



Nota Grondbeleid

2020-2023

23.01.2020

Team Financiën
Cluster Vastgoed (planeconomie)
Behandeld door college:
Vastgesteld door raad:

Inhoudsopgave

Afkortingenlijst	3
Samenvatting	4
1 Inleiding	6
1.1 Aanleiding voor een nieuwe Nota Grondbeleid	6
1.2 Doelstellingen	6
1.3 Leeswijzer	6
2 Grondbeleid: theorie en praktijk	7
2.1 Vormen van grondbeleid	7
2.2 Gorinchems grondbeleid	10
3 Kaders en instrumenten van grondbeleid	12
3.1 Wettelijke en ruimtelijke kaders	12
3.2 Instrumentarium grondbeleid	12
3.3 Kostenverhaal	13
4 Grondbeleid bij ruimtelijke ontwikkeling	16
4.1 Publieke ontwikkeling	17
4.2 Private ontwikkeling	20
4.3 Publiek Private Samenwerking	21
4.4 Taakverdeling gemeentebestuur	21
5 Grote binnenstedelijke transformatie	23
5.1 Vier strategieën	23
6 Grondbeleid financieel	25
6.1 Financieel beleid en verslaggeving grondexploitaties	25
6.2 Voorzieningen, winstneming en reserve	26
6.3 Weerstandsvermogen	26
Bijlage 1: Balans en waarden	27
Bijlage 2: Wettelijke en ruimtelijke kaders grondbeleid	28
Bijlage 3: Instrumenten	36
Bijlage 4: Binnenstedelijke transformatie en versnipperd eigendom	42
Bijlage 5: Risicoanalyse en -management	43
Bijlage 6: Gemeentelijke grondposities	46

Afkortingenlijst

AV	Alblasserwaard-Vijfheerenlanden
Barro	Besluit algemene regels ruimtelijke ordening
BBV	Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten
BVO	Bruto vloeroppervlakte
Bro	Besluit ruimtelijke ordening
BV	Besloten vennootschap
CV	Commanditaire vennootschap
DAT	Developing apart together
EHS	Ecologische hoofdstructuur
GreX	Grondexploitatie
MPG	Meerjaren programma grondexploitaties
MVA	Materiële vaste activa
NOVI	Nationale omgevingsvisie
Ow	Onteigeningswet
P&C	Planning & control
PPS	Publiek-private samenwerking
SOK	Samenwerkingsovereenkomst
SVIR	Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte
TURAP	Tussentijdse rapportage
Wro	Wet ruimtelijke ordening
Wvg	Wet voorkeursrecht gemeenten

Samenvatting

Inleiding

De Nota Grondbeleid 2020-2023 legt de beleidskaders vast van het grondbeleid van waaruit de gemeente haar ruimtelijke doelen verwezenlijkt. Deze nota is de opvolger van de in 2015 door de raad vastgestelde Nota Grondbeleid 2015-2019, waarin is opgenomen dat de Nota Grondbeleid elke raadsperiode wordt herzien. Naast dit kader hebben er diverse wettelijke, gemeentelijke en marktontwikkelingen plaatsgevonden die actualisatie noodzakelijk maken.

Volgens het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten zijn er drie hoofdvormen van grondbeleid: actief, faciliterend en publiek-private samenwerking. Het belangrijkste onderscheid tussen deze vormen van grondbeleid is de mate waarin de gemeente zelf, al dan niet risicodragend en in samenwerking met private partijen, overgaat tot het kopen, exploiteren (bouw- en woonrijp maken) en uitgeven van grond. Afhankelijk van de situatie bepaalt de gemeente de vorm van grondbeleid die zij wilt inzetten om de gemeentelijke doelen en ambities uit het ruimtelijke beleid te realiseren. Dit situationele grondbeleid verschilt ten opzichte van de vorige nota, waarin is bepaald dat de gemeente faciliterend grondbeleid voert, tenzij er een maatschappelijk doel is. Bij het situationele grondbeleid wordt een keuze gemaakt voor 1 van de 3 hoofdvormen van grondbeleid door een integrale afweging van: gewenste sturing en regie, marktwerking, investeringsbereidheid (en de gevolgen voor de schuldpositie) en het risicoprofiel. De keuze wordt vastgesteld door de raad indien de ruimtelijke ontwikkeling groter is dan 0,5 ha plangebied en meer dan 10 woningen omvat.

De rolverdeling binnen het gemeentebestuur is dat de raad controleert en periodiek toetst in hoeverre de uitvoering van het grondbeleid door het college binnen de wettelijke en door de raad vastgestelde kaders plaatsvindt. In voorkomende gevallen legt het college hierover achteraf verantwoording af aan de raad. Voor onvoorziene grondaankopen is het college bevoegd om grondaankopen met bijbehorende opstal te doen tegen taxatiewaarde. De onvoorziene aankoop (inclusief de bijkomende kosten) is gelimiteerd tot een bedrag van € 3 miljoen en moet een gemeentelijk doel dienen dat is verankerd in gemeentelijk beleid. Het college informeert de raad achteraf over de onvoorziene grondaankoop.

De komende jaren zal voor Gorinchem het accent van de ruimtelijke ontwikkelopgave gaan verschuiven van 'bouwen in het weiland' naar het activeren dan wel faciliteren van binnenstedelijke transformaties. Dit geeft vele uitdagingen en om deze reden dient voor het transformeren van deze gebieden op korte termijn een ruimtelijke strategie ontwikkeld te worden.

Kaders Nota Grondbeleid 2020-2023

Onderstaand zijn de kaders van de Nota Grondbeleid 2020-2023 weergegeven. In het overzicht wordt tevens aangegeven of de kaders in de nieuwe nota ongewijzigd zijn gebleven ten opzichte van de oude nota, dan wel zijn gewijzigd.

Nieuwe kaders Nota Grondbeleid 2020-2023	
1	De gemeente hanteert een situationeel grondbeleid en maakt een integrale afweging voor het te hanteren grondbeleid op basis van de volgende gronden: mate van gewenste sturing, het aanwezig zijn van marktwerking, de bereidheid financiële middelen en organisatiecapaciteit in te zetten en een acceptabel risicoprofiel.
2	Het college heeft de bevoegdheid tot het doen van onvoorziene grondaankopen onder de volgende voorwaarden: <ul style="list-style-type: none">• Het college heeft goedkeuring tot een bedrag van € 3.000.000, inclusief alle bijkomende kosten gerelateerd aan de grondaankoop;• De aankoop moet passen binnen visie en beleid van de gemeente;• Het college legt achteraf financiële en inhoudelijke verantwoording af aan de raad en verzoekt financiële dekking voor de onvoorziene aankoop; en

	<ul style="list-style-type: none"> • Genoemde verantwoording doet het college middels een raadsinformatiebrief en vindt plaats binnen 2 weken na het vervullen van de ontbindende voorwaarden/toezeggingen die verband houden met geheimhouding rondom de aankoop.
3	<p>Met betrekking tot bovenwijkse voorzieningen:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Kosten aan bovenwijkse voorzieningen worden naar rato van profijt, proportionaliteit en toerekenbaarheid verhaald op de initiatiefnemer; • De bestaande Beleidsnota bovenwijkse voorzieningen 2011, de uitvoeringsnota Bovenwijkse voorzieningen 2011 en de Regeling reserve bovenwijkse voorzieningen uit 2013 worden ingetrokken; en • Iedere twee jaar wordt een Uitvoeringsnota Investerings bovenwijkse voorzieningen door het college vastgesteld.
4	Voor de voorbereidingskosten wordt vanaf 2020 jaarlijks in de begroting budget opgenomen. Mocht de publieke ontwikkeling resulteren in een grondexploitatie, worden de kosten ingebracht bij de desbetreffende grondexploitatie.
Kaders conform Nota Grondbeleid 2015-2019	
5	Bij voorkeur wordt een anterieure overeenkomst gesloten met een particuliere initiatiefnemer. Bij geen overeenstemming wordt een exploitatieplan vastgesteld.
6	Voor de samenwerkingsvorm PPS geldt het volgende: <ul style="list-style-type: none"> • Per ontwikkeling vindt de afweging plaats voor een contractuele en/of juridische samenwerking; • Het aangaan van de samenwerkingsovereenkomst is een bevoegdheid van het college; en De raad wordt achteraf geïnformeerd over de afspraken in de samenwerking.
7	Gemeentelijke plankosten worden verhaald op de particuliere initiatiefnemer. Hiervoor wordt de plankostenscan als instrument gebruikt.
8	Indien de gemeente kosten maakt aan de inrichting van het openbaar gebied die het gevolg zijn van de ontwikkeling, worden deze kosten verhaald op de initiatiefnemer.
9	Per project wordt de rol van de gemeente in de aanleg van openbare ruimte beoordeeld.
10	Vergoedingen in het kader van planschadeclaims legt de gemeente contractueel door aan de initiatiefnemer van de ruimtelijke ontwikkeling.
11	Het college is bevoegd om transacties te sluiten die vallen binnen de door de raad vastgestelde grondexploitatie.
12	Het college is bevoegd om onherroepelijke transacties te sluiten met eigenaren van onroerende zaken waarop het voorkeursrecht is gevestigd binnen het kader van de grondexploitatie of binnen de bevoegdheid tot het doen van onvoorziene grondaankopen.
13	Voor het tijdelijk beheer van eigendommen die zijn aangekocht in het kader van het voeren van grondbeleid, stelt het college uitgangspunten vast voor: <ul style="list-style-type: none"> • de mogelijkheden van tijdelijk en experimenteel gebruik; • de termijn van beschikbaarheid; en • de risico's die aan het beheer en gebruik verbonden zijn.
14	<ul style="list-style-type: none"> • Bouwrijpe grond wordt primair openbaar verkocht conform de aanbestedingswet. • Ontwikkelingen voor burgerinitiatieven worden onderhands aanbesteed tegen taxatiewaarde.
15	<p>Met betrekking tot erfpacht:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Erfpacht wordt niet actief als mogelijke uitgiftedevorm aangeboden; • Bestaande erfpachtcontracten worden waar mogelijk beëindigd en gronden worden verkocht, tenzij de gemeente de regie wenst te houden over deze grond; en • De canon wordt jaarlijks in de Nota Grondprijzen ter besluitvorming aan het college voorgelegd.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding voor een nieuwe Nota Grondbeleid

De eerste Nota Grondbeleid van de gemeente Gorinchem is vastgesteld in 2011. Deze nota ging uit van maatwerk per project. Met andere woorden, per project werd het te voeren grondbeleid bepaald door de raad. In de nota van 2015-2019 werd dit uitgangspunt gehandhaafd, met een voorkeur voor faciliterend grondbeleid. Nu deze nota in 2019 is afgelopen en het uitgangspunt is om de beleidskaders van de Nota Grondbeleid per raadsperiode te herijken met als grondslag de financiële verordening ex. artikel 212 Gemeentewet, is er een nieuwe Nota Grondbeleid opgesteld. Deze Nota Grondbeleid schetst op hoofdlijnen de kaders van het grondbeleid voor de periode 2020 tot en met 2023. Het grondbeleid is programma-overschrijdend.

Sinds de vaststelling van de vorige nota hebben diverse wetgevende, markt- en beleidsmatige ontwikkelingen plaatsgevonden. Deze ontwikkelingen zijn meegenomen om de nota verder aan te scherpen op de actuele ruimtelijke vraagstukken, het gemeentelijk beleid en de wetgeving¹.

1.2 Doelstellingen

De gemeente Gorinchem heeft verschillende ambities en doelstellingen op het gebied van volkshuisvesting, economische ontwikkeling, openbare ruimte, infrastructuur, recreatie, natuur en maatschappelijke voorzieningen die zich vertalen in een bepaald ruimtegebruik en ruimtelijk beleid. Grondbeleid van een gemeente vormt een kader waarbinnen het ruimtelijk beleid ten aanzien van de gemeentelijke ambities en doelstellingen op een verantwoorde en transparante wijze vorm kan krijgen. Het bevordert daarnaast een rechtvaardige verdeling van kosten en opbrengsten over gebruikers, exploitanten, eigenaren en gemeente Gorinchem. Het grondbeleid is dus geen doel op zich, maar een instrument. De Nota Grondbeleid biedt het afwegingskader om tot een keuze voor het te hanteren grondbeleid te komen en de bijbehorende inzet van het grondbeleidsinstrumentarium.

In de nota zijn de beleidskaders als rode kaders opgenomen en zijn daarmee beslispunten voor de raad. De nota bevat geen specifieke regelingen, zoals opgenomen in de Nota Grondprijzen en Nota Parameters. Voor het opstellen en actualiseren daarvan dient de Nota Grondbeleid als leidraad. De Nota Snippergroen en de Nota Vastgoedbeleid zijn complementair aan de Nota Grondbeleid. Hierbij richt de Nota Grondbeleid zich sec op de ruimtelijke ontwikkeling met een verandering van het bestaande grondgebied tot gevolg.

1.3 Leeswijzer

In deze nota wordt allereerst stilgestaan bij het begrip grondbeleid, de rollen die de gemeente daarbij invult en de afweging die de gemeente Gorinchem maakt om te komen tot een keuze voor het te voeren grondbeleid. Binnen wettelijke en gestelde kaders zijn er diverse instrumenten die de gemeente kan inzetten om haar grondbeleid te realiseren. Dit wordt behandeld in hoofdstuk 3. Vervolgens gaat hoofdstuk 4 in op de kaderstellende taken van de raad en de uitvoeringsbevoegdheden van het college binnen de hoofdvormen van het grondbeleid. Hoofdstuk 5 geeft handvatten voor het te voeren grondbeleid bij de toekomstige uitdagingen van Gorinchem: de grote binnenstedelijke transformaties. Als laatste hoofdstuk worden de financiële aspecten van het grondbeleid beschreven. Een verdere verdieping van en achtergrondinformatie bij het gemeentelijk grondbeleid is te vinden in de bijlagen.

¹ De commissie BBV heeft diverse notities gerelateerd aan grondexploitaties gepubliceerd in 2016, 2018 en 2019.

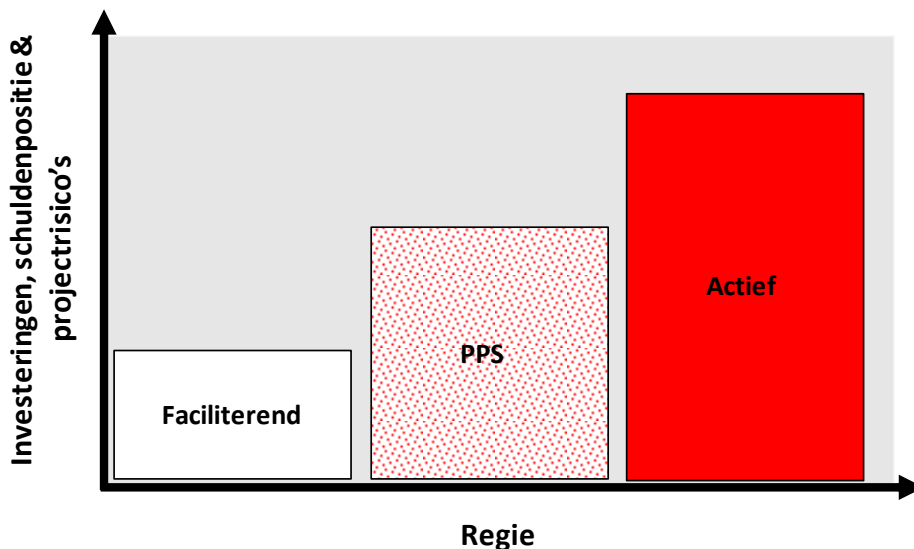
2 Grondbeleid: theorie en praktijk

Het grondbeleid kent drie hoofdvormen. De gemeente bepaalt de in te zetten vorm na afweging van verschillende factoren. Dit hoofdstuk zet allereerst de drie hoofdvormen uiteen, vervolgens de rollen die de gemeente binnen het speelveld van het grondbeleid invult, waarna het afwegingskader wordt beschreven waarmee de keuze voor het te voeren grondbeleid wordt bepaald.

