekorten in de projecten Centrumplan Helvoirt en bedrijventerrein Hopveld 2, voorzieningen getroffen. De gemeenteraad kan ook besluiten om het bestemmingsplan niet in ontwikkeling te nemen, omdat het plan niet kostendekkend is.

De tweede nuance betreft projecten met een te verwachten positief eindresultaat. In de meerjarenbegroting houdt de gemeenteraad rekening met de geraamde eindresultaten of tussentijdse winstnemingen uit grondexploitaties (zie paragraaf 9.4).

Hierbij valt te denken aan de bijdrage aan 'een duurzame oplossing van de N65'. Voor dit speerpunt is in de begroting 2013 opgenomen dat, uit de winsten op grondexploitaties in de periode 2017-2022, een bedrag van € 3.000.000 wordt 'geoormerkt' voor deze bijdrage.

Dergelijke keuzes leiden ertoe dat het college voor de lopende projecten, binnen de gestelde beleidsdoelstellingen, streven naar (financiële) opbrengstmaximalisatie.

#### 4.4 Grondbeleid

Grondbeleid is een politiek-bestuurlijk bepaalde keuze over de manier waarop de overheid (in dit geval de gemeente) via grondverwerving en gronduitgifte zelf het initiatief neemt en houdt in het realiseren van ruimtelijke plannen. Men onderscheidt actief en faciliterend (ook wel passief) grondbeleid. Bij de afweging voor een actief of faciliterend grondbeleid, zijn factoren van belang als regie, kostenverhaal, opbrengsten, risico's en de organisatie. In bijlage 2 worden actief en faciliterend grondbeleid nader toegelicht.

##### 4.4.1 Actief grondbeleid

De afgelopen jaren heeft de gemeente, door een actieve verwervingspolitiek, in de meeste woningbouwplannen volledige grondposities verworven. Op dit moment zijn er voldoende bouwplannen in ontwikkeling om in de woningbouwbehoefte voor de komende jaren te kunnen voorzien. Er is nu geen noodzaak om actief als grondverwerver op te treden. Om één van de doelstellingen van het grondbeleid, 'het afmaken, binnen de geraamde looptijden, van de lopende plannen voor woningbouw en bedrijfshuisvesting', te realiseren, past de komende jaren een (pro-)actieve rol als regisseur.

De gemeente Haaren heeft op dit moment grondposities in de volgende projecten :

| Project              | Dorp         | Ontwikkeling    | Einde looptijd |
|----------------------|--------------|-----------------|----------------|
| Brede school Haaren  | Haaren       | Maatschappelijk | 2014           |
| Centrumplan Haaren*) | Haaren       | Wonen/mtsch     | Onbekend       |
| Centrumplan Helvoirt | Helvoirt     | Wonen/mtsch     | 2017           |
| Den Hoek             | Helvoirt     | Wonen           | 2019           |
| Hopveld              | Haaren       | Bedrijven       | 2015           |
| Joriskwartier        | Helvoirt     | Wonen           | 2015           |
| Reigerskant          | Esch         | Wonen           | 2020           |
| Slijkhoef 2          | Biezenmortel | Wonen           | 2016           |
| Venakkers 4          | Esch         | Wonen           | 2014           |
| Wijngaert III Midden | Helvoirt     | Wonen           | 2016           |

\*) Voor Centrumplan Haaren zijn nog geen ruimtelijke plannen en doorrekeningen gemaakt.

Het vlottrekken van individuele plannen, om deze binnen de geraamde looptijd af te kunnen ronden, kan op verschillende manieren. Per definitie zullen de oplossingen verschillend zijn omdat de plannen verschillen. De maatregelen kunnen betrekking hebben op:

1. Het wegnemen van belemmeringen.

Hierbij kan gedacht worden aan contractuele bepalingen, die voor bepaalde mensen een belemmering vormen, eventueel weg te nemen. Als voorbeeld kunnen termijnen van afnemen van de kavel, start bouw etc worden genoemd. In de huidige woningmarkt kost het meer tijd om een woning te verkopen en stellen banken hogere eisen voor een financiering. Ook kan gedacht worden aan de bewoningsplicht, eisen aan architect, erfafscheidingen en bouwvoorschriften.

Mensen kunnen dit als belemmering ervaren. Het is zonde als louter om een dergelijke reden grond of een woning niet verkocht worden.

Bij de actualisering van de Algemene Verkoopvoorwaarden onroerende zaken Gemeente Haaren, in april 2013, is rekening gehouden met veranderde marktomstandigheden.

2. Het nemen van stimuleringsmaatregelen.

Hierbij kan gedacht worden aan het leveren van maatwerk om bepaalde plannen vlot te trekken. Voor Joriskwartier, Venakkers 4 en Wijngaert III Midden vindt momenteel onderzoek plaats naar mogelijke planaanpassing (wijziging bouwprogramma, andere uitgifte), zónder daarbij de volkshuisvestelijke doelstellingen uit het oog te verliezen.

Ook heeft de gemeente in 2011 de 'Stimuleringsregeling Woningbouw gemeente Haaren 2011' ingesteld, waarbij de gemeente aan een koper van een woningperceel van maximaal 175 m<sup>2</sup>, een korting van 25% op de grondprijs verstrekt, in de vorm van een renteloze lening.

Uiteraard zijn er grenzen aan het vlottrekken van individuele plannen. Die grenzen kunnen juridisch van aard zijn; bijvoorbeeld als gevolg van staatssteunwetgeving. Maar ook kunnen de grenzen financieel van aard zijn. Het is niet de bedoeling dat de gemeente rendement van de projectontwikkelaar veiligstelt of gemaakte fouten in het verleden (waardoor een onrendabele top is ontstaan) aanvult.

De gemeente Haaren voert een actieve grondpolitiek in projecten waarin zij zelf grondposities heeft. Zij stelt zich proactief op, omdat dat nodig is om de gemeentelijke ambities te kunnen realiseren. Wel kan de manier waarop deze rol wordt ingevuld, afhankelijk van het speelveld, verschillen. Per project vindt een afweging plaats van financiële risico's, mogelijkheden tot kostenverhaal, winstmogelijkheden, maar ook gewenste sturing door de gemeente.

#### 4.4.2 Faciliterend grondbeleid

In die gebieden waar de gemeente geen eigendom heeft, is het van belang zo vroeg mogelijk het overleg met ontwikkelaars aan te gaan. Via faciliterend grondbeleid kan de regiefunctie en het kostenverhaal worden veiliggesteld.

De laatste paar jaar is er een trend in gebiedsontwikkeling van een terugtrekkende overheid. Overheden beperken zich meer tot faciliterend grondbeleid. De gemeenteraad bepaalt vooraf de ruimtelijke randvoorwaarden, waarna zij de ontwikkeling van projecten overdraagt aan marktpartijen.

Economische ontwikkelingen en ontwikkelingen op de woningmarkt hebben gevolgen voor gebiedsontwikkeling. Overheden wegen per project, en op het niveau van het gehele ontwikkelingsprogramma, de ambities, aanpak en risico's, zorgvuldig af. Samenwerking, faseerbaarheid en flexibiliteit in ontwikkelingsprocessen zijn nadrukkelijk voorwaarden om ontwikkelingen mogelijk te maken. In het bijzonder in geval van grotere ontwikkelopgaven in de gemeente Haaren, is een weloverwogen ontwikkelstrategie van belang.

De gemeente Haaren voert een faciliterend grondbeleid als de gronden in bezit zijn van private partijen. Het college of de gemeenteraad maken afspraken met de partijen om de gemeentelijke doelstellingen en het maatschappelijk gewenste ruimtegebruik te waarborgen. Uitgangspunt bij de afspraken is dat alle kosten van de gemeente, die verband houden met de ontwikkeling, voor rekening van de private ontwikkelaar komen.

## 5. GRONDBELEIDSINSTRUMENTEN

### 5.1 Inleiding

Het voeren van een actief of faciliterend grondbeleid is afhankelijk van de grondpositie(s) die de gemeente heeft in een ontwikkeling. Hierbij behoren bepaalde grondbeleidsinstrumenten. In onderstaande tabel benoemen we de vormen en bijbehorende instrumenten.

| Actief grondbeleid   | Faciliterend (passief) grondbeleid  |
|--|---|
| De gemeente verwerft, maakt bouw- en woonrijp en geeft de grond zelf uit aan derden  | De gemeente beperkt zich tot haar regulerende taak en geeft kaders aan voor de particuliere sector. De aankoop en exploitatie van grond wordt overgelaten aan private partijen                                  |
| Instrumenten   | Instrumenten  |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• (Actieve) Minnelijke verwerving</li> <li>• Wet voorkeursrecht gemeenten</li> <li>• Onteigening</li> <li>• Tijdelijk beheer</li> <li>• Bouw- en woonrijp maken</li> <li>• Gronduitgifte</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ruimtelijk instrumentarium (bestemmingsplan, omgevingsvergunning)</li> <li>• Anterieure overeenkomst</li> <li>• (Bouw-)regelgeving</li> <li>• Kostenverhaal</li> </ul> |

Dit hoofdstuk gaat in op minnelijke verwerving, de Wet voorkeursrecht gemeenten en onteigening (actief grondbeleid) en het kostenverhaal middels een anterieure overeenkomst of exploitatieplan (faciliterend grondbeleid). Gronduitgifte komt aan bod in hoofdstuk 6.

### 5.2 Minnelijke verwerving

Uitgangspunt bij verwerving is om minnelijk te verwerven. Dit betekent dat de gemeente ernaar streeft om op vrijwillige basis een koopovereenkomst met de eigenaar te sluiten. Hierna wordt aangegeven hoe de gemeente omgaat met strategisch verwerven en gebruikmaking van mogelijkheden in de grondmarkt. Vervolgens wordt aangegeven hoe de gemeente grond verwerft met behulp van een bouwclaim.

#### Strategisch verwerven

De gemeente kan strategische locaties verwerven waarmee zij de sturingsmogelijkheden, voor het in gang zetten van gewenste ontwikkelingen, vergroot. Om de strategische aankopen mogelijk te maken, kan een tweesporenbeleid worden gevolgd. Naast minnelijke verwerving zet zij dan ook de – in de volgende paragrafen te bespreken – instrumenten Wet voorkeursrecht gemeenten en onteigening in, om de verwerving zoveel mogelijk te verzekeren. Als de gemeente actief wil verwerven en de mogelijkheid wil hebben om strategisch te verwerven, dan is besluitvorming door de Raad vereist. Indien slagvaardige strategische verwerving 'in de luwte' gewenst is, dan kan de Raad een budget beschikbaar stellen voor strategische aankopen. Het college legt in dat geval (uiteraard) jaarlijks verantwoording af over de aanwending van dit budget.

#### Verwerven met bouwclaim

Als marktpartijen al grondposities hebben ingenomen, kan de gemeente trachten de grond te verwerven door compensatiegrond aan te bieden (bouwclaimmodel). Het bouwclaimmodel lichten we toe in paragraaf 7.2.

#### Strategische overwegingen minnelijke verwerving

1. Valt te verwachten dat de grond kan worden verworven voor een prijs die het mogelijk maakt later winst op de grond te maken, danwel er geen verlies op te maken?
2. Is er voldoende budget beschikbaar?
3. Is de gemeente bereid het renterisico te dragen tot de tijd dat het project zal worden gerealiseerd of een marktpartij is gevonden die het risico overneemt?
4. Is de gemeente in staat eventueel vervangende grond aan te bieden?
5. Leidt aankoop tot een betere onderhandelingspositie bij het onderhandelen met marktpartijen?
6. Is het wenselijk om een samenwerking met een marktpartij aan te gaan en afspraken te maken over grondverwerving ofwel facilitair grondbeleid te voeren?

