

Notitie Grondbeleid  
Gemeente Stichtse Vecht  
Nadere uitwerking van de nota grondbeleid



## Inhoudsopgave

<b>Samenvatting en leeswijzer</b>	<b>4</b>
<b>1 Inleiding</b>	<b>6</b>
1.1 Doel en reikwijdte	6
<b>2 Algemeen</b>	<b>7</b>
2.1 Doelstelling grondbeleid	7
2.2 Doelstelling van de nota	7
2.3 Bestaand grondbeleid in de gemeente Stichtse Vecht	7
<b>3 Relevante beleidskaders</b>	<b>9</b>
3.1 Landelijk beleid	9
3.2 Provinciaal beleid	10
3.3 Lokaal beleid	10
<b>4 Gemeentelijk grondbeleid</b>	<b>12</b>
4.1 Actief grondbeleid	12
4.2 Faciliterend grondbeleid	13
4.2.1 Privaatrechtelijk spoor	13
4.2.2 Publiekrechtelijk spoor	14
4.3 Samenwerking	14
4.3.1 De publiek private samenwerking (PPS)	14
4.3.2 Bouwclaimmodel	15
4.3.3 Joint-venture	15
4.3.4 Concessie	15
4.4 Grondbeleidskeuze Stichtse Vecht	15
4.4.1 Afwegingskader grondbeleid	16
4.4.2 Invloed actuele ontwikkelingen op grondbeleidskeuze	17
4.4.3 Afwegingskader samenwerkingsvormen	18
<b>5 Het instrumentarium</b>	<b>22</b>
5.1 Verwerving	22
5.2 Wet voorkeursrecht gemeente	22
5.3 Onteigening	23
5.4 Strategische verwervingen	23
5.5 Kostenverhaal bij faciliterend grondbeleid	23

5.5.1	Anterieure overeenkomst, kostensoortenlijst	24
5.5.2	Exploitatieplan	24
5.5.3	Bovenwijkse voorziening en bovenplanse kosten	25
5.5.4	Planschade	26
<b>6.</b>	<b>Bevoegdheden en verantwoordelijkheden</b>	<b>27</b>
6.1	De gemeenteraad	27
6.2	Uitvoering	27
6.3	Verantwoording	28
<b>7</b>	<b>Financiële beheersing</b>	<b>30</b>
7.1	Exploitatieopzetten	30
7.1.1	De exploitatieopzet	30
7.1.2	Parameters rente en inflatie	30
7.1.3	Status van de exploitatieopzet	31
7.1.4	Winst- en verliesneming	31
7.1.5	Samenwerkingsvormen	33
7.2	Risicobeheersing	33
	<b>Bijlagen</b>	<b>35</b>
Bijlage 1	Instrumenten voor faciliterend grondbeleid	35
Bijlage 2	Samenwerkingsvormen	37
Bijlage 3	Onteigening	39
Bijlage 4	Wet voorkeursrecht gemeenten	41
Bijlage 5	Aanbesteding	44
Bijlage 6	Grondexploitaties	47

## Samenvatting en leeswijzer

In deze samenvatting worden per hoofdstuk de voornaamste punten uit die hoofdstukken van deze nota genoemd als mede de te nemen beleidsbeslissingen.

Hoofdstuk 1, in de inleiding wordt ingegaan op het doel en de reikwijdte van de nota grondbeleid.

Hoofdstuk 2, is een algemeen hoofdstuk waarbij de doelstelling van de nota grondbeleid wordt omschreven.

Grondbeleid is geen doel op zich, maar een middel om het ruimtelijk beleid op een bestuurlijk en economisch verantwoorde wijze te realiseren.

Deze nota biedt als het ware een "gereedchapskist" voor het door de gemeente Stichtse Vecht te voeren grondbeleid. Daarbij wordt een onderscheid gemaakt tussen het processuele, juridische en financiële kader.

Hoofdstuk 3, hierin worden de relevante beleidskaders besproken. Zowel het landelijk als provinciale en lokale beleidskaders worden toegelicht.

Hoofdstuk 4, worden verschillende vormen van grondbeleid besproken met hun voor- en nadelen en de grondbeleidskeuze van Stichtse Vecht.

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

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

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

Hoofdstuk 5, het grondbeleidinstrumentarium wordt in dit hoofdstuk besproken en de wijze waarop Stichtse Vecht hiermee wil omgaan.

*Voorwaarden vestigen Wvg:*

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

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

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

Hoofdstuk 6, worden de bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de gemeenteraad en het college besproken.

Hoofdstuk 7, worden de instrumenten beschreven die bijdragen aan de financiële transparantie en beheersbaarheid. De exploitatie opzetten, winst- en verliesneming, risicobeheersing en de reserves en voorzieningen worden hier besproken.

Voor alle projecten worden onderbouwde exploitatieberekeningen gemaakt, die jaarlijks worden herzien.

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

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

Van projecten worden eventuele winsten toegevoegd aan de Algemene Reserve Grondexploitatie. In principe is dat het geval bij afsluiting van de exploitatie, tenzij tussentijdse winstneming verantwoord is.

Als sprake is van gemeenschappelijke grondexploitatie met andere partijen, worden de financiële consequenties voor de gemeente expliciet gemaakt in een gemeentelijke exploitatieberekening.

Een exploitatieberekening dient altijd geflankeerd te zijn door een actuele risicoanalyse. Deze analyse wordt vastgesteld door het college en ter kennis gebracht aan de gemeenteraad.



# 1 Inleiding

## 1.1 Doel en reikwijdte

De Nota Grondbeleid is een strategische nota die op hoofdlijnen de kaders schetst voor het grondbeleid van de gemeente Stichtse Vecht. Deze nota harmoniseert het bestaande beleid van de drie voormalige gemeenten Loenen, Breukelen en Maarssen en legt de basis voor een heldere en eenduidige werkwijze bij het voeren van grondbeleid in de gemeente Stichtse Vecht.

Het grondbeleid valt uiteen in actief en faciliterend grondbeleid. Om invulling te geven aan beide vormen van grondbeleid staat de gemeente diverse grondbeleidinstrumenten ter beschikking. Deze instrumenten worden beschreven in deze nota en vervolgens is er bepaald hoe de gemeente Stichtse Vecht de betreffende instrumenten zal inzetten bij haar toekomstig beleid.

De nota geeft het juridische en beleidsmatige kader aan waarbinnen de gemeente opereert. Dit kader wordt vastgesteld voor periode van meerdere jaren. Als de actualiteit daartoe aanleiding geeft, kunnen onderwerpen in aparte nota's- aanvullend op de nota grondbeleid-nader beleidsmatig worden uitgewerkt.

## 2 Algemeen

### 2.1 Doelstelling grondbeleid

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

Grondbeleid is geen doel op zich, maar een middel om het ruimtelijk beleid op een bestuurlijk en economisch verantwoorde wijze te realiseren.

### 2.2 Doelstelling van de nota

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

Met het vaststellen van deze Nota Grondbeleid wordt een aantal doelen bereikt:

- Met de vaststelling van deze Nota Grondbeleid is het grondbeleid van de voormalige gemeenten geharmoniseerd
- De gemeente maakt haar grondbeleid kenbaar aan de "buitenwereld";
- Het gemeentelijk grondbeleid wordt aangepast aan nieuwe wetgeving en jurisprudentie;
- Het regelt de verhoudingen tussen college en gemeenteraad voor bevoegdheden ten aanzien van grondbeleid;
- Het biedt een kader voor specifieke ruimtelijke ontwikkelingen die door middel van het voeren van grondbeleid worden gerealiseerd;

Deze nota biedt als het ware een "gereedschapskist" voor het door de gemeente Stichtse Vecht te voeren grondbeleid. Daarbij wordt een onderscheid gemaakt tussen het processuele, juridische en financiële kader.

### 2.3 Bestaand grondbeleid in de gemeente Stichtse Vecht

Het is de verantwoordelijkheid van het college van burgemeester en wethouders om het grondbeleid nader vorm te geven en te concretiseren binnen de door de raad aangegeven kaders. In het bijzonder gaat het daarbij om de inzet van het grondbeleidsinstrumentarium,



het op basis van een gedelegeerde bevoegdheid aangaan van onroerende zaak transacties, etc. Ook behoort het tot de verantwoordelijkheid van het College om zorg te dragen voor een adequate informatievoorziening aan de raad. Tot de ambtelijke verantwoordelijkheid behoort de beleidsvoorbereiding en uitvoering van grondbeleid. In de gemeente Stichtse Vecht is dit ondergracht bij de afdeling ontwikkeling, economische ontwikkeling.

*Grondbeleid voormalige gemeenten:*

Gemeente Maarssen voerde een faciliterend/sturend grondbeleid. Op 6 oktober 2008 is er algemeen beleid vastgesteld voor het grondbeleid.

Gemeente Loenen voerde een actief grondbeleid bij het realiseren van bestemmingsplannen voor zowel woningbouw als bedrijventerreinen. Er werd op verzoek van derden medewerking verleend (passief grondbeleid) aan het ontwikkelen van (veelal kleinschalige) projecten. Binnen de gemeente Loenen was er geen algemeen beleid vastgelegd voor het grondbeleid.

Gemeente Breukelen voerde een actief grondbeleid, tenzij anders beslist. Nota grondbeleid, vastgesteld in 2010, stelt dat bij elke in ontwikkeling te brengen locatie op dat moment wordt gekozen voor een passend verwervingsbeleid, dat past bij een actief grondbeleid.

In 2011 is de nota restgroen vastgesteld door het college B&W Stichtse Vecht. Hierin is het proces, de voorwaarden tot uitgifte restgroen en prijs voor restgroen vastgelegd.



## 3 Relevante beleidskaders

### 3.1 Landelijk beleid

Landelijke relevante beleidsnota's op het gebied van grondbeleid zijn de Rijksnota Grondbeleid (2001) en de Nota Ruimte (2006). Als kader op rijksniveau geldt ook de nieuwe Wet ruimtelijke ordening (Wro) en als onderdeel hiervan de zogenaamde grondexploitatiewet. Ook de aanpassingen in de Wet voorkeursrecht gemeenten en de Onteigeningswet komen voort uit het landelijk beleid. Deze wetten worden in bijlage 3 en 4 nader omschreven.

In verband met de economische crisis heeft het rijk de crisis- en herstelwet ingesteld. De wet is per 31 maart 2010 ingegaan en eindigt op 1 januari 2014. De wet zorgt voor kortere procedures, waardoor geplande bouwprojecten sneller kunnen worden uitgevoerd. Het gaat onder meer om de aanleg van wegen en bedrijventerreinen en de bouw van woningen en windmolenparken. Met de crisis- en herstelwet wil het kabinet er voor zorgen dat in de huidige economische zware tijd gezonde bedrijven niet failliet gaan, mensen hun baan behouden en de economische structuur van Nederland sterker wordt.

#### *Rijksnota grondbeleid 2001*

De rijksnota Grondbeleid is een strategische nota op hoofdlijnen. De rijksnota vormde ook het landelijk beleid in de nota grondbeleid 2004. De doelstellingen voor het grondbeleid, vastgelegd in de Rijksnota, zijn:

- Het bevorderen van maatschappelijk gewenst ruimtegebruik door vooral tijdige verwerving tegen zo laag mogelijke kosten;
- Het verhogen van de kwaliteit van het ruimtegebruik, zeggenschap voor burgers en vooral ook de marktwerking op de grondmarkt;
- Bevorderen van een rechtvaardige verdeling van baten en lasten over de gebruikers, exploitanten, eigenaren en overheid.

De Rijksnota Grondbeleid stelde een gemoderniseerd en uitgebreid instrumentarium in het vooruitzicht met als doel de gemeenten een sterkere regierol te laten innemen om de publieke doelen te kunnen realiseren. Concreet heeft dit geresulteerd in de nieuwe Wet ruimtelijke ordening en de hierin opgenomen grondexploitatiewet, als ook een aanpassing van de Onteigeningswet en de Wet voorkeursrecht gemeenten. Deze nieuw aangepaste wetten en regelgevingen stellen gemeenten beter in staat om ook in de gevallen waarin de gemeente geen grondpositie heeft invloed te kunnen uitoefenen op het te ontwikkelen programma en de bekostiging van de voorzieningen in de openbare ruimte.

#### *Nota Ruimte*

De Nota Ruimte bevat de visie van het kabinet op de ruimtelijke ontwikkeling en de belangrijkste doelstellingen voor de komende decennia. In de nota heeft het kabinet zijn voornemen gepresenteerd voor nieuw nationaal beleid voor de komende 20 jaar. In 2006 is de nota definitief vastgesteld. Het is aan de provincies en gemeenten om te zorgen dat het geformuleerde beleid doorwerking vindt op regionaal en lokaal niveau. Het kabinet wil ruimtelijke initiatieven in het land stimuleren. Gemeenten en provincies krijgen meer ruimte voor eigen invulling en ontwikkeling

Hoofddoelen van het nationaal ruimtelijk beleid zijn:

- Op een duurzame en efficiënte wijze ruimte scheppen voor de verschillende ruimtevrugnende functies;
- De leefbaarheid van Nederland waarborgen en vergroten;
- De ruimtelijke kwaliteit van stad en platteland verbeteren, met speciale aandacht voor het scheppen van de juiste condities voor het toepassen van ontwikkelingsplanologie.