2.1 Vormen van grondbeleid

Volgens het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV) zijn er drie hoofdvormen van grondbeleid: actief, faciliterend en publiek-private samenwerking (PPS). Het belangrijkste onderscheid tussen deze vormen van grondbeleid is de mate waarin de gemeente zelf, al dan niet risicodragend en in samenwerking met private partijen, overgaat tot het kopen, exploiteren (bouw- en woonrijp maken) en uitgeven van grond.

Bij faciliterend grondbeleid laat de gemeente de realisatie van de ruimtelijke ontwikkeling zoveel mogelijk aan de markt, bij actief beleid is het juist aan de gemeente om de grond te ontwikkelen. Een tussenvorm, maar feitelijk wel actief grondbeleid, is PPS. Gemeente en markt pakken gezamenlijk de ontwikkeling en realisatie op en delen daarmee de verantwoordelijkheid en het risico. Elke vorm van grondbeleid kent een bepaalde mate van regie en sturing die de gemeente op een ruimtelijke ontwikkeling kan uitoefenen. Meer sturing en regie, en dus actief grondbeleid, betekent ook meer investeren, een hogere schuldbelasting en mogelijk meer risico voor de gemeente. In Figuur 1 zijn de drie hoofdvormen van grondbeleid afgezet tegen de mate van regie en de hoogte van investeringen. Onder investeringen worden naast financiële investeringen ook projectrisico's en inzet van de ambtelijke organisatie (kwalitatief en kwantitatief) verstaan.



Figuur 1: Schematische weergave vormen grondbeleid

Afhankelijk van de maatschappelijke of beleidsmatige urgentie om de ruimtelijke ontwikkeling te realiseren kan de gemeente besluiten faciliterend of actief grondbeleid te voeren. Daarmee geeft de gemeente meer of minder sturing aan de plankwaliteit, de fasering en het tempo van de gewenste ruimtelijke ontwikkeling. Ook in een faciliterende rol kan de gemeente substantieel sturend optreden via haar publiekrechtelijke instrumenten, zoals het bestemmingsplan, omgevingsvergunningen, welstandsvoorschriften of beeldkwaliteitsplan. Echter, deze instrumenten bevatten geen uitvoeringsplicht en de sturing blijft beperkt tot wat wettelijk mogelijk is. Met privaatrechtelijke samenwerkingsovereenkomsten en gronduitgifte is meer sturing mogelijk.

Actief grondbeleid vraagt wel om investeringsbereidheid van de gemeente. Vaak gaat het om aankopen van gronden om zodoende letterlijk positie te verwerven binnen de ontwikkelopgave. Voor deze investeringen dient dekking te worden gevonden, wat gevolgen heeft voor de gemeentelijke schuldpositie.

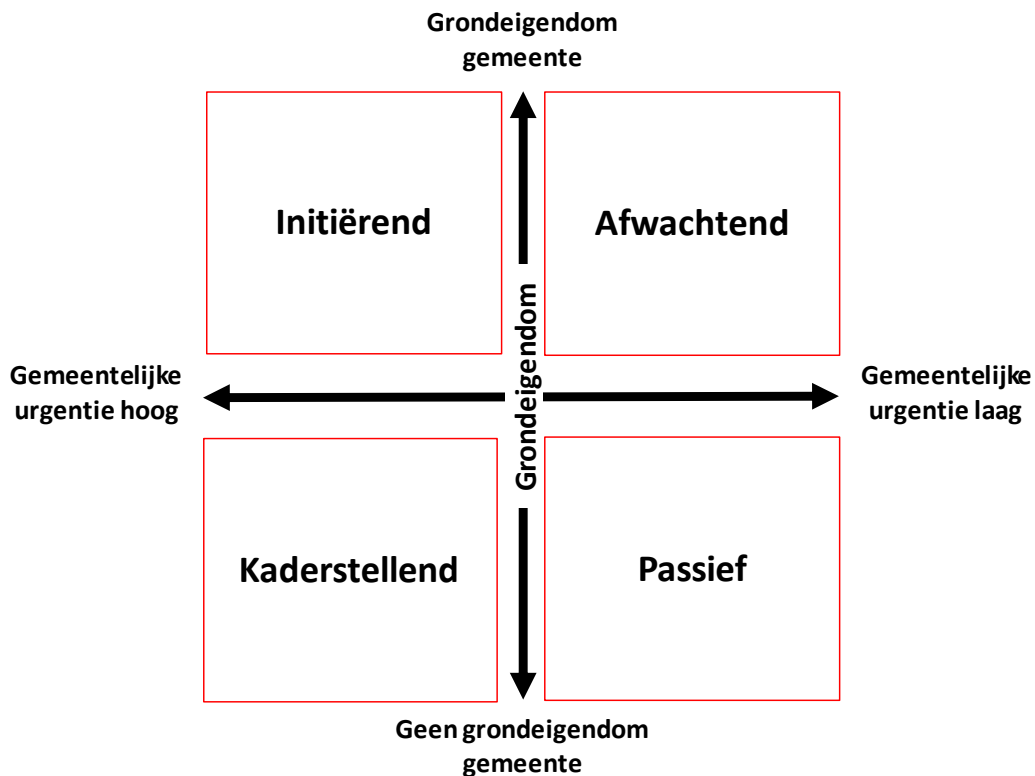
Ten tweede ziet de investeringsbereidheid op de organisatiestructuur en -capaciteit. Dit gaat zowel om de kwalitatieve en kwantitatieve investering die de gemeente bereid is te doen. Aangezien de grondexploitatie een tijdelijk karakter heeft, heeft deze investering ook impact op de (tijdelijke) inzetbaarheid van de ambtelijke organisatie.

Met het doen van (voor)investeringen haalt de gemeente vaak meer risico naar zich toe. Om die reden speelt ook het grondeigendom een rol bij de afweging voor een vorm van grondbeleid te kiezen. Indien de gemeente het grondeigendom reeds heeft kan het meer voor de hand liggen actief grondbeleid te voeren omdat het risico te overzien is, dan wel kan worden gereduceerd door de betreffende locatie tot ontwikkeling te brengen. In Tabel 1 is een gedetailleerd overzicht gegeven van de voor- en nadelen van de verschillende vormen grondbeleid.

Vorm	Voordelen	Nadelen
Actief grondbeleid	<ul style="list-style-type: none"> • Maximale privaatrechtelijke sturing op doelstellingen en planontwikkeling mogelijk • Markt- en onderhandelingspositie • Mogelijkheid om ruimtelijke beleidsdoelstellingen optimaal te realiseren • Positief exploitatieresultaat volledig voor gemeente 	<ul style="list-style-type: none"> • Financiële ruimte nodig in de begroting om voorinvesteringen te doen en risico's op te kunnen vangen. Gevolgen voor de gemeentelijke schuldpositie • Negatief exploitatieresultaat volledig voor gemeente • Gemeente draagt alle risico's • Hogere belasting ambtelijke organisatie en (tijdelijke) inrichting van de organisatie
Faciliterend grondbeleid	<ul style="list-style-type: none"> • Minder risico's, omdat marktpartijen de risicodragende partijen zijn • Geen bemoeienis met het bouw- en woonrijp maken van de gronden en de gronduitgifte. De gemeente beperkt zich tot het scheppen van de noodzakelijke randvoorwaarden en toetsing • De Wet ruimtelijke ordening, waaronder de Grondexploitatiewet, maakt sturing mogelijk op doelstellingen en planinvulling 	<ul style="list-style-type: none"> • Mogelijkheid tot sturing op ruimtelijke beleidsdoelstellingen is begrensd tot de planologische procedures, het exploitatieplan of de anterieure of posterieure overeenkomst • Extra resultaat van de grondontwikkeling is niet voor de gemeente • Kostenverhaal is slechts mogelijk voor zover de kosten zijn vermeld op de wettelijke kostensoortenlijst
PPS	<ul style="list-style-type: none"> • Verdeling risico's • Meer mogelijkheden tot sturing/regie dan bij faciliterend grondbeleid • Profijt van elkaars expertise • Negatieve grondexploitatie resultaten delen met private partij(en) 	<ul style="list-style-type: none"> • Positieve grondexploitatie resultaten delen met private partijen • Samenwerken resulteert vaak in compromissen sluiten, waardoor de gemeentelijke ambities niet altijd geheel gerealiseerd kunnen worden • 'Stroperige' besluitvorming (veelvuldig en nauwkeurige afstemming nodig, terugkoppeling naar beide besturen)

Tabel 1: Voor- en nadelen vormen grondbeleid

Figuur 2 laat de rollen zien die de gemeente inneemt afhankelijk van het grondeigendom en de urgentie om de ruimtelijke ontwikkeling te realiseren. De urgentie volgt uit een sociaal-maatschappelijk doel of een gemeentelijke beleidsambitie. Deze ambitie kan volkshuisvestelijk of economisch zijn, maar kan ook vanuit een mobiliteits- of duurzaamheidsoogpunt ingegeven worden.



Figuur 2: Rollen van regievoering en gemeentelijke grondposities

De volgende vier rollen zijn te onderscheiden:

- **Initiërend:** De gemeente stuurt de voor haar gewenste ruimtelijke ontwikkeling door eigen grondposities in te zetten. Indien nodig zal de gemeente aanvullend benodigde gronden verwerven om het plan te realiseren. De gemeente voert actief grondbeleid en de grondexploitatie. Op de balans is er sprake van bouwgrond in exploitatie.
- **Afwachtend:** De gemeente kan strategisch gronden bezitten of aankopen waarvoor binnen afzienbare tijd nog geen concrete ontwerpplannen zijn. De gemeente beheert deze gronden om later te ontwikkelen of in te zetten voor kavelruil. Deze gronden categoriseren conform de BBV als materiële vaste activa (MVA) en voorraad grond (ruilgronden) op de gemeentelijke balans. Onderdeel van MVA zijn 'warme gronden'. Bij deze gronden staat op voorhand vast dat deze als bouwgrond zullen gaan fungeren, maar de operationele grondexploitatie nog niet is vastgesteld.
- **Kaderstellend:** De gemeente geeft uitvoering aan haar publiekrechtelijke rol middels visies en bestemmingsplannen. Door ruimtelijke visies zoals de Woon- en transformatievisie, de mobiliteitsvisie en structuur/omgevingsvisies stuurt de gemeente de ruimtelijke ontwikkeling en wordt de lange termijnstrategie van de gemeente bekend voor marktpartijen. De gemeente inventariseert actief de mogelijkheden voor ruimtelijke ontwikkeling met marktpartijen en sluit hiervoor overeenkomsten. Het kostenverhaal dat hieruit voortvloeit, is op de balans zichtbaar onder overlopende activa.
- **Passief:** Vanuit ruimtelijk ontwikkelingsperspectief is er geen gemeentelijke urgentie deze gronden te laten (her)ontwikkelen. 'Slechts' de publiekrechtelijke rol wordt ingevuld. De gemeente toetst initiatieven aan het vigerend ruimtelijk planologisch kader. Een eventueel gewenste wijziging van dit kader wordt per geval beoordeeld.

In 'Bijlage 1: Balans en waarden' is zichtbaar hoe de verschillende gemeentelijke eigendommen op de balans worden verantwoord en gewaardeerd.

2.2 Gorinchems grondbeleid

De invulling van de ruimtelijke beleidsdoelen van de gemeente zijn of worden in belangrijke mate vastgelegd in het Gorcums akkoord en de strategische agenda 2019-2032, de Woon- en transformatievisie en de Mobiliteitsvisie. Om de doelen uit het ruimtelijke beleid te realiseren is afhankelijk van de situatie een actieve of een faciliterende rol van de gemeente vereist. Deze vorm wordt ook wel situationeel grondbeleid genoemd. Nadat is vastgesteld dat realisatie van een ruimtelijke ontwikkeling urgentie kent is er een afweging nodig om te komen tot de te hanteren vorm van grondbeleid. Het betreft een integrale afweging van een viertal factoren: de gewenste mate van sturing en regie, marktwerking, de investeringsbereidheid en het risicoprofiel.

- **Sturing en regie:** de mate waarin de gemeente vanwege het maatschappelijk belang van de ruimtelijke ontwikkeling meer invloed wil uitoefenen op de planinvulling, dan middels publiekrechtelijke middelen als het bestemmingsplan en de omgevingsvergunning kan worden afgedwongen.
- **Marktwerking:** in hoeverre de ontwikkeling door marktpartijen wordt opgepakt. Hierbij is tevens van belang of de invulling van het plan dat is geïnitieerd door de marktpartij strookt met de gemeentelijke ambitie.
- **Investeringsbereidheid:** De mogelijkheid en bereidheid van de gemeente om middelen aan te wenden voor het tot stand brengen van de ruimtelijke ontwikkeling. Deze afweging is zowel financieel, inclusief de gevolgen voor de schuldpositie, als organisatorisch.
- **Risicoprofiel:** Is er tevens bereidheid en ruimte om eventuele risico's gerelateerd aan de ruimtelijke ontwikkeling op te vangen.

Een actief grondbeleid leidt tot het voeren van een grondexploitatie of het aangaan van een publiek private samenwerking. Een faciliterend grondbeleid wordt ingevuld door het sluiten van anterieure overeenkomsten of het vaststellen van exploitatieplannen. Beide vormen van grondbeleid vergen ambtelijke kennis en inzet en vragen de inzet van het publiekrechtelijk instrumentarium.

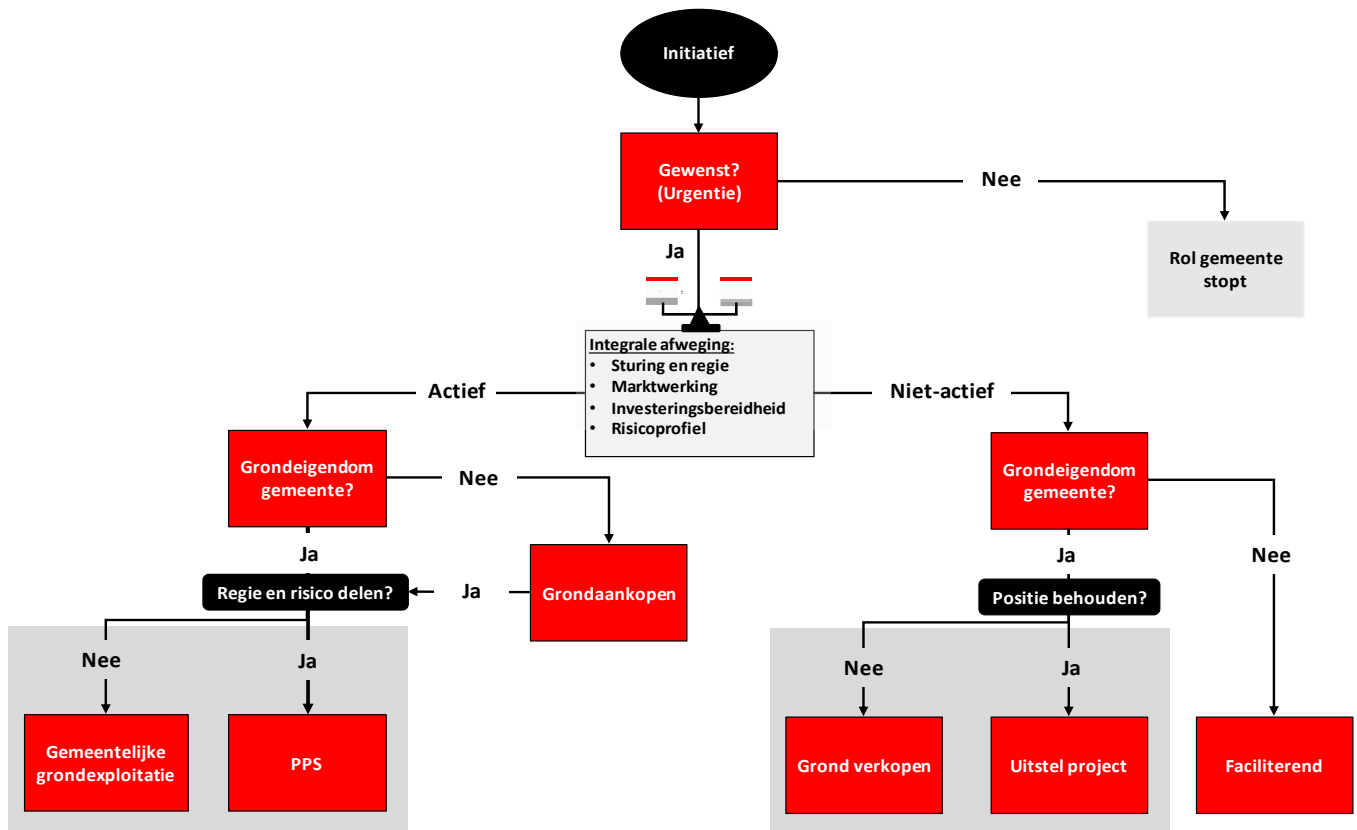
De gemeente hanteert een situationeel grondbeleid en maakt een integrale afweging voor het te hanteren grondbeleid op basis van de volgende gronden: mate van gewenste sturing, het aanwezig zijn van marktwerking, de bereidheid financiële middelen en organisatiecapaciteit in te zetten en een acceptabel risicoprofiel.