De gemeente Haaren sluit strategisch aankopen van grond niet op voorhand uit maar gaat hier in de komende jaren, uit financiële overwegingen, terughoudend mee om. Als we toch strategisch aankopen, dan gebeurt dit op basis van een weging van de verwachte realisatietermijn, risico's en de verwervingskosten. Het college is gemachtigd om, zonder nadere toestemming van de raad, strategische aankopen te verrichten tot een maximaal bedrag van € 250.000 per aankoop én tot een maximale voorraad van € 2 mln. De gemeenteraad wordt jaarlijks geïnformeerd over de hoogte van de (voorraad) strategische grondaankopen en de afdekking van het financiële risico.

### 5.3 Wet voorkeursrecht gemeenten

De Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg) geeft gemeenten de mogelijkheid een voorrangpositie te verkrijgen bij de verwerving van gronden en opstallen in een gebied waar ruimtelijke ontwikkelingen gaan plaatsvinden. De wet biedt gemeenten het recht een voorkeursrecht te vestigen op grondeigendom van derden, gelegen op een mogelijke woningbouwlocatie of in gebieden waar anderszins functieveranderingen zullen plaatsvinden. Dit vergroot de mogelijkheid tot verwerving door de gemeente. Of het nodig, mogelijk en wenselijk is gebruik te maken van de Wet voorkeursrecht gemeenten, is afhankelijk van de concrete omstandigheden van een project, waaronder de fase en de juridische status van de planvorming. Het voorkeursrecht is slechts voor een bepaalde tijd geldig.

#### Strategische overwegingen vestigen gemeentelijk voorkeursrecht

1. Wil de gemeente de grond van de onderhavige locatie zelf verwerven en (tijdelijk) beheren?
2. Is er voldoende budget beschikbaar?
3. Is te verwachten dat ontwikkelaars een grondpositie innemen op de locatie?
4. Wil de gemeente Haaren het signaal afgeven dat de onderhavige grond in de toekomst zal worden ontwikkeld en wellicht een prijsopdrijvend effect veroorzaken?
5. Is te verwachten dat het vestigen van het voorkeursrecht de prijsontwikkeling 'dempt' of juist opdrijft in het geval van een niet-rendabele bestemming?
6. Beïnvloedt het vestigen van het voorkeursrecht de verhoudingen met de grondeigenaren?

Met het vestigen van een voorkeursrecht is de gemeente nog niet zeker van de verwerving. De grondeigenaar is niet verplicht zijn grond te koop aan te bieden aan de gemeente. Om een optimale werking van het voorkeursrecht te waarborgen, is het noodzakelijk dat voorafgaand aan de toepassing van het voorkeursrecht geen informatie naar buiten worden gebracht.

## 5.4 Onteigening

Bij onteigening is sprake van gedwongen eigendomsovergang van de eigenaar naar de gemeente om redenen van algemeen belang. Hierbij is een uitermate zorgvuldige wettelijke procedure van toepassing. De start van een onteigeningsprocedure heeft als voordeel, dat het de onderhandelingen over minnelijke verwerving kracht bij kan zetten. Opgemerkt moet worden, dat onteigening niet mogelijk is wanneer de eigenaar kan aantonen, dat hij zelf in staat en bereid is om de bestemmingen uit het bestemmingsplan te realiseren (zelfrealisatie). Of het nodig, mogelijk en wenselijk is om gebruik te maken van dit instrumentarium, hangt af van de concrete omstandigheden van een project.

### Strategische overwegingen voeren onteigeningsprocedure

1. Is er voldoende budget beschikbaar?
2. Heeft de gemeente eventueel vervangende grond tot haar beschikking?
3. Is er voldoende reden om het ingrijpende instrument van onteigening in te zetten?
4. Wil de gemeente de druk om te komen tot minnelijke verwerving verhogen?
5. Wil de gemeente de mogelijkheid van onteigening paraat hebben als onderhandelings-instrument bij een samenwerking?

## 5.5 Grondverwerving ten behoeve van wegreconstructies

Bij grondverwerving ten behoeve van wegreconstructies (vernieuwing weg, trottoir, riolering) doen zich de volgende situaties voor :

1. Weliswaar is de gemeente Haaren geen kadastraal eigenaar van gronden, maar betreffende gronden horen sinds jaar en dag tot de publieke ruimte en worden door de gemeente onderhouden (ondergrond trottoir; kadastraal in eigendom bij particulier);
2. De benodigde grond is daadwerkelijk eigendom en in gebruik bij betreffende particulier;
3. De gemeente is kadastraal eigenaar, maar de gronden zijn in gebruik bij een particulier.

Dit levert de volgende beleidsregels op:

- Ad.1 De gemeente is bereid de kadastrale eigendom van die gronden, die reeds sinds jaar en dag tot de openbare ruimte behoren, om niet (zonder vergoeding) of tegen een symbolisch bedrag (€ 1,-) in kadastrale eigendom over te nemen. De kadastrale eigenaar is hiermee formeel verlost van zijn plicht tot onderhoud.
- Ad 2 Een onafhankelijk taxateur stelt de aan te bieden grondverwervingsprijs met bijbehorende schadeloosstellingen vast. De aankoopkosten dienen te worden verantwoord in een sluitende exploitatiebegroting.
- Ad 3 De gemeente treedt in overleg met de particulier om te bewerkstelligen dat het benodigd perceelsgedeelte door de gemeente ingezet kan worden voor de reconstructie en desnoods start het college een ontruimingsprocedure op.

## 5.6 Conclusies verwerving

Uitgangspunt bij verwerving is dat de gemeenteraad bij de start van het verwervingstraject de afweging maakt al dan niet het 'tweesporenbeleid' te volgen. Er wordt een keuze gemaakt of naast minnelijke verwerving gebruikt wordt gemaakt van het gemeentelijke voorkeursrecht en eventueel onteigening. De benodigde procedures kunnen dan parallel worden gevoerd met de minnelijke verwerving. Hiermee kan de grondverwerving zoveel mogelijk zeker worden gesteld.

Bij een locatieontwikkeling waarbij de gemeente actief grondbeleid voert, kiest de gemeente de, voor die situatie best passende, verwervingsstrategie en –instrumenten.

1. De gemeente Haaren geeft de voorkeur aan minnelijk verwerving.
2. De gemeente Haaren vestigt indien nodig voorkeursrecht in nieuw te ontwikkelen gebieden.
3. Als de omstandigheden daartoe aanleiding geven, maakt de gemeente gebruik van het onteigeningsinstrument. Zo nodig (planning project) zetten we het onteigeningsinstrument gelijktijdig met de eerste minnelijke onderhandeling in.



## 5.7 Kostenverhaal

Als particuliere partijen grondposities hebben, is het voor de gemeente Haaren moeilijker actief grondbeleid te voeren. Faciliterend grondbeleid is dan vaker aan de orde. Van belang is dan dat, als de grond niet kan worden verworven, de gemeente Haaren de kosten, die zij maakt ter realisatie van de ontwikkeling, kan verhalen op de ontwikkelaar(s).

Eén van de belangrijkste vernieuwingen in de Wro is het verplichtende karakter van het kostenverhaal. Een gemeente moet de gebiedseigen kosten verhalen en mag er niet meer van afzien. De nieuwe wet onderscheidt een tweetal instrumenten om kostenverhaal zeker te stellen:

1. het sluiten van een *privaatrechtelijke overeenkomst* waarbij de overheid met de particuliere partij een overeenkomst sluit waarin het kostenverhaal is verzekerd. De Wro onderscheidt 2 soorten overeenkomsten:
  - de anterieure overeenkomst: de overeenkomst die een gemeente met één of meerdere particuliere eigenaren sluit op het moment dat er (nog) geen exploitatieplan is.
  - De posterieure overeenkomst: de overeenkomst die een gemeente met één of meerdere particuliere eigenaren sluit nadat de gemeente het exploitatieplan heeft vastgesteld.
2. het *publiekrechtelijke exploitatieplan*: het kostenverhaal is vastgelegd in een exploitatieberekening en opgenomen als voorwaarde bij een te verlenen omgevingsvergunning. De vaststelling van een exploitatieplan is een wettelijke verplichting van de raad tenzij ten tijde van de vaststelling van het bestemmingsplan of projectbesluit het kostenverhaal op een andere wijze is verzekerd.

### Privaatrechtelijk spoor

De gemeente heeft een voorkeur voor het maken van privaatrechtelijke afspraken. De voorkeur gaat uit naar het sluiten van anterieure overeenkomsten. Het sluiten van een anterieure overeenkomst heeft een aantal voordelen. Ten eerste krijgt de gemeente al vroeg in het proces zekerheid over de (wijze van) ontwikkeling van de locatie en de hoogte van de te ontvangen bijdragen. In een anterieure overeenkomst kan een gemeente bovendien meer zaken regelen dan in een exploitatieplan of een posterieure overeenkomst.

De volgende zaken komen minimaal aan bod in een anterieure overeenkomst:

- locatie-eisen ten aanzien van de woningbouwcategorieën (sociale woningbouw, vrije kavels), bouwrijp maken, woonrijp maken, nutsvoorzieningen en de inrichting van de openbare ruimte;
- benodigde grondtransacties;
- kostenverhaal van gebiedseigen kosten (kosten die nodig zijn om een gebied juridisch en fysiek bouwrijp te maken);
- voorwaarden tot verzekering van het kostenverhaal (bv vooruitbetaling of het afgeven van een bankgarantie);
- planschadeovereenkomst.

### Publiekrechtelijk spoor

Als de gemeente niet tot een overeenstemming is gekomen met een private partij, op het moment dat het bestemmingsplan vastgesteld gaat worden, danwel de omgevingsvergunning wordt afgegeven, moet de gemeente een exploitatieplan vaststellen waarin de kosten worden gespecificeerd. Op basis van het exploitatieplan worden het kostenverhaal en de overige te stellen eisen afdwingbaar. Wordt na vaststelling van het exploitatieplan geen posterieure overeenkomst gesloten, dan wordt het kostenverhaal via de vergunningverlening geregeld. Het college verleent de vergunning enkel als het kostenverhaal zeker is gesteld. Niet-tijdige betaling van de verschuldigde exploitatiebijdrage leidt tot een bouwstop, invordering bij dwangbevel of zelfs intrekking van de vergunning.

Het kan ook voorkomen dat meerdere partijen betrokken zijn bij één projectgebied. Als niet met alle partijen een overeenkomst kan worden gesloten, stellen wij een exploitatieplan op. Daarnaast kunnen er redenen zijn om, naast een anterieure overeenkomst, toch een exploitatieplan vast te stellen, als er onvoldoende zekerheid bestaat over de uiteindelijke betaling van het kostenverhaal (bijvoorbeeld als de marktpartij failliet gaat en de contractpositie wordt verkocht).

Omdat de grondexploitatie van bouwlocaties een langdurig en complex proces kan zijn, moet het exploitatieplan jaarlijks worden herzien en vastgesteld door de raad totdat alle in het exploitatieplan voorziene werken zijn gerealiseerd. Na afronding van alle werkzaamheden stelt het College een eindafrekening vast.

Bij faciliterend grondbeleid zet de raad in op het afsluiten van een anterieure overeenkomst met de ontwikkelende partij. Bij het voorbereiden en vaststellen van het bestemmingsplan bereiden we – als het kostenverhaal nog niet is zeker gesteld met anterieure overeenkomst(en) – een exploitatieplan voor en stellen deze vast om kostenverhaal zeker te stellen bij vergunningverlening.

De kredietwaardigheid van de initiatiefnemer moet voldoende zijn om de verplichtingen te kunnen nakomen. De gemeente vraagt een zekerstelling op basis waarvan gegarandeerd is dat de initiatiefnemer zijn verplichtingen nakomt.

## 6. GRONDUITGIFTE- EN PRIJZEN

### 6.1 Inleiding

Bij actief grondbeleid bepaalt de gemeente zelf op welke wijze zij de gronden uitgift, aan wie en tegen welke prijs. Tot heden hanteerde de gemeente vaste grondprijzen (vastgesteld in de Grondnota 2007). Sindsdien zijn de grondprijzen voor woningbouw nooit aangepast.