### 3.2 Provinciaal beleid

Momenteel ligt er een voorontwerp van de Provinciale Ruimtelijke Structuurvisie. In 2012 zal het voor-ontwerp verder uitgewerkt worden in een ontwerp.

De provincie voert grotendeels een taakgebonden grondbeleid. Hieronder valt de verwerving in het kader van aanleg of verbetering van infrastructuur en de verwervingen van bestaande natuur. Het strategisch grondplan van de provincie vastgesteld op 19 mei 2008 geeft aanvullende maatregelen voor een actief grondbeleid bij taakgebonden grondaankopen. Hiermee hebben de gebiedscommissies een set van maatregelen gekregen die ze nodig hebben om tijdig gronden te kunnen werven. Op 19 januari 2009 heeft provinciale staten in dit kader een revolverend fonds ingesteld. Door dit voorfinancieringsfonds kan sneller besluitvorming over grondaankopen plaatsvinden.

#### *Regionaal beleid*

Op 15 juni 2011 is het regiodocument BRU provinciale ruimtelijke structuurvisie vastgesteld. Recent is het regionaal convenant bedrijventerreinen opgesteld. Hierin zijn regionaal afspraken gemaakt over de planning, programmering en segmentering van zowel nieuwe bedrijventerreinen als over de herstructurering van bestaande bedrijventerreinen voor de periode 2010-2020. Tenslotte is het nog van belang om te vermelden dat het BRU geen ruimtelijke bevoegdheden meer heeft.

#### *Bestuur Regio Utrecht (BRU) en Provincie Utrecht*

Het bestuur Regio Utrecht voert geen regionaal grondbeleid en heeft ook geen grondbedrijf. Dit geldt ook voor de provincie Utrecht, hoewel de Wro daartoe mogelijkheden biedt. Zowel het Regionaal Structuur Plan (RSP) van het BRU als het Streekplan van de provincie Utrecht kennen geen grondexploitatie. Zowel de provincie als het BRU werken met subsidie instrument om zaken waarover dit middenbestuur met de gemeente afspraken maakt, te bekostigen, mits die afspraken passen in een gemeenschappelijk ruimtelijk beleid om de grootstedelijke problematiek van de Utrechtse regio aan te pakken (BRU) of van bovengemeentelijke waarde zijn en de inbreng van de provincie zichtbaar gemaakt kan worden om een bepaalde kwestie op te lossen die past in de belangrijkste doelen van provinciaal beleid.

Opmerking [A1]: Nieuwe benaming?

### 3.3 Lokaal beleid

#### *Structuurvisie*

De verplichting om één of meerdere structuurvisies op te stellen voor het grondgebied van de gemeente komt voort uit de nieuwe Wro. Een dergelijke visie kan betrekking hebben op een deel van het grondgebied, bijvoorbeeld de bebouwde kom, maar kan zich ook richten op één facet van het ruimtelijk beleid zoals verkeer en vervoer.

De Wro kent aan de structuurvisie een belangrijke status toe: het vormt de basis c.q. onderlegger voor bestemming- en exploitatieplannen en het verhaal van kosten. Een structuur visie omvat de hoofdlijnen van het gemeentelijk ruimtelijk beleid. Het geeft bijvoorbeeld een beeld van potentiële ontwikkelingslocaties, grootschalige infrastructurele voorzieningen die daarvoor nodig zijn en ontwikkelingen ten behoeve van natuur.



Met de structuurvisie kan bovendien inzicht worden verkregen in de bovenplanse voorzieningen evenals de daaraan verbonden kosten en wordt de basis gelegd voor de kostentoekening aan (bouw)initiatieven van derden. Naast de koppeling met de mogelijkheid tot kostenverhaal van bovenplanse voorzieningen, vormt de structuurvisie ook de grondslag voor het toerekenen van kosten aan en het verkrijgen van financiële bijdragen bij ruimtelijke ontwikkelingen die daarin zijn genoemd.

#### *Woonvisie*

In het collegeprogramma 2011-2014 staat dat er een woonvisie wordt opgesteld die bevordert dat er voldoende woningen worden gebouwd om het inwonersaantal van Stichtse Vecht stabiel te houden. De woonvisie is het beleidskader voor college en raad om het woonbeleid en de woningbouwprogrammering vorm te geven. De woonvisie van de gemeente Stichtse Vecht is op dit moment in voorbereiding. De planning is om deze in 2012 vast te stellen.

## 4 Gemeentelijk grondbeleid

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

### 4.1 Actief grondbeleid

Bij actief grondbeleid koopt de gemeente zelf als marktpartij gronden en panden aan, maakt bouw- en woonrijp en verkoopt de bouwrijpe gronden vervolgens ten behoeve van de ontwikkeling daarvan. Op deze manier verschaft de gemeente zichzelf maximale sturing in zowel de productie als de exploitatie van locatie- en gebiedsontwikkelingen. Bovendien kan de gemeente als zij het grondeigendom heeft, invloed uitoefenen op de bij de ontwikkeling betrokken partijen. De gemeentelijke kosten kunnen in dat geval door de gronduitgifteprijs bij de verkoop optimaal worden verhaald op diegenen die bij de ontwikkeling gebaat zijn.

De beschikbaarheid van grond en/of gebouwen is bij tal van ontwikkelingen op het gebied van ruimtelijke ordening, volkshuisvesting, sport en onderwijs essentieel om tot realisatie van plannen te komen. De gemeentelijke regierol bij dit ontwikkelingsproces kan beter worden vervuld door middel van eigendomsposities in de plangebieden.

Actief grondbeleid vereist echter voldoende financiële armslag van de gemeente (vooral rentelasten als gevolg van verwervingen en investeringen voor sloop, sanering, bouw- en woonrijp maken en het afdekken van financiële risico's). Bij actief grondbeleid draagt de gemeente zelf het risico, maar profiteert zij ook volledig van de potentiële waardecreatie.

De voordelen van een actief grondbeleid:

- Grootst mogelijke sturing op doelstellingen en planontwikkeling mogelijk;
- Goede markt- en onderhandelingspositie
- Mogelijkheid om ongewenste (ruimtelijke) ontwikkelingen tegen te gaan c.q. te kanaliseren;
- Kostenverhaal via gronduitgifte/overeenkomsten tot kostenverhaal.

De nadelen van een actief grondbeleid zijn:

- Financiële ruimte nodig;
- Risico's tijdens (pre-) ontwikkelingsfase;
- Veel kennis, kunde en capaciteit vereist;
- Afzetrisico
- Bij grondverwerving risico waardedaling grond.

Voorwaarde van een actief grondbeleid is dat kennis en kunde aanwezig is om grondexploitaties te voeren. Daarnaast zijn financiële risico's verbonden aan het voeren van een grondexploitatie, oftewel: niet alleen meevallers zijn voor rekening van de gemeente, maar ook eventuele tegenvallers. Daarom wordt bij actief grondbeleid een projectmatige aanpak gevolgd en worden haalbaarheids-/ risico analyses gemaakt om deze risico's inzichtelijk te maken en aan te geven hoe de risico's kunnen worden gedekt.

## 4.2 Faciliterend grondbeleid

Bij faciliterend grondbeleid heeft de gemeente een voorwaardenscheppende rol bij de ontwikkeling van een locatie. Op grond van de Wet ruimtelijke ordening maakt de gemeente bestemmingsplannen, waarmee ontwikkelingen kunnen worden toegelaten en tegengehouden. Bij faciliterend grondbeleid laat de gemeente vervolgens de aankoop en exploitatie volledig over aan de private partijen (zelfrealisatie).

Daarbij is het mogelijk dat de gemeente wel het initiatief neemt tot bepaalde ontwikkelingen, maar er zelf niet actief aan deelneemt, of dat de gemeente faciliterend is bij initiatieven van marktpartijen. In dergelijke gevallen worden de kaders geschapen voor de activiteiten van private partijen. Hierbij valt te denken aan het opstellen van (wijzigingen van) bestemmingsplannen, de aanleg van voorzieningen van openbaar nut en voorbereiding, advies en toezicht. Verder stelt de gemeente diverse randvoorwaarden op met betrekking tot woonbeleid, fasering en kostenverhaal. De grond- en opstalexploitatie wordt echter gevoerd door een andere partij. De gemeente loopt hierbij weinig financieel risico.

In dit geval dient de gemeente met de bouwende en/of ontwikkelende partij afspraken te maken over kostenverhaal om de gemeentelijke kosten die samenhangen met de beoogde ontwikkeling bij de marktpartij in rekening te kunnen brengen (publiekrechtelijk kostenverhaal). Onder de oude Wet Ruimtelijke Ordening was dit kostenverhaal slechts beperkt mogelijk. De grondexploitatiewet als onderdeel van de nieuwe Wet ruimtelijke ordening (Wro) biedt gemeenten een uitgebreider instrumentarium voor kostenverhaal, verevening en het stellen van locatie-eisen bij particuliere grondexploitatie. De gemeente kan namelijk exploitatiekosten verhalen via een anterieure overeenkomst of via het exploitatieplan. Na betaling van de exploitatiebijdrage wordt de omgevingsvergunning pas afgegeven.

Ten aanzien van de wijze waarop gemeente en particuliere ontwikkelaar tot overeenstemming komen onderscheidt de wet een privaatrechtelijk en een publiekrechtelijk spoor. Beide sporen lichten wij kort toe.

### 4.2.1 Privaatrechtelijk spoor

Hoewel geen verplichting, gaat de wet er vanuit dat partijen eerst onderhandelen. De Wro geeft de gemeente een wettelijke basis om overeenkomsten te sluiten op het gebied van kostenverhaal en locatie-eisen. Een privaatrechtelijke overeenkomst die voor de vaststelling van het bestemmingsplan wordt gesloten wordt een anterieure overeenkomst genoemd. Na het vaststellen van een bestemmingsplan, waarin ontwikkelmogelijkheden zijn opgenomen, heeft de gemeente en de marktpartij niet meer de ruimte tot onderhandelingen over de wijze van ontwikkeling, maar wordt een en ander door de gemeente voorgeschreven via het eerder genoemde exploitatieplan. De raadsvergadering waarin de vaststelling van het planologisch besluit plaatsvindt markeert hiermee de overgang van privaatrechtelijk samenwerken naar publiekrechtelijk vastgestelde randvoorwaarden.

De gemeente heeft voor de anterieure overeenkomst een grote mate van contractsvrijheid, mits de overeenkomst niet strijdig is met geldende wet- en regelgeving, de redelijkheid en de billijkheid van de overeenkomst worden gerespecteerd en de beginselen van behoorlijk bestuur worden nageleefd. Daarbij geldt, dat de gemeente van deze overeenkomst geen misbruik mag maken door een particuliere eigenaar te dwingen onredelijk hoge bijdragen te laten betalen en/of andere buitensporige verplichtingen aan te gaan.

de gemeente en exploitatieplan vaststelt is het eveneens mogelijk om hierna privaatrechtelijke overeenkomsten te sluiten. Die worden posterieure overeenkomst niet meer mogelijk om een financiële bijdrage aan ruimtelijke ontwikkelingen te vragen. Wel mogen bepalingen uit het exploitatieplan verder worden uitgewerkt.

#### **4.2.2 Publiekrechtelijk spoor**

Indien er geen overeenkomst is gesloten met alle betrokken partijen private partijen voorafgaand aan de vaststelling van het bestemmingsplan, dient de gemeente afdwingbaar de kosten te verhalen en kan zij locatie-eisen stellen via het exploitatieplan. De plicht tot kostenverhaal geldt niet alleen voor een professionele marktpartij maar ook een individuele eigenaar die zelf realiseert.

Het exploitatieplan ligt gelijktijdig met het bestemmingsplan ter inzage en is eveneens vatbaar voor zienswijzen en beroep. Om voldoende flexibel te kunnen opereren, bestaat de verplichting het exploitatieplan jaarlijks te herzien totdat alle werken zijn gerealiseerd.

### **4.3 Samenwerking**

Een derde weg voor de gemeente om haar ambities te realiseren is samenwerking met marktpartijen. Het gaat hierbij om, door middel van een samenwerkingsverband, te komen tot een voor alle partijen gewenste locatieontwikkeling. Via het samenwerkingsverband komt men tot een redelijke verdeling van kosten, opbrengsten en risico's uit de grondexploitatie tussen de gemeente en de betreffende marktpartijen. Het gaat hier dus nadrukkelijk om te komen tot een gezamenlijke grondexploitatie. Dit in tegenstelling tot een actief grondbeleid. Dan werkt de gemeente ook samen met marktpartijen, maar dan is hun rol beperkt tot de vastgoedontwikkeling. In deze paragraaf gaan wij in op de mogelijke samenwerkingsvormen die er zijn en hoe de gemeente met dergelijke samenwerkingsvormen wil omgaan.

#### **4.3.1 De publiek private samenwerking (PPS)**

Een Publiek Private Samenwerking (verder PPS) is een juridisch gestructureerd samenwerkingsverband tussen één of meer publieke partijen en één of meer private partijen. Dit samenwerkingsverband is gericht op de gezamenlijke exploitatie van grond en/of de ontwikkeling en realisatie van vastgoed in een door partijen aangegeven plan/projectgebied. In een dergelijk samenwerkingsverband is de gemeente veelal initiërend, maar niet zelden ook faciliterend naar de private partij. De wijze van samenwerking tussen partijen wordt bepaald door factoren als:

- a) wederzijdse kennis van kapitaal voor en ervaring met de ontwikkeling en realisatie van het beoogde project;
- b) de eigendomsverhoudingen in het plan/projectgebied;
- c) risico acceptatie;
- d) beschikbaarheid van subsidies;
- e) het vertrouwen dat partners in elkaar stellen.