De keuze voor het gewenste te voeren grondbeleid wordt in de volgende situaties gemaakt: bij een particulier initiatief, bij bestaand gemeentelijk grondbezit, bij de uitvoering van ruimtelijk gewenst beleid en bij eigendommen van derden die te koop worden aangeboden.

- Als een particulier initiatief voldoet aan de ruimtelijke en maatschappelijke doelstelling van de gemeente, kan de gemeente hieraan medewerking verlenen en hiervoor de kaders meegeven. Faciliterend grondbeleid is dan vanzelfsprekend en kostenverhaal is aan de orde.
- Soms heeft de gemeente het eigendom en dient een afweging plaats te vinden of een ruimtelijke (her)ontwikkeling wenselijk is, binnen welke kaders of en hoe dit in de markt wordt gezet. Bijvoorbeeld bij vrijkomende schoollocaties.
- Ook bij een wenselijke ruimtelijke ontwikkeling waar de gemeente nog geen grondeigendom heeft, is een afwegingskader voor actief of faciliterend grondbeleid een instrument dat bij de initiatieffase moet worden ingezet.
- Eigendom van andere overheden of (voormalige) nutsbedrijven wordt vaak eerst te koop aangeboden aan de gemeente, omdat dit privaatrechtelijk destijds is overeengekomen (recht van eerste koop). Maar ook noodlijdende of vertrekkende bedrijven kunnen hun eigendom te koop aanbieden aan de gemeente. Ook dan dient de gemeente een afwegingskader te hebben om te bepalen of actief of faciliterend wordt opgetreden.

Vaak wordt de keuze van het type grondbeleid al ingegeven door de grondposities van private partijen als ontwikkelaars.

Maar ook in deze gevallen kan de gemeente een strategie kiezen om haar doelstellingen te realiseren door inzet van de tot haar beschikking staande instrumenten. Met behulp van de keuzeboom (Figuur 3) kan de gemeente haar rol bepalen.



Figuur 3: Keuzeboom grondbeleid

De raad stelt bij de start van een ruimtelijke ontwikkeling in de initiatieffase op voordracht van het college de gemeentelijke rol en het type grondbeleid vast aan de hand van het afwegingskader. De raad doet die bij ontwikkelingen vanaf²:

- 0,5 hectare plangebied; en
- 10 woningen.

In andere gevallen heeft het college de bevoegdheid om het grondbeleid te bepalen. In het volgende hoofdstuk wordt aangegeven hoe het grondbeleidsinstrumentarium ingezet kan worden om de gemeentelijke doelen te bereiken.

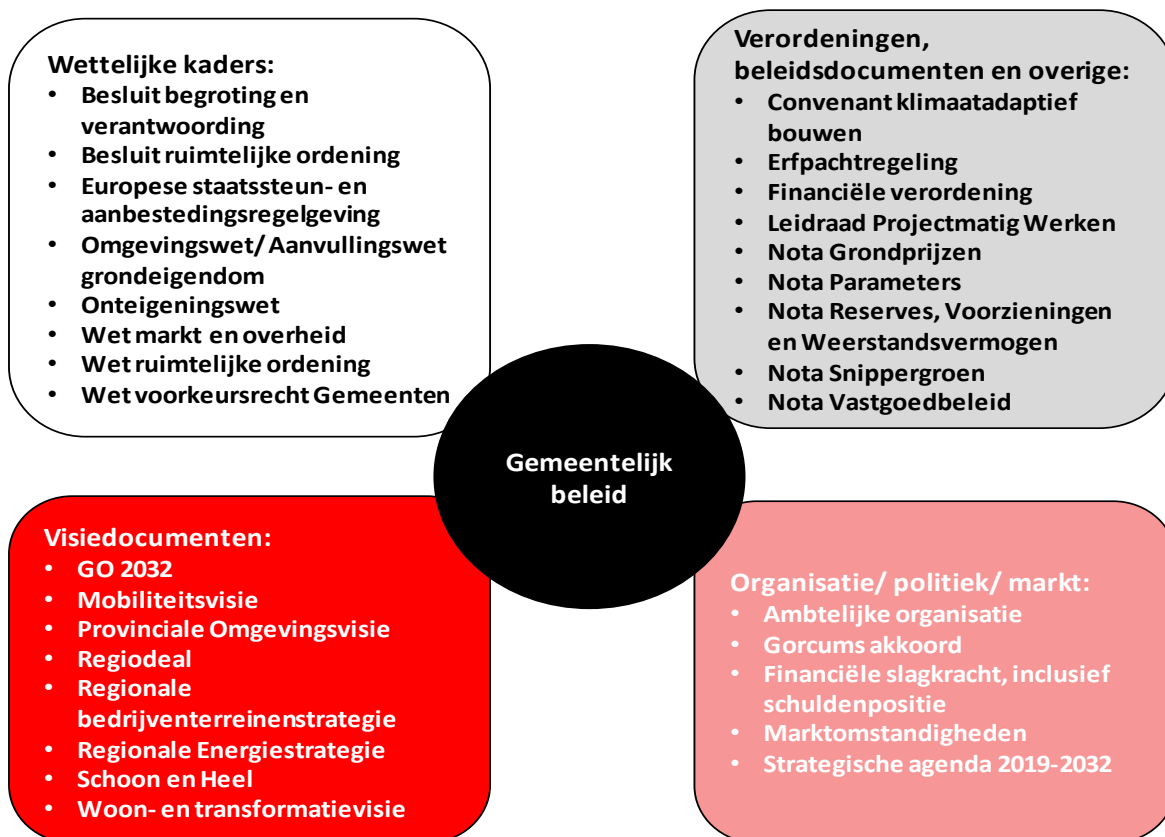
² Dit ijkpunt is bepaald aan de hand van bestaande grondexploitaties, lopende particuliere initiatieven voor ruimtelijke ontwikkelingen en toekomstige ruimtelijke uitdagingen. Ruimtelijke ontwikkelingen onder de drempel hebben een beperkt risicoprofiel en een laag investeringsniveau.

3 Kaders en instrumenten van grondbeleid

Het grondbeleid kent verschillende instrumenten. Deze instrumenten volgen uit en zijn gebonden aan de wettelijke en ruimtelijke kaders. Daarnaast bepaalt de keuze voor actief of faciliterend grondbeleid het in te zetten instrumentarium.

3.1 Wettelijke en ruimtelijke kaders

Grondbeleid dient gezien te worden binnen de vastgestelde wettelijke en ruimtelijke kaders. De kaders zijn te onderscheiden in wetgeving, beleid en visie. Daarbij komt tevens de invloed van de markt en de gemeentelijke middelen. In Figuur 4 zijn de kaders schematisch weergegeven. Een toelichting op deze kaders is opgenomen in de bijlagen.



Figuur 4: Schema wettelijke en ruimtelijke kaders bij grondbeleid

3.2 Instrumentarium grondbeleid

Als de rol van de gemeente in een ontwikkeling duidelijk is, wordt gekeken welke instrumenten ingezet kunnen worden om het initiatief te realiseren. In een actieve rol kan de gemeente andere instrumenten inzetten dan wanneer zij faciliterend optreedt. In Tabel 2 is te zien welke instrumenten de gemeente per type grondbeleid tot haar beschikking heeft. De specifieke eigenschappen van de instrumenten zijn nader uitgewerkt in ‘Bijlage 3: Instrumenten’.

Grondbeleid	Privaatrechtelijk	Publiekrechtelijk
Actief/PPS	<ul style="list-style-type: none"> • Intentie-/Samenwerkings-/Realisatie-overeenkomst • Bouw- en woonrijp maken • Gronduitgifte 	<ul style="list-style-type: none"> • Voorkeursrecht • Onteigening

Faciliterend	<ul style="list-style-type: none"> • Anterieure overeenkomst • Concessieovereenkomst (doorlegging aanbestedingsplicht) • Posterieure overeenkomst 	<ul style="list-style-type: none"> • Structuur-/omgevingsvisie • Bestemmingsplan/omgevingsplan • Exploitatieplan • Omgevingsvergunning
---------------------	--	--

Tabel 2: Instrumenten van het grondbeleid

3.3 Kostenverhaal

Een wezenlijk onderdeel in het grondbeleid is het verhalen van gemeentelijke kosten. Privaatrechtelijk kan een exploitatiebijdrage minnelijk worden overeengekomen en worden vastgelegd in de overeenkomst tussen gemeente en marktpartij. Publiekrechtelijk wordt de bijdrage verankerd in het exploitatieplan en in rekening gebracht aan de exploitant met de omgevingsvergunning. De Wet ruimtelijke ordening (Wro) en het Besluit ruimtelijke ordening (Bro) geven de kaders aan waarbinnen het kostenverhaal kan worden gepleegd en de kostensoorten die mogen worden verhaald. Afdeling 6.2 Grondexploitatie van het Bro geeft de volledige kostensoortenlijst, maar het betreft in hoofdzaak de volgende kostensoorten:

- Kosten van gemeentelijke begeleiding voor planontwikkeling en planuitvoering: plankosten;
- Kosten van aanleg en inrichting openbaar gebied binnen het exploitatiegebied, uitgevoerd door de gemeente;
- Kosten van planschade; en
- Kosten van bovenwijkse voorzieningen.

Plankosten

Bij de initiatieffase van een particulier initiatief worden met behulp van het rekenmodel bij de Regeling plankosten exploitatieplan van het ministerie Binnenlandse Zaken (plankostenscan) de te verhalen plankosten berekend. Bij de bouw van 1 woning wordt de wettelijke bijdrage van € 8.000 in rekening gebracht. Plankosten betreffen de inzet van de ambtelijke organisatie voor planbegeleiding en plantoetsing in zowel de voorbereidings- als uitvoeringsfase van de ruimtelijke ontwikkeling.

Gemeentelijke plankosten worden verhaald op de particuliere initiatiefnemer. Hiervoor wordt de plankostenscan als instrument gebruikt.

Aanleg en inrichting openbaar gebied

Voor de kosten die de gemeente maakt voor de aanleg en inrichting van de openbare ruimte wordt vooraf op transparante wijze inzicht geboden in de kosten. Het gaat dan feitelijk om het bouwrijp en woonrijp maken van de ontwikkellocatie. Ook eventuele sloop- en opruimwerkzaamheden, bodemsanering en bijbehorende onderzoekskosten vallen hieronder. Deze kosten worden verhaald op de initiatiefnemer via de systematiek van het exploitatieplan of via de gronduitgifteprijs als de gemeente zelf bouwrijpe kavels uitgeeft.

Indien de gemeente kosten maakt aan de inrichting van het openbaar gebied die het gevolg zijn van de ontwikkeling, worden deze kosten verhaald op de initiatiefnemer.

Planschade

Indien een ruimtelijke ontwikkeling leidt tot een planologische verslechtering van de directe omgeving, zijn getroffen grondeigenaren gerechtigd planschade te claimen. Wettelijk is vastgelegd dat de planschade wordt geclaimd bij de gemeente, aangezien zij formeel de partij is die de planologische verandering effectueert.

Echter, wanneer de gemeente het planologisch kader wijzigt op verzoek van een initiatiefnemer die een ruimtelijke ontwikkeling beoogd waarvoor dit kader moet worden aangepast legt de gemeente de planschadevergoeding door aan de initiatiefnemer met een planschadeovereenkomst of een contractuele bepaling in de privaatrechtelijke overeenkomst die de gemeente met initiatiefnemer aangaat ten behoeve van de ruimtelijke ontwikkeling.

Vergoedingen in het kader van planschadeclaims legt de gemeente contractueel door aan de initiatiefnemer van de ruimtelijke ontwikkeling.

Bovenwijkse voorzieningen

Onder bovenwijkse voorzieningen worden investeringen in de openbare ruimte verstaan die buiten het exploitatiegebied plaatsvinden, maar wel (deels) veroorzaakt worden door de ontwikkeling van dit exploitatiegebied. Hierbij valt te denken aan infrastructurele aanpassingen, de aanleg van groen en recreatievoorzieningen, compensatie van verloren gegane waarden (bijvoorbeeld natuur) en kosten buiten het gebied ten gevolge van negatieve externe effecten uit het oogpunt van milieuhygiëne, externe veiligheid en volksgezondheid.

In 2011 is door de raad de beleidsnota Bovenwijkse Voorzieningen vastgesteld. Door wijzigingen in het BBV in 2016 was het niet meer mogelijk om een (niet onderbouwde) afdracht aan een reserve bovenwijkse voorziening vanuit een gemeentelijke grondexploitatie te doen. De reserve bovenwijkse voorzieningen die de gemeente had ingesteld is dan ook opgeheven. Deze middelen zijn toegevoegd aan de reserve infrastructuur. De Beleidsnota Bovenwijkse voorzieningen, maar ook de door het college vastgestelde Regeling reserve bovenwijkse voorzieningen en de Uitvoeringsnota Bovenwijkse voorzieningen kwamen daarmee te vervallen.

Desalniettemin kunnen kosten aan bovenwijkse voorzieningen naar rato van profijt, proportionaliteit en toerekenbaarheid op grond van de Wro worden verhaald op de particuliere initiatiefnemer van een ruimtelijke ontwikkeling. De gemeente past kostenverhaal aan bovenwijkse voorzieningen toe na vaststelling van de Mobiliteitsvisie door de raad.

De Mobiliteitsvisie zal maatregelen bevatten die een ruimtelijk en fysiek karakter hebben en die bovendien meer dan één wijk dienen. Naar verwachting wordt deze visie begin 2020 door de raad vastgesteld. Deze maatregelen komen conform de kostensoortenlijst van het Bro voor kostenverhaal in aanmerking. Deze bovenwijkse voorzieningen worden bij voorkeur voorzien van een investeringsraming en een onderbouwing waaruit het profijt, de proportionaliteit en toerekenbaarheid blijkt per gebied. Deze investeringsraming kan gezien worden als 2-jaarlijks vast te stellen Uitvoeringsnota Investeringsraming bovenwijkse voorzieningen door het college, zodat het kostenverhaal op de ruimtelijke ontwikkelingen geborgd is.