De raad wil het grondprijnsbeleid actualiseren en legt de kaders hiervoor vast in de, nog vast te stellen, Nota Grondprijzen (zie 6.7).

Uitgangspunt voor het uitgiftebeleid van de gemeente is dat de raad bouwgrond in volledige eigendom uitgift, tenzij ze, om strategische en/of maatschappelijke redenen, voor een andere uitgiftevorm kiest.

Men onderscheidt de volgende uitgiftevormen:

1. verkoop;
2. openbare inschrijving met gunning;
3. erfpacht;
4. sale and leaseback;
5. opstalrecht.

### 6.2 Verkoop

Bij de verkoop van bouwgrond gaat het college een verkoopovereenkomst aan met de koper. Daarin regelt de gemeente tegen welke prijs, onder welke voorwaarden en met welke bestemming ze de grond wenst te verkopen.

Bij de verkoop van bouwgrond zijn de Algemene verkoopvoorwaarden van toepassing. In deze voorwaarden is opgenomen hoe en onder welke voorwaarden verkoop van bouwgrond plaatsvindt. Naast de algemene verkoopvoorwaarden kan de gemeente bij de uitgifte van bouwgrond tevens bijzondere voorwaarden opnemen.

### 6.3 Openbare inschrijving met gunning

Woningbouwkavels die de gemeente direct aan particuliere opdrachtgevers uitgift, worden bij openbare inschrijving verkocht. De minimale inschrijfprijzen zijn vastgesteld en zijn afhankelijk van de grootte, de bebouwingmogelijkheden en de ligging van de kavel. Het bouwplan dient te voldoen aan de door de gemeente gestelde volkshuisvestelijke uitgangspunten en stedenbouwkundige randvoorwaarden.

### 6.4 Erfpacht

Bij erfpacht sluit de gemeente een erfpachtovereenkomst voor een bepaalde (langjarige) periode. De grond blijft in eigendom van de gemeente, de erfpachthouder krijgt het recht om opstallen te realiseren. De erfpachthouder heeft in economische zin een positie die nagenoeg gelijk is aan de positie van eigenaar. De erfpachthouder kan de opstal inclusief de erfpacht ook verkopen.

### 6.5 Sale and leaseback

Sale and Leaseback is een vorm van uitgifte, waarbij de gemeente onroerend goede, zijnde grond en/of opstallen, verkoopt aan een tegenpartij (bijvoorbeeld een woningcorporatie) en deze vervolgens, vaak voor een langjarige termijn, terug huurt van de tegenpartij. Wij onderzoeken deze methode momenteel als een mogelijkheid om de Multifunctionele Accommodaties in Haaren en Helvoirt uit te geven.

## 6.6 Opstalrecht

Als de gemeente, om voor haar moverende redenen, haar eigendom niet wenst te verkopen, maar geen eigenaar wil worden van de, door de huurder op de gemeentegrond op te richten, opstal, vestigt de gemeente een recht van opstal. Door de juridische scheiding van het eigendom van de grond en de opstal, blijft het gehele onderhoud van de opstal bij de opstalhouder. Voorts kan de gemeente in de opstalovereenkomst voorwaarden opnemen die verband houden met gebruik van de opstal en verkoopregulerende bepalingen opleggen.

De gemeente gebruikt het recht van opstal ook als zij voorzieningen van openbaar belang aanlegt in grond van particulieren, die bereid zijn hun medewerking hieraan te verlenen. In die gevallen zijn de rollen omgedraaid en is de gemeente opstalhouder.

### Antenne-installatie ten behoeve van mobiele communicatie en schakelhuisjes

Voor voorzieningen voor mobiele telecommunicatie en dataverkeer hangen providers antennes op aan diverse bouwwerken, waaronder antennemasten, hoogspanningsmasten en gemeentelijke gebouwen. Daarbij worden kabels en leidingen aangelegd naar een apparatuurkast. Als deze antennes met kabels en leidingen en bijbehorende apparatuurkast, zich op, in of boven gemeentegrond bevinden, vestigen we hiervoor een recht van opstal of sluiten we een huurovereenkomst, waarin we een marktconforme jaarlijkse vergoeding vastleggen.

De retributie dient jaarlijks vooruit te worden betaald. De door de gemeente gemaakte kosten, brengen we eenmalig in rekening.

Uitgangspunt bij de te kiezen vorm van gronduitgifte is opbrengstoptimalisatie. Niet alleen in financieel opzicht, maar ook in hoeverre voldaan wordt aan de volkshuisvestelijke uitgangspunten en stedenbouwkundige randvoorwaarden van de gemeente. De gemeenteraad weegt per project af op welke manier zij de grond uitgeeft.

## 6.7 Grondprijzen

Een belangrijk instrument bij het realiseren van grondbeleidsdoelstellingen, is het grondprijnsbeleid. Grondprijsbepaling en grondprijsniveaus zijn onderhevig aan (conjuncturele) ontwikkelingen. Ook worden ze beïnvloed door wet- en regelgeving. Om deze redenen bekijkt het college jaarlijks of de grondprijzen moeten worden aangepast. De prijs van grond komt op verschillende manieren tot stand en verschilt per grondfunctie of uitgiftecategorie.

De verschillende methodieken voor grondprijsberekening worden toegelicht in bijlage 4.

Het belang van het benoemen van de berekeningsmethodiek ligt in de transparantie. Binnen de gemeentelijke organisatie bestaat hierdoor duidelijkheid over de berekeningswijze, waardoor discussie over de uitgangspunten wordt voorkomen. Ook marktpartijen kunnen zich met deze transparante insteek instellen op een professionele, gemeentelijke partij die haar onderhandelingspositie kent.

### Grondprijzenbrief

Tot op heden hanteert de gemeente Haaren vaste grondprijzen voor verschillende categorieën (prijzen excl BTW) :

- de uitgifteprijs voor Vrije sector duur is € 335/m<sup>2</sup>;
- de uitgifteprijs voor Vrije sector goedkoop is € 275/m<sup>2</sup> voor 175 m<sup>2</sup>. Boven 175 m<sup>2</sup> : € 335/ m<sup>2</sup>;
- de uitgifteprijs voor Maatschappelijk gebonden eigendom is minimaal € 275,- en maximaal € 335,- per m<sup>2</sup>;
- de uitgifteprijs voor Wonen met zorg is € 275,- per m<sup>2</sup>;
- de uitgifteprijs voor Voorzieningen t.b.v. wonen met zorg is € 215,- per m<sup>2</sup>;
- de uitgifteprijs voor Bedrijventerreinen is € 135,- per m<sup>2</sup>.

De grondprijzen voor woningbouw zijn in de gemeente Haaren, sinds de Grondnota 2007, niet gestegen. In 2012 verhoogde de raad de grondprijzen voor bedrijventerrein Hopveld 2 van € 135/m<sup>2</sup> naar € 156/m<sup>2</sup>.

Gelet op de huidige economische situatie en de ontwikkelingen op de woningmarkt, wil het college de grondprijzen actualiseren.

Ze verwijst hiervoor naar de Nota Grondprijzen, die later dit jaar aan de raad ter vaststelling wordt voorgelegd. Hierin wordt aandacht besteed aan te hanteren grondprijzen, prijsdifferentiatie en de financiële gevolgen van de te maken keuzes. De raad stelt in de Nota Grondprijzen de kaders voor de jaarlijks vast te stellen grondprijzenbrief.

*Tot vaststelling van de grondprijzenbrief zijn de in deze paragraaf genoemde grondprijzen geldend.*

- De grondprijzen hebben betrekking op uitgeefbare, onbebouwde gemeentegrond. De prijzen voor deze grond worden vastgesteld in de jaarlijks vast te stellen Grondprijzenbrief.
- De raad stelt in de Nota Grondprijzen de kaders voor de jaarlijks vast te stellen Grondprijzenbrief. Tot vaststelling van de grondprijzenbrief zijn de huidige grondprijzen geldend.
- Het college stelt jaarlijks de concept-Grondprijzenbrief vast, die vervolgens wordt voorgelegd aan de raad voor reactie. Het college maakt een afweging op basis van de reacties van de raad en stelt de Grondprijzenbrief definitief vast.
- Afwijkingen van de vastgestelde standaard grondprijzen stelt het college vast en brengt deze, met motivatie, ter kennis van de raad.
- Wanneer aanvullende expertise nodig is om de grondprijs vast te stellen, geeft het college opdracht aan een erkende makelaar/taxateur of adviesbureau voor taxatie van de (grond)waarde en/of vrij op naam waarde(n) of stichtingskosten voor de te realiseren nieuwbouwwoningen.
- In (samenwerkings)overeenkomsten neemt het college een bepaling op dat overeengekomen grondprijzen, tot het moment van levering, jaarlijks worden aangepast aan de inflatie.

## 7. SAMENWERKING

### 7.1 Inleiding

In de meeste lopende projecten, waarin de gemeente heeft geïnvesteerd, is de volledige grondpositie in bezit van de gemeente.

Daarnaast zijn ook private partijen actief op de grondmarkt in de gemeente Haaren. Burgers, projectontwikkelaars en woningbouwcorporaties willen vaak vanuit hun grondposities zelf de bestemming realiseren. Dit betekent dat de gemeente met deze private partijen samenwerkt om te komen tot de realisatie van het bestemmingsplan. Hierbij geldt als uitgangspunt dat een vruchtbare samenwerking tussen private partijen en de gemeente vereist dat beide partijen bereid zijn om overeenstemming te krijgen over hoe de private partij de, door de gemeente gewenste, invulling van de bestemming realiseert. Pas als deze overeenstemming bestaat, kan en tussen partijen een overeenkomst worden gesloten. In deze overeenkomsten maken de gemeente Haaren en de private partij – afhankelijk van de voorliggende casus – afspraken over allerlei onderwerpen zoals de inrichting en financiën. De komende jaren zet de gemeente deze lijn voort.

In de samenwerking met private partijen maakt de gemeente in beginsel geen onderscheid tussen projectontwikkelaars en woningbouwcorporaties. Voor beide partijen geldt dat zij als volwaardige partij acteren op het gebied van locatieontwikkeling, waardoor een verschil in benadering niet aan de orde is. Een projectontwikkelaar kan ook sociale bouw realiseren, zoals een corporatie ook woningen in de vrije sector kan realiseren.

Ook burgers die zelf hun gronden binnen een locatie tot ontwikkeling willen brengen, krijgen te maken met een zakelijke benadering door de gemeente Haaren. Uiteraard zal de gemeente – voor zover dat noodzakelijk is – rekening houden met het feit dat de burger geen professionele partij is op het gebied van locatieontwikkeling. Dat neemt echter niet weg dat ook de burger de (financiële) bijdrage moet leveren die op grond van de regelgeving van hem mag worden verlangd.

### 7.2 Vormen van samenwerking

In de praktijk doen zich veel vormen van samenwerking tussen gemeenten en private partijen voor. De kunst is om maatwerk te leveren en te zoeken naar een vorm van samenwerking die recht doet aan de posities en de belangen van de gemeente maar ook van de private partijen. Het zal duidelijk zijn dat de posities en belangen van de deelnemende partijen niet altijd parallel lopen en soms zelfs haaks op elkaar staan. In dit traject is het dan ook altijd een kwestie van geven en nemen. Dit aspect van geven en nemen doet zich bij actief grondbeleid veel minder voor, omdat de gemeente al grondposities heeft, de regie voert en haar kosten verhaalt in de verkoopprijs van de bouwgronden.

#### Bouwclaimmodel

In het verlengde van de actieve grondpolitiek heeft de gemeente Haaren tot op heden meestal gewerkt met het 'bouwclaimmodel' als vorm van samenwerking met private partijen. In deze vorm van samenwerking levert de private partij de gronden in bij de gemeente, maakt laatstgenoemde de gronden bouw- en woonrijp, en krijgt de private partij een claim op een aantal bouwkvavels, dat de gemeente verplicht is te leveren. In de onderhandelingen tussen de gemeente Haaren en de private partij komen vaak meerdere onderwerpen aan de orde, zoals:

- de prijs die de gemeente betaalt voor de gronden van de private partij;
- de hoeveelheid bouwkvavels die de private partij ontvangt;
- de prijs die de private partij voor de bouwkvavels betaalt.