Hierna volgen een aantal voorbeelden van samenwerkingsverbanden op basis van publiek private samenwerking

#### 4.3.2 Bouwclaimmodel

Hierbij verplichten de marktpartijen die gronden hebben verworven zich om deze tegen een overeengekomen prijs aan de gemeente over te dragen, in ruil waarvoor de marktpartijen te zijner tijd een bepaald aantal bouwrijpe kavels krijgen toebedeeld. De prijs die de gemeente voor de grond betaalt, is veelal lager dan de grondprijs die de marktpartij aan de oorspronkelijke eigenaar heeft betaald. Dat verschil (doorgaans aangeduid als inkoopdeficit) verwacht de betreffende marktpartij echter goed te maken bij de ontwikkeling en/of bouw van woningen op de bouwrijpe kavels. Het grondexploitatie-risico berust in dit samenwerkingsverband in beginsel volledig bij de gemeente. De grondverwerving is voor het overige, evenals het bouw- en woonrijp maken, een gemeentelijke zaak. Dit bouwclaimmodel benadert het dichtst het actief grondbeleid.

#### 4.3.3 Joint-venture

Het joint-venturemodel is het model waarbij gemeente en marktpartijen gezamenlijk een grondexploitatie-maatschappij (GEM) oprichten, waaraan de door de gemeente en marktpartijen verworven gronden worden overgedragen. Deze onderneming is ook verantwoordelijk voor het bouw- en woonrijp maken en voor de gronduitgifte. Het grondexploitatie-risico wordt in dit samenwerkingsmodel verdeeld tussen gemeente en marktpartijen in de verhouding waarin deze partijen participeren in de GEM. Behalve een centrale rol bij de grondproductie doet de GEM in de regel ook voorstellen voor de nadere uitwerking van de plannen voor de locatie. De spelregels voor de GEM maken in het joint-venturemodel vanzelfsprekend onderdeel uit van een afsprakenkader in een overeenkomst.

#### 4.3.4 Concessie

Het concessiemodel is het model waarbij de private partijen de beschikking krijgen over alle gronden op een locatie (door zelf te verwerven van oorspronkelijke eigenaren en/of verkoop van deze gronden in ruwe staat door de gemeente aan de marktpartij). Het bouw- en woonrijp maken gebeurt vervolgens voor rekening en risico van de marktpartij. De gemeente beperkt zich voor de inrichting van de locatie tot het vaststellen van een programma van eisen, waaraan de marktpartij bij de ontwikkeling gebonden is. Overigens vertoont het concessiemodel verwantschap met de traditionele private locatieontwikkeling, waarin een exploitatieovereenkomst tussen gemeente en exploitant wordt gesloten. Het cruciale verschil is dat in deze klassieke situatie het openbaar gebied door de gemeente wordt ingericht en dat de private partij daarvoor een bijdrage moet betalen, terwijl bij een concessiemodel de inrichting van het openbaar gebied, binnen de door de gemeente te stellen kwalitatieve randvoorwaarden, geschiedt voor rekening en risico van de private partij.

Kenmerk van alle modellen is dat het resultaat afhankelijk is van de bereidheid samen te werken. Meerwaarde voor de gemeente moet worden afgezet tegen inleveren van zeggenschap.

#### 4.4 Grondbeleidskeuze Stichtse Vecht

Grondbeleid vergt maatwerk. Van belang is flexibel te zijn in de aanpak naar aanleiding van doelen en omstandigheden. Er is sprake van verschillende soorten locaties met ieder hun eigen doelstellingen ten aanzien van die locaties. Daarnaast zijn de grondposities van gemeente en marktpartijen ook sterk bepalend voor de strategie die kan worden gevolgd. De gemeente heeft een sterkere positie in het ontwikkelingsproces indien zij een grondpositie heeft. Met het innemen van zogenaamde strategische posities verkrijgt de gemeente een meer sturende rol in het proces en de planning van gronduitgifte en – exploitatie. Daarvoor is een actief grondbeleid nodig. In de gebieden waar de gemeente geen eigendom heeft kan

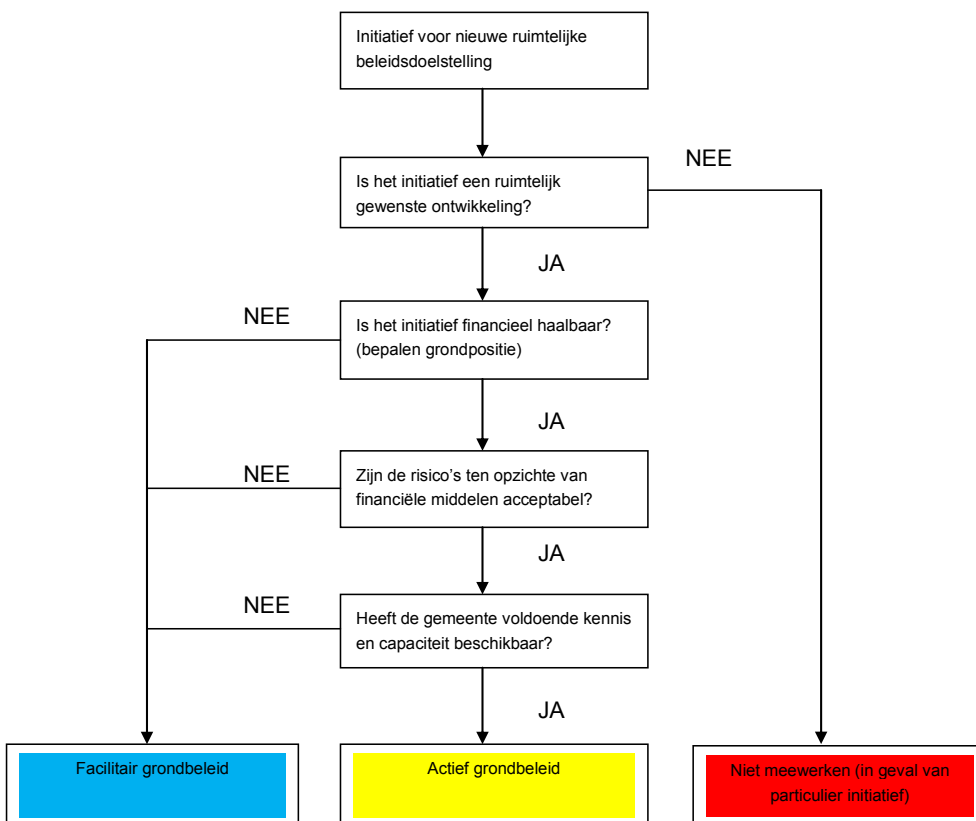
via faciliterend grondbeleid tenminste de regiefunctie en het kostenverhaal worden veiliggesteld.

#### 4.4.1 Afwegingskader grondbeleid

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

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

Figuur 1. Afwegingskader grondbeleid bij beleidsvorming





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

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

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

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

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

#### **4.4.2 Invloed actuele ontwikkelingen op grondbeleidskeuze**

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

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

Het toepassen van een actief grondbeleid is verschoven naar meer faciliterend grondbeleid. Actief grondbeleid brengt risico's met zich mee en zelfs meer naarmate het een strategischer karakter heeft. Er is een verschuiving zichtbaar naar kleinere projecten waarin de (mogelijke) eindgebruikers vroegtijdig worden betrokken.

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

#### 4.4.3 Afwegingskader samenwerkingsvormen

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

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

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

##### *Ad1. Grondposities*

Het uitgangspunt bij de drie beslisbomen in figuur 2, 3 en 4 is de grondpositie van de gemeente.

##### *Ad2. Regie*

De gemeente dient zich bij elke ontwikkeling af te vragen in hoeverre regie vanuit de gemeente gewenst dan wel noodzakelijk is. Het gaat hier om invloed op de planvorming, kwaliteit en de planuitvoering. Veel regie is bijvoorbeeld nodig wanneer bepaalde beleidsdoelen, bijvoorbeeld maatschappelijke doeleinden, gerealiseerd dienen te worden.

De regierol kan op twee manieren bij de gemeente blijven. In de eerste plaats indien de grondexploitatie geheel of gedeeltelijk (via een samenwerkingsvorm) door de gemeente worden gevoerd. In de tweede plaats via de wettelijke kaders van de Wro, bijvoorbeeld via een anterieure overeenkomst dan wel het exploitatieplan.

##### *Ad3. Capaciteit en middelen van de gemeente*

Met de capaciteit van de gemeente wordt ten eerste de financiële capaciteit bedoeld. De financiële haalbaarheid en de eventuele risico's van een plan dienen te worden getoetst aan de financiële capaciteit van de gemeente. De algemene reserve dient voldoende groot te zijn om een tekort of eventuele risico's op te vangen.

Onder capaciteit van de gemeente wordt tevens de aanwezige kennis en mankracht verstaan die het mogelijk maken een project te begeleiden.

##### *Ad4. (grondexploitatie)risico*

De mate van financiële risico's bij een project is afhankelijk van de aard en omvang van het project. Om als gemeente, op basis van risico's, een afweging te kunnen maken in de keuze van een samenwerkingsmodel, is een haalbaarheidsanalyse van het plan met risicoprofiel nodig. De grootte van de risico's is van invloed op het samenwerkingsmodel wat wordt gekozen.

##### *Ad5. Mogelijkheid/wens voor een anterieure overeenkomst*

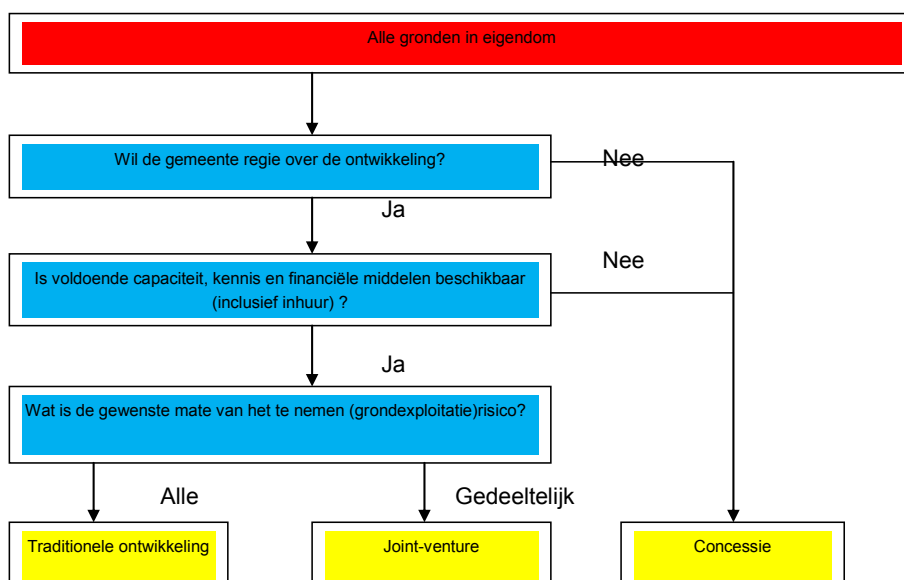
De vraag of wordt gekozen om al dan niet een exploitatieplan op te stellen is afhankelijk van de wens tot, of mogelijkheid van, het sluiten van een anterieure overeenkomst. De insteek van de Wro is om zoveel mogelijk privaatrechtelijk overeen te komen. Indien niet tot overeenstemming wordt gekomen, is de gemeente verplicht om een exploitatieplan op te stellen.