De (geraamde) investeringskosten van de bovenwijkse voorziening dienen aan de hand van een geschikte maatstaf naar rato te worden toegerekend aan de betreffende exploitatiegebieden en eventueel bestaand gebied.

De gemeente hanteert de volgende maatstaven voor de verschillende soorten bovenwijkse voorzieningen:

- Infrastructurele werken: toerekening op basis van verkeersgegevens waarbij het meest recente en relevante gemeentelijk verkeersmodel als basis dient voor de uit te voeren onderzoeken. De herkomst en bestemming van de gebruikers van nieuw aan te leggen infrastructuur bepaalt de mate waarin kosten verhaald kunnen worden.
- Aanleg groen en recreatievoorzieningen: toerekening op basis van woningaantallen of woningequivalenten afgezet tegen het totale verzorgingsgebied van de voorziening. Dit wordt per voorziening bepaald.

- Compensatie van verloren gegane waarden: toerekening op basis van woningaantallen of woningequivalenten afgezet tegen het totale verzorgingsgebied van de betreffende voorziening. Dit wordt per voorziening bepaald.
- Kosten ten gevolge van negatieve externe effecten: toerekening op basis van woningaantallen of woningequivalenten die profijt hebben van de voorziening.

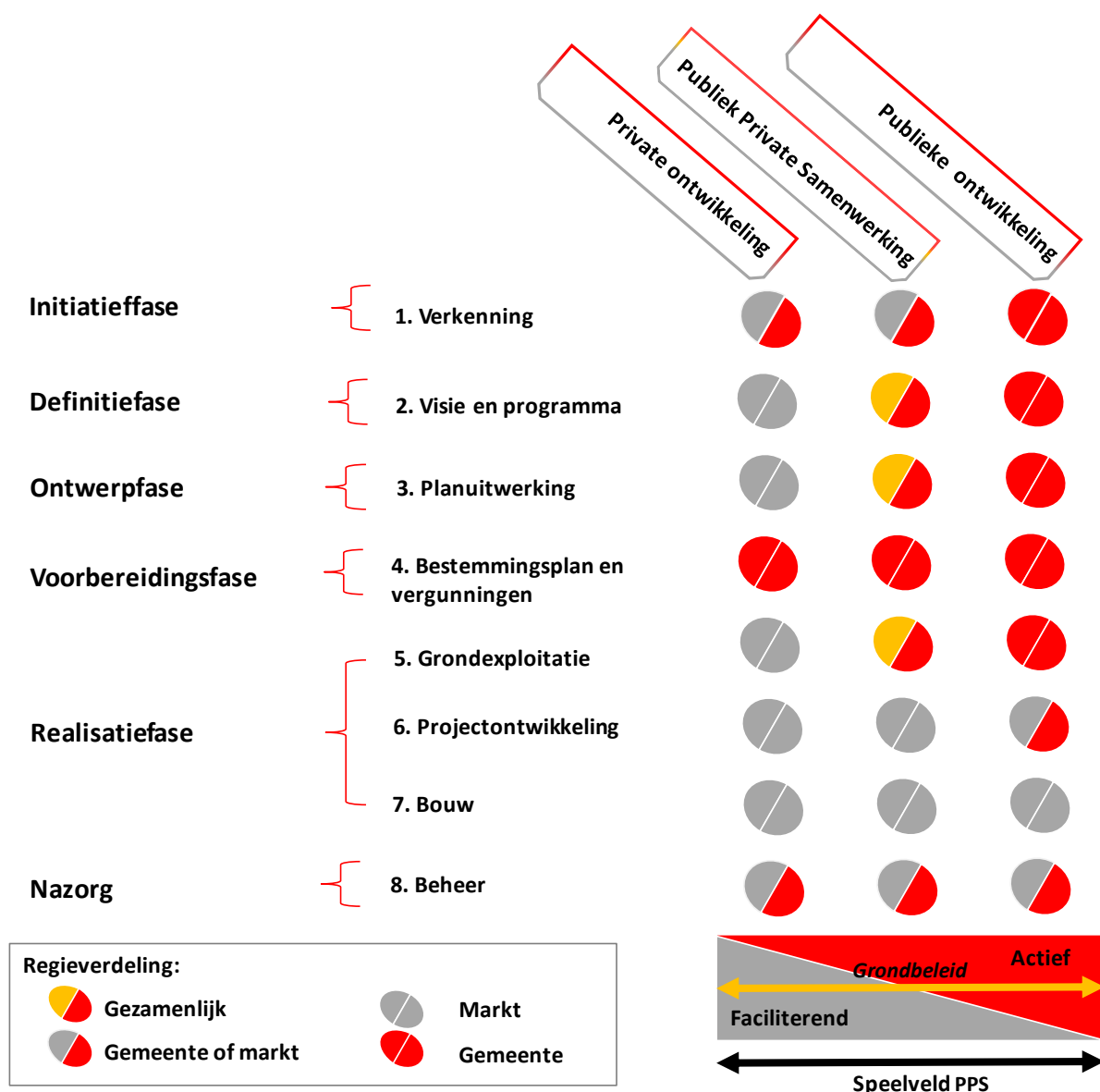
De bijdrage aan de bovenwijkse voorzieningen die op basis van deze maatstaf wordt berekend, wordt als onderdeel van de exploitatiebijdrage opgenomen in de anterieure overeenkomst met de exploitant of meegenomen in de opstelling van het exploitatieplan voor ruimtelijke ontwikkelingen die profijt hebben bij deze voorzieningen.

- **Kosten aan bovenwijkse voorzieningen worden naar rato van profijt, proportionaliteit en toerekenbaarheid verhaald op de initiatiefnemer**
- **De bestaande Beleidsnota bovenwijkse voorzieningen 2011, de uitvoeringsnota Bovenwijkse voorzieningen 2011 en de Regeling reserve bovenwijkse voorzieningen uit 2013 worden ingetrokken**
- **Iedere twee jaar wordt een Uitvoeringsnota Investerings bovenwijkse voorzieningen door het college vastgesteld**

4 Grondbeleid bij ruimtelijke ontwikkeling

Na het behandelen van de theoretische kant van het grondbeleid in de vorige hoofdstukken, gaat dit hoofdstuk in op de uitvoering van het grondbeleid. Welke fases zijn te herkennen en welke rol speelt de gemeente in deze fases. Op deze vragen wordt antwoord gegeven per hoofdvorm van het grondbeleid.

De keuze en vorm van samenwerking tussen gemeente en marktpartijen is veelal een direct en logisch gevolg van de grondpositie en de gewenste gemeentelijke sturing op de ruimtelijke ontwikkeling. Verder spelen ambtelijke capaciteit, complexiteit, investeringsbereidheid, (financiële) risico's en looptijd van de ruimtelijke ontwikkeling een belangrijke rol in de keuze van de ruimtelijke ontwikkelingsmodellen. Grofweg is onderscheid te maken in 3 modellen: publieke ontwikkeling, private ontwikkeling en publiek-private samenwerking. Voor elk model geldt dat gedurende het proces van de ruimtelijke ontwikkeling taken en verantwoordelijkheden bij de publieke of private partij liggen, dan wel gezamenlijk worden gedragen. In Figuur 5 is deze verdeling aangegeven aan de hand van de projectfasen van ruimtelijke ontwikkeling van de gemeente Gorinchem.



Figuur 5: Schematische weergave ruimtelijke ontwikkelingsmodellen

4.1 Publieke ontwikkeling

Bij publieke ontwikkeling voert de gemeente een actief grondbeleid door zelf de beoogde ruimtelijke ontwikkeling te realiseren. Hiertoe wordt door de raad een grondexploitatie geopend. Via dit beleid wordt initiërende sturing aan de ontwikkeling gegeven. Indien de keuze in de initiatieffase is gevallen op actief grondbeleid en het blijkt dat er een haalbare opdracht is op basis van de eerste (financiële) verkenningen kan de planontwikkeling van het gebied beginnen. Voor de voorbereidingskosten wordt jaarlijks in de begroting vanaf 2020 budget opgenomen.

Voor de voorbereidingskosten wordt vanaf 2020 jaarlijks in de begroting budget opgenomen. Mocht de publieke ontwikkeling resulteren in een grondexploitatie, worden de kosten ingebracht bij de desbetreffende grondexploitatie.

De eerstvolgende stap is het bepalen van de ruimtelijke strategie; wat wil de gemeente met het gebied (*definitiefase*). Vervolgens worden er diverse scenario's bedacht en uitgewerkt. In de scenario's wordt onder andere gekeken naar de gevolgen van bouwprogrammering, fasering, economische en maatschappelijke ontwikkelingen voor het plan (*ontwerpfase*). In de meeste gevallen noodzaakt de ruimtelijke ontwikkeling ook een wijziging van het bestemmingsplan. Met het in procedure brengen van deze wijziging, opent de raad een grondexploitatie. Daarnaast dient voor sloop en grond- en bouwwerkzaamheden een vergunning te worden verleend. Dit gebeurt in de *voorbereidingsfase* samen met het opstellen van de contractstukken om het project te starten.

Na de voorbereidingsfase kan er gestart worden met de *realisatiefase*. Onderdeel van de realisatiefase is de bouwgrond in exploitatie, beter bekend als grondexploitatie. Vanwege het belang van de grondexploitatie is een aantal kaders en toelichting per onderdeel van de grondexploitatie geformuleerd in de volgende sub paragrafen 4.1.1 tot en met 4.1.4.

4.1.1 Verwerving

Bij publieke ontwikkeling geeft de gemeente uitvoer aan de ruimtelijke ontwikkeling op gronden die zij in eigendom heeft, dan wel nog dient aan te kopen.

Uit de Gemeentewet vloeit voort dat het verwerven van gronden een bevoegdheid van het college is. De raad heeft als taak het budget hiervoor beschikbaar te stellen. Dit doet de raad door het vaststellen van de grondexploitatie. Binnen dit kader is het college bevoegd om transacties te sluiten. Om in onvoorziene gevallen in te kunnen spelen op de vastgoed- en grondmarkt en snel tot besluitvorming over te kunnen gaan, is het college onder voorwaarden bevoegd om onherroepelijke aankopen te doen van grond en eventuele opstallen tegen taxatiewaarde met een plafond van € 3 miljoen. Dit bedrag is inclusief alle bijkomende en gerelateerde kosten. De aankopen moeten een gemeentelijk doel dienen dat is omschreven in de Woon- en transformatievisie, Mobiliteitsvisie, of op andere wijze in beleid is verankerd. Het college legt achteraf financiële en inhoudelijke verantwoording af via een raadsinformatiebrief, uiterlijk binnen 2 weken nadat eventuele geheimhouding rondom de aankoop niet meer van toepassing is. Tevens zal het college in de raadsinformatiebrief om financiële dekking verzoeken van de onvoorziene aankoop.

Daarnaast is het college bevoegd tot de aankoop van gronden en panden waarop het voorkeursrecht op basis van de Wet voorkeursrecht (Wvg) gevestigd is. De raad wordt van alle verwervingen na het collegebesluit in kennis gesteld.

- **Het college is bevoegd om transacties te sluiten die vallen binnen de door de raad vastgestelde grondexploitatie**
- **Het college heeft de bevoegdheid tot het doen van onvoorziene grondaankopen, inclusief de bijkomende kosten, onder de volgende voorwaarden:**
 - I. Het college heeft goedkeuring tot een bedrag van € 3.000.000;**
 - II. De aankoop moet passen binnen visie en beleid van de gemeente; en**
 - III. Het college legt achteraf financiële en inhoudelijke verantwoording af aan de raad en verzoekt financiële dekking voor de onvoorziene aankoop.**
 - IV. Genoemde verantwoording doet het college middels een raadsinformatiebrief en vindt plaats binnen 2 weken na het vervullen van ontbindende voorwaarden/ toezeggingen die verband houden met geheimhouding rondom de aankoop.**
- **Het college is bevoegd om onherroepelijke transacties te sluiten met eigenaren van onroerende zaken waarop het voorkeursrecht is gevestigd binnen het kader van de grondexploitatie of binnen de bevoegdheid tot het doen van onvoorziene grondaankopen**

4.1.2 Tijdelijk beheer

In veel voorkomende gevallen, bijvoorbeeld bij strategische aankopen, verwerft de gemeente niet alleen gronden, maar ook opstallen die tijdelijk beheerd moeten worden. Zeker bij een strategische aankoop kan een lange tijd verstrijken voordat het plan wordt gerealiseerd. Aan het beheer van eigendommen zijn kosten verbonden die worden gemaakt in het kader van de grondexploitatie. Vanuit deze optiek bezien ligt het voor de hand dat deze kosten toerekenbaar zijn aan de grondexploitatie. Het beheer van eigendommen impliceert het beheersen van kosten en optimaliseren van opbrengsten door bijvoorbeeld het verhuren of verpachten van de gronden en opstallen.

Het is daarom van belang deze netto kosten zo laag mogelijk te houden zonder dat dit de omgeving schaadt. Dit vraagt om een aanpak, waarvoor het college de uitgangspunten vaststelt.

Voor het tijdelijk beheer van eigendommen die zijn aangekocht in het kader van het voeren van grondbeleid, stelt het college uitgangspunten vast voor:

- **de mogelijkheden van tijdelijk en experimenteel gebruik;**
- **de termijn van beschikbaarheid; en**
- **de risico's die aan het beheer en gebruik verbonden zijn.**

4.1.3 Bouw- en woonrijp maken

Na verwerving van de gronden, dienen deze bouw- en woonrijp gemaakt te worden. Bouwrijp maken is het geschikt maken van gronden voor de inrichting van de openbare ruimte en de realisatie van opstallen. Hierna kan de openbare ruimte (verharding, groen, water, speelvoorzieningen etc.) ingericht worden (woonrijp maken). In dit proces ligt de nadruk op de kostenbeheersing. Met name door de exploitatiegebieden gefaseerd te ontwikkelen, wordt ervoor gezorgd dat de kosten zo minimaal mogelijk voor de baten uitlopen. De planeconoom dient de budgetaanvragen die vanuit de vakafdelingen komen te toetsen aan de grondexploitatie en met de projectleider te sturen op beheersing van de kosten.

Als het gebied woonrijp is gemaakt begint de *nazorgfase*. Gedurende een halfjaar tot één jaar blijft de openbare ruimte in de grondexploitatie. Inboet en herstraten kan aan de orde zijn als gevolg van de nieuwe ontwikkeling.

Na het afsluiten van de grondexploitatie wordt de openbare ruimte onderdeel van het regulier beheer. Voor het onderhoud en beheer van het gebied zijn de reguliere onderhoudsbudgetten bedoeld.

4.1.4 Uitgifte

Eenmaal bouwrijp kunnen gronden worden uitgegeven. Dit kan onder andere door de grond te verkopen of in erfpacht uit te geven. Verkoop kan onderhands of openbaar. Bij onderhandse verkoop worden onderhandelingen gevoerd met een partij die de grond bij overeenstemming koopt. Bij openbare verkoop kunnen alle in aanmerking komende partijen een bod doen op de grond, waarna de grond verkocht wordt aan meestal de hoogste bieder. In beide gevallen dient de verkoopprijs marktconform te zijn, anders bestaat het risico op ongeoorloofde staatssteun.

Om te voorkomen dat ontwikkelingen per definitie worden gegund aan bekende partijen worden ontwikkelingen primair openbaar aanbesteed conform de aanbestedingswet. Bij burgerinitiatieven wordt veelal onderhands aanbesteed tegen taxatiewaarde.