De gemeente heeft het voornemen het beleid dat gericht is op de bouwclaimovereenkomst, voort te zetten. Tot op heden zijn de resultaten van dergelijke overeenkomsten voor zowel de gemeente als de private partij bevredigend.

### Concessiemodel

Het is ook mogelijk dat de private partij niet bereid is medewerking te verlenen aan een bouwclaim-overeenkomst, maar ervoor kiest haar eigen gronden (geheel of gedeeltelijk) tot ontwikkeling te brengen (concessiemodel of een exploitatieovereenkomst). In dit geval onderhandelen de gemeente en de private partij over allerlei onderwerpen: het aantal te realiseren woningen, de toewijzing van de woningen, de kwaliteit van de openbare ruimte, de wijziging van het bestemmingsplan (indien noodzakelijk), de bereidheid van de private partij tot het betalen van de kosten van de gemeente en de hoogte hiervan, en de technische en financiële garanties. In deze vorm van samenwerking moet de gemeente zich op veel onderdelen voorbereiden, uitspreken en vastleggen en na het sluiten van de overeenkomst zijn er voor de gemeente minder sturingsmogelijkheden. Deze vorm van samenwerking is vanuit dit perspectief dan ook minder gewenst, maar doet zich in de praktijk wel voor.

### Jointventuremodel

Een andere vorm is dat de gemeente en de private partij samen afspreken om te komen tot de oprichting van een nieuw bedrijf, dat zich gaat richten op de ontwikkeling en realisatie van het gebied (jointventuremodel). In deze situatie ontstaat er een bedrijf waarin de gemeente en de private partij deelnemen, en maken beide partijen afspraken over allerlei onderwerpen, zoals zeggenschap, bevoegdheidsverdeling, deling in winst en risico's. De keuze voor een dergelijke vorm van samenwerking is doorgaans gebaseerd op de volgende aspecten:

- verwachting van een betere kwaliteit door in de fase van planontwikkeling en –realisatie nadrukkelijk marktkennis binnen te halen;
- streven naar een hoger rendement;
- een betere verdeling van risico's;
- het vergroten van betrokkenheid van partijen.

Tot de partijen waarmee een dergelijke samenwerking kan worden aangegaan, behoren niet alleen projectontwikkelaars, maar ook woningbouwcorporaties. De gemeente Haaren heeft tot op heden nog niet deelgenomen in een dergelijk samenwerkingsverband. Van de zijde van de gemeente bestaan er echter ook geen overwegende bezwaren om hierin te participeren; in bijzondere omstandigheden kan dit model wellicht aan de orde komen.

- Op het terrein van samenwerking met private partijen maakt de gemeente Haaren in beginsel geen onderscheid tussen projectontwikkelaars en woningbouwcorporaties.
- Ook de burgers die zelf hun gronden binnen een locatie tot ontwikkeling willen brengen, krijgen te maken met een zakelijke benadering door de gemeente Haaren.
- De gemeente wil het beleid dat gericht is op de bouwclaimovereenkomst, voortzetten. Een exploitatieovereenkomst of een jointventuremodel zijn minder gewenst, maar de toepassing hiervan wordt op voorhand niet uitgesloten.

## 8. GRONDBEZIT EN -BEHEER

### 8.1 Inleiding

De afgelopen jaren heeft de gemeente enerzijds, door het voeren van een actieve verwervingspolitiek, haar grondbezit uitgebreid en in de meeste woningbouwplannen volledige grondposities verworven. Anderzijds brachten we door de uitvoering in 2011-2012 van het plan van aanpak “Verkoop niet-strategische gronden”, het gemeentelijk grondbezit terug.

De huidige grondposities zijn als volgt te verdelen :

- in exploitatie genomen gronden;
- nog niet in exploitatie genomen gronden;
- strategische gronden;
- overige, niet-strategische gronden.

### 8.2 In exploitatie genomen gronden

Deze gronden zijn in het verleden aangekocht met als doel de gronden te bestemmen. De gronden worden momenteel of op korte termijn ontwikkeld voor woningbouw of bedrijfshuisvesting.

De gemeenteraad heeft voor deze gronden de grondexploitatieopzet vastgesteld.

De grondposities in de volgende projecten behoren tot de “In exploitatie genomen gronden”:

- Centrumplan Helvoirt;
- Den Hoek;
- Hopveld;
- Joriskwartier;
- Slijkhoef 2;
- Venakkers 4;
- Wijngaert III Midden.

### 8.3 Nog niet in exploitatie genomen gronden

Gronden met de status “Nog niet in exploitatie genomen” zijn ook meestal anticiperend of strategisch aangekocht. De raad stelde hiervoor nog geen grondexploitatiebegroting vast, maar de grond past wel in gedachten (verwachtingen) over gemeentelijke bebouwinguitbreiding. Voor deze grond moet een reëel en stellig voornemen bestaan dat deze in de nabije toekomst wordt bebouwd. Deze verwachting moet zijn gebaseerd op een raadsbesluit, welke inhoud geeft aan ambitie en planperiode. Dit is tevens een voorwaarde om de te maken kosten voor de grond(ontwikkeling) al te kunnen activeren in de grondexploitatie en de raad (voorbereidings)kredieten ter beschikking te kunnen laten stellen. Tot de “Nog niet in exploitatie genomen gronden” behoren de projecten:

- Brede School Haaren;
- Centrumplan Haaren;
- Reigerskant.

### 8.4 Strategische gronden

Hiertoe behoren gronden die in het (recente) verleden zijn verworven om mogelijk in de toekomst te ontwikkelen of als inbreng van gemeentelijk bezit in grondbedrijfactiviteiten.

Met strategische gronden zijn de volgende (financiële) risico's gemoeid:

- de gewenste bestemming (planologische of bestuurlijke wijziging van inzicht) kan niet worden gerealiseerd;
- de ontwikkeling duurt langer dan aangenomen;
- rentestijging (hoge rente op de boekwaarde);
- geen kostendekkende exploitatie mogelijk (te hoge verwervingskosten).



Het is raadzaam periodiek te bezien of en in hoeverre deze gronden ontwikkelpotentie hebben in het kader van het te voeren grondbeleid, dan wel andere strategische, tactische of operationele waarde hebben.

Strategische grond(aankop)en moeten voldoen aan de volgende randvoorwaarden:

1. Het is te voorzien dat de grond binnen een periode van 10 jaar wordt herontwikkeld, bij voorkeur aan te tonen met beleid of een planologische visie.
2. Met de aankoop wordt de regiefunctie van de gemeente aanmerkelijk versterkt.
3. Koopsom, verwacht renteverlies en te genereren exploitatieopbrengsten zijn dusdanig dat de kans groot is dat er geen substantieel verlies wordt geleden op de aankoop of de toekomstige grondexploitatie (risico-analyse).

### 8.5 Overige niet-strategische gronden

Voor het overgrote deel betreft dit gronden met openbare functies, die tot de kerntaken van de gemeente behoren. Denk hierbij bijvoorbeeld aan wegen, trottoirs, waterpartijen, (structuur)groenen sportvoorzieningen. Dit onroerend goed houdt blijvend dezelfde functie en de gemeente zal dit dan ook blijvend in eigendom houden.

Daarnaast heeft de gemeente onroerend goed in eigendom, met functies die niet tot de kerntaken behoren. Denk hierbij bijvoorbeeld aan percelen met een agrarische bestemming. Na afweging of deze grond strategische waarde (zie 7.4) heeft of als compensatie- of ruilgrond kan worden ingezet, komen deze gronden in aanmerking voor verkoop.

Voor gronden, waar toekomstige ontwikkeling niet te verwachten is en waarbij geen strategische redenen zijn om de eigendom te behouden, is het uitgangspunt dat de gemeente inzet op verkopen, onder de voorwaarde van zekerstelling dat geen ongewenst gebruik zal gaan plaatsvinden.

Op grond van bovenstaande afwegingen wordt in 2014 een plan van aanpak opgesteld om overige, niet-strategische gronden, te verkopen bij openbare inschrijving.

### 8.6 Beheer

Alle gemeentelijke, al dan niet bebouwde, gronden (landbouwgronden, wegen, ondergronden van gemeentelijke gebouwen, etc) zijn opgenomen in een database. De database is een informatiebron over de huidige en toekomstige bestemming van elk perceel. Naast de kadastrale aanduiding staan per perceel onder andere de oppervlakte en boekwaarde (indien bekend) vermeld. Vanuit de database heeft de gemeente direct inzicht in alle (on)bebouwde gronden.

Informatie over pacht- of verhuurprijzen, beëindiging van pacht-, en huurovereenkomsten, etc zijn opgenomen in de database pachtgronden.

- Om opbrengsten te genereren, verhuren of verpachten we gronden, die om strategische reden zijn aangekocht en niet direct inzetbaar zijn voor ontwikkeling of dienen als compensatie- of ruilgrond, van jaar tot jaar. In uitzonderingsgevallen gaan we een 'gebruiksovereenkomst-om-niet' aan.
- Voor percelen die worden aangehouden tot een ontwikkeling zich voordoet, worden de beheerskosten zo laag mogelijk gehouden.
- Er wordt een overzichtelijke en actuele registratie voor het beheer van gemeentelijke gronden gevoerd.

### Pacht

De gemeente verpacht op dit moment ca 60 ha agrarische grond. Een relatief klein gedeelte hiervan betreft reguliere pacht (ook wel vaste/langdurende pacht genoemd). Hierover kan de gemeente niet vrij beschikken. We verpachten de meeste agrarische grond via een geliberaliseerde pachtovereenkomst. Dat wil zeggen dat de pachtovereenkomst van jaar tot jaar loopt en de gemeente jaarlijks vrij kan beschikken over de grond.

- Het college sluit geen nieuwe reguliere (langdurende) pachtovereenkomsten.
- Bij beëindiging van reguliere pacht overweegt het college of ze de grond van jaar tot jaar verpacht, op basis van een geliberaliseerde pachtovereenkomst, of dat ze de grond openbaar verkoopt.
- De gemeente gaat voor een maximaal te ontvangen pacht prijs volgens de geldende pacht normen.

### Verhuur/burgerparticipatie

Naast verpachte gronden heeft de gemeente Haaren gronden, van behoorlijke omvang, in bezit die bijvoorbeeld gebruikt worden voor volkstuinjes of als dierenweide. Vanuit de publieke taakopvatting is het niet altijd gewenst om deze gronden te verkopen. Het gebruik of de bestemming van deze gronden beperkt de mogelijkheden hiervoor marktconforme huurprijzen te berekenen. Om de (groen)beheerskosten van deze gronden voor de gemeente te beperken of compenseren maakt het college met de gebruikers afspraken over beheer en/of onderhoud (participatieovereenkomst of, bij uitzondering, gebruiksovereenkomst-om-niet). Of verhuurt ze de grond voor een bepaalde tijd, tegen maximaal de helft van de geldende pacht prijs/ha.

## 9. FINANCIËLE BEHEERSING: GRONDEXPLOITATIES

### 9.1 Inleiding

Grondbeleid heeft invloed op de gemeentelijke begroting en het weerstandsvermogen. Aan grondbeleid zijn risico's verbonden die in een vroegtijdig stadium van planontwikkeling en besluitvorming, transparant en vooral zo volledig mogelijk, onderdeel van de besluitvorming moeten uitmaken. Dit hoofdstuk beschrijft de instrumenten, die bijdragen aan de financiële transparantie en beheersbaarheid.

Grondactiviteiten worden op een inzichtelijke wijze geadmistreerd, beheerd, geanalyseerd en geoptimaliseerd. Deze beheersfunctie wordt aangeduid als de 'grondbedrijfsfunctie'. Ook de gemeente Haaren heeft een grondbedrijfsfunctie, die direct is verbonden aan het uitvoeren van ruimtelijke ontwikkelingsprojecten. De grondbedrijfsfunctie richt zich enkel op de financiële beheersing van grondactiviteiten. Opstalexploitaties of investeringsprojecten maken hier geen deel van uit.