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

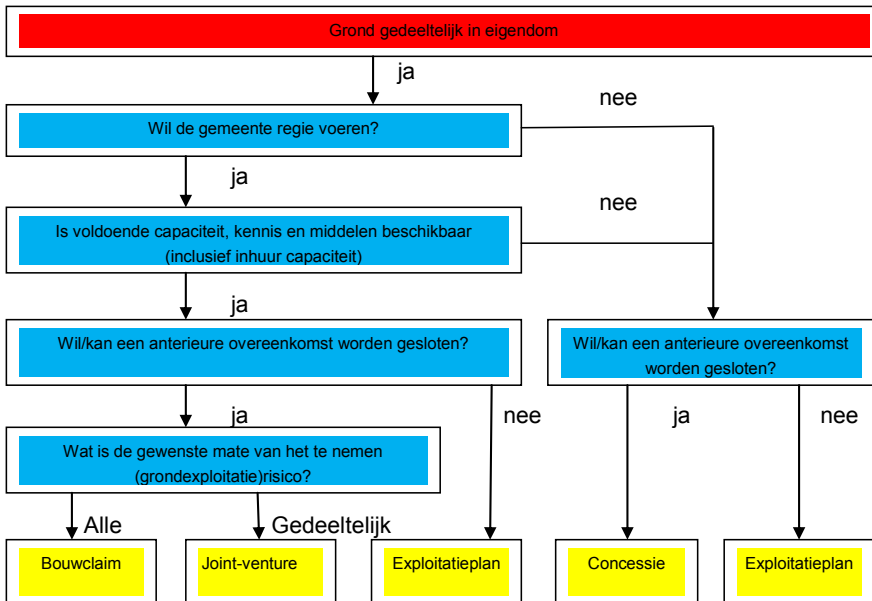
De grondpositie van de gemeente is in onderstaande beslismodellen als uitgangspunt genomen, namelijk de gemeente heeft:

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

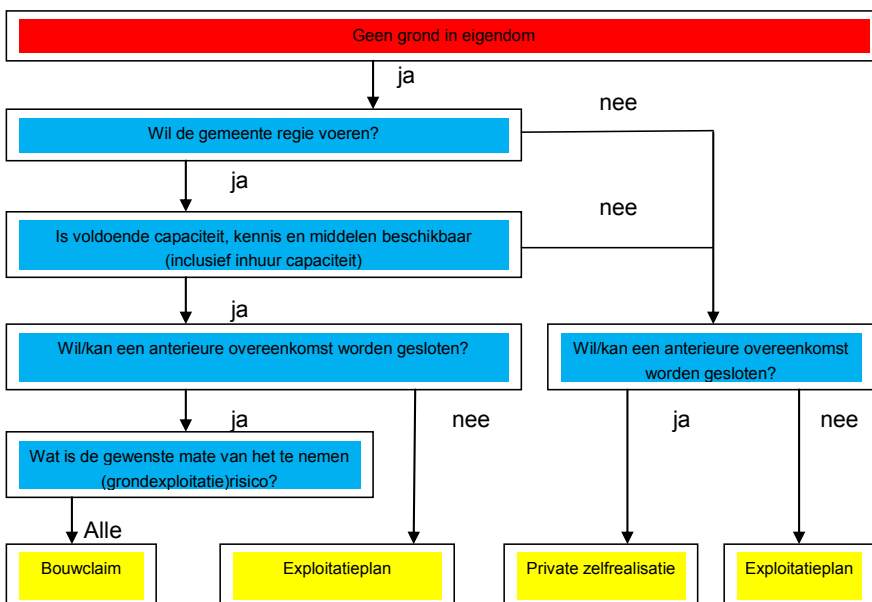
Figuur 2 Samenwerkingsvormen – alle gronden in eigendom



Figuur 3 Samenwerkingsvormen – gronden gedeeltelijk in eigendom



Figuur 4 Samenwerkingsvormen – geen grond in eigendom





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

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

## 5 Het instrumentarium

Dit hoofdstuk geeft een totaaloverzicht van het grondbeleidinstrumentarium en de wijze waarop de gemeente hier mee wil omgaan.

### 5.1 Verwerving

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

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

### 5.2 Wet voorkeursrecht gemeente

Om de druk van marktpartijen op de grondmarkt te verminderen kan de gemeente Stichtse Vecht een voorkeursrecht vestigen op percelen grond op basis van de Wet voorkeursrecht gemeenten. Als de eigenaar zijn grond wil verkopen zal hij die eerst moeten aanbieden aan de gemeente. Het vestigen van een voorkeursrecht is met name effectief als het wordt aangewend in samenhang met andere grondbeleidinstrumenten. Het voorkeursrecht is namelijk een passief instrument, de gemeente zal moeten afwachten of grondeigenaren hun grond aanbieden aan de gemeente. Het vestigen van een voorkeursrecht dient wel overwogen en onderdeel te zijn van een opgestelde verwervingsstrategie voor een concreet project. Hieronder volgt een opsomming van voorwaarden waaraan tenminste voldaan moet zijn alvorens de Wet voorkeursrecht gemeenten van toepassing wordt verklaard. In bijlage 4 volgt een beschrijving van de vestigingsprocedure en – grondslagen.

#### *Voorwaarden vestigen Wvg:*

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

### 5.3 Onteigening

Het doel van de Onteigeningswet is dat de overheid het volledig recht verkrijgt op een onroerende zaak, vrij van alle lasten en rechten. Onteigening maakt daarmee een grote inbreuk op het eigendomsrecht op een zaak. In de Grondwet zijn waarborgen opgenomen tegen een te gemakkelijk onteigenende overheid. In artikel 14 van de Grondwet is bepaald dat onteigening alleen mag plaatsvinden in het algemeen belang. Tevens gelden als vereisten dat vooraf schadeloosstelling verzekerd is en dat het onteigeningstraject volgens de voorschriften bij of krachtens de wet wordt afgehandeld.

Een uitgebreide omschrijving van de Onteigeningswet kunt u vinden in bijlage 3.

Onteigening biedt de gemeente de mogelijkheid tot verwerving van grond die niet op minnelijke wijze of met behulp van het gemeentelijk voorkeursrecht kan worden verworven. Het vaststellen van een onteigeningsplan biedt de gemeente niet alleen uitzicht op eigendomsverwerving, maar wordt ook gebruikt als drukmiddel in onderhandelingen tot minnelijke aankoop van de grond. Parallel aan de minnelijke grondverwerving en de planologische procedure kan – indien gewenst in het kader van het tweesporenbeleid – meteen onteigening worden voorbereid. Indien bij het vaststellen van het bestemmingsplan de minnelijke verwerving nog niet is geslaagd, kan zorgvuldig worden afgewogen de onteigeningsmogelijkheid te benutten. Een goed verwervingsdossier is daarbij ook noodzakelijk voor het met succes kunnen voeren van een onteigeningsprocedure.

### 5.4 Strategische verwervingen

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

Strategische verwervingen zijn aankopen die plaatsvinden zonder dat er een concreet (bestemmings) plan is. Vaak zijn dit voor de gemeente aantrekkelijke verwervingen omdat de tijdsdruk nog niet groot is en het initiatief vaak bij de verkoper ligt. Het gaat dan om grond voor mogelijke ontwikkelingen in de toekomst. Deze grond met of zonder opstal is minder waard dan grond waar al een concreet plan voor is. Bij de prijsbepaling dient er rekening te worden gehouden met het feit dat de onroerende zaak moet worden onderhouden en beheerd. Een strategische verwerving gebeurt tegen marktwaarde op dat moment. Het financieel voordeel van een strategische verwerving vervalt als er sprake is van een groot tijdsverlies tussen de aankoop en de inbreng van de grond of opstal in het exploitatiegebied. In dat geval is er sprake van renteverlies.

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

### 5.5 Kostenverhaal bij faciliterend grondbeleid

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

middels de exploitatieverordening/exploitatieovereenkomst dan wel via de baatbelasting. Voor plannen die vallen onder de nieuwe Wro is er de grondexploitatiewet die het mogelijk maakt om voor en na de vaststelling van het bestemmingsplan een overeenkomst te sluiten (privaatrechtelijk) dan wel de kosten te verhalen via het exploitatieplan (publiekrechtelijk). Voor een uitgebreide omschrijving verwijs ik u naar bijlage 1. Hieronder worden kort de verschillende mogelijkheden aangestipt.

#### **5.5.1 Anterieure overeenkomst, kostensoortenlijst**

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

De verhaalbare kostensoorten zijn bij algemene maatregel van bestuur limitatief vastgelegd in het Besluit ruimtelijke ordening (art. 6.2.3 tot en met 6.2.5). Daarop staan alle kostensoorten die de gemeente publiekrechtelijk mag verhalen. Kosten die niet op de lijst staan mogen niet publiekrechtelijk worden verhaald. Voor nadere regelgeving verwijs ik u naar bijlage 6 grondexploitaties

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

#### **5.5.2 Exploitatieplan**

De gemeenteraad (of, bij delegatie, het college) stelt een exploitatieplan vast, gelijktijdig met het bestemmingsplan of projectbesluit waarop het betrekking heeft. Deze samenloop van vaststellingsprocedures biedt huidige en toekomstige eigenaren in het plangebied rechtszekerheid. Alle eigenaren binnen het plangebied worden geïnformeerd over het ontwerp exploitatieplan en de vaststelling daarvan. Tegen het ontwerp kunnen belanghebbenden zienswijzen indienen en tegen het vastgestelde exploitatieplan beroep instellen. De beroepsprocedure is gekoppeld aan het beroep tegen de bijbehorende planologische maatregel. In geval van een bestemmingsplan betekent dit beroep bij de afdeling Bestuursrechtspraak van de Gemeenteraad van State.

Het exploitatieplan bevat een aantal (bij wet) verplichte onderdelen en een aantal facultatieve onderdelen. Verplichte onderdelen vormen een kaart van het exploitatiegebied, een omschrijving van de werkzaamheden die moeten worden verricht voor respectievelijk het bouwrijp maken, de aanleg van nutsvoorzieningen en het inrichten van de openbare ruimte, en – het belangrijkste- een exploitatieopzet. De exploitatieopzet wordt opgezet conform de limitatieve kostensoortenlijst van het Bro. Facultatieve onderdelen zijn onder meer een grondgebruikskaart, kwalitatieve eisen voor het bouw- en woonrijp maken van het exploitatiegebied en eisen voor specifieke woningbouwcategorieën zoals sociale woningbouw en particulier opdrachtgeverschap.

Het exploitatieplan moet jaarlijks worden herzien, totdat de daarin voorziene werken zijn gerealiseerd.



### 5.5.3 Bovenwijkse voorziening en bovenplanse kosten

Onderdeel van de toerekenbare kostensoorten vormt de aanleg van bovenwijkse voorzieningen. Voor het begrip “voorziening” wordt aangesloten bij het Bro (artikel 6.2.5) In bijlage 6 is een uitgebreide toelichting opgenomen.

#### *Bovenwijkse voorzieningen*

Kenmerkend voor bovenwijkse investeringen/voorzieningen is dat zij van nut zijn voor zowel een specifiek te ontwikkelen locatie als voor andere locaties. Deze andere locaties kunnen betrekking hebben op zowel bestaande als nog nieuw te ontwikkelen locaties.

Bij kostenverhaal via de publiekrechtelijke weg met behulp van het exploitatieplan moet de gemeente zich houden aan de volgende drie beginselen:

1. Profijt; de voorzieningen moeten van nut zijn voor de ontwikkelingen
2. Causaliteit; de voorzieningen zijn nodig als gevolg van de ontwikkelingen
3. Proportionaliteit; de bekostiging van de voorzieningen moet naar rato verdeeld worden over de ontwikkelingen

Indien de gemeente bijdragen wil vragen aan bovenwijkse voorzieningen dan dient de voorziening in een ruimtelijk te zijn opgenomen. Bijdragen stort de gemeente in de bestemmingsreserve, die ze aanwendt voor de aanleg van de voorzieningen. De bijdrage wordt gelabeld, zodat duidelijk is voor welk project/voorziening de bijdrage is bedoeld. Deze bijdragen zijn niet inzetbaar voor andere gemeentelijke doelen. De aanleg van de voorziening is verplicht, ook als niet alle bijdragen al zijn verkregen.

De grondexploitiewet biedt de mogelijkheid om naast het kostenverhaal, die alleen op het plan betrekking hebben en de bovenwijkse voorzieningen, ook kosten te verhalen met een bovenplans karakter die alleen in de anterieure overeenkomst kunnen worden overeengekomen. In de wet wordt hierin het volgende onderscheid aangebracht:

- Bovenplanse verevening
- Bijdrage ruimtelijke ontwikkeling

#### *Bovenplanse verevening*

Het betreft hier de mogelijkheid om in bepaalde gevallen winstgevende locaties bij te laten dragen aan de onrendabele top van andere locaties.

#### *Bijdrage ruimtelijke ontwikkeling*

Het gaat hier om een vrijwillige bijdrage voor kosten die niet op de kostensoortenlijst staan en waarvoor de gemeente toch een bijdrage van een ontwikkelende partij wil hebben. Een dergelijke bijdrage kan alleen in een anterieure overeenkomst worden overeengekomen en kan niet worden afgedwongen. Bij een bijdrage aan de ruimtelijke ontwikkeling kan gedacht worden aan maatschappelijke functies, zoals natuur, recreatie, waterberging en infrastructuur in een ander plangebied waaruit de bijdrage voldaan wordt. Om een bijdrage in de ruimtelijke ontwikkeling te kunnen overeenkomen is het vereist dat hiervoor een basis in een structuurvisie is opgenomen. Tenslotte moet wel blijken dat de toekomstige exploitaties van derden voldoende “opbrengstcapaciteit” hebben om een dergelijke bijdrage te kunnen leveren.



#### **5.5.4 Planschade**

Door bestemmingsplanwijzigingen kunnen omwonenden zogenaamde planschade lijden. Een aspect dat dient te worden meegewogen, met name bij herontwikkelings- en inbreidingsprojecten. De planschade kan op voorhand inzichtelijk worden gemaakt door het

opstellen van een planschaderisicoanalyse. Indien de gemeente faciliterend grondbeleid uitvoert, ligt de verantwoordelijkheid al dan niet een planschaderisicoanalyse op te stellen bij ontwikkelaar. Planschadekosten kunnen namelijk op basis van artikel 6.4a Wro voor rekening van exploitant worden gebracht. De gemeente maakt daarvan gebruik op basis van de procedureverordening voor advisering tegemoetkoming in planschade Gemeente Stichtse Vecht.