- **Bouwrijpe grond wordt primair openbaar verkocht conform de aanbestedingswet**
- **Ontwikkelingen voor burgerinitiatieven worden onderhands aanbesteed tegen taxatiewaarde**

Erfpacht

Uitgifte van gronden in erfpacht is een mogelijkheid die kan worden toegepast om tegemoet te komen aan de financieringsproblemen van potentiële kopers. Bij erfpacht behoudt de gemeente het eigendom van de grond. De erfpachter betaalt een jaarlijkse vergoeding (canon) voor rente en bijkomende kosten. Om erfpacht ook in Gorinchem mogelijk te maken heeft de raad in 2009 besloten een erfpachtregeling voor bouwgrond van nieuwbouwwoningen in Gorinchem in werking te stellen. Dezelfde erfpachtregeling wordt voor bedrijven gebruikt. Jaarlijks stelt het college (de rekenmethodiek van) het canonpercentage vast. Dit wordt in de Nota Grondprijzen meegenomen.

In de huidige economische tijd is er geen noodzaak meer tot het aanbieden van erfpacht als uitgiftemogelijkheid. Om deze reden wordt verkoop geprefereerd, tenzij de gemeente regie wenst te houden over de desbetreffende grond.

- **Erfpacht wordt niet actief als mogelijke uitgiftedevorm aangeboden**
- **Bestaande erfpachtcontracten worden waar mogelijk beëindigd en gronden worden verkocht, tenzij de gemeente de regie wenst te houden over deze grond**
- **De canon wordt jaarlijks in de Nota Grondprijzen ter besluitvorming aan het college voorgelegd**

Grondprijsbeleid

Bij de uitgifte van bouwgrond zijn de grondprijzen van essentieel belang. Het uitgangspunt is een eenduidig en transparant grondprijsstelsel.

Een dergelijk stelsel gaat uit van een marktconforme grondprijs, die bij een bestemming past, en waarbij ook flexibel kan worden ingespeeld op uitzonderlijke situaties. Voor de vaststelling van de grondprijzen wordt een functieafhankelijke methodiek gehanteerd.

Verder is de grondprijs in hoge mate afhankelijk van de locatie zoals de nabijheid van voorzieningen. Bij bedrijvigheid spelen factoren als zichtbaarheid en verkeersontsluiting een aanvullende rol. Per gebruiksfunctie is dit vertaald in de volgende uitgangspunten. Meer toelichting is gegeven in de Nota Grondprijzen.

Type gebruiksfunctie	Prijsmethodiek
Sociale woningbouw	Grondprijs per kavel of gestapelde eenheid
Vrije sector woningbouw - projectmatig	Residuele grondwaarde ³
Vrije sector woningbouw - zelfrealisatie	Grondprijs per m ²
Kantoren en bedrijven	Comparatief per m ² grond of bruto vloeroppervlak (bvo) ⁴
Voorzieningen algemeen belang	Grondprijs per m ²
Overige voorzieningen	Comparatief per m ² bvo

Tabel 3: Grondprijzen rekenmethodieken

4.2 Private ontwikkeling

Bij private ontwikkeling zijn of komen de gronden in eigendom van de particuliere initiatiefnemer waardoor de gemeente, afhankelijk van de urgentie het gebied te ontwikkelen, een actief faciliterende of passieve rol zal aannemen. In de faciliterende rol stuurt de gemeente vooral voor de start van het project in de *initiatieffase* en in de *nazorgfase*.

Bij faciliterend grondbeleid worden particuliere initiatieven beoordeeld en (als het past binnen het beleid) mogelijk gemaakt. De gemeente toetst bijvoorbeeld plannen voor de bouw van één of enkele woningen. Zij maakt hiervoor kosten die de gemeente onder voorwaarden kan en soms wettelijk moet verhalen. De kosten betreffen de plankosten, maar soms ook uitvoeringskosten bij de aanleg van openbaar gebied of kosten van bovenwijkse voorzieningen.

Bij voorkeur wordt voor particuliere initiatieven een anterieure overeenkomst gesloten. Mocht er niet minnelijk tot overeenstemming worden gekomen over de voorwaarden van een dergelijke overeenkomst, dan rest de gemeente de inzet van het publiekrechtelijke exploitatieplan.

4.2.1 Proces beoordelen plan

Een particulier initiatief wordt getoetst aan het gemeentelijk beleid. De toetsing vindt in ieder geval plaats op het gebied van de Woon- en transformatievisie, parkeren/verkeer/ontsluiting, stedenbouwkundig/beeldkwaliteit/welstand, vormgeving en inrichting openbaar gebied, planschade en gevolgen voor (kostenverhaal van) bovenwijkse voorzieningen.

De initiatiefnemer past zijn plan al dan niet aan en stelt – indien een bestemmingsplan nodig is – een bestemmingplan op. Dit bestemmingsplan dient vervolgens vastgesteld te worden door de raad. Het plan en de afspraken rondom kostenverhaal zijn de basis voor een anterieure overeenkomst. Hierbij wordt het planschaderisico neergelegd bij de initiatiefnemer. Verder bevat de anterieure overeenkomst werkafspraken waaraan een plan wordt getoetst, welke termijnen er gelden en wat er wordt verwacht van de initiatiefnemer. Na het sluiten van een overeenkomst kan het plan in (planologische) procedure gaan.

³ Residuele grondwaarde methode is het verschil tussen de totale opbrengstwaarde van de (te realiseren) opstal minus de stichtingskosten van de opstal. Het residu is de grondprijs.

⁴ Comparatieve methode is een vergelijk met gerealiseerde transacties van omliggende of vergelijkbare objecten.

Bij voorkeur wordt een anterieure overeenkomst gesloten met een particuliere initiatiefnemer. Bij geen overeenstemming wordt een exploitatieplan vastgesteld.

4.2.2 Aanleg openbaar gebied

Als door een particulier initiatief de bestaande openbare ruimte moet worden aangepast, of nieuwe openbare ruimte wordt gerealiseerd (bijvoorbeeld openbare parkeerplaatsen), dan heeft de gemeente een rol in het beoordelen van de inrichtingsplannen. De gemeente geeft vooraf kwaliteitseisen mee waaraan de inrichting moet voldoen. Als de aanleg in opdracht van de gemeente plaatsvindt worden de kosten van de aanleg van de openbare ruimte verhaald op de initiatiefnemer. Indien de initiatiefnemer de aanlegwerkzaamheden zelf uitvoert, dan vindt hierover geen kostenverhaal plaats.

Per project wordt de rol van de gemeente in de aanleg van openbare ruimte beoordeeld.

4.3 Publiek Private Samenwerking

De derde vorm van ruimtelijke ontwikkeling is PPS. De wijze waarop de gemeente regie houdt op deze samenwerkingsvorm (en dus op de grondexploitatie) wordt vastgesteld in een samenwerkingsovereenkomst (SOK) tussen de deelnemende partijen en/of een oprichtingsakte van een juridische entiteit (VOF, CV/BV). Essentieel is dat de SOK voldoende mogelijkheden tot sturing, controle en verantwoording vastlegt. In deze overweging moet worden meegenomen hoe de gemeentelijke positie zich verhoudt tot die van de marktpartij. Bij ruimtelijke ontwikkeling onder een verkenning van de PPS zal de gemeente vaak in de *initiatieffase* regie voeren, omdat het een plan heeft voor de ontwikkeling van een gebied, waarbij geïnventariseerd wordt of er marktinteresse is en met welke partijen samengewerkt kan worden. Met de partner wordt gezamenlijk een visie en programma opgesteld (*definitiefase*), waarna gemeente en marktpartij gezamenlijk de verantwoording voor de *ontwerpfase* op zich nemen. Bij wijzigingen of afwijkingen van de geldende ruimtelijke plannen is de gemeente aan zet in de *voorbereidingsfase* bij de beoordeling hiervan. Verder zal de gemeente veelal in de projectontwikkelingsfase de regie uitbesteden aan de samenwerkingspartner, echter het blijft een gezamenlijke verantwoording. De grondexploitatie wordt gezamenlijk gevoerd waardoor verantwoording en risico wordt gedeeld. De resterende fases van de ontwikkeling worden uitgevoerd en gemanaged door de samenwerkingspartner en bij overdracht van het openbaar gebied aan het einde van de PPS, zal de gemeente dit onderhouden (*nazorgfase*).

- **Per ontwikkeling vindt de afweging plaats voor een contractuele en/of juridische samenwerking**
- **Het aangaan van de samenwerkingsovereenkomst is een bevoegdheid van het college**
- **De raad wordt achteraf geïnformeerd over de afspraken in de samenwerking**

4.4 Taakverdeling gemeentebestuur

De rol- en taakverdeling van het gemeentebestuur gedurende ruimtelijke ontwikkeling is als volgt gestructureerd.

Fase	Wat	Wanneer	Raad (kaderstellend)	College (uitvoerend)
Initiatief	Vaststelling grondbeleid	Project	Vaststellen vorm grondbeleid (boven de drempel ⁵)	Vaststellen vorm grondbeleid (onder de drempel)
	Aangaan overeenkomsten	Continu		Sluiten (samenwerkings)-overeenkomsten
	Samenwerking met derden	Project	Besluit tot deelneming in een privaatrechtelijke rechtspersoon ⁶	Besluit tot deelneming in een privaatrechtelijke rechtspersoon
Definitie	Visie	Project	Vaststellen (structuur/omgevings)visie	
Ontwerp	Stedenbouwkundig programma van eisen	Project		Vaststellen stedenbouwkundig programma van eisen
	Stedenbouwkundig raamwerk	Project	Vaststellen en wijzigen kaderdocument	
Voorbereiding	Beeldkwaliteitsplan	Continu	Vaststellen en wijzigen beeldkwaliteitsplan	Opstellen beeldkwaliteitsplan
	Bestemmingsplan	Continu	Vaststellen en wijzigen bestemmingsplan/ omgevingsplan	Opstellen bestemmingsplan/ omgevingsplan
	Vaststelling grondexploitatie	Project	Vaststellen definitieve grondexploitatie op basis van vastgestelde ruimtelijke kaders	Grondexploitatie ten uitvoer brengen
Realisatie	Verwerving	Continu	<ul style="list-style-type: none"> (Definitief) vestigen van Wet voorkeursrecht gemeenten Voorstellen en besluit tot verzoek onteigening Vaststellen onteigeningsbesluit Vaststellen dekking bij onvoorziene grondaankopen 	<ul style="list-style-type: none"> Koopovereenkomsten sluiten Vaststellen van een verwervingsstrategie (Voorlopig) vestigen voorkeursrecht gemeenten (voorbescherming) Voorbereiden onteigening Onvoorziene grondaankopen tot € 3 miljoen, inclusief alle bijkomende kosten
Realisatie	Beheer vastgoed en gronden	Continu	<ul style="list-style-type: none"> Kaders in voorbereidingsfase vastgesteld bij de grondexploitatie 	<ul style="list-style-type: none"> Verhuur gronden Verpachten gronden Tijdelijk beheer
	Bouw- en woonrijp maken	Continu	<ul style="list-style-type: none"> Kaders in voorbereidingsfase vastgesteld bij de grondexploitatie 	<ul style="list-style-type: none"> Aanbesteding houden Gunnen van opdrachten Vaststellen aanbestedingskaders
	Uitgifte	Continu	<ul style="list-style-type: none"> Kaders in voorbereidingsfase vastgesteld bij de grondexploitatie 	<ul style="list-style-type: none"> Vaststellen algemene verkoopvoorwaarden voor verkoop en uitgifte Uitgiftecontracten Keuze selectiemethode

Tabel 4: Rol- taakverdeling gemeentebestuur bij ruimtelijke ontwikkeling

⁵ Drempel bevat de volgende twee voorwaarden: vanaf 0,5 ha. plangebied en vanaf 10 woningen.

⁶ Conform artikel 160 lid 2 Gemeentewet: Indien de samenwerking in het bijzonder aangewezen moet worden geacht voor de behartiging van het daarmee te dienen openbaar belang.

5 Grote binnenstedelijke transformatie

In de Woon- en transformatievisie van de gemeente Gorinchem zijn twee binnenstedelijke transformatiegebieden, de zogeheten ‘vleugels van de stad’, aangewezen om invulling te geven aan de gemeentelijke groeiambitie. Naar verwachting zal een omgevingsvisie worden opgesteld voor deze vleugels. De komende periode zal het accent van het grondbeleid gaan verschuiven naar het activeren dan wel faciliteren van deze ruimtelijke ontwikkelingen. Te meer omdat, met uitzondering van de grondexploitatie bedrijventerrein Grootte Haar, de huidige nog lopende gemeentelijke grondexploitaties naar verwachting binnen enkele jaren worden afgesloten. Evenmin beschikt de gemeente over nieuwe ‘warme’ grondposities om te activeren om een omvangrijke ruimtelijke ontwikkeling op te initiëren en realiseren. Daarbij is de gemeente gezien het beperken van financieel risico en de continuering van eerder grondbeleid terughoudend in het verwerven van nieuwe posities.

In dat kader wordt in dit hoofdstuk nader stilgestaan bij de voorliggende uitdaging van grote binnenstedelijke gebiedstransformatie en de relatie met het gemeentelijk grondbeleid. Het grondbeleid zal hier situationeel zijn. In het ene geval volstaat wellicht een faciliterende rol van de gemeente, in het andere geval zal een meer actieve grondpolitiek worden gevoerd. Hierbij is een hoge mate van versnipperd eigendom in de transformatiegebieden een complicerende factor. Het programma Stedelijke Transformatie⁷ onderscheidt een viertal ontwikkelstrategieën die kunnen worden gevolgd. Elke strategie kent zijn eigen toepassing van gemeentelijk grondbeleid, heeft effect op de ruimtelijke ontwikkeling en beïnvloedt het gemeentelijk risicoprofiel. Deze strategieën worden nader toegelicht in paragraaf 5.1.

Naast de grote binnenstedelijke transformatiegebieden, kan de gemeente ook invulling geven aan haar gemeentelijke ambities door bestaande panden te herbestemmen van bijvoorbeeld bedrijvenbestemming naar woonbestemming. Dit kan bijvoorbeeld gaan om schoollocaties in bezit van de gemeente of gronden in eigendom bij een particulier. De gemeente zal per geval oordelen of zij haar positie wil herbestemmen of verkopen. Verder zal het binnenkomende initiatieven voor transformatie beoordelen in lijn met het afwegingskader in paragraaf 2.2.

5.1 Vier strategieën

De vier ontwikkelstrategieën: plotontwikkeling, organische ontwikkeling, developing apart together (DAT) en samenvoeging van eigendom hebben elk hun specifieke kenmerken en voor- en nadelen (‘Bijlage 4: Binnenstedelijke transformatie en versnipperd eigendom’). Samengevat komt het erop neer dat de strategieën verschillen in de mate van samenwerking, de mate van sturing, de hoogte van investeringen (in het bijzonder grondaankopen) en daarmee resulterend in het type te hanteren grondbeleid. In Tabel 5 is dit weergegeven.

Strategie Kenmerk	Plotontwikkeling	Organische ontwikkeling	DAT	Samenvoeging van eigendom
Samenwerking	Geen	Geen tot gering	Redelijke mate	Maximaal
Sturing	Geen tot gering	Gering	Redelijke mate	Maximaal
Investeringen	Laag	Laag tot beperkt	Beperkt	Hoog
Grondbeleid	Faciliterend	Faciliterend tot actief faciliterend	Actief faciliterend	Actief

Tabel 5: Ontwikkelstrategieën voor binnenstedelijke transformatie op schaal van samenwerking, sturing en investeringen

⁷ In het programma Stedelijke Transformatie bundelen gemeenten, marktpartijen, kennisinstellingen en andere betrokkenen de krachten om binnenstedelijke transformaties te versnellen en op te schalen. Het programma wordt gefinancierd door het ministerie van BZK, G40, G4, Neprom, Bouwend Nederland, IPO, VNG en IVBN. De uitvoering van het programma ligt bij Platform31. De TU Delft zorgt voor onderzoek en de verankering in Onderwijs.