De grondbedrijfsfunctie draagt zorg voor bedrijfseconomische optimalisatie bij het ontwikkelen van ruimtelijke plannen en adviseert het gemeentebestuur over de financieel-economische gevolgen van de plannen.

### 9.2 Exploitatieopzetten

De kosten en opbrengsten van een grondexploitatie worden opgenomen in een exploitatieopzet naar dynamisch model. Dat wil zeggen dat rekening wordt gehouden met prijs- en opbrengstenwijzigingen en met de fasering van de kosten en opbrengsten in de tijd. Het programma en het grondgebruik, gebaseerd op de beleidsmatige en planologische uitgangspunten, vormen de basis voor de exploitatieopzet. Hiermee wordt een financiële raming gegeven van de kosten en opbrengsten van de activiteiten, die nodig zijn voor de productie van bouwrijpe grond. Met een dergelijke grondexploitatie toont het college aan in hoeverre een bestemmingplan(wijziging) economisch haalbaar is.

Het college actualiseert twee keer per jaar, bij de jaarrekening en de begroting, de exploitatieopzet. De raad wordt telkens om vaststelling verzocht. Voor zover het significante wijzigingen betreft, die niet meer tot de normale uitvoeringsdynamiek van een project gerekend kunnen worden, informeert het college de raad expliciet, ten behoeve van de besluitvorming hierover. In alle exploitatieopzetten wordt uitgegaan van periodiek vastgestelde parameters voor rente en inflatie. De raad stelt de parameters vast in de gebruikelijke planning & controlcyclus van de gemeente Haaren. Daarbij is voor grondexploitaties de debetrente gelijk aan de creditrente. De parameter inflatie wordt bepaald bij de vaststelling van de grondexploitatie.

Bijdragen aan fondsen kunnen onderdeel uitmaken van een exploitatieopzet. Een eventuele bijdrage aan een fonds dient onderbouwd te zijn door bestuurlijke besluitvorming.

Voor de projecten waarbij de gemeente actief grondbeleid voert (zelf financieel risico loopt), stelt het college onderbouwde exploitatieberekeningen op, die het college halfjaarlijks, bij begroting en jaarrekening, actualiseren, waarna de raad de grondexploitaties vaststelt. De raad stelt de parameters voor rente en inflatie vast in de gebruikelijke planning & controlcyclus. Voor grondexploitaties is daarbij de debetrente gelijk aan de creditrente.

### 9.3 Bestemmingsreserve voor kwaliteitsverbetering van het landschap

Sinds 1 maart 2011 geldt de Verordening Ruimte. In artikel 2.2 zijn de provinciale hoofdlijnen voor kwaliteitsverbetering van het landschap opgenomen. Op grond hiervan dient iedere planmatige, ruimtelijke ontwikkeling in het buitengebied gepaard te gaan met een investering in kwaliteitsverbetering van het landschap. Op 21 februari 2013 stelde de raad hiertoe de Regeling 'Kwaliteitsverbetering van het landschap gemeente Haaren' vast. Deze regeling is in werking getreden op 7 maart 2013. Als basisinspanning geldt een vaste afdracht per m<sup>2</sup>, te stellen op 1% van de uitgifteprijs van de grond. In de nieuwe exploitatieopzetten wordt met deze bijdrage rekening gehouden. Een initiatiefnemer kan ook kiezen voor een bijdrage in natura, in de vorm van een landschapsversterkend project.

In de vóór 20 december 2012 door de raad vastgestelde grondexploitaties wordt gerekend met een afdracht van €2/m<sup>2</sup> aan de Regeling Rood-met-groen. Met vaststelling van de Regeling 'Kwaliteitsverbetering van het landschap gemeente Haaren', is de Regeling Rood-met-groen vervangen door de Bestemmingsreserve voor Kwaliteitsverbetering van het landschap.

### 9.4 Winstneming

De commissie BBV (Besluit Begroting en Verantwoording) heeft in de Notitie Grondexploitatie (bijgesteld) van februari 2012 een toelichting gegeven over het winst- en verliesnemen.

Winst nemen op meerjarige grondexploitaties wordt beheerst door het voorzichtigheidsbeginsel. Voorziene verliezen worden al in de jaarrekening opgenomen zodra zij bekend zijn. Positieve resultaten, ofwel winsten, worden pas in de jaarrekening verwerkt als zij met voldoende zekerheid vaststaan en dus zijn gerealiseerd. Dit houdt ook in dat huidige voorziene verliezen in de jaarrekening niet kunnen worden gecompenseerd met de verwachte toekomstige winsten. Het voorzichtigheidsbeginsel leidt ertoe dat realisatie van de winst moet worden uitgesteld totdat daarover voldoende zekerheid bestaat. Dit betekent echter niet dat pas winst moet worden genomen bij het afsluiten van het grondexploitatiecomplex.

Er zijn verschillende complicaties die het nemen van (tussentijdse) resultaten op de grondexploitatie bemoeilijken:

- in de praktijk zijn de nog te maken aanlegkosten niet goed in te schatten door de conjunctuurgevoeligheid van het meerjarige vervaardigingsproces;
- ook zijn de mogelijke opbrengsten zeer conjunctuurgevoelig en zijn niet alle kavels op voorhand al verkocht tegen de gewenste verkoopprijzen;
- tijdens het meerjarige proces ontstaan er vaak nieuwe inzichten die nopen tot een andere uitvoering of er treden onvoorziene verrassingen op;
- de aangelegde infrastructuur, zoals wegen en riolering, is voor een deel dienstbaar aan alle percelen waardoor het financieel afsluiten van delen van een locatie problemen oplevert.

De vraag kan worden gesteld waarom een gemeente voortijdig winst uit een grondexploitatie zou willen nemen. Het meest veilige is immers om pas 'af te rekenen' als alle kosten en opbrengsten zijn gerealiseerd en de grondexploitatie wordt afgesloten. Er is dan geen sprake meer van risico's en er kan nauwkeurig worden bepaald hoe groot de winst nu feitelijk is. Het antwoord op die vraag komt voort uit het besef dat met winsten van een grondexploitatie andere verlieslatende grondexploitaties kunnen worden gedekt, op risico's kan worden geanticipeerd en (in geval van een overschot binnen de grondbedrijfsfunctie) ook andere maatschappelijke doelen kunnen worden gediend. Deze bestedingsbehoeften lopen zelden in de pas met de afsluiting van winstgevendende grondexploitaties. Door op een verantwoorde wijze tussentijds winst uit grondexploitaties te nemen, wordt het mogelijk om beter in te spelen op de behoefte aan middelen binnen de grondbedrijfsfunctie en, onder voorwaarden, ook daarbuiten. Het onnodig vasthouden van winsten in een grondexploitatie kan worden beschouwd als ongewenste reservevorming.

De sleutel in de discussie ligt in de verantwoorde wijze waarop winsten kunnen worden uitgenomen. Er dient sprake te zijn van feitelijk gerealiseerde winst, zonder dat toekomstige ontwikkelingen (voor zover in te schatten) deze winst nog teniet kunnen doen. Dit alles om te voorkomen dat de gemeente middelen besteedt die achteraf niet besteed hadden kunnen worden, waardoor er in de toekomst financiële problemen kunnen ontstaan. Ook hier gaat het feitelijk om risicobeheersing.

Voor het tussentijds nemen van winst, hanteert de gemeente Haaren de volgende spelregels:

Als minimaal 75% van de geraamde totale opbrengsten van het betreffende project is gerealiseerd en/of als gerealiseerd aangemerkt kan worden (voldaan aan contractuele verplichtingen) **én** wanneer de negatieve boekwaarde van het project groter is dan de betrouwbaar geraamde nog te maken totale kosten, kan het meerdere tussentijds veilig als winst verantwoord worden.

Van projecten binnen de portefeuille van de grondbedrijfsfunctie worden eventuele winsten toegevoegd aan de exploitatie van de gemeente Haaren. In principe is dat het geval bij afsluiting van de exploitatie, tenzij tussentijdse winstneming verantwoord is.

## 9.5 Verwerken van verliezen

Het is mogelijk dat een exploitatieopzet wordt gemaakt waarbij vanaf het begin af aan al duidelijk is dat de baten de lasten niet of slechts gedeeltelijk zullen dekken. De grondexploitatie voor het complex vertoont daardoor een begroot verlies.

Het is ook denkbaar dat een aanvankelijk winstgevende prognose van een grondexploitatiebegroting omslaat naar een verlieslatende begroting, bijvoorbeeld als gevolg van conjuncturele omstandigheden, noodgedwongen planwijzigingen en dergelijke. De tot dan toe geactiveerde grondexploitatie krijgt dan een lagere waarde. Die lagere waarde kan in de verslaggeving (en boekhouding) op twee manieren worden gepresenteerd, namelijk:

- via een (niet-herstelbare) afboeking;
- via het treffen van een voorziening die wordt afgetrokken van de waarde van het actief.

In feite is de voorziening, in analogie van de voorziening voor oninbare vorderingen (dubieuze debiteuren), een waardecorrectie op de actiefpost Onderhanden werk. Om die reden moet deze voorziening dan ook onder deze post worden opgenomen en toegelicht in de toelichting van de balans. Voordeel van het aanbrengen van de noodzakelijke waardecorrectie via het treffen van een voorziening is dat er een automatische correctie naar mogelijk de gehele vervaardigingsprijs plaatsvindt wanneer de marktwaarden weer verbeteren. Op deze wijze kan een eerder geleden boekverlies mogelijk later dus weer als een soort tussentijdse winst naar voren komen.

Het treffen van een afboeking of een voorziening gebeurt bij een geprognosticeerd verlies direct ter grootte van dit volledige verlies. Als sprake is van een voorziening, ingericht ter bestrijding van de (verwachte) tekorten in grondexploitaties, dan moet die worden gepresenteerd als een waardecorrectie op de post Onderhanden werk. Deze wijze van verantwoording is naar analogie van de voorziening voor dubieuze debiteuren.

## 9.6 Reserves en voorzieningen

Met de Bestemmingsreserve bouwgrondexploitatie bouwt de gemeente een weerstandsvermogen (zie 10.4) op. Stortingen in en onttrekkingen aan de Bestemmingsreserve worden jaarlijks in de jaarrekening en in de begroting ter vaststelling voorgelegd aan de gemeenteraad.

Een voorziening binnen de grondbedrijfsfunctie dient ter dekking van een geprognosticeerd verlies bij een grondexploitatie. De voorziening moet voldoende middelen bevatten om het gehele verlies te kunnen afdekken. Een dergelijke voorziening wordt gevormd ten laste van de exploitatie van de gemeente Haaren. Mutaties in voorzieningen als gevolg van herberekening gaan ook ten laste of ten gunste van de exploitatie van de gemeente.

## 10. FINANCIËLE BEHEERSING: RISICOMANAGEMENT

### 10.1 Inleiding

In de Inleiding van deze nota is aangegeven aan dat het *beheersen* van de gevolgen van de economische crisis voor de grondexploitaties, een belangrijk aandachtspunt is voor de komende jaren. Het voeren van een grondexploitatie is een risicodragende activiteit, die vraagt om adequate analyse en beheersing. In het kader van risicomanagement is het van belang te beseffen in welke mate de gemeente zelf een risico kan beïnvloeden. Als de beïnvloedbaarheid groot is, kan een gerichte strategie worden ingezet om een risico te beperken of zelfs af te wenden. Als de beïnvloedbaarheid gering is, dan is monitoring van belang om tijdig over de omvang en het financiële gevolg te kunnen rapporteren. Dit kan leiden tot het bijstellen van ramingen of tot aanpassingen in het plan.