## 6. Bevoegdheden en verantwoordelijkheden

In de hoofdstukken hiervoor is beschreven waar het grondbeleid uit bestaat, binnen welke kaders het wordt ingezet en hoe het grondbeleid wordt vormgegeven. Dit hoofdstuk gaat over de organisatie van het grondbeleid binnen de gemeente, hoe verantwoordelijkheden en bevoegdheden zijn verdeeld, hoe en wanneer informatie verstrekt wordt en verantwoording wordt afgelegd.

### 6.1 De gemeenteraad

De raad geeft de kaders waarbinnen het college het grondbeleid uitvoert. De raad geeft ook de richting aan waarin het grondbeleid zich dient te bewegen. De gemeenteraad stelt kaders en geeft richting door middel van het vaststellen en goedkeuren van beleidsnota's (zoals de nota grondbeleid), plannen, voorstellen en kredietaanvragen die door het college aan de raad ter besluitvorming worden voorgelegd.

Kaderstelling en richting aan het grondbeleid geeft de gemeenteraad door nota's en plannen vast te stellen zoals:

- a) De structuurvisie;
- b) Bestemmingsplannen en uitvoeringsbesluiten;
- c) De nota grondbeleid;
- d) Delegatie en mandaten;
- e) Locatie-eisen;
- f) Exploitatieplannen;
- g) Grondexploitaties;
- h) Programmabegroting
- i) Kredieten

Op basis van bovenstaande voorbeelden van richtinggevende en kaderstellende besluiten van de gemeenteraad voert het college het grondbeleid uit.

### 6.2 Uitvoering

De dagelijkse uitvoering van het grondbeleid is een taak van het college van B&W. Het college voert het grondbeleid op diverse wijzen uit. Het college formuleert de beleidsvoornemens bij de begroting en dat geldt ook voor het grondbeleid. In de begroting is hiervoor ook een specifieke plek beschikbaar, namelijk de verplichte paragraaf grondbeleid. Gelet op het meerjarig karakter van het grondbeleid zal het college hier ook een meerjarige doorkijk geven van de beleidsvoornemens en de verwachte resultaten en risico's.

Het college laat de in paragraaf genoemde plannen, nota's, grondexploitaties en kredietaanvragen opstellen zodat de gemeenteraad kaders en richting kan aangeven. Zij laat detailplannen uitwerken tot op een niveau dat er ook daadwerkelijk ontwikkeld en gebouwd kan worden.

Bij een faciliterend grondbeleid gaat het college anterieure overeenkomsten aan of stelt een exploitatieplan op. Ook kan het college samenwerkingsverbanden aangaan met ontwikkelaars als dat in het belang is voor de realisatie van de gemeentelijke ambities. Bij een door de raad gekozen actief grondbeleid verwerft het college gronden en laat deze bouw- en woonrijp maken en geeft vervolgens deze grond weer uit.

### **6.3 Verantwoording**

De uitvoering van het grondbeleid brengt kosten, opbrengsten, financiële resultaten, prestaties en risico's met zich mee. Over de uitvoering van het grondbeleid moet het college zich verantwoorden naar de gemeenteraad. Het moment bij uitstek om verantwoording af te leggen over het gevoerde beleid is bij de jaarrekening waar verslag wordt gedaan over de gevoerde activiteiten, de resultaten die dat heeft opgeleverd en hoe de risico's beheerst worden. De paragraaf grondbeleid binnen de jaarrekening is ook hier weer de specifieke plaats om verslag te doen.

Aanvullend informeert het college de raad:

- a) Jaarlijks over de herziening van de grondexploitatie waarbij de oorzaken van de herziening en het financiële effect die dat heeft, inzichtelijk worden gemaakt;
- b) Waar nodig over belangrijke ontwikkelingen;

	Gemeenteraad (kaderstellend)	College (uitvoerend)
<b>Grondbeleid</b>	<input type="checkbox"/> Nota Grondbeleid <input type="checkbox"/> Bestemmingsplan <input type="checkbox"/> Nota Wonen	
<b>Aan- en verkopen</b>	<input type="checkbox"/> Budgetrecht (zie bij 'overig')	<input type="checkbox"/> Alle aan- en verkoop besluiten
<b>Uitgiftebeleid</b>	<input type="checkbox"/> Budgetrecht (zie bij 'overig')	<input type="checkbox"/> Vaststellen uitgifte(prijs)beleid <input type="checkbox"/> Vaststellen algemene verkoop-/ uitgiftevoorwaarden <input type="checkbox"/> Gronduitgifte
<b>Grondexploitatie</b>	<input type="checkbox"/> Openen, vaststellen en afsluiten grondexploitatie <input type="checkbox"/> Verstrekken krediet voor uitvoering grondexploitatie	
<b>Kostenverhaal</b>	<input type="checkbox"/> Besluiten over en vaststellen exploitatieplan <input type="checkbox"/> Bekostigingsbesluit	<input type="checkbox"/> Anterieure overeenkomst sluiten <input type="checkbox"/> Besluit tot heffen baatbelasting
<b>Voorkeursrecht en onteigening</b>	<input type="checkbox"/> Vaststellen voorkeursrecht: art. 2 en art. 8 Wvvg <input type="checkbox"/> Besluit tot onteigening	<input type="checkbox"/> Vestiging voorkeursrecht: art. 6 en art. 8a Wvvg <input type="checkbox"/> Voorstel tot onteigening aan de raad
<b>Samenwerkingsvormen</b>	<input type="checkbox"/> Een besluit tot deelneming in privaatrechtelijke rechtspersonen zal het College niet eerder nemen dan dat de Raad zijn wensen/ bedingen op het ontwerpbesluit kenbaar heeft kunnen maken	<input type="checkbox"/> Aangaan van samenwerkingsovereenkomst <input type="checkbox"/> Besluit tot en deelname in privaatrechtelijk rechtspersoon
<b>Overig</b>	<input type="checkbox"/> Budgetrecht (indien besluit binnen kaders valt; instemming door Raad middels kwartaalrapportage)	<input type="checkbox"/> Neemt alle conservatoire maatregelen en doet wat nodig is ter voorkoming van verjaring of verlies van bezit of recht <input type="checkbox"/> Tot privaatrechtelijke rechtshandelingen te besluiten <input type="checkbox"/> Actieve informatieplicht

## 7 Financiële beheersing

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

Instrumenten die bijdragen aan de financiële transparantie en beheersbaarheid.

### 7.1 Exploitatieopzetten

#### 7.1.1 De exploitatieopzet

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

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

Voor alle projecten worden onderbouwde exploitatieberekeningen gemaakt, die jaarlijks worden herzien.

#### 7.1.2 Parameters rente en inflatie

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

- De parameters rente worden in de gebruikelijke planning-&control systematiek van de gemeente Stichtse Vecht vastgesteld door de gemeenteraad. Daarbij is voor grondexploitaties de debetrente gelijk aan de creditrente.
- De parameters inflatie voor grondexploitaties zijn specifiek dan de algemene parameters inflatie die in de gebruikelijke planning-&controlcyclus worden vastgesteld. De parameters zoals deze zijn vastgelegd in de BDB (Bureau documentaire Bouwwerken)index voor civieltechnische werken worden gehanteerd.

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

### 7.1.3 Status van de exploitatieopzet

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

Voor de financiële beheersing van de projecten is deze fasering even eens van belang. Hiervan kan de status van een exploitatieopzet worden afgeleid. Deze status heeft invloed op het risicoprofiel en op wijze van verantwoorden. Vanuit ruimtelijke ontwikkeling en grondzaken bezien zijn in grote lijnen een viertal projectfasen te onderscheiden:

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

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

### 7.1.4 Winst- en verliesneming

Een eventueel batig saldo van de grondexploitatie wordt bij afsluiting aan de Algemene Reserve Grondexploitatie toegevoegd. Bij voorzienbare tekorten wordt een voorziening getroffen ten laste van de algemene reserve grondexploitatie. Hierbij wordt aansluiting gezocht bij de verplichtingen zoals genoemd in BBV. In principe wordt de gehele winst van

een grondexploitatie genomen bij afsluiting van de grondexploitatie, tenzij het mogelijk is om op verantwoorde wijze al vooruitlopend op de afsluiting een deel winst te nemen.

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

De 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 verliesgevende grondexploitaties kunnen worden gedekt, op risico's kan worden geanticipeerd en ook andere maatschappelijke doelen kunnen worden gediend. Deze bestedingsbehoeften lopen zelden in de pas met de afsluiting van winstgevende grondexploitaties. Door op een verantwoorde wijze tussentijds winst uit grondexploitaties te nemen, wordt het mogelijk beter in te spelen op de behoefte aan middelen. Het onnodig vasthouden van winsten in een grondexploitatie kan worden beschouwd als ongewenste reservevorming. De sleutel van 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 (voorzover 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 in de toekomst financiële problemen kunnen ontstaan. Ook hier gaat het feitelijk om risicobeheersing.

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

Bij grote projecten, die diverse jaren duren, is het noodzakelijk dat het project is onderverdeeld in duidelijke herkenbare delen. Tussentijdse winstneming is dan mogelijk als een deelproject is afgesloten, de winst op het deelproject is gerealiseerd, en er geen verlies wordt verwacht op andere deelprojecten, tenzij daarvoor voldoende voorzieningen zijn getroffen. Bij een meerjarig project kan tussentijdse winstneming alleen plaatsvinden als tussentijdse prestaties verantwoord zijn te bepalen. Dat is het geval als:

- Er geen overwegende onzekerheid over de totale omvang van het project is;
- Er geen overwegende onzekerheden bestaan over de ontvangst van de overeengekomen bedragen;
- De nog te maken kosten en de mate van de voortgang van het project op verantwoorde wijze kunnen worden bepaald;
- De vergelijking van de werkelijke kosten met de voorgerecalculeerde per fase van het project mogelijk is.

Van projecten worden eventuele winsten toegevoegd aan de Algemene Reserve Grondexploitatie. In principe is dat het geval bij afsluiting van de exploitatie, tenzij tussentijdse winstneming verantwoord is.



### 7.1.5 Samenwerkingsvormen

Voor de voorbereiding en uitvoering van een ruimtelijk project kan de gemeente de samenwerking met één of meerdere marktpartijen aangaan. Ook is samenwerking met andere openbare lichamen mogelijk. In dergelijke constructies deelt de gemeente in meer of

mindere mate het risico, maar ook de regie, met partners. Gezamenlijk wordt over het algemeen één grondexploitatie gevoerd.

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

Als sprake is van gemeenschappelijke grondexploitatie met andere partijen, worden de financiële consequenties voor de gemeente expliciet gemaakt in een gemeentelijke exploitatieberekening.

## 7.2 Risicobeheersing

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

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

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

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

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



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

Een exploitatieberekening dient altijd geflankeerd te zijn door een actuele risicoanalyse. Deze analyse wordt vastgesteld door het college en ter kennis gebracht aan de gemeenteraad.

## Bijlagen

### Bijlage 1 Instrumenten voor faciliterend grondbeleid

#### *Bestemmingsplan*

In de Wro is het instrument bestemmingsplan opgenomen dat kan worden ingezet voor een goede ruimtelijke ordening. De gemeenteraad heeft de verplichting, op grond van artikel 3.1 Wro, om voor het gehele grondgebied van de gemeente een (of meerdere) bestemmingsplan(nen) vast te stellen. In beginsel dient binnen tien jaar na het besluit tot vaststelling een bestemmingsplan te worden herzien. Artikel 3.38 Wro bepaalt dat de verplichting om een bestemmingsplan vast te stellen alleen niet van toepassing is als er een beheersverordening geldt.

#### *Inhoud bestemmingsplan*

De inhoud van het bestemmingsplan bestaat uit voorschriften, welke voor een ieder (gemeentebestuur, burgers en bedrijven) bindend zijn. Een bestemmingsplan kent drie onderdelen, namelijk een toelichting, een plankaart en de voorschriften. In de toelichting liggen de kenmerken van een wijk vast. Ook kan de gemeente hierin duidelijk maken wat haar bedoelingen zijn met het gebied of de buurt. De plankaart is een soort landkaart van het gebied waarop het bestemmingsplan betrekking heeft. In de voorschriften staat wat voor soort bebouwing er mag plaatsvinden. Daarnaast leggen de voorschriften vast hoe er gebouwd mag worden. Het enige vereiste aan de inhoud van de voorschriften is dat er sprake moet zijn van een 'goede ruimtelijke ordening'.

De wet stelt wel vereisten aan de wijze waarop het bestemmingsplan tot stand komt, er moeten zes stappen doorlopen worden.

De eerste stap is het onderzoek dat uitgevoerd dient te worden wanneer het gemeentebestuur een bestemmingsplan wenst vast te stellen. Deze verplichting volgt uit artikel 3:2 Awb. Vervolgens dient de gemeenteraad een toelichting te geven op de uitvoerbaarheid van het plan, artikel 3.1.6 Bro.

De tweede stap is de inspraak in de bestemmingsplanprocedure. Deze verplichting vloeit niet voort uit de Wro of Bro. De Afdeling bestuursrechtspraak<sup>1</sup> heeft bevestigd dat het bieden van inspraak geen verplicht onderdeel is van de bestemmingsplanprocedure.