Afhankelijk van de urgentie voor de binnenstedelijke gebiedstransformatie, de investeringsbereidheid en de behoefte te sturen op kwaliteit, fasering en tempo van de ruimtelijke ontwikkeling, zoekt de gemeente de benodigde vorm van samenwerking met marktpartijen/grondeigenaren in het transformatiegebied en stemt daar haar grondbeleid op af. Indien een hoge mate van sturing gewenst is, betekent dit tegelijkertijd dat de gemeente hoge (voor)investeringen moet doen. Het betreft dan grondaankopen, maar ook het opzetten van een (tijdelijke) organisatiestructuur en het adequaat bemensen van de organisatie. Mogelijk haalt de gemeente ook (een groot deel van) het ontwikkelrisico naar zich toe. Omgekeerd betekent het dus ook dat indien de investeringsbereidheid er niet is, de gemeente moet accepteren dat de invloed op de plankwaliteit en het tempo van (her)ontwikkelen beperkt is. Het financiële risico beperkt zich dan tot de gemeentelijke (planologische) kaderstelling en mogelijk maatschappelijke investeringen, dat in het geval van infrastructurele ingrepen voor een verbetering van de mobiliteit overigens nog steeds substantieel kan zijn.

Genoemde overwegingen zijn ter ondersteuning van het doorlopen van het afwegingskader grondbeleid op het moment dat een mogelijkheid zich voordoet binnen de opgave van binnenstedelijke transformatie en een keuze voor inzet van instrumentaria van grondbeleid aan de orde is. Ongeacht de te volgen ontwikkelstrategie en de inzet van het grondbeleid moeten de eigenaren in de transformatiegebieden op enigerlei wijze worden geactiveerd om draagvlak te verkrijgen voor de beoogde (her)ontwikkeling. Van belang is dat de eigenaren vanaf het begin te betrekken, respect te hebben voor hun belangen en hen voor het transformatiegebied een helder (en wervend) toekomstperspectief te tonen. Daarbij dient elke eigenaar zorgvuldig te worden benaderd en rechtvaardig en gelijk te worden behandeld.

6 Grondbeleid financieel

Naast de rol van het gemeentebestuur bij ruimtelijke ontwikkeling, is het gemeentebestuur ook betrokken bij financieel beleid en verslaggeving van grondbeleid. Het gaat hier met name om grondexploitaties, winstneming, voorzieningen en weerstandsvermogen.

6.1 Financieel beleid en verslaggeving grondexploitaties

Het financieel beleid is het vertrekpunt voor het opstellen en actualiseren van grondexploitaties. In Tabel 6 is een verdeling gegeven van de taken en bevoegdheden tussen raad en college met betrekking tot het grondbeleid en de uitvoering daarvan.

Wat	Wanneer	Raad (kaderstellend)	College (uitvoerend)
Nota Grondbeleid	1x per raadsperiode	Vaststellen kaders grondbeleid	Aanbieden Nota Grondbeleid ter behandeling
Uitvoeringsnota Grondprijzen	Jaarlijks	Ontvangt informatie over nieuwe grondprijzen	Vaststellen Uitvoeringsnota Grondprijzen
Uitvoeringsnota Parameters	Jaarlijks	Wordt ter kennisname voorgelegd aan de raad	Vaststellen Uitvoeringsnota Parameters
Grondexploitatie	Jaarlijks bij jaarrekening	Vaststellen grondexploitatie	Vaststellen jaarlijkse herziening
Tussentijdse (financiële) afwijking grondexploitaties	Incidenteel	Vaststellen planinhoudelijke wijzigingen, dan wel autonome wijzigingen met materiële financiële gevolgen voor de grondexploitatie	

Tabel 6: Taakverdeling gemeentebestuur met betrekking tot het grondbeleid

De raad controleert en toetst periodiek in hoeverre de uitvoering van het grondbeleid door het college binnen de wettelijke en door de raad vastgestelde kaders plaatsvindt. De financiële gevolgen van het uitvoerende grondbeleid hebben een relatie met en invloed op de gemeentelijke begroting. Dit is in de verschillende documenten van de Planning & Control (P&C) -cyclus opgenomen. De gemeente kent de volgende producten van de P&C-cyclus, dan wel rapportagemomenten, in relatie tot het grondbeleid, welke door de raad worden vastgesteld:

Product	Essentie	Positie	Relatie grondbeleid	Relevante onderdelen m.b.t. het grondbeleid
Meerjaren Programma Grondexploitaties (MPG)⁸	Verantwoording gemeentelijke grondexploitaties op het gebied van wijzigingen, risico's, winst en verlies.	Terugkijkend en vooruitkijkend	Zicht op gemeentelijk eigendom binnen grondexploitaties en nog te hanteren grondbeleid.	Keuze in grondbeleid per project leidt tot verantwoording in het MPG.
Perspectiefnota	Vaststellen uitgangspunten begroting.	Vooruitkijkend	Rente grondexploitatie (grex) vaststellen.	Indien noodzakelijk.

⁸ De raad stelt budgetten beschikbaar voor de uitvoering van de grondexploitatiebegroting. Deze worden vastgelegd in de begroting. Met de vaststelling van de begroting stelt de raad daarmee ook de komende jaarschijf van de grondexploitaties vast. De overige onderdelen van het MPG worden aangeboden aan de raad.

Begroting	Kaders voor het te voeren beleid, zowel kwalitatief als kwantitatief.	Vooruitkijkend	Meerjarig perspectief van de grex.	Paragraaf grondbeleid, Paragraaf weerstandsvermogen
Tussentijdse rapportage (TURAP)	Constateren van afwijkingen ten opzichte van de begroting van het lopende boekjaar en meerjarenbegroting.	Actualiserend en vooruitkijkend	Constateren financiële afwijkingen ten opzichte van vastgestelde grexen (bij de jaarrekening) en beleidsuitgangspunt.	Paragraaf grondbeleid Paragraaf weerstandsvermogen
Jaarrekening	Verantwoording afleggen over het afgelopen jaar.	Terugkijkend	Boekwaardes en herziene grexen. Winst en verlies bepalen.	Paragraaf grondbeleid Programmaverslag; MPG ⁹
Tussentijdse financiële afwijkingen grexen	Conform de financiële verordening en BBV	Vooruitkijkend	Constateren van financiële afwijkingen buiten de reguliere rapportage.	Incidenteel

Tabel 7: P&C-documenten/rapportagemomenten in relatie tot het grondbeleid vastgesteld door de raad

6.2 Voorzieningen, winstneming en reserve

Als de grondexploitatie een nadelig saldo kent, moet ter hoogte van dit nadelige saldo een voorziening worden gevormd. Deze voorzieningen worden jaarlijks vastgesteld door de raad bij de jaarrekening. Indien een grondexploitatie een voordelig saldo kent, dan wordt op het moment van winstneming bepaald wat er met het resultaat wordt gedaan. Conform het besluit over de Perspectiefnota 2020 worden positieve resultaten (in beginsel) toegevoegd aan de reserve infrastructuur. De richtlijnen voor winstneming zijn in het BBV omschreven.

6.3 Weerstandsvermogen

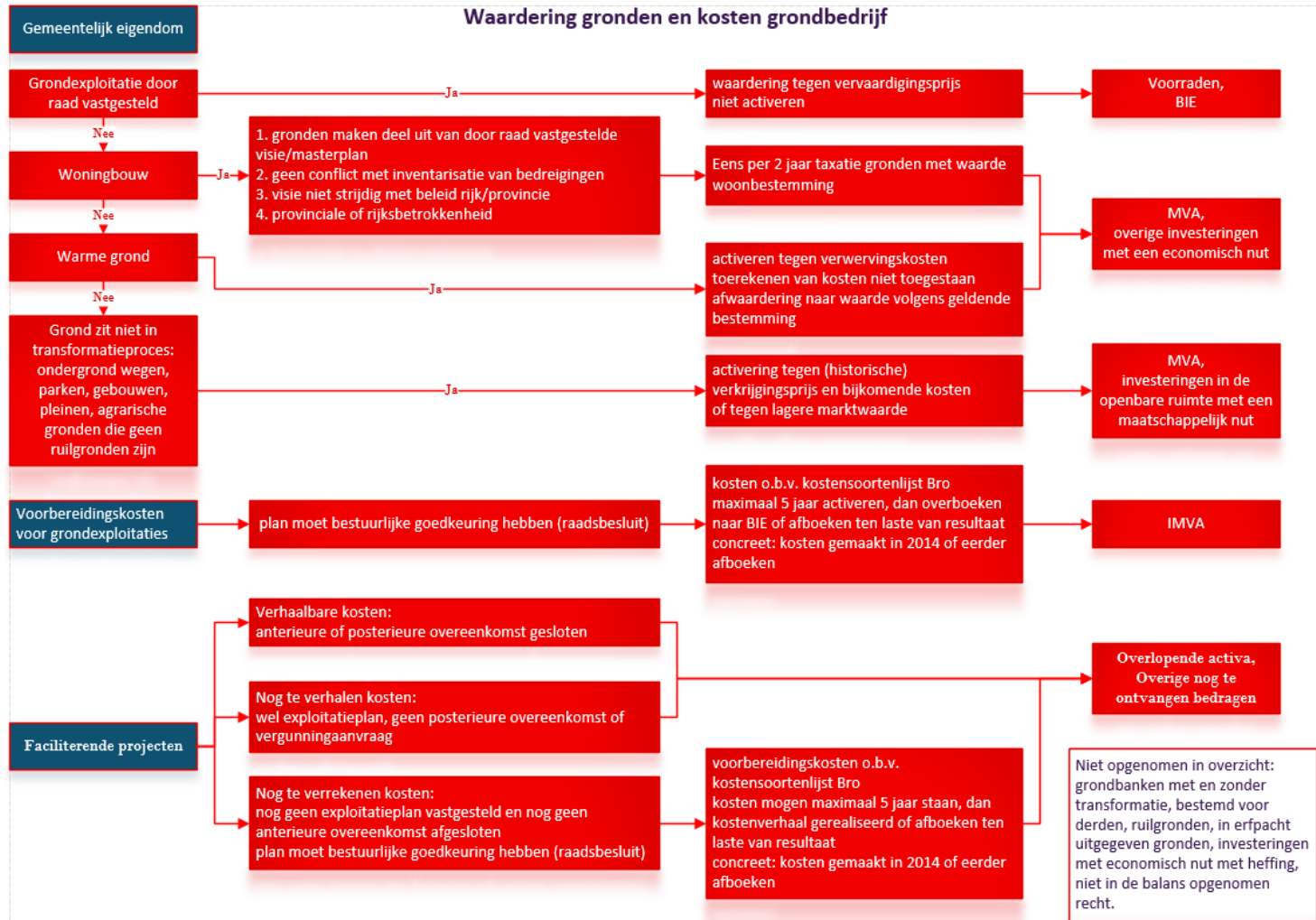
Zoals in paragraaf 6.2 is beschreven wordt een nadelig saldo van een grondexploitatie afgedekt middels een te vormen voorziening. Hiermee worden de planspecifieke risico's voor een groot gedeelte afgedekt. Maar grondexploitaties blijven gevoelig voor onzekerheden. Daarom wordt per grondexploitatie bij de jaarlijkse herziening een risicoanalyse uitgevoerd ('Bijlage 5: Risicoanalyse en -management'). Risico's worden per project inzichtelijk gemaakt en conform de Nota Reserves, Voorzieningen en Weerstandsvermogen benoemd, gekwantificeerd en opgenomen in het weerstandsvermogen. De cijfermatige onderbouwing van het weerstandsvermogen vindt zijn weerslag in de paragraaf Weerstandsvermogen van de begroting en de jaarstukken.

In de geprognosticeerde resultaten van de grondexploitaties zijn de risico's met een grote kans van optreden verwerkt en afgedekt binnen de voorziening. De overige risico's zijn per plan benoemd, financieel vertaald en gekoppeld aan een kans van optreden. Voor deze laatste risico's wordt een gewogen bedrag in het weerstandsvermogen aangehouden.

Risicoanalyse en -management maken onderdeel uit van het projectmatig werken. Het grondbeleid beperkt zich tot het kwantificeren van de risico's en het treffen van maatregelen om de risico's te dekken middels een uniforme risicoparagraaf bij elke grondexploitatie.

⁹ Naast de MPG bestaat het boekwerk uit 'Bijlagen grondexploitatie'. Deze bijlagen worden vastgesteld door het college van burgemeester en wethouders en ter besluitvorming van de raad ter inzage gelegd bij de griffie vanwege de vertrouwelijkheid van de documenten.

Bijlage 1: Balans en waarderen



Bijlage 2: Wettelijke en ruimtelijke kaders grondbeleid

Het grondbeleid in de gemeente wordt niet alleen beïnvloed door de (ontwikkelingen in de) gemeente zelf, maar ook door de ontwikkelingen en regelgeving op het niveau van de rijksoverheid, de provincie en (regionale) samenwerkingsverbanden waaraan de gemeente deelneemt. In deze bijlage zijn de belangrijkste wettelijke en ruimtelijke kaders in relatie tot het grondbeleid opgenomen.

Europese kaders

Bij het aangaan van een PPS of andere vormen van een samenwerking, het verlenen van financiële bijdragen aan projecten of participatie door overheden in ontwikkelingsmaatschappijen, moeten Europese regels op het gebied van aanbesteding, staatsteun en mededinging in acht worden genomen.

Staatsteunregels

Het verlenen van staatssteun aan individuele bedrijven is in principe niet toegestaan. Dit betekent onder meer dat marktconforme transactiepreizen moeten worden gehanteerd, zowel bij het aankopen van eigendommen door de gemeente, als bij het verkopen van (bouwrijpe) grond. Om het vermoeden van staatssteun te voorkomen (en om daarmee marktconforme prijzen te hanteren) zijn er twee mogelijkheden:

1. de aan- en verkoop van grond en vastgoed verloopt via een concurrerende, transparante, niet-discriminerende en onvoorwaardelijke inschrijvingsprocedure. Het enige relevante criterium voor de selectie van de koper is de hoogste prijs; of
2. in het geval van de verkoop van gronden wordt een taxatie uitgevoerd door een onafhankelijke deskundige vóór de aanvang van de onderhandelingen om de marktwaarde te bepalen op grond van algemeen aanvaarde marktindicaties en taxatiecriteria.

In het proces van grondexploitatie, en daarmee ook in de kosten, dient rekening gehouden te worden met het opstellen van een inschrijvingsprocedure, dan wel het laten uitvoeren van een taxatie.

Nationale kaders

Besluit algemene regels ruimtelijke ordening

Het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (Barro) bevestigt in juridische zin de kaderstellende uitspraken uit het SVIR. Het gaat onder meer om nationale belangen als Rijksvaarwegen, Defensie, Ecologische hoofdstructuur, Erfgoederen van uitzonderlijke universele waarde, Hoofdwegen en hoofdspoorwegen, Elektriciteitsvoorziening, Buisleidingen van nationaal belang voor vervoer van gevaarlijke stoffen en Primaire waterkeringen.

Slechts daar waar een directe doorwerking niet mogelijk is, bij de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) en bij de Erfgoederen van uitzonderlijke universele waarde, is gekozen voor indirecte doorwerking via provinciaal medebewind. Ten aanzien van de begrenzing van de EHS is bepaald dat niet het rijk, maar de provincies die grenzen bepalen.