### 10.2 Soorten risico's

Enkele voorbeelden van risico's die zich kunnen voordoen in een grondexploitatie;

- **Fasering:**  
Afwijkingen van de termijnen en uitgangspunten, met name op het gebied van looptijd, waarmee rekening is gehouden bij de planopzet.
- **Markt:**  
De effecten van economische omstandigheden waardoor vraag en aanbod niet direct aan elkaar gelijk zijn en een afzetrisico bestaat.
- **Verwervingen:**  
Knelpunten waardoor de ontwikkeling van een plan vertraging oploopt, niet (geheel) gerealiseerd kan worden of de economische haalbaarheid onder druk komt te staan.
- **Planrealisatie:**  
Aanpassingen aan het oorspronkelijke plan als gevolg van bezwaren of onmogelijkheden om te realiseren.
- **Milieu:**  
De risico's die bestaan in het kader van toepassing van milieuregelgeving in relatie tot de mogelijkheid om een bepaalde bestemming te kunnen realiseren.
- **Derden:**  
Gevolgen van het niet of niet geheel na kunnen komen van afspraken die gemaakt zijn met derden.

### 10.3 Risico-analyse

Bij elke grondexploitatie worden de risico's geanalyseerd in het project. Het college licht deze toe in de rapportages over de grondexploitaties, bij bestuurlijke besluitvorming over de afzonderlijke projecten en, op hoofdlijnen, bij de bestuurlijke verantwoording in de planning & controlcyclus (paragraaf grondbeleid in de jaarrekening en in de begroting).

De kans dat het risico zich voordoet, wordt integraal geschat. Kans en effect bepalen samen de gewenste hoogte van de beheersingsmaatregel. Rekening houdend met het effect van het risico en de geschatte kans dat het risico zich voordoet, wordt het risicobedrag zo goed mogelijk geschat. Hiervoor kunnen reserves en voorzieningen worden getroffen.

- Per grondexploitatie stelt het college een risicoanalyse op, waarbij ze de risico's in tekst en in bedragen presenteert.
- Bij de risicoanalyse zijn alle disciplines (beleidsterreinen) die met het project te maken hebben, betrokken.
- Het college neemt maatregelen om de beïnvloedbare risico's te beperken of af te wenden. Ze monitort de niet-beïnvloedbare risico's en rapporteert tijdig over de omvang en de financiële gevolgen.

## 10.4 Weerstandsvermogen

Om financiële de risico's voor het ontwikkelen van gronden op te vangen, moeten er voldoende middelen beschikbaar zijn om daadwerkelijk de gronden bouw- en woonrijp op te leveren voor uitgifte van bouw kavels.

De rekenkamercommissie heeft voor de berekening van het weerstandsvermogen een advies gegeven aan het college van B&W om de norm van de Inspectie Financiën Lagere Overheden, kortweg de IFLO-norm, toe te passen. Dit in tegenstelling tot de gehanteerde provinciale richtlijn. Het college van B&W heeft het advies van de IFLO-norm overgenomen omdat deze norm reëler en nauwkeuriger het weerstandsvermogen bepaalt (in tijden waarin uitgiftekavels moeilijk verkoopbaar zijn). De reserve bouwgrondexploitatie moet het weerstandsvermogen dekken. Voor de bepaling van het weerstandsvermogen, in de vorm van de bestemmingsreserve bouwgrondexploitatie, hanteert de gemeente Haaren de zogenaamde IFLO-norm. Hierbij wordt gesteld dat de omvang van het weerstandsvermogen minimaal bedraagt 10% van de al gedane uitgaven plus 10% van de nog te realiseren uitgaven voor alle grondexploitaties.



## 11. STURING EN VERANTWOORDING

### 11.1 Inleiding

In de hoofdstukken hiervoor is beschreven waar het grondbeleid uit bestaat, binnen welke kaders het college ze inzet, welke ambities de gemeente heeft en hoe de raad het grondbeleid vormgeeft. Dit hoofdstuk gaat over de organisatie van het grondbeleid binnen de gemeente, hoe verantwoordelijkheden en bevoegdheden verdelen worden verdeeld, hoe, wie en wanneer informatie verstrekt en verantwoording aflegt.

### 11.2 Raad en college

De raad geeft de kaders aan waarbinnen het college het grondbeleid uitvoert en de richting waarin het grondbeleid zich dient te bewegen. De raad stelt kaders en geeft richting door middel van het vaststellen van onder meer beleidsnota's (waaronder deze Nota Grondbeleid), structuurvisie, bestemmingsplannen en kredietaanvragen.

De dagelijkse uitvoering van het grondbeleid is een taak van het college. Het college formuleert beleidsvoornemens bij de begroting, waaronder beleidsvoornemens op het gebied van grondbeleid. In de begroting is hiervoor een specifieke plek beschikbaar, namelijk de verplichte paragraaf grondbeleid. Gelet op het overwegend meerjarige karakter van het grondbeleid zal het college hier ook een meerjarige doorkijk geven op de beleidsvoornemens en de verwachte resultaten en risico's. Het college laat plannen, nota's grondexploitaties, investeringschema's en kredietaanvragen opstellen zodat de gemeenteraad kaders en richting kan aangeven. Zij laat detailplannen uitwerken tot op het niveau dat er ook daadwerkelijk ontwikkeld en gebouwd kan worden.

Ook kan het college samenwerkingsverbanden aangaan met ontwikkelaars als dat in het belang is voor de realisatie van de gemeentelijke ambities.

Tenslotte kan het college strategisch grond verwerven om de positie van de gemeente te versterken en een goede uitgangspositie te hebben voor het verwezenlijken van de gemeentelijke ambities.

### 11.3 Verantwoording

Het college formuleert vóór de uitvoering van een grondexploitatie concrete doelstellingen. Grondexploitaties brengen kosten, opbrengsten, financiële resultaten, prestaties en risico's met zich mee. De exploitatieopzet wordt vooraf ter vaststelling voorgelegd aan de raad. De exploitatieopzet wordt minimaal tweemaal per jaar, bij de jaarrekening en de begroting, herzien.

Het college informeert de raad:

- tweemaal per jaar, bij de jaarrekening en de begroting, over de herziening van de grondexploitaties. Het financiële effect van deze herziening wordt inzichtelijk gemaakt;
- éénmaal per jaar, bij de begroting, over de risicoanalyse per grondexploitatie;
- apart en expliciet, voor zover het significante wijzigingen betreft, die niet meer tot de normale uitvoeringsdynamiek van een project gerekend kunnen worden.
- achteraf, over eventuele strategische verwervingen.

De raad stelt vast:

- Grondexploitaties bij vaststelling van het bestemmingsplan;
- Grondexploitaties tweemaal per jaar, bij de jaarrekening en de begroting, over de herziening van de grondexploitaties. Het financiële effect van deze herziening wordt inzichtelijk gemaakt
- Risicoanalyse per grondexploitatie éénmaal per jaar, bij de begroting;
- Grondexploitaties apart en expliciet, voor zover het significante wijzigingen betreft, die niet meer tot de normale uitvoeringsdynamiek van een project gerekend kunnen worden.

- Het college formuleert vóór de uitvoering van een grondexploitatie, waarin de gemeente participeert, concrete doelstellingen. De exploitatieopzet wordt vooraf ter vaststelling aan de raad voorgelegd.
- Het college informeert de raad tweemaal per jaar, via de reguliere planning & control-cyclus, over de voortgang van de grondexploitaties en éénmaal per jaar, bij de begroting, over de risicoanalyse per project;
- Het college legt significante wijzigingen in de exploitatieopzet, die niet meer tot de normale uitvoeringsdynamiek van een project gerekend kunnen worden, apart en expliciet voor aan de raad. Ze vraagt de raad dan om vaststelling van de herziene exploitatieopzet.

## BIJLAGE 1 RELEVANTE WETGEVING GRONDBELEID

### 1. Europese regelgeving

Europa wordt steeds belangrijker. Dit geldt ook voor het lokale bestuursniveau. Voor wat betreft het grondbeleid zijn gemeenten bij het vormgeven ervan gebonden aan de Europese regelgeving.

#### Ongeoorloofde staatssteun

In het kader van harmonisatie van de wetgeving binnen de Europese Unie is er veel aandacht voor niet-toelaatbare staatssteun aan het bedrijfsleven. Grondtransacties tussen overheid en bedrijven zijn vatbaar voor staatssteun. In toenemende mate beklagen burgers en belangengroepen zich bij de Europese Commissie over staatssteun bij grondtransacties. Naar aanleiding van het bovenstaande heeft het Ministerie van VROM hierover de “Handreiking Grondtransacties en staatssteun” van mei 2005 uitgebracht. Hierin staan aanbevelingen die de (schijn van) staatssteun kunnen tegen gaan en wordt het fenomeen in de Europese context geplaatst. De aanbevelingen van het rijk zijn echter geen voorschriften maar suggesties. Zij laat het aan gemeenten over om eigen invulling te geven aan de voorgestelde maatregelen en aanbevelingen.

Ongeoorloofde staatssteun in relatie tot onroerend goedtransacties kan op verschillende manieren ontstaan:

- subsidies, financiële uitkering à fonds perdu (in één keer);
- garantstellingen of garanties tegen gunstige voorwaarden;
- gunstige leningen;
- kwijtschelden of verminderen van huur/pacht, lasten e.d. en/of belastingen of schulden;
- huurvrije periode, geen reële marktprijs bij verkoop/huur, erfpacht e.d.

In de praktijk betekent dit dat er sprake is van ongeoorloofde staatssteun op het gebied van grondzaken als de gronduitgifteprijs niet marktconform zijn dan wel niet in overeenstemming zijn met de (publiekrechtelijke) bestemming van de grond.

#### Aanbesteding

De Europese Unie heeft aanbestedingsregels opgesteld. Deze Europese aanbestedingsregels bevatten drempelbedragen en kaders voor de opdrachtverlening door de overheid. Bij overschrijding van de drempel moeten de aanbestedingsregels worden toegepast. Ook bij particuliere ontwikkeling, waarbij voorzieningen van openbaar nut worden aangelegd, zijn de regels van Europese aanbesteding van kracht.

### 2. Landelijk beleid

#### De Wet ruimtelijke ordening (Wro)

In de Wro wordt bepaald dat rijk, provincie en gemeente(raad) voor hun grondgebied een structuurvisie moeten vaststellen, waarin de hoofdlijnen van een integrale ruimtelijke ontwikkeling worden vastgelegd. Behalve richtinggevend voor het ruimtelijke beleid kan een structuurvisie ook een juridische basis zijn voor de vestiging van een voorkeursrecht. Naast deze structuurvisie zijn er voor het hele grondgebied bestemmingsplannen. Deze worden minimaal eens per tien jaar herzien. Het bestemmingsplan vormt het juridische kader voor het ruimtegebruik dat is toegestaan.

### Grondexploitatiewet (GrexBet)

In de Wet ruimtelijke ordening is ook de Grondexploitatiewet (hoofdstuk 6 van de Wro) opgenomen. Met de nieuwe Grondexploitatiewet is de regiefunctie van de gemeente versterkt als zij de grond niet in handen heeft. De wet heeft de mogelijkheden vergroot om de kosten voor ruimtelijke ontwikkelingen te verhalen op de ontwikkelaar. Uitgangspunt van de wet is dat de gemeente kostenverhaal *moet* toepassen.

De doelstelling van de Grondexploitatiewet zijn meerledig:

- duidelijke wettelijke inkadering privaatrechtelijk kostenverhaal (overeenkomsten);
- verbetering publiekrechtelijk kostenverhaal (exploitatieplan);
- mogelijkheid tot bovenwijkse verevening (vereveningsbijdragen) op basis van de structuurvisie;
- wettelijke basis voor het stellen van locatie-eisen;
- de mogelijkheid tot het stellen van eisen aan sociale woningbouw en particulier opdrachtgeverschap.