Stap drie is de terinzagelegging van de plannen en de mogelijkheid om zienswijzen in te dienen. De uniforme openbare voorbereidingsprocedure is van toepassing (afdeling 3.4 van de Awb). De terinzagelegging dient te worden gemeld in de Staatscourant, in een of meer plaatselijke huis-aan-huisbladen en langs elektronische weg. Gedurende de terinzagelegging heeft een ieder de gelegenheid om een zienswijze (schriftelijk of mondeling) in te dienen tegen het ontwerpbestemmingsplan. Er geldt een termijn van zes weken voor het indienen van de zienswijzen. Wanneer een zienswijze niet binnen deze termijn wordt ingediend, dan kan er geen beroep worden ingesteld (artikel 6:13 Awb).

De vierde stap is de vaststelling van het bestemmingsplan door de gemeenteraad. De gemeenteraad is verplicht het bestemmingsplan vast te stellen binnen twaalf weken nadat de termijn van de terinzagelegging is beëindigd. Binnen twee weken dient vervolgens de

---

<sup>1</sup> AB 2010/148



kennisgeving van het vaststellingsbesluit gepubliceerd worden in de Staatscourant of een dag-, nieuws- of huis-aan-huisblad.

Stap vijf is de inwerkingtreding van het bestemmingsplan. Voordat het bestemmingsplan in werking kan treden, dient de beroepstermijn afgelopen te zijn. Aanvragen voor omgevingsvergunningen moeten vanaf dit moment worden getoetst aan het nieuwe bestemmingsplan. Wanneer er tijdens de beroepstermijn een verzoek is gedaan om schorsing van het vaststellingsbesluit dient de Voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State eerst over het verzoek te beslissen.

De laatste stap is de mogelijkheid tot beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Alleen belanghebbenden kunnen beroep instellen. Hieronder wordt verstaan: degene wiens belang rechtstreeks bij het besluit is betrokken. De indiener van het beroep dient in principe tevens een zienswijze te hebben ingediend tegen het ontwerpbestemmingsplan. Op basis van artikel 6:13 Awb kan er in de beroepsfase niet worden ingevoegd.

#### *Grondexploitatiewet*

In 2008 is de Grondexploitatiewet in werking getreden. De Grondexploitatiewet maakt onderdeel uit van de Wro. Hiermee is het instrumentarium voor faciliterend grondbeleid uitgebreid. De gemeente heeft hiermee meer sturingsmogelijkheid bij het sturen van het grondgebruik en vooral voor het verhalen van de gemaakte kosten.

#### *Exploitatieverordening/exploitatievereenkomst*

In een exploitatieverordening kan de gemeente voorwaarden opnemen waaronder zij medewerking verleent aan het exploiteren van grond. Op basis van deze verordening kan een overeenkomst met een private partij worden aangegaan. Het nadeel van een exploitatieovereenkomst is dat deze niet afdwingbaar is. Deze manier van kostenverhaal (gebaseerd op artikel 42 WRO) is met ingang van 1 juli 2008, het in werking treden van de nieuwe grondexploitatiewet, niet meer verplicht.

#### *Baatbelasting*

De baatbelasting is een publiekrechtelijke instrument op grond van artikel 222 Gemeentewet, dat kan worden ingezet indien kosten verhaald moeten worden op eigenaren van vastgoed dat in de planuitvoering onaangetast blijft. De kosten kunnen op deze manier geheel of gedeeltelijk worden omgeslagen over de eigenaren die baat hebben bij de door de gemeente aangebrachte verbeteringen. Wanneer het kostenverhaal al op een andere manier is geregeld dan kan het instrument van de baatbelasting niet meer ingezet worden. Wanneer gekozen wordt voor dit instrument dient er een bekostigingsbesluit te worden genomen. Van baatbelasting wordt zeer weinig gebruik gemaakt, het blijkt in de praktijk zeer lastig te zijn aan te tonen dat de eigenaren in het gebied baat hebben van de door de gemeente aangebrachte veranderingen. Daarnaast is het een zeer tijdrovende en bewerkelijke manier van kostenverhaal.

#### *Anterieure en posterieure overeenkomst*

Op grond van de Grondexploitatiewet kan er een overeenkomst gesloten worden tussen partijen. Er kan een onderscheid gemaakt worden tussen anterieure en posterieure overeenkomsten. De voorkeur gaat uit naar een anterieure overeenkomst omdat daarin een grotere contractsvrijheid is gelegen. Wanneer een posterieure overeenkomst dient te worden gesloten omdat het exploitatieplan is vastgesteld, moet deze overeenkomst in overeenstemming zijn met (de kosten genoemd in) het exploitatieplan.

## Bijlage 2 Samenwerkingsvormen

Tussen het actief en faciliterend grondbeleid zit een grijs gebied, het kan namelijk voorkomen dat er sprake is van een samenwerkingsverband. Hiervan is onder andere sprake indien zowel de gemeente als een marktpartij een substantiële grondpositie heeft. Deze samenwerking wordt ook wel een Publiek Private Samenwerking (oftewel PPS) genoemd. PPS kan omschreven worden als een juridisch gestructureerde samenwerking tussen een of meer publieke partijen en een of meer private partijen op het terrein van de grondexploitatie. De gemeente kan op deze manier meer invloed uitoefenen dan bij passieve grondbeleidsinstrumenten.

### *PPS is er in diverse vormen*

Er zijn drie hoofdvormen te onderscheiden, namelijk het coalitiemodel (of bouwclaimmodel), het alliantiemodel (joint venture) en het concessiemodel. Er kan ook sprake zijn van een mengvorm van deze modellen. In de paragrafen hierna zullen deze hoofdvormen verder worden uitgewerkt.

De keuze voor een marktpartij is de bevoegdheid van het college van burgemeester en wethouders. Omdat het aangaan van een samenwerking met een marktpartij wordt gezien als een belangrijk besluit zal de raad vooraf in de gelegenheid worden gesteld hun gedachten daaromtrent kenbaar te maken.

Op basis van de omstandigheden van het geval, zoals de eigendom van de grond, de risico's en de gewenste invloed, kan de gemeente per project voor een samenwerkingsmodel kiezen. Omdat er binnen deze vormen een grote diversiteit is aan invulling van de samenwerking, zal er per situatie naar de meest passende vorm gezocht moeten worden. Op deze manier kunnen risico's, kosten en opbrengsten verdeeld worden over de partijen.

### *Coalitiemodel (Bouwclaim-model)*

Bij het coalitiemodel verkoopt een marktpartij een stuk grond aan de gemeente, waarna de gemeente deze gronden bouwrijp maakt. Vervolgens verkoopt de gemeente deze bouwrijpe kavels met bouwmogelijkheid geheel of gedeeltelijk terug aan de betreffende marktpartij. De betreffende marktpartij zorgt voor ontwikkeling van woningen, bedrijven of winkels. Hierbij heeft de gemeente het exploitatieplan volledig in eigen hand, het risico ligt dan ook vrijwel geheel bij de gemeente. Het overige risico (productie en afzet) ligt bij de betreffende marktpartij.

Het coalitiemodel ligt het meest tegen actief grondbeleid aan. Het bouwclaim-model wordt vaak gekozen bij projecten waarbij een of meer partijen al een grondpositie hebben verworven om hun bouwproductie zeker te stellen. Een beroep op 'zelfrealisering' maakt onteigening nagenoeg onmogelijk.

### *Alliantiemodel (GEM of Joint-venturemodel)*

In het geval van het alliantiemodel richten de gemeente en de marktpartij samen een vennootschap voor de realisatie van het project op. Vaak is de samenwerking beperkt tot een gezamenlijke grondexploitatie, waarbij een GEM (Gemeenschappelijke Exploitatie Maatschappij) wordt opgericht. De GEM zorgt voor de verwerving, bouw- en woonrijp maken en uitgeven van de grond.

De aandelen kunnen naar wens worden verdeeld. Het risico voor de gemeente hangt dan ook af van de verdeling van de aandelen. In het alliantiemodel kan de gemeente minder sturen dan bij het coalitiemodel. Dit model is, naast het bouwclaimmodel, geschikt voor grotere projecten zoals Vinex-locaties.



#### *Concessiemodel*

Bij het concessiemodel ligt het plan voor het grootste gedeelte in de handen van de marktpartij. Deze voert vaak een private grondexploitatie. De gemeente houdt zich bij het concessiemodel alleen bezig met de planologische taken en het stellen van randvoorwaarden. De ontwikkeling van het openbaar gebied komt meestal ook voor rekening van marktpartijen. De gemeente loopt het minst risico bij dit model maar kan daarentegen ook weinig sturen. Op deze manier heeft de gemeente dan ook minder mogelijkheden om haar beleidsdoelstellingen te realiseren.

Het concessiemodel is een goede mogelijkheid voor deelgebieden van Vinex-locaties of in gevallen waarbij de gemeente de feitelijke bemoeienis met de planvorming tot een minimum wil beperken.

### **Bijlage 3    Onteigening**

#### *Doel onteigeningswet*

Het doel van de Onteigeningswet is dat de overheid het volledig recht verkrijgt op een onroerende zaak, vrij van alle lasten en rechten. Onteigening maakt daarmee een grote inbreuk op het eigendomsrecht op een zaak. In de Grondwet zijn waarborgen opgenomen tegen een te gemakkelijk onteigende overheid. In artikel 14 van de Grondwet is bepaald dat onteigening alleen mag plaatsvinden in het algemeen belang. Tevens gelden als vereisten dat vooraf schadeloosstelling verzekerd is en dat het onteigeningstraject volgens de voorschriften bij of krachtens de wet wordt afgehandeld.

#### *De procedure*

Doorgaans wordt onteigend via een Koninklijk Besluit. Om de procedure van onteigening zorgvuldig uit te voeren zijn 2 procedures nodig, namelijk de bestuurlijke (administratieve) en de gerechtelijke procedure.

De procedure tot onteigening start met de bestuurlijke procedure. Als de gemeente niet tot overeenstemming kan komen met de grondeigenaar, dan kan de gemeenteraad de Kroon verzoeken om tot onteigening over te gaan (op grond van artikel 78 lid 1 Ow). Binnen drie maanden nadat dit verzoek is gedaan, moet de gemeenteraad een groot aantal stukken bij de Kroon indienen.

Op de onteigeningsprocedure is de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 van de Awb van toepassing. Dit betekent dat belanghebbenden tegen het ontwerp-onteigeningsbesluit, zowel schriftelijk als mondeling, zienswijzen kunnen indienen bij de minister van VROM. Het onteigeningsverzoek van de gemeenteraad zal worden afgewezen wanneer er zwaarwegende argumenten zijn om niet te onteigenen of als de Kroon er niet van overtuigd is dat het zware middel van onteigening moet worden ingezet. Tevens wordt het verzoek afgewezen als er geen noodzaak om te onteigenen is.

Nadat de bestuurlijke fase is afgerond, kan de gerechtelijke fase gestart worden. De onteigende partij is verplicht om eerst te overleggen met de onteigende partij. Als door dat overleg geen overeenstemming wordt bereikt, kan de onteigenende partij de onteigende partij dagvaarden. De onteigenende partij moet dan alle gegevens bij de rechtbank aanleveren die betrekking hebben op de administratieve procedure. Vervolgens benoemt de rechtbank een oneven aantal deskundigen, die de onroerende zaak gaan taxeren. Er vindt eerst een gerechtelijke plaatsopneming plaats, voordat de deskundigen hun advies geven en ter griffie neerleggen. Bij deze gerechtelijke plaatsopneming kunnen partijen mondeling en schriftelijk hun standpunten toelichten. De deskundigen zullen vervolgens hun advies geven. De partijen hebben daarna vier weken de tijd om hun eventuele bezwaar kenbaar te maken. Naast het eigendom kunnen ook zakelijke rechten en niet zakelijke rechten worden onteigend. Zakelijke rechten kunnen apart worden onteigend maar wel uitsluitend in combinatie met de zaak zelf (op grond van artikel 4 lid 3 Ow). Uit artikel 41a Ow volgt dat de artikelen die betrekking op de bepaling van de waarde van het onteigende ook van toepassing zijn op de rechten die door de onteigening geheel of gedeeltelijk vervallen.

#### *Schadeloosstelling*

De onteigende persoon heeft recht op een volledige schadeloosstelling. Dit betekent dat iedere schade die een rechtstreeks en noodzakelijk gevolg is van de onteigening moet worden vergoed. Qua inkomen en vermogen dient de onteigende in een gelijkwaardige positie te komen als voor de onteigening.

Om tot een volledige schadeloosstelling wordt allereerst de waarde van het eigendom vergoed, dat door de onteigening geen eigendom meer is. Het gaat dan om de werkelijke waarde van de grond en de onroerende zaken die zich op die grond bevinden. De werkelijke waarde is de waarde die partijen, als redelijk handelende partijen, overeen zouden moeten komen als er geen sprake zou zijn van onteigening. Er mag van de onteigening geen misbruik worden gemaakt. Het vaststellen van deze werkelijke waarde blijkt in de praktijk zeer lastig.

Er gelden twee correcties bij de waardebepaling. Een belangrijke correctie bij de waardebepaling is de elimineringsregel van artikel 40c Ow. Er mag geen rekening worden gehouden met het werk waarvoor onteigend wordt, met overheidswerken die in verband staan met het werk waarvoor onteigend wordt en de plannen voor deze werken. Een tweede correctie is het zogenoemde egalisatiebeginsel van artikel 40d Ow. Als het te onteigenen perceel in een complex ligt, dan is dit in een geheel in exploitatie te brengen gebied. Het feit dat op een deel een gunstige bestemming rust, betekent niet dat dat perceel hoger gewaardeerd wordt dan het perceel met een veel ongunstiger bestemming. Er geldt dan een gemiddelde prijs, de zogenoemde complexprijs.