Door de nationale belangen vooraf in bestemmingsplannen te borgen, wordt met het Barro bijgedragen aan versnelling van de besluitvorming bij ruimtelijke ontwikkelingen en vermindering van de bestuurlijke drukte.

Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten

De Gemeentewet en de Provinciewet schrijven voor dat elke gemeente en elke provincie jaarlijks begrotings- en verantwoordingsstukken moet opstellen. Het BBV bevat de regelgeving daarvoor.

Artikel 9 van het BBV schrijft voor dat in de begroting in afzonderlijke paragrafen de beleidslijnen worden vastgelegd met betrekking tot relevante beheersmatige aspecten, alsmede tot de lokale heffingen. Er wordt een opsomming gegeven van verplichte paragrafen, waaronder een paragraaf Grondbeleid.

Ook voor het jaarverslag geldt dat hierin gerapporteerd dient te worden over in elk geval de verplichte paragrafen: deze dienen de verantwoording te bevatten van hetgeen in de overeenkomstige paragrafen in de begroting is opgenomen.

In de notitie Grondbeleid in begroting en jaarstukken van 2019 geeft de commissie BBV stellige uitspraken, een interpretatie van de regelgeving die in principe leidend is, en aanbevelingen op het gebied van grondbeleid.

De volgende wijzigingen hebben invloed op het grondbeleid van de gemeente:

- Definities voor de verschillende vormen van grondbezit;
- Grondexploitaties beslaan in beginsel geen langere voortschrijdende termijn dan 10 jaar. Hiervan kan gemotiveerd worden afgeweken (geautoriseerd door de raad en verantwoord in de jaarstukken). Daarnaast dient de motivatie voorzien te zijn van risicobeperkende beheersmaatregelen, zoals het hebben van afzetcontracten, opbrengsten na het 10de jaar niet geïndexeerd of andere maatregelen die de omvang van het geïnvesteerd vermogen beperken;
- De toe te rekenen rente aan grondexploitaties aan te sluiten op de uitgangspunten die gelden voor de vennootschapsbelasting, zijnde gebaseerd op de daadwerkelijk te betalen rente over het vreemd vermogen;
- Berekening van tussentijdse winstneming;
- Bij de keuze om een verliesvoorziening te waarderen tegen contante waarde dient de gemeente jaarlijks de verliesvoorziening aan te vullen met de discontovoet van 2%; en
- De disconteringsvoet die moet worden gehanteerd in de berekening van de contante waarde ten behoeve van het treffen van een verliesvoorziening voor negatieve grondexploitaties wordt voor alle gemeenten gelijkgesteld aan het maximale meerjarig streefpercentage van de Europese Centrale Bank voor de inflatie binnen de Eurozone. Deze is op het moment 2%.

Ladder voor duurzame verstedelijking

Op 1 oktober 2012 is het Bro gewijzigd en is de 'ladder voor duurzame verstedelijking' daaraan toegevoegd. De ladder ondersteunt gemeenten en provincies in vraaggerichte programmering van hun grondgebied, het voorkomen van overprogrammering en de keuzes die daaruit volgen. De ladder voor duurzame verstedelijking is het kader voor alle juridisch verbindende ruimtelijke plannen van de decentrale overheden. Overheden dienen nieuwe stedelijke ontwikkelingen te motiveren met de drie volgende stappen.

- a. er wordt beschreven dat de voorgenomen stedelijke ontwikkeling voorziet in een actuele regionale behoefte;
- b. indien uit de beschrijving, bedoeld in onderdeel a, blijkt dat sprake is van een actuele regionale behoefte, wordt beschreven in hoeverre in die behoefte binnen het bestaand stedelijk gebied van de betreffende regio kan worden voorzien door benutting van beschikbare gronden door herstructurering, transformatie of anderszins, en;
- c. indien uit de beschrijving, bedoeld in onderdeel b, blijkt dat de stedelijke ontwikkeling niet binnen het bestaand stedelijk gebied van de betreffende regio kan plaatsvinden, wordt beschreven in hoeverre wordt voorzien in die behoefte op locaties die, gebruikmakend van verschillende middelen van vervoer, passend ontsloten zijn of als zodanig worden ontwikkeld.

De stappen bewerkstelligen de wens om een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk te maken, nadrukkelijk wordt gemotiveerd en afgewogen met oog voor de ruimtevraag, de beschikbare ruimte en de ontwikkeling van de omgeving waarin het gebied ligt.

De Ladder voor duurzame verstedelijking is gewijzigd per 1 juli 2017. Gemeenten moeten plannen die een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk maken, motiveren volgens de Ladder. Het doel van de Ladder is zorgvuldig en duurzaam ruimtegebruik, met oog voor de toekomstige ruimtebehoefte en ontwikkelingen in de omgeving. De Ladder geeft daarmee invulling aan het nationaal ruimtelijk belang gericht op een zorgvuldige afweging en transparante besluitvorming bij ruimtelijke besluiten.

Door toepassing van de Ladder vindt steeds meer ontwikkeling in bestaand stedelijk gebied plaats. Transformatie van bedrijventerreinen naar woningbouw, maar ook leegstaande kantoren en kerken een andere bestemming geven; het vergt een andere gemeentelijke inzet.

De nieuwe Omgevingswet als wettelijk kader voor het grondbeleid

In 2016 is de Omgevingswet aangenomen en gepubliceerd. Met deze wet worden de bestaande instrumenten voor de fysieke leefomgeving in één wet samengebracht. De omgevingswet heeft zes kerninstrumenten¹⁰ voor het beheren en benutten van de leefomgeving, die variëren van strategie tot daadwerkelijke inkleuring.

Daarnaast wordt de Omgevingswet vanuit ruimtelijke ontwikkeling aangevuld met de aanvullingswet grondeigendom. Deze bevat regels over het ingrijpen door de overheid in het eigendom van de grond¹¹ en over kostenverhaal. Naast de integratie van de instrumenten die gaan over grondeigendom, zijn er wijzigingen van de regeling voor kostenverhaal bij ruimtelijke ontwikkeling voorgesteld. Het voorstel aanvullingswet grondeigendom is in februari 2019 bij de Eerste Kamer ingediend en wacht op verdere behandeling.

De verwachting is dat de omgevingswet in 2021 in werking treedt, nadat alle samenhangende regelingen en aanvullingswetten zijn aangenomen.

Vooruitlopend op deze wet, zal er intern worden gestart met de voorbereidingen om te komen tot een Omgevingsvisie en het verder in kaart brengen van gevolgen welke de Omgevingswet met zich meebrengen.

De Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte

De Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (SVIR) geeft een totaalbeeld van het ruimtelijk- en mobiliteitsbeleid op rijksniveau. De SVIR vervangt de Nota Ruimte, de Structuurvisie Randstad 2040, de Nota Mobiliteit 1, de Mobiliteits Aanpak, de structuurvisie voor de Snelwegomgeving en de ruimtelijke doelen en uitspraken in de PKB Tweede structuurschema Militaire terreinen, de Agenda Landschap, de Agenda Vitaal Platteland en Pieken in de Delta. Daarmee is de SVIR de 'Kapstok' voor uitwerkingen van beleid met ruimtelijke consequenties. De structuurvisies Structuurschema Elektriciteitsvoorziening III en het Nationaal Waterplan blijven bestaan. Deze structuurvisies zijn gedetailleerder dan de SVIR, of bestrijken een breder beleidsterrein dan alleen het ruimtelijk domein, en blijven als uitwerking van de SVIR bestaan. De SVIR heeft als horizon 2040, maar geeft vooral het kader voor de acties en beslissingen die op de korte termijn worden genomen.

In 2016 is de SVIR geëvalueerd met het uiteindelijke doel om te komen tot een nieuwe nationale omgevingsvisie. Ondertussen is het ontwerp van de nationale ontwerpvisie (NOVI) in juni 2019 gelanceerd. De NOVI is een instrument van de nieuwe Omgevingswet, die naar verwachting op 1 januari 2021 in werking treedt. Zodra de Omgevingswet in werking is getreden, zal de NOVI gelden als een omgevingsvisie. Meer over het wettelijk kader de Omgevingswet wordt verder op in deze bijlage behandeld.

De NOVI bevat ook een opmaat naar een uitvoeringsagenda. De verwachting is dat de verdere uitwerking in de tweede helft van 2019 zal plaatsvinden. Deze agenda zal duidelijk maken welke inzet het Rijk en de regio op het moment plegen en acties die nog moeten volgen.

¹⁰ Omgevingsvisie, programma, decentrale regels (o.a. omgevingsplan), algemene rijksregels, omgevingsvergunning en projectbesluit.

¹¹ Voorkeursrecht, onteigening, herverkaveling, kavelruil in landelijk gebied en stedelijke herverkaveling.

Wet Markt en Overheid

De Wet Markt en Overheid bevat gedragsregels voor de centrale overheden, decentrale overheden en publiekrechtelijke zelfstandige bestuursorganen, indien zij ervoor kiezen goederen of diensten zelf of via hun overheidsbedrijven op de markt aan te bieden. Een voorbeeld hiervan is aan- of verkoop van grond. Omdat overheden bij het verrichten van dergelijke economische activiteiten oneigenlijk gebruik kunnen maken van publieke middelen, kan dit leiden tot concurrentievervalsing met bedrijven. Derhalve heeft deze wet als doel concurrentievervalsing tegen te gaan en zo gelijk mogelijke concurrentieverhoudingen tussen overheden en bedrijven te creëren.

Daarnaast wil het kabinet Rutte III oneigenlijke en ongewenste concurrentie tussen overheden en private partijen voorkomen. De bepaling 'algemeen belang' uit de Wet Markt en Overheid wordt daarom aangescherpt. Dit staat in het regeerakkoord 'Vertrouwen in de toekomst'.

Wet ruimtelijke ordening

Het belangrijkste onderdeel in de Wro dat betrekking heeft op het grondbeleid is de afdeling 6.4 Grondexploitatie, de zogenaamde grondexploitatiewet. De doelstellingen zijn meerledig:

- Verplichting tot kostenverhaal door de gemeente;
- Duidelijke wettelijke inkadering privaatrechtelijk kostenverhaal;
- Verbetering publiekrechtelijk kostenverhaal;
- Wettelijke basis voor het stellen van locatie-eisen aan de aanleg van de openbare ruimte;
- De mogelijkheid tot het stellen van eisen aan sociale huur en particulier opdrachtgeverschap.

Met de grondexploitatiewet worden de rollen tussen gemeente en particuliere ontwikkelaars helder. Het kostenverhaal van de gewenste ruimtelijke ontwikkeling is in de wet geregeld. Met de wetgeving is het instrument exploitatieplan ingevoerd. Dit plan biedt de grondslag voor publiekrechtelijk kostenverhaal en bevat ook de noodzakelijke locatie eisen.

Gemeenten zijn verplicht gemaakte en nog te maken kosten te verhalen via het vaststellen van een exploitatieplan als het niet lukt met het sluiten van een anterieure overeenkomst. Als criterium geldt dat de totaal aan te verhalen kosten het totaal aan baten van de ontwikkeling niet mag overschrijden, de zogenaamde 'macro-aftopping'. Bovendien zijn de verhaalsmogelijkheden van bepaalde kostensoorten gelimiteerd, de zogenaamde 'micro aftopping'.

In de Wet ruimtelijke ordening is ook opgenomen dat de uitvoerbaarheid van een bestemmingsplan aangetoond dient te worden. Het betreft hier zowel de maatschappelijke uitvoerbaarheid als de financieel-economische uitvoerbaarheid. Vertrouwelijke bedrijfsgegevens die van belang zijn voor de financiële uitvoerbaarheid, behoeven niet tezamen met het bestemmingsplan ter inzage te worden gelegd.

Provinciale en regionale kaders

Convenant klimaatadaptief bouwen

Nieuwbouwlocaties in Zuid-Holland worden zoveel mogelijk klimaatadaptief gebouwd, zodat ze bestand zijn tegen weersextremen als gevolg van klimaatverandering. Deze ambitie is vastgelegd in het Convenant (Overeenkomst) Klimaatadaptief Bouwen. Dit is ondertekend door onder meer bouwbedrijven, gemeenten, de provincie, waterschappen, maatschappelijke organisaties, financiers en projectontwikkelaars.

Omgevingsvisie Zuid-Holland

Per 1 april 2019 heeft de provincie Zuid-Holland al het bestaande provinciale beleid voor de fysieke leefomgeving samengevoegd in de omgevingsvisie en omgevingsverordening. Daarnaast zijn er programma's wat een pakket van beleidsvoornemens en maatregelen zijn om doelen in de leefomgeving te bereiken, dan wel te behouden.

De programma's zijn parallel aan de omgevingsvisie en de omgevingsverordening opgesteld. De omgevingsvisie, omgevingsverordening en programma's vervangen de Visie ruimte en mobiliteit en de daarbij behorende verordening ruimte 2014.

Met het omgevingsbeleid stuurt de provincie Zuid-Holland de fysieke leefomgeving op hoofdlijnen door kaders te stellen en het lokale bestuur ruimte te geven bij de ruimtelijke inrichting, tenzij een expliciet provinciaal belang betrokkenheid van de provincie noodzakelijk maakt. Daarnaast is het uitgangspunt opgavegericht samenwerken op lokaal en regionaal niveau. Enkele voorbeelden benoemd in het provinciale omgevingsbeleid, welke raakvlak kan hebben met het grondbeleid in Gorinchem, zijn:

1. Stedelijke ontwikkeling van woningbouwlocaties en bedrijventerreinen (Hoog Dalem en Groote Haar);
2. Concentreren van de kantoren op het stationsgebied Gorinchem;
3. Detailhandel structuur optimaliseren en thematiseren;
4. Stimuleren ontwikkeling inlandterminals; en
5. Windenergie op land (bedrijventerrein Groote Haar).

Binnen de kaders van de provincie kan een actieve rol voor de gemeente zijn weggelegd, bijvoorbeeld de aankoop van grond buiten bestaand stads- en dorpsgebied om woningbouw of bedrijventerreinen te realiseren. Aan de andere kant is meer participatie vanuit de maatschappij steeds belangrijker waarbij een faciliterende rol van de gemeente wenselijker is om beleid te realiseren.

Regionale bedrijventerreinenstrategie

De regionale bedrijventerreinenstrategie Alblasserwaard-Vijfheerenlanden (AV) uit 2015 geeft aan op welke wijze wordt voorzien in de behoefte aan bedrijventerreinen in de AV. In 2017 is er een bedrijventerreinprognose gemaakt voor de regio Zuid-Holland Zuid. Uit deze prognose blijkt dat er puur kwantitatief voldoende aanbod is maar de situatie is wel aan de krappe kant. Daarnaast is er in de regio Zuid-Holland Zuid een regionaal georiënteerde vraag. Nu er nog geen lokaal maatwerk is aangebracht binnen deze regio voor de sub-regio AV, is er een verdieping gemaakt in 2018 waarin is onderzocht op welke wijze AV meer grip kan krijgen op de kwalitatieve vraag uit de AV-regio.

In dit onderzoek wordt uitgegaan van (provinciale) behoefteramingen 2017 waarvoor wordt gekeken vanuit de vraagkant van: de gevestigde lokale bedrijven, de regionale bedrijven en mogelijkheden tot vervanging van de bestaande industrieterreinen.

Regiodeal en regiofunctie Gorinchem

Uit onderzoek is gebleken dat Gorinchem voor het in standhouden van het voorzieningenniveau afhankelijk is van omliggende kernen en gemeenten. Hiervoor is het noodzakelijk meer met de regio op te trekken in economisch opzicht, op het gebied van onderwijs en mobiliteit.