### Wet voorkeursrecht gemeenten

De Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg) geeft gemeenten het wettelijke recht (en geen plicht) van voorrang op de verwerving van onroerende zaken. Bij actief grondbeleid wordt dit instrument vaak toegepast. Deze wet kent drie doelen:

- het versterken van de regierol van gemeenten bij de uitvoering van het ruimtelijk beleid;
- meer inzichtelijkheid in de grondmarkt en
- prijsbeheersing.

Het voorkeursrecht houdt in dat eigenaren, als zij zelf willen vervreemden, eerst de gemeente in de gelegenheid moeten stellen de betreffende onroerende zaak te verwerven. Op deze manier biedt het voorkeursrecht gedurende het planvormingsproces bescherming tegen ongewenste verkopen. Een knelpunt is dat de wettelijke termijnen krap zijn. De Wvg wordt meestal gevestigd, vooruitlopend op de vaststelling van een structuur- of bestemmingsplan.

Is het voorkeursrecht eenmaal gevestigd, dan moet het structuur- of bestemmingsplan binnen twee jaar door het college ter inzage worden gelegd en vervolgens binnen vijf maanden door de raad zijn vastgesteld. Het moment van vestiging van het voorkeursrecht is dus niet alleen afhankelijk van de "warmte" van de grond, maar ook van de mogelijkheid en bereidheid de benodigde planologische procedures op te starten.

### Onteigeningswet

Een ander publiekrechtelijk verwervingsinstrument dat kan worden toegepast bij een actieve grondpolitiek, is de Onteigeningswet. Onteigening van een onroerende zaak is een gedwongen eigendomsoverdracht, tegen volledige schadeloosstelling, met als reden het algemeen belang. Uiteraard vindt onteigening plaats op basis van wettelijke bevoegdheid en conform jurisprudentie.

#### *Onteigeningstitel*

De Onteigeningswet kent meerdere onteigeningsgrondslagen. Voor het opstarten van een onteigeningsprocedure, wordt nagegaan op grond van welke titel wordt onteigend. De meest toegepaste onteigeningstitels zijn :

- Titel IIa: Onteigening voor het aanleggen van infrastructuur;
- Titel IV: Onteigening in het belang van de ruimtelijke ontwikkeling en de volkshuisvesting.

#### *Onteigeningscriteria*

Een onteigeningsprocedure heeft alleen kans van slagen als aan de inhoudelijke toetsingscriteria is voldaan. Als één van deze criteria door de onteigenende partij niet kan worden aangetoond, sneuvelt het onteigeningsbesluit bij de Kroon of rechter. De onteigeningscriteria zijn :

- Publiek belang  
Met publiek belang wordt bedoeld dat er wordt aangetoond dat de gemeenschap baat heeft bij de realisatie van de toekomstige voorzieningen.

- **Noodzaak**  
Een onteigeningsprocedure is noodzakelijk als de grond niet minnelijk is te verwerven, waardoor er geen uitvoering kan worden gegeven aan het bestemmingsplan. Als een eigenaar aangeeft zelf uitvoering te kunnen geven aan het bestemmingsplan, is het voor de gemeente niet noodzakelijk een onteigeningstitel te verkrijgen. Het doel, uitvoering geven aan het bestemmingsplan, wordt immers al bereikt. Een eigenaar kan zich beroepen op het zelfrealisatierecht. Dit houdt in dat de eigenaar zelf uitvoering geeft aan het bestemmingsplan. De eigenaar moet wel de ruimtelijke doelen van de gemeente realiseren. Ook moet de eigenaar in staat en bereid zijn om de exploitatiekosten te betalen.
- **Urgentie**  
Met urgentie wordt bedoeld dat de Kroon beoordeelt of de aanvang van de werkzaamheden binnen vijf jaar na onteigening kan worden verwacht.

#### *Onteigeningsprocedure*

Een onteigeningsprocedure bestaat uit een administratieve en gerechtelijke procedure, maar tijdens de gehele procedure moet er tussen de gemeente en eigenaar minnelijk overleg blijven plaatsvinden. Tijdens dat overleg brengt de gemeente elk bod schriftelijk uit aan de eigenaar. De administratieve procedure neemt ongeveer één jaar in beslag en eindigt met een goedkeuring van het raadsbesluit tot onteigening bij Koninklijk Besluit. Dat is vervolgens het toegangsbewijs tot de gerechtelijke fase. In de gerechtelijke procedure wordt het onteigeningsvonnis uitgesproken en de schadeloosstelling door de onafhankelijke rechter vastgesteld. Tegen het vonnis kan cassatie worden ingesteld bij de Hoge Raad.

#### **Omgevingswet**

Het is de bedoeling dat in 2014 (de kans lijkt overigens klein dat die termijn gehaald wordt) een nieuwe Omgevingswet in werking treedt. Dat is een nieuwe wet die een groot aantal bestaande wetten gaat vervangen. Een vijftiental wetten (waaronder de Crisis- en herstelwet en de Wet ruimtelijke ordening) gaat helemaal op in de Omgevingswet. Van 25 wetten gaat een deel over naar de nieuwe wet. De Omgevingswet gaat een integraal wettelijk kader bieden voor beheer en ontwikkeling in de fysieke leefomgeving. Belangrijk is dat instrumenten op het gebied van het omgevingsrecht sterk vereenvoudigd worden. Er blijven er 6 over:

1. De omgevingsvisie. Dit is een integrale omgevingsdekkende visie die in de plaats komt van de structuurvisie, het waterplan, het milieubeleidsplan, het verkeers- en vervoersplan en het natuurbeleidsplan.
2. Een programma. Dit wordt opgesteld indien actieve overheidsbemoeienis nodig is om een norm (bijvoorbeeld een Europese richtlijn) te halen.
3. Algemene regels voor activiteiten in de leefomgeving.
4. De omgevingsverordening. Iedere gemeente maakt één gebiedsdekkende verordening voor de leefomgeving. Deze verordening vervangt de bestemmingsplannen.
5. De omgevingsvergunning.
6. Het projectbesluit. Deze komt in de plaats van diverse sectorale besluiten zoals het inpassingsplan en het tracébesluit.

De Omgevingswet zou in 2014 in werking moeten treden. Dat is in het begin van de periode waarop deze Nota Grondbeleid betrekking heeft. De komende tijd zal geanticipeerd moeten worden op deze nieuwe wet. De kennis zal moeten worden verworven en nagedacht zal moeten worden over eventuele organisatiegevolgen van deze wet. Door deze integrale wet zal integrale advisering en daarmee samenwerking tussen gemeentelijke beleidsterreinen, en dus afdelingen, nog belangrijker worden.

## BIJLAGE 2 ACTIEF EN FACILITEREND GRONDBELEID

### 1. Actief grondbeleid

Bij actief grondbeleid opereert de gemeente als ondernemer. Zij wil zelf gronden verwerven en exploiteren. Actief grondbeleid is risicodragend en kan winstgevend zijn. Het is voor de gemeente in ieder geval eenvoudiger om de regie in handen te houden. Het onder eigen verantwoordelijkheid realiseren van ruimtelijke plannen biedt enerzijds de zekerheid dat ontwikkelingen conform vastgestelde plannen wordt uitgevoerd, maar zorgt anderzijds voor een exploitatierisico.

### 2. Faciliterend grondbeleid

Bij faciliterend grondbeleid ligt het initiatief voor de uitvoering van ruimtelijke plannen bij derden. De gemeente stelt kaders door middel van het bestemmingsplan. Faciliterend grondbeleid is afwachtend, risicomijdend en kostenverhalend. De gemeente heeft een toezichthoudende rol, waarbij de uitvoering van plannen aan anderen wordt overgelaten.

Bij de afweging of de gemeente kiest voor een actief of faciliterend grondbeleid, zijn factoren van belang als regie, kostenverhaal, opbrengsten, risico's en de organisatie.

#### Regierol

Als regisseur van ontwikkelingen kan de gemeente sturing geven aan de voor haar gewenste ruimtelijke inrichting van het grondbeleid van de gemeente

De regierol van de gemeente is sterker, naarmate de gemeente zelf invulling en uitvoering kan geven aan de door haar gewenste ontwikkelingen en wordt zwakker, naarmate zij meer afhankelijk is van de inzet van derden (grondeigenaren die zelf willen ontwikkelen, projectontwikkelaars, e.a.). Tegenwoordig kan de gemeente, dankzij de Wro, het exploitatieplan en de structuurvisie, ook door middel van faciliterende grondpolitiek de regie in handen houden.

#### Kostenverhaal

Exploitatiekosten die zijn verbonden aan het maken van plannen en het bouw- en woonrijp maken van de gronden, worden op derden verhaald. Zowel bij een faciliterende als actieve grondpolitiek worden de exploitatiekosten verhaald. Alleen worden ze op een andere wijze verhaald.

#### Faciliterend

Bij een faciliterend grondbeleid worden de kosten van gebiedsontwikkeling op derden verhaald door middel van een anterieure overeenkomst of de posterieure overeenkomst. Bij het ontbreken van een overeenkomst verhalen wij de kosten via de bouwvergunning. De kosten moeten blijken uit een zogenaamd 'exploitatieplan' dat door de gemeenteraad tegelijkertijd met een bestemmingsplan wordt vastgesteld.

#### Actief

Bij een actief grondbeleid worden de kosten voor het produceren van bouw- en woonrijpe grond gedekt uit de grondverkoop. Omdat bij deze vorm van grondexploitatie de gemeente niet is gebonden aan derden, kunnen tijdens de uitvoering eenvoudig wijzigingen worden doorgevoerd. Uiteraard moet rekening worden gehouden dat de kosten bij een actief grondbeleid aanzienlijk kunnen wijzigen als de fasering wordt bijgesteld.

#### Opbrengsten

Een wijziging van het bestemmingsplan heeft over het algemeen een effect op de waarde van eigendommen in het gebied waarvoor het bestemmingsplan geldt. Door het in eigendom hebben van de grond kan de gemeente niet alleen invloed uitoefenen op de activiteiten rondom het bouw- en woonrijp maken. Zij kan winst genereren door de verkoop van de desbetreffende bouwgrond. Het behalen van winst is geen doel op zich, maar biedt de gemeente mogelijkheden om investeringen te doen in projecten die voor de gemeenschap van Haaren van belang zijn. Bij een faciliterende grondpolitiek kan de gemeente geen opbrengsten genereren.

### Risico's

Bij actieve grondpolitiek treedt de gemeente op als ondernemer. Aangezien grondexploitaties betrekking hebben op meerjarige vastgoedontwikkelingen, zijn hieraan bedrijfsmatige risico's verbonden. Om die risico's zo goed mogelijk te beheersen, worden kansen en bedreigingen rondom de financiële haalbaarheid van het gehele project onderzocht, benoemd en tijdig geactualiseerd.

Degene die de gronden aankoopt, loopt vroegtijdig risico, omdat:

- een bestemmingsplanprocedure vertraging kan oplopen die kostenverhogend kan zijn;
- het mogelijk is dat een bestemmingsplan niet wordt gerealiseerd;
- wettelijke eisen die aan een bestemmingsplan worden gesteld, kunnen worden verzwaard;
- de woningmarkt kan verslechteren waardoor een lagere opbrengst wordt behaald;
- investeringen, waaronder de kosten voor het bouw- en woonrijp maken, kunnen sterker stijgen dan voorzien.

Bij een faciliterende grondpolitiek loopt de gemeente aanzienlijk minder risico.

### Eigen organisatie

Bij het voeren van een actieve grondpolitiek zullen binnen de eigen organisatie de volgende instrumenten aanwezig moeten zijn: kapitaal, personele capaciteit en kennis. Voor het voeren van een actieve grondpolitiek heeft de gemeente kapitaal nodig.