Naast de vergoeding van de waarde van de onroerende zaak is de tweede schadepost de waardevermindering van het overblijvende. Daarbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan een deel van een perceel dat wordt onteigend voor de aanleg van een weg. De waarde van dat deel moet worden vergoed. Tegelijkertijd is ook het deel dat niet onteigend is in waarde gedaald. Ook die waardevermindering komt voor vergoeding in aanmerking. Ten slotte komt de persoonlijke schade voor vergoeding in aanmerking. Daarbij kan gedacht worden aan verhuis- en verplaatsingskosten.



## Bijlage 4 Wet voorkeursrecht gemeenten

### *Vereiste besluiten en procedures*

Het voorkeursrecht wordt gevestigd door een raadsbesluit, waarbij de desbetreffende gronden worden aangewezen. Het raadsbesluit dient te verwijzen naar een bijgevoegde kadastrale kaart en dient gegrond te zijn op een vastgesteld structuurplan of bestemmingsplan. Indien er nog geen structuurplan of bestemmingsplan is, kan de gemeenteraad een vervroegd voorkeursrecht vestigen. Hiermee kan de gemeente, vooruitlopend op een ontwerp voor een structuurplan of bestemmingsplan, een alert grondbeleid voeren en inspelen op actuele ontwikkelingen op de markt. Binnen een termijn van 2 jaren dient ten minste een ontwerp voor een structuurplan of bestemmingsplan ter inzage zijn gelegd.

Het raadsbesluit en de bijbehorende kaart liggen ter inzage. Daarnaast zenden B&W een kennisgeving van de aanwijzing aan de in het raadsbesluit vermelde eigena(ar)(en) en beperkt gerechtigden. Voorts verstrekken B&W een exemplaar van het besluit en de bijbehorende kadastrale kaart aan het Kadaster. Het raadsbesluit treedt inwerking daags na dagtekening van de staatscourant waarin de ter inzage legging bekend is gemaakt. Voorafgaand aan het bovengenoemde raadsbesluit kan echter al een , in wezen daarop vooruitlopend, voorkeursregime worden gevestigd. De Wvvg biedt daartoe de mogelijkheid door te bepalen, dat het voorstel van B&W aan de raad tot vestiging van het voorkeursrecht dezelfde rechtsgevolgen heeft als het te nemen raadsbesluit. Dit heeft het gevolg dat het voorkeursrecht één dag na publicatie rechtsgeldig is gevestigd voor de duur van 8 weken. Het raadsbesluit tot aanwijzing van de percelen waarop het voorkeursrecht van toepassing wordt verklaard dient derhalve binnen de termijn van 8 weken te worden genomen. Zowel tegen het raadsbesluit tot vestiging van het voorkeursrecht als tegen het voorstel van B&W staan de mogelijkheden van bezwaar en beroep open.

De geldigheidsduur van een voorkeursrecht gebaseerd op een structuurplan bedraagt twee jaren, eenmalig met één jaar te verlengen. Wanneer aan een voorkeursrecht een bestemmingsplan ten grondslag ligt, geldt het voorkeursregime tot het moment waarop het bestemmingsplan is verwezenlijkt.

### *Uitzonderingen uitoefening van het voorkeursrecht*

De aanbiedingsplicht van de verkoper aan de gemeente geldt niet in alle gevallen.

Uitzonderingen zijn:

- Een overeenkomst tussen bloed- en aanverwanten tot de tweede graad;
- Een overeenkomst tot verdeling van een huwelijksgemeenschap of nalatenschap;
- Een uiterste wilsbeschikking
- Een koopovereenkomst mits ingeschreven in de openbare registers voor de inwerkingtreding van het voorkeursrecht;
- Een overeenkomst met de Staat, provincie of waterschap;
- Openbare executoriale verkopen;
- Een overeenkomst volgens de pachtwet.

### *Aanbieding- en onderhandelingsprocedure*

Om het voorkeursrecht te kunnen effectueren dient de aanbiedingsprocedure gevolgd te worden. De verkoper dient aan B&W schriftelijk opgave te doen van de gronden die hij wil vervreemden onder opgave van kadastrale gegevens en maten. Vervolgens moeten B&W binnen 8 weken de eigenaar schriftelijk meedelen of zij de grond (tegen een nader overeen te komen prijs) in beginsel wenst aan te kopen. Besluiten B&W niet tot aankoop over te

gaan, dan staat het de eigenaar vrij om gedurende de daar opvolgende drie jaren de grond aan een ieder te koop aan te bieden.

Wanneer de gemeente de aangeboden grond wil verwerven, zal zij in onderhandeling met de eigenaar moeten treden. Kunnen partijen niet minnelijk tot overeenstemming komen, dan heeft de verkoper de mogelijkheid om de gemeente te verzoeken via de rechtbank één of meer deskundigen te benoemen om over de prijs advies uit te brengen.

B&W moeten binnen twee weken na ontvangst van het schriftelijk verzoek de Rechtbank verzoeken één of meer deskundigen te benoemen teneinde advies over de prijs uit te brengen. Nadat het deskundigenadvies is uitgebracht moeten B&W binnen vier weken na dagtekening van het advies kiezen uit drie mogelijkheden tot verder handelen:

- Zij richten zich tot de rechtbank en vragen een oordeel over het advies;
- Of zij stemmen in met het advies
- Of zij zien af van de koop. De verkoper is dan drie jaren vrij te vervreemden aan wie hij maar wil tegen een vrije prijs. Wel is hij gebonden om aan te bieden wat hij eerder al aan de gemeente heeft aangeboden.

B&W kan de rechtbank verzoeken een oordeel over het advies te geven, of aan de verkoper berichten, dat zij zich met het advies kunnen verenigen dan wel dat de gemeente van de koop afziet. Nadat de rechtbank zich heeft uitgesproken, is de gemeente gedurende drie maanden verplicht, indien de verkoper dit verlangt, medewerking te verlenen aan de totstandkoming van de leveringsakte tegen betaling van de door de rechtbank bepaalde prijs.

De notaris dient na te gaan bij het passeren van een verkoopakte betreffende onroerende zaken of terzake het gemeentelijk voorkeursrecht geldt. Wanneer gronden ten onrechte niet zijn aangeboden aan de gemeente of de overeenkomst doet afbreuk aan het belang van de gemeente, kan de gemeente de gesloten overeenkomst nietig verklaren. Om te bepalen of een overeenkomst afbreuk doet aan het belang van de gemeente toets de Hoge Raad de overeenkomst aan een aantal criteria. Naast de bereidheid om de bestemming zelf te realiseren, zal vast moeten staan:

- dat de partijen daartoe financieel in staat zijn;
- dat de belangen van de gemeente bij de verwezenlijking gewaarborgd zijn;
- dat het aanbod voorgelegd is aan de gemeente en er geen overeenstemming is bereikt omdat de gemeente eisen stelt die zij met inachtneming van de wet en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur niet mochten stellen.

Als aan deze criteria wordt voldaan, kan geen beroep worden gedaan op het gevestigde voorkeursrecht en blijven de afspraken tussen de partijen/ontwikkelaars in stand.

#### *Relatie tussen onteigening en het voorkeursrecht van de Wvg*

Het voorkeursrecht is een passief instrument, de gemeente moet maar afwachten of een grondeigenaar een perceel grond te koop aanbiedt in het kader van de Wet voorkeursrecht gemeenten. Daarentegen is onteigening een actief instrument. Het voorkeursrecht is het voorstadium: iemand die in het aangewezen gebied vastgoed wil verkopen moet eerst de gemeente in de gelegenheid stellen het betreffende vastgoed te kopen. Het instappunt van de vestiging van het voorkeursrecht is afhankelijk van waar de gemeente zich in de ruimtelijke orderingsprocedure bevindt. De Wvg is bedoeld om de regiefunctie van de gemeente te versterken en om prijsopdrijving tegen te gaan. De toepassing van het voorkeursrecht is in het planproces de logische voorloper van verwerving met ondersteunende onteigening, maar kan ook alleen gebruikt worden om via het verkrijgen van eigendom de gemeentelijke uitvoeringsregie krachtiger wapens in handen te geven.

In een later stadium van de ruimtelijke orderingsprocedure (de beste onteigeningsgrondslag is een gedetailleerd bestemmingsplan of een bouwplan) kan voor het onteigeningstraject

worden gekozen. De noodzaak is er als de grond niet langs minnelijke weg te kopen is en als de eigenaren van de benodigde gronden de uitvoering niet op zich kunnen of willen nemen. Het starten van de onteigeningsprocedure kan voor niets blijken te zijn geweest, maar het is de enige manier om zeker te kunnen zijn dat de verwerving binnen de geplande tijden onder acceptabele condities zal plaatshebben. De lange duur van de procedure lijkt een bezwaar, maar de eveneens langdurende planologische procedures om te komen tot een onherroepelijke vaststelling van de bestemming en de onteigeningsprocedure kunnen voor een deel parallel worden geschakeld. Als de minnelijke verwervingsonderhandelingen zover zijn gevorderd dat duidelijk is dat – vooralsnog- geen overeenstemming kan worden bereikt, kan een raadsbesluit tot onteigening worden genomen. In dat raadsbesluit dient dan wel een opschortende en ontbindende voorwaarde te worden opgenomen in verband met het nog niet onherroepelijk zijn van het bestemmingsplan. Dagvaarding in de onteigening is mogelijk na het onherroepelijk zijn van het bestemmingsplan. Onteigening is een soort stok achter de deur met een groot psychologisch effect.

## **Bijlage 5 Aanbesteding**

Op nationaal niveau ontbreekt een wettelijk aanbestedingskader. Daarom is er een grote invloed vanuit Europa, dit is uitgewerkt in de besluiten Besluit aanbestedingen speciale sectoren (BASS) en Besluit aanbestedingsregels voor overheidsopdrachten (Bao). Daarnaast gelden de jurisprudentie en de algemene beginselen, zoals het gelijk- en transparantiebeginsel.

### *Beoordeling van de aanbestedingsplicht*

De beoordeling van de aanbestedingsplicht berust bij de gemeente. Voor de start van elk project dient de gemeente te onderzoeken of het Europese of het lokale aanbestedingsbeleid leidt tot een (Europese) aanbestedingsprocedure. Wanneer er sprake is van een aanbestedingsplicht, dan zal de gemeente er ook op moeten toezien dat deze plicht wordt nageleefd.

Wanneer een grondeigenaar zelf, in strijd met de Europese aanbestedingsregels, openbare werken wil realiseren kan de gemeente het onteigeningsinstrument inzetten. De gemeente die daadwerkelijk overgaat tot onteigening van gronden zal daarbij niet kunnen worden tegengehouden door het zelfrealisatierecht.

### *Aanbestedingsplichtige overheidsopdracht*

Wanneer is sprake van een aanbestedingsplichtige overheidsopdracht? Er dient allereerst sprake te zijn van een overheidsopdracht. Wil er sprake zijn van een overheidsopdracht dan dient er voldaan te zijn aan drie voorwaarden:

1. er is een rechtstreeks economisch belang van de overheid mee gemoeid. Hierbij moet in de gaten worden gehouden dat er geen sprake is van een te lage grondprijs en er mag geen sprake zijn van participatie door de gemeente in de vastgoedexploitatie.
2. er wordt een bouwplicht opgelegd. De overeenkomst dient wederkerig en juridisch afdwingbaar te zijn: de aanbestedende dienst moet een prestatie voor een tegenprestatie ontvangen. Die prestatie moet een rechtstreeks economisch belang inhouden voor de aanbestedende dienst, bijvoorbeeld doordat zij de eigendom of het gebruiksrecht op het gebouwde krijgt, of doordat zij meebetaalt aan het project of economische risico's loopt bij het project.
3. er worden eisen gesteld die verder gaan dan de mogelijkheden van het publiekrechtelijke kader. De gemeente kan de rol hebben van publiekregisseur (eisen die mogen worden gesteld op basis van het publiekrecht, zoals het bestemmingsplan) of als opdrachtgever (verdergaande eisen dan publiekrechtelijk mogelijk zou zijn). Wanneer een gemeente de rol van opdrachtgever in neemt is het aanbestedingsrecht van toepassing, voor zover de drempelbedragen worden overschreden. Dit betekent dat de werkzaamheden in het kader van planontwikkeling, het uitvoeren van de grondexploitatie en in sommige situaties de bouw van opstallen, dienen Europees te worden aanbesteed.

### *Müller-arrest*

In 2010 is door het Hof een belangrijk arrest geweest. In het Müller-arrest is allereerst bevestigd dat gronduitgifte door de overheid en het op eigen gronden door marktpartijen voor eigen rekening en risico realiseren van vastgoed binnen publiekrechtelijke kaders niet onder de werking van het Europese aanbestedingsrecht valt. Het Hof bevestigd dat het aanbestedingsrecht ook betrekking kan hebben op werken die geen eigendom van een aanbestedende dienst, zoals privaat vastgoed. De conclusie van dit arrest is dat de



aanbestedingsplicht niet van toepassing is wanneer er vereisten worden gesteld die verdergaan dan de gebruikelijke ruimtelijke ordeningseisen, bouwplichten of andere juridische afdwingbaarheden worden afgesproken en de overheid meefinanciert of risico draagt.

#### *Drempelbedragen*

Voor het aanbesteden van diensten geldt een drempel van € 193.000,-. Dit geldt zowel in de situatie dat de gemeente opdrachtgever is als in de situatie dat gemeente en marktpartij de opdracht gezamenlijk begeleiden en bekostigen.

Voor het aanbesteden van openbare werken geldt de drempel van € 4.845.000,-.

De ontwikkeling en realisatie van vastgoed met een openbaar karakter als onderdeel van gebiedsontwikkelingen dienen altijd openbaar te worden aanbesteed.

#### *Doorleggen aanbesteding*

Wanneer sprake is van een samenwerkingsvorm (PPS), kan de gemeente er voor kiezen de aanbestedingsplicht door te leggen aan de andere partij. Het is van groot belang dat hierbij waarborgen worden geschapen dat de aanbesteding door de marktpartij even zorgvuldig zal verlopen als ingeval van een overheidsaanbesteding. Zo zal de marktpartij contractueel worden verplicht om de bepalingen uit de richtlijn c.q. het gemeentelijke aanbestedingsbeleid overeenkomstig toe te passen en worden de financiële consequenties van schendingen van daarvan deel uitmakende regels op voorhand bij de aanbestedende marktpartij neergelegd. Ook verdient het aanbeveling dat de gemeente toezicht houdt op het feitelijk verloop van de aanbesteding.

Voor de start van elk project dient de gemeente te onderzoeken, of het Europese of het lokale aanbestedingsbeleid leidt tot een (Europese) aanbestedingsprocedure. Er is sprake van een aanbestedingsplichtige overheidsopdracht indien er een rechtstreeks economisch belang van de overheid mee gemoeid is, er een bouwplicht wordt opgelegd en er eisen gesteld worden, die verder gaan dan de mogelijkheden van het publiekrechtelijke kader. Wanneer er sprake is van een aanbestedingsplicht, dan zal de gemeente er ook op moeten toezien, dat deze plicht wordt nageleefd.

#### *Staatssteun*

Wanneer marktpartijen voor eigen risico en rekening vastgoed ontwikkelen op gronden waarvoor een niet-marktconforme grondprijs is afgesproken, kan er sprake zijn van botsing met zowel het aanbestedingsrecht als ook de regelgeving op het gebied van staatssteun. In beginsel is staatssteun verboden, het uitgangspunt is namelijk het scheppen van gelijke concurrentievoorwaarden voor alle ondernemingen op de gemeenschappelijke markt.

Er is sprake van staatssteun als de begunstigde onderneming een economisch voordeel ontvangt dat zij onder normale marktvoorwaarden niet zou hebben verkregen. Er kan een onderscheid gemaakt worden tussen geoorloofde en ongeoorloofde staatssteun. Er is sprake van geoorloofde staatssteun indien voldaan is aan de volgende criteria (artikel 107 VWEU):



1. Er is sprake van een voordeel dat met staatsmiddelen is bekostigd.
2. Er is sprake van een voordeel aan een onderneming dat deze onderneming niet langs normale, commerciële weg zou hebben verkregen.
3. Er is sprake van een selectief voordeel.
4. Er is sprake van een (dreigende) vervalsing van de mededinging.

Er is geen sprake van staatssteun indien het voordeel van een marktpartij niet meer bedraagt dan € 200.000,- over maximaal drie jaar per onderneming.

De beoordeling of sprake is van staatssteun ligt bij de Europese Commissie. In de praktijk wordt ongeoorloofde staatssteun al aangenomen indien aan de eerste drie criteria wordt voldaan.

Indien voldaan is aan de eerste twee voorwaarden, is er een vermoeden van ongeoorloofde staatssteun. Transparant handelen van de gemeente kan ongeoorloofde staatssteun voorkomen.

Een vermoeden van staatssteun kan worden voorkomen door bij grondtransacties een openbare biedingprocedure te voeren of voorafgaand een onafhankelijke taxatie uit te laten voeren.

Om staatssteun bij gebiedsontwikkeling te voorkomen is het belangrijk dat grondtransacties tegen aantoonbare marktconforme voorwaarden geschieden en daarnaast dienen de vergoedingen voor werkzaamheden marktconform zijn. Van een marktconforme waarde van gronden is sprake indien er voorafgaand een openbare biedprocedure of een onafhankelijke taxatie van de marktwaarde heeft plaatsgevonden.

## Bijlage 6 Grondexploitaties

Een grondexploitatie is een raming van de kosten en opbrengsten van de gebiedsontwikkeling in de tijd. Een grondexploitatieberekening (afgekort Grex) is van belang voor het beoordelen van de haalbaarheid, voor risicobeheersing en scenarioanalyse, voor mandatering en voor budgetbeheersing. De financiële uitkomsten van een grondexploitatie zijn van belang, omdat bij een negatief plansaldo dekking moet worden gevonden voor het treffen van een afwaarderingsvoorziening en bij een positief saldo dit bij afsluiting (en eventueel ook tussentijds) van het plan (en realisatie van het saldo) in de gemeentekas kan vloeien.

### *Algemeen:*

De grondexploitatiewet is per 1 januari 2008 in werking getreden gelijktijdig met de nieuwe Wet ruimtelijke ordening. De grondexploitatiewet geeft een regeling van kostenverhaal en gemeentelijke regie bij particuliere grondexploitatie.

### *Privaatrechtelijk spoor grondexploitatiewet*

De wet legt een basis voor privaatrechtelijke overeenkomsten over grondexploitatie tussen gemeenten en projectontwikkelaars en andere particulieren eigenaren. De wet kent twee typen overeenkomsten over grondexploitatie: anterieure en posterieure. De anterieure overeenkomst wordt gesloten in de beginfase van een project, voordat een exploitatieplan is vastgesteld. Dit type zal verreweg het meeste voorkomen. Bij een anterieure overeenkomst hebben partijen veel onderhandelingsruimte en zijn ze niet gebonden aan het publiekrechtelijk kader in de Grondexploitatiewet. Posterieure overeenkomsten zijn overeenkomsten, gesloten nadat het exploitatieplan is vastgesteld. Bij deze overeenkomsten is de bewegingsruimte kleiner. Ze mogen niet afwijken van een exploitatieplan. Wanneer overeenstemming over kostenverhaal is vastgelegd in een anterieure overeenkomst, is voor de contracterende eigenaar de kous af. De gemeente kan bij hem niet aankloppen in verband met het publiekrechtelijk kostenverhaal (of dit moet in het contract staan). In een anterieure overeenkomst over grondexploitatie mogen ook afspraken worden gemaakt over financiële bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen buiten de locatie, dus in een groter gebied (bovenplanse verevening). Om de transparantie van het gemeentelijk grondbeleid te bevorderen is bepaald dat de gemeente melding moet maken van gesloten overeenkomsten (Wet openbaarheid van bestuur).

### *Publiekrechtelijk spoor Grondexploitatiewet*

Het publiekrechtelijk instrument voor het kostenverhaal is aanvullend en werkt als stok achter de deur. Het instrument treedt bij bouwlocaties in de plaats van de baatbelasting. Formeel is er sprake van een verplichting tot kostenverhaal. Als een gemeente er niet in slaagt met alle particulieren eigenaren in een gebied een overeenkomst te sluiten over grondexploitatie, moet de gemeente publiekrechtelijke kosten verhalen bij partijen waarmee gecontracteerd is. Zijn het kostenverhaal en de locatie-eisen al verzekerd, dan kan de gemeente afzien van het publiekrechtelijk instrumentarium.

### *Exploitatieplan*

Het publiekrechtelijk kostenverhaal start met het opstellen van een gemeentelijk exploitatieplan. Dat bevat in ieder geval een exploitatieopzet. Bij de exploitatieopzet wordt er uitgegaan van objectief vastgestelde marktprijzen, zowel bij de kosten als bij de opbrengsten. Voor de grondexploitatie maakt niet uit wie de kosten maakt, of dat de gemeente is of een particulier eigenaar of een andere overheid. Ook moeten in het

exploitatieplan regels staan voor het omslaan van de kosten over de verschillende uitgiftecategorieën. De toedeling van de kosten vindt plaats aan de hand van de uitgifte prijzen. Aan de gronden met de hoogste uitgifteprijs zullen ook de hoogste kosten worden toebedeeld. Daarnaast kan het exploitatieplan gemeentelijke locatie-eisen bevatten met betrekking tot de inrichting van de openbare ruimte, de nutsvoorzieningen en het bouwrijp maken. Verder kunnen in het exploitatieplan bepalingen worden opgenomen over de fasering van de uitvoering en de koppeling van bepaalde onderdelen. Het eerste exploitatieplan voor de locatie moet worden vastgesteld samen met het bestemmingsplan voor de locatie. Een bestemmingsplan verschaft een directe bouwtitel en het is niet wenselijk dat na vaststelling van zo'n plan er nog rechtsonzekerheid is over het kostenverhaal en de locatie-eisen. De procedure van een exploitatieplan is hetzelfde als bij een bestemmingsplan. Burgemeester en wethouders stellen een ontwerp-exploitatieplan op. Over dat ontwerp kan een ieder een zienswijze indienen. Vervolgens wordt het exploitatieplan samen met een bestemmingsplan vastgesteld door de gemeenteraad. Voor huidige en toekomstige eigenaren is het van groot belang om te weten dat er een exploitatieplan bestaat, dat tot betaling van een exploitatiebijdrage bij de verlening van een bouwvergunning verplicht. Tegen een exploitatieplan kunnen belanghebbenden beroep instellen. Het beroep tegen een exploitatieplan is gekoppeld aan het beroep tegen het bijbehorende bestemmingsplan. Het beroep is ook inhoudelijk gekoppeld met het RO-besluit. Er is een nauwe samenhang tussen bestemming en exploitatie. Stel dat een bestemming wordt goedgekeurd, terwijl het exploitatieplan sneuvelt, dan zou er gebouwd kunnen worden zonder dat de gemeente de kosten kan verhalen. Andersom zou onthouding van goedkeuring aan een bestemming, waarop veel kosten verhaald kunnen worden, de exploitatie evenzeer op losse schroeven zetten. Exploitatieplannen moeten jaarlijks worden herzien. Dit sluit goed aan bij de begrotingssystematiek.

#### *Kostenverhaal*

Ten behoeve van het kostenverhaal wordt bij algemene maatregel van bestuur een kostensoortlijst vastgesteld. Daarop staan alle kostensoorten die de gemeente in de exploitatieopzet van het exploitatieplan mag opnemen en het publiekrechtelijk mag verhalen. Het gaat hierbij om alle kosten van de grondexploitatie van een locatie, ongeacht wie ze maakt.

Kosten van grondexploitatie zijn onder andere:

- de inbrengwaarde van de gronden in het exploitatiegebied
- de kosten van het bouw- en woonrijp maken
- de kosten van de aanleg van groenvoorzieningen en waterpartijen
- de kosten van milieu- en archeologisch onderzoek
- de kosten van bodemsanering
- de geraamde kosten van planschade
- de kosten van bovenwijkse voorzieningen
- de kosten van compensatie van in het gebied verloren gegane natuurwaarden, groenvoorzieningen en watervoorzieningen
- de kosten voor infrastructuur openbaar vervoer voorzieningen

Bij een locatie kunnen in beginsel alle kosten die op de lijst staan verhaald worden, maar voor ze echt in rekening gebracht kunnen worden, moeten ze nog twee toetsen doorstaan: Ze moeten voldoen aan de drie in de wet opgenomen toetsingscriteria:

- Profijt: de grondexploitatie moet nut ondervinden van de te treffen voorzieningen en maatregelen.



- Toerekenbaarheid: er bestaat een causaal verband of de kosten worden mede gemaakt ten behoeve van het plan.
- Proportionaliteit: als meerdere locaties profijt hebben van een voorziening, worden de kosten naar rato verdeeld.

Gekeken wordt of de locatie de kosten kan dragen. Als de totale opbrengsten hoger zijn dan de totale kosten, kunnen de totale kosten verhaald worden. De winst die een plan oplevert valt toe aan de betreffende eigenaren. Als de totale kosten hoger zijn dan de opbrengsten mag ten hoogste het totaalbedrag van de opbrengsten worden verhaald. De gemeente moet zorgen voor dekking van het te kort. Voldoen de kosten aan de criteria, dan kan het eigenlijke kostenverhaal plaatsvinden. Dat gebeurt bij de verstrekking van de bouwvergunning. Het kan zijn dat achteraf de exploitatie veel gunstiger uitpakt. Vijf procent van de winst op de totale exploitatie is voor de gemeente. De rest van de meevaller moet de gemeente terugbetalen. Wanneer de exploitatiebijdrage te laag is vastgesteld, volgt er geen verrekening. Dat risico wordt bij de gemeente neergelegd. Met betaling van de exploitatiebijdrage is voor de bouwvergunninghouder dus de kous af.

Eisen voor woningbouwcategorieën kunnen worden opgenomen in het bestemmingsplan, zowel voor sociale woningbouw en particulier opdrachtgeverschap (vrije kavels). Hierdoor krijgt de gemeente eindelijk een praktisch instrument om eigenaren te dwingen om ruimte te bieden voor deze categorieën.