### Samenvattend : de voor- en nadelen van actief en faciliterend grondbeleid

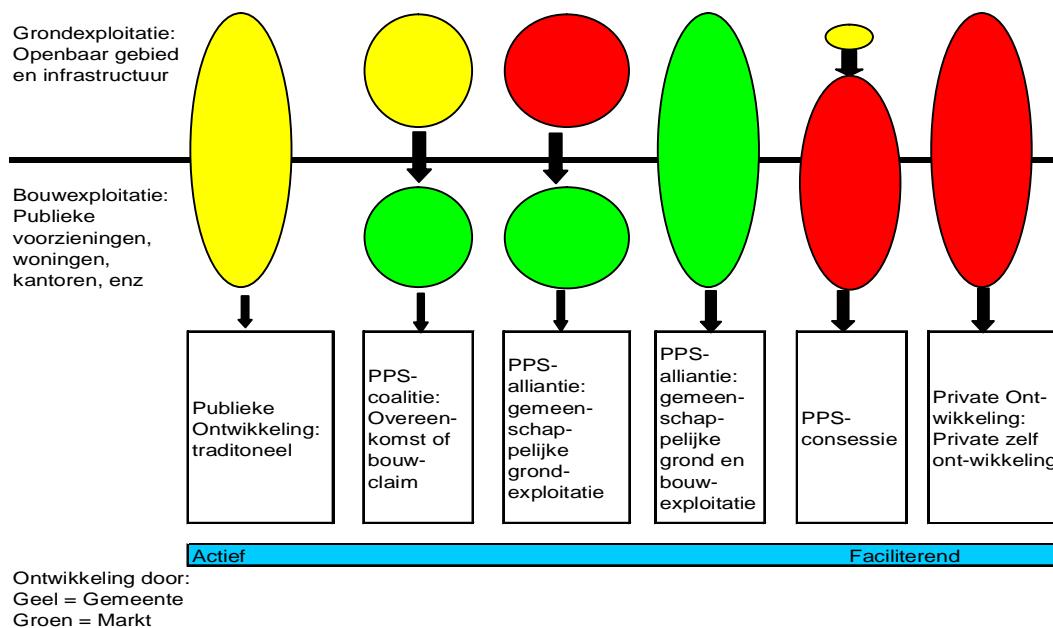
| Voordelen van een actief grondbeleid  | Nadelen van een actief grondbeleid  |
|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• maximale sturing op gemeentelijke doelstellingen;</li> <li>• maximale sturing op de kwaliteit en fasering van de planontwikkeling;</li> <li>• sterke onderhandelingspositie;</li> <li>• mogelijkheid bepalen van de uitgifteprijs en voorwaarden;</li> <li>• het behoud van initiatief en de mogelijkheid tot het kiezen van partners bij de ontwikkeling binnen de wettelijke mogelijkheden;</li> <li>• het inzetten van voordelige exploitatiesaldi voor andere doeleinden. De exploitatiewinsten komen ten goede van de gemeente;</li> <li>• de gemeente kan zelf bepalen welke bestemmingen wanneer gerealiseerd worden en heeft de regie in handen;</li> <li>• mogelijkheid om ongewenste ruimtelijke ontwikkelingen tegen te gaan cq tijdig te kanaliseren.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• risico's komen voor rekening van de gemeente;</li> <li>• er is financiële en organisatorische ruimte nodig.</li> </ul>   |
| Voordelen van faciliterend grondbeleid  | Nadelen van faciliterend grondbeleid  |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• beperkt risico voor de gemeente, de financiële risico's van de grondexploitatie liggen bij externe marktpartijen;</li> <li>• financieel en organisatorisch beslag ligt grotendeels bij derden.</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• er is financiële en organisatorische ruimte nodig. Het primaat van het ontwikkelen ligt bij de particuliere eigenaar, de sturingsmogelijkheden zijn beperkter dan bij actief grondbeleid;</li> <li>• minder invloed op exploitatiewinst;</li> <li>• minder invloed op de planning en timing van gewenste locatieontwikkelingen.</li> </ul> |

## BIJLAGE 3 Samenwerkingsvormen

Binnen de twee uiterste vormen van grondbeleid zijn er verschillende tussenvormen mogelijk. Hierbij moet met name gedacht worden aan een samenwerking tussen gemeenten en derden, veelal private partijen. Een Publiek Private Samenwerking (PPS) wordt doorgaans omschreven als: een juridisch gestructureerde samenwerking tussen één of meer overheidspartijen en één of meer private partijen op het terrein van de grondexploitatie waarbij alle partijen vanuit hun eigen doelstellingen werken aan een gezamenlijk project en waarbij risico's, kosten en opbrengsten over de partijen zijn verdeeld.

PPS is in de kern een instrument van actief grondbeleid, maar het markeert de overgang naar faciliterend grondbeleid. De gemeente is initiërend (dus actief) in het proces, maar tevens faciliterend in relatie tot de private partner. Indien de gemeente over grondposities beschikt, kan PPS worden ingezet met het oog op het verschuiven van risico. Indien de gemeente niet beschikt over grondposities, kan PPS worden ingezet om alsnog invloed op de ontwikkeling te verkrijgen. In dit laatste geval zal met name de aanleg van openbare voorzieningen als breekijzer fungeren. De gemeente zal het eigendom van die voorzieningen wensen te verkrijgen onder voorwaarde dat een vorm van samenwerking wordt aangegaan.

Zoals in onderstaande figuur is weergegeven, bestaan er in principe drie vormen van publiek-private samenwerking.



Hieronder worden de drie vormen nader toegelicht.

### PPS-Coalitiemodel (bouwclaimmodel)

Het is mogelijk dat de gemeente als doel heeft zowel de gronden als het vastgoed te realiseren, maar dat de gronden echter in eigendom zijn van een private partij die enkel interesse heeft in de vastgoedontwikkeling. De private partij kan dit bewerkstelligen door de gronden aan de gemeente te leveren (voor de exploitatie van de gronden) op voorwaarde dat de private partij de bouwexploitatie mag uitvoeren (op de betreffende locatie, maar soms ook elders binnen de gemeente). Nadat de gronden door de gemeente bouwrijp zijn gemaakt, worden de bouwrijpe kavels teruggeleverd aan de private partij, die vervolgens het vastgoed zal gaan ontwikkelen. Het openbaar gebied blijft bij de gemeente achter. Indien de gemeente met deze constructie akkoord gaat dan is er sprake van een coalitiemodel op basis van een bouwclaim. Binnen deze vorm van samenwerking vindt de ontwikkeling van grond en vastgoed gescheiden plaats.

Het bouwclaimmodel is in feite een variant op actief grondbeleid, met dit verschil dat de afnemer van de grond vooraf bekend is en de ontwikkelaar een gegarandeerde mogelijkheid heeft om te bouwen op de grond. De voor- en nadelen van het bouwclaimmodel komen overeen met de voor- en nadelen van actief grondbeleid.

#### **PPS-alliantiemodel (joint venture/deelneming)**

Zwakke variant: De gemeente en een private partij sluiten een samenwerkingsovereenkomst. Zij vormen een gezamenlijke organisatie, veelal in de vorm van een stuurgroep en één of meer projectgroepen, zonder dat sprake is van een juridische entiteit. De exploitatie vindt voor zover gewenst plaats voor gezamenlijke rekening, veelal door middel van een verrekenstelsel.

Sterke variant: De gemeente en een private partij richten een grondexploitatie maatschappij (GEM) op, die de grondexploitatie op zich neemt. Vaak heeft deze onderneming de juridische vorm van een CV/BV-constructie. Alle partijen brengen hun gronden in tegen een vastgestelde prijs of kopen zich in. De GEM verzorgt het bouw- en woonrijp maken van de kavels en geeft deze uit. Meestal nemen partijen deel onder de verplichting een bepaald percentage van de bouwrijpe gronden af te nemen om er vervolgens woningen of bedrijven op te bouwen. De GEM draagt het volledige risico en de partijen zijn als stille vennoot aansprakelijk voor het ingebrachte vermogen in de GEM. De inbreng, zeggenschap en daarmee het risico worden naar rato van het aandeel in de GEM onder de partijen verdeeld.

#### **PPS-concessiemodel**

Bij een concessiemodel wordt de grondexploitatie voor een groot deel, zo niet geheel, door private partijen uitgevoerd. Aanvankelijk heeft de gemeente het initiatief. De gemeente heeft de gronden namelijk in eigendom en stelt slechts voorwaarden door middel van bijvoorbeeld een stedenbouwkundig programma van eisen en kwaliteitsnormen waaraan het openbare terrein moet voldoen. De private partij draagt de kosten van aanleg van voorzieningen en infrastructuur. Na ondertekening van het contract, draagt de gemeente haar taken en bevoegdheden met betrekking tot de aanleg van de publieke voorzieningen over aan de private partij. De gemeente verleent hiermee de private partij een concessie.



## BIJLAGE 4 GRONDPRIJSMETHODIEK

We onderscheiden diverse grondprijsmethodieken:

- kostprijsmethode;
- comparatieve methode;
- residuele methode;
- grondquote.

### Kostprijsmethode

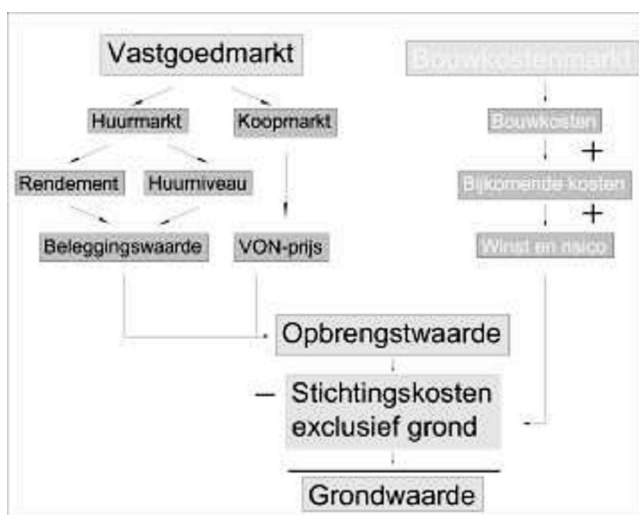
De kostprijs van de grond is de som van alle productiekosten die men moet maken ten behoeve van bouwrijpe grond. Een kostprijs is zelden marktconform. Dit heeft tot gevolg dat met deze methode niet het maximale financiële resultaat kan worden behaald. Veelal wordt de grondprijs op basis van de kostprijsbenadering gezien als het minimale bedrag waarvoor grond moet worden uitgegeven om de grondexploitatie sluitend te krijgen. In de kostprijs voor bouwrijpe grond zijn onder andere de volgende kosten opgenomen: boekwaarde, verwervingskosten, planschade, sloop, saneringskosten, bouwrijp maken, woonrijp maken, fondsafdrachten, voorbereiding en toezicht, niet terugvorderbare BTW of niet compensabele BTW, rente, inflatie, bovenwijkse voorzieningen, ambtelijke kosten, etc.

### Comparatieve methode

De grondprijs wordt vastgesteld aan de hand van de waarde van vergelijkbare stukken grond. Deze methode wordt veelal als aanvulling op andere methoden of als toets gebruikt. Soms wordt aan de hand van objectieve maatstaven zoals bereikbaarheid en functionaliteit een meer exacte waarde bepaald. Belangrijke referenties zijn vaak gerealiseerde transacties of grondprijzen die andere, omliggende, gemeenten hanteren.

### Residuele methode

De residuele methode is er op gericht om de marktwaarde van grond direct af te leiden van de marktwaarde van een object. De residuele grondwaarde is de commerciële waarde van de te ontwikkelen onroerende zaak, minus de investeringen die nodig zijn voor de realisatie van de opstal. De marktwaarde van de woning komt tot stand door marktonderzoek naar vergelijkbare producten op concurrerende locaties. De stichtingskosten bestaan uit de bouwkosten, bijkomende kosten (zoals projectmanagement) en winst en risico



Figuur : Residuele methode

### Grondquote

In principe is de grondquote niet anders qua rekenmethodiek als de residuele grondquote. Het verschil is dat de grondquote nu niet bepaald wordt op basis van een residuele berekening maar op basis van een vooraf bepaald percentage van de V.O.N.-prijs van een onroerende zaak. Dit percentage wordt al dan niet in overleg met de verschillende partijen vastgesteld.