In de regiodeal, waarbij een financiële impuls vanuit de rijksoverheid kan worden gegeven voor regionale gebiedsopgaven, wordt een aantal specifieke maatregelen benoemd die een bijdrage leveren aan het behalen van doelen op het gebied van mobiliteit en economie (onderwijs en arbeidsplaatsen).

Dit leidt ertoe dat het ruimtelijk ordeningsbeleid, en daarmee ook het grondbeleid in de komende jaren meer regionale afstemming vraagt.

Gemeentelijke kaders

Gorkums akkoord en strategische agenda 2019-2032

In maart 2018 hebben de raadsverkiezingen plaatsgevonden, waarna een nieuwe raads- en collegeperiode is gestart.

Het Gorcums Akkoord 2018-2022 staat in het teken van aanpakken en doorpakken. Maar ook samenwerken op basis van autonomie, betrokkenheid en competentie. Het college wil werken aan een stad die beter bereikbaar, schoner is.

Waar je prettig en duurzaam kan wonen, zorg ontvangen, werken, naar school gaan en ondernemen. Voor het grondbeleid vertaalt zich dit naar een overwegend faciliterende houding. Om de ambities waar te maken zal een actieve grondpolitiek echter soms nodig zijn.

Situationeel grondbeleid dus; waar mogelijk de markt zijn werk laten doen, maar ingrijpen voor maatschappelijke doelen waar de marktwerking faalt.

Prioriteiten en aandachtspunten uit het Gorcums Akkoord zullen zich vertalen in met name de Woon- en transformatievisie, de Mobiliteitsvisie en bij de inrichting van de stad. Vanuit deze beleidsdocumenten zal het grondbeleid hierop afgestemd worden.

Erfpachtregeling

De erfpachtregeling uit 2009 is ontwikkeld om de woningmarkt in Gorinchem op gang te trekken. De regeling bevat de algemene voorwaarden voor de uitgifte in erfpacht van gronden en een modelovereenkomst.

Financiële Verordening (2017)

De financiële verordening van de gemeente geeft uitgangspunten voor het financieel beleid, financieel beheer en de inrichting van de financiële organisatie van de gemeente.

In artikel 22 van de financiële verordening is het volgende opgenomen:

- In de paragraaf grondbeleid en vastgoedbeleid bij de begroting en de jaarstukken neemt het college naast de verplichte onderdelen op grond van artikel van 16 van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten in ieder geval op:
 - a. het verloop van de grondvoorraad en vastgoedvoorraad;
 - b. de te ontwikkelen en in ontwikkeling genomen ruimtelijke projecten;
 - c. de uitvoering van het grondbeleid en het vastgoedbeleid.
- De raad stelt een raadsbeleidskader grondbeleid vast.
- De raad stelt een raadsbeleidskader vastgoedbeleid vast.
- Periodiek wordt een onderzoek uitgevoerd naar de haalbaarheid van de uitgangspunten en toekomstgerichtheid van de grondexploitaties.
- Via een bijeenkomst wordt de raad één keer per jaar (eerste helft van het jaar) geïnformeerd over de ontwikkelingen en risico's grondexploitaties.
- De raad stelt jaarlijks de (herziene) grondexploitaties vast in een MPG

Verder is in het autorisatiebeleid (onderdeel van de financiële verordening) het moment van raadsautorisatie bij geconstateerde financiële afwijkingen, inclusief afwijkingen in grondexploitaties, verwoord in artikel 5. Het autorisatiebeleid heeft als doel dat het college belangrijke wijzigingen bij dreigende overschrijdingen tijdig aan de raad meldt, zodat de raad hierover tijdig een besluit kan nemen. Een werkwijze met voldoende waarborgen voor tijdige melding aan de raad van budgetoverschrijdingen draagt bij aan het budgetrecht van de raad.

De financiële verordening beschrijft op hoofdlijnen de spelregels voor het financieel beleid, de financiële organisatie en het financieel beheer en heeft zo invloed op procedures rondom en vormgeving van het financiële proces.

GO 2032

In 2017 werd de Visie van de stad aangeboden aan het gemeentebestuur: 11 heldere ambities voor een toekomstbestendige stad. Dat was niet het eind van de reis, maar juist het begin.

Sinds dat moment werken Gorcumers vaak met ondersteuning van de gemeente vol enthousiasme aan het realiseren van de 11 ambities. GO2032 geeft een overzicht van hun ideeën en initiatieven.

Leidraad projectmatig werken

Projectmatig werken vergt een andere manier van samenwerken en daarover moeten goede werkafspraken gemaakt worden. Daarom heeft de gemeente Gorinchem de Leidraad Projectmatig Werken. Hierin staan de spelregels voor hoe de ambtelijke organisatie van de gemeente wil (samen-) werken binnen projecten.

De Leidraad Projectmatig Werken verheldert taken, rollen en verantwoordelijkheden binnen het Projectmatig Werken. Daarnaast bevat de leidraad de projectbeheersingstools.

Nota Grondprijzen

Bij de jaarlijkse actualisatie van de grondexploitatieberekeningen dient te kunnen worden beschikt over dan geldende uitgifteprijzen. Voor de erfpachtcontracten dient de canon jaarlijks te worden vastgesteld. De werkwijze rondom de berekening van de grondprijzen en canonpercentage is vastgelegd in de Nota Grondbeleid. De prijzen in verschillende categorieën worden vastgelegd in de Nota Grondprijzen welke jaarlijks wordt bijgesteld en vastgesteld door het college (aan het begin van het kalenderjaar).

Nota Parameters

Bij de jaarlijkse actualisatie van de grondexploitatieberekening dient een actualisatie plaats te vinden van de parameters (inflatie kosten en opbrengsten en rente). De te hanteren parameters bij de herzieningen worden jaarlijks vastgesteld door het college, uiterlijk in de eerste maand van het betreffende kalenderjaar.

Nota Snippergroen

In de Nota Snippergroen van maart 2019 worden uitgangspunten gegeven wanneer tot verkoop van snippergroen wordt overgegaan. Ook wordt hierin de verkoopprijs van snippergroen bepaald.

Nota Vastgoedbeleid

In de Nota Vastgoed worden de kaders gegeven met betrekking tot het gemeentelijk vastgoedbeheer en exploitatie. Onder vastgoed verstaan we een onroerend goed of een onroerende zaak die zich kenmerkt door de vereniging met de grond en omvat de grond en de opstal. Het vastgoedbeleid zoals beschreven in de Nota Vastgoed handelt alleen over gebouwen.

Nota Reserves, Voorzieningen en Weerstandsvermogen

Artikel 11 van de Financiële verordening meldt dat de raad een Nota Reserves, Voorzieningen & Weerstandsvermogen vaststelt. Deze nota geeft de beleidsuitgangspunten weer rondom reserves, voorzieningen en het weerstandsvermogen.

Woon- en transformatievisie gemeente Gorinchem

In deze visie, die in september 2019 door de raad is vastgesteld, wordt voornamelijk een faciliterende houding van de gemeente verwacht. Overall wordt ingezet op een creatieve, groene gemeente waarin de centrumstad functie wordt onderkend. Hierin vormen stedelijke woonmilieus op de herontwikkellocaties Arkelsedijk en Schelluinsestraat een belangrijke drager om het voorzieningenniveau op peil te kunnen houden, bewoners een wooncarrière te kunnen bieden en een schone, hele, veilige leefomgeving te creëren.

Per wijk worden accenten gelegd: transformatiegebieden inzetten om meer diversiteit te krijgen, minder sociale woningen, alternatieve woonvormen faciliteren, meer spreiding van maatschappelijke functies als zorg en gemeenschappelijke ruimtes.

Om de doelen uit de woon- en transformatievisie te bewerkstelligen, is een sturende rol van de gemeente gewenst. Sturend door soms te verwerven, maar zeker door inzet van planologische instrumenten en door projectmatig en organisatorisch particuliere initiatieven te kunnen bedienen. Dit betekent een duidelijke aanpak bij het faciliteren van ruimtelijke plannen.

Voor de gemeentelijke vrijkomende locaties als schoolgebouwen, betekent het een kans om per wijk de doelen te realiseren, en in samenhang te bekijken met andere initiatieven in die wijk.

Regionale energiestrategie

De gemeenten Molenlanden en Gorinchem werken als regio samen aan een regionale energiestrategie voor de Alblasserwaard. De gemeente Vijfheerenlanden werkt hierin samen met de U16 gemeenten in Utrecht. Beide trajecten worden nauw met elkaar afgestemd. In de regionale energiestrategie worden keuzes gemaakt voor de opwekking van duurzame elektriciteit, de zogenaamde warmtetransitie in de gebouwde omgeving (“stoppen met aardgas”) en de infrastructuur die daarvoor nodig is.

Wat speelt er op de markt?

Ook de spelers op de grondmarkt en de financiering van projecten veranderen. Zorginstellingen en stichtingen met initiatieven voor specifieke doelgroepen vragen om medewerking van gemeenten bij verwezenlijking van hun initiatieven. Crowdfunding, inzet van zorg-gelden, buitenlandse financieringen zijn zaken waarover de gemeente een risico-inschatting moet maken. Hypotheekrente is nog steeds historisch laag waardoor de vraag naar woningen hoog is. Anderzijds zijn stijgende bouwkosten door een tekort aan personeel en materiaal debet aan het bouwtempo. Daarnaast blijkt dat het doel uit de nationale woonagenda van 75.000 nieuwbouwwoningen per jaar niet gehaald wordt. De afgelopen jaren waren er zeer gunstige omstandigheden in de vastgoedmarkt. De vraag is hoe lang dit nog aanhoudt. Onderwerpen als vraag- en aanbod, marktomstandigheden en prijsontwikkelingen dienen vooraf bij het starten van nieuwe complexen overwogen te worden. Verder worden deze omstandigheden elk jaar in kaart gebracht om de parameters voor de jaarlijkse actualisatie van grondexploitaties te bepalen. Dit kan eventueel leiden tot ingrijpen in de fasering of het programma.

Bijlage 3: Instrumenten

Zoals in hoofdstuk 3 benoemd is bijlage 3 een nadere uitwerking van de diverse instrumenten die de gemeente tot haar beschikking heeft om grondbeleid uit te kunnen voeren.

Volgens het BBV zijn er drie verschillende hoofdvormen van grondbeleid te onderscheiden: actief, faciliterend en PPS. Het belangrijkste onderscheid tussen deze 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 uitgeven van grond. De drie hoofdvormen van grondbeleid worden onderstaand kort beschreven.

Grondbeleid	Privaatrechtelijk	Publiekrechtelijk
Actief	<ul style="list-style-type: none">• Intentie-/Samenwerkings-/Realisatie-overeenkomst• Bouw- en woonrijp maken• Gronduitgifte	<ul style="list-style-type: none">• Voorkeursrecht• Onteigening
Faciliterend	<ul style="list-style-type: none">• Anterieure overeenkomst• Concessieovereenkomst (doorlegging aanbestedingsplicht)• Posterieure overeenkomst	<ul style="list-style-type: none">• Structuur-/omgevingsvisie• Bestemmingsplan/omgevingsplan• Exploitatieplan

Actief grondbeleid

Bij actief grondbeleid verwerft de gemeente de te ontwikkelen grond. Verwerving kan op minnelijke wijze, maar ook publiekrechtelijk, door gebruik te maken van de mogelijkheden van de Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg) en de Onteigeningswet (Ow).

Actief grondbeleid impliceert dat er sprake is van een gemeentelijke grondexploitatie. Ten aanzien van de financiële verslaglegging gelden hiervoor de betreffende BBV-regels (Notitie Grondbeleid in begroting en jaarstukken van 2019).

Actief – privaatrechtelijk

(Minnelijke) grondverwerving

De gemeente verkrijgt over het algemeen via privaatrechtelijke weg grondposities. In deze vorm treedt de gemeente op als marktpartij en gaat in onderhandeling met de eigenaar om de grond te verwerven.

Bouw- en woonrijp maken

Het bouw- en woonrijp maken van een exploitatiegebied is een actief instrument van de gemeente. Bij deze processen wordt rekening gehouden met het gewenste kwaliteitsniveau en ligt de nadruk op de kostenbeheersing.

Bouwrijp maken is het geschikt maken van gronden voor de inrichting van de openbare ruimte en de realisatie van opstallen. Als de grond bouwrijp is gemaakt, dient het vervolgens woonrijp gemaakt te worden. Dit behelst het proces van het inrichten van de openbare ruimte (verharding, groen, water, speelvoorzieningen etc.).

De gemeente besteedt de diverse werkzaamheden, bijvoorbeeld bouw- en woonrijp maken, voor ruimtelijke ontwikkeling uit aan derden. Aangezien de gemeente een overheidslichaam is dienen deze opdrachten te voldoen aan Europese regels op het gebied van aanbesteding, maar ook aan het eigen inkoopbeleid.

Met name door de exploitatiegebieden gefaseerd te ontwikkelen, wordt ervoor gezorgd dat de kosten zo kort mogelijk voor de baten uitlopen. Verder draagt een effectieve en efficiënte uitvoering bij aan een optimale kostenbeheersing.

Gronduitgifte

Als de gronden eenmaal bouwrijp zijn gemaakt, kan de gemeente haar gronden verkopen via een koopovereenkomst. Hierin kunnen ook voorwaarden worden gesteld aan de gewenste ontwikkeling (termijnen van indienen van vergunningen en start bouw bijvoorbeeld).

Actief – publiekrechtelijk

Bij actief grondbeleid heeft de gemeente grond in eigendom. Als de gemeente nog geen grondpositie heeft kan het grond verwerven via de publiekrechtelijke weg door het vestigen van een voorkeursrecht en besluiten tot aankoop of via de onteigeningsprocedure.

Voorkeursrecht

De Wvg geeft de gemeente de mogelijkheid om een voorrangspositie te verkrijgen bij verwerving van gronden/vastgoed van derden in een gebied dat niet-agrarisch bestemd is en waar ruimtelijke ontwikkeling gaan plaatsvinden. Het vestigen van dit recht verplicht de huidige eigenaar de grond/vastgoed als eerste bij de gemeente voor verkoop aan te bieden.

Dit heeft als voordeel dat de gemeentelijke grondpositie gecreëerd of vergroot kan worden. De eigenaar beslist wel zelf of grond in de verkoop gaat en dus bij de gemeente moet aanbieden. Dat de gemeente de grondeigenaar niet kan verplichten tot verkoop is tevens het nadeel aan het voorkeursrecht.

Onteigening

De basis voor het instrument onteigening ligt in de Ow en is het meest vergaande instrument van de gemeente om eigendom te verkrijgen. Om deze reden dienen eerst serieuze pogingen te zijn gedaan van de gemeente om de grond minnelijk te verwerven. Onteigening zal daarom ook alleen worden ingezet wanneer de verwerving noodzakelijk is voor de realisatie van de ruimtelijke ontwikkeling en er redelijkerwijs geen andere mogelijkheden tot verwerving of uitvoering van de ontwikkeling meer voorhanden zijn.

Bij onteigening wordt de grondeigenaar gedwongen het eigendom over te dragen aan de gemeente om redenen van algemeen belang tegen een betaling van volledige schadeloosstelling. De gemeente kan een grondeigenaar niet onteigenen indien de eigenaar in staat en bereid is om het project uit het bestemmingsplan zelf te realiseren.

De onteigeningsprocedure is een lang proces (van de administratieve tot aan de gerechtelijke procedure) en zorgt voor veel onzekerheid. Aan de andere kant kan onteigening wel resulteren dat de grond in eigendom komt van de gemeente waardoor de ruimtelijke ontwikkeling doorgang kan vinden.

Facilitair grondbeleid

Bij een particulier initiatief (variërend van de bouw van één woning tot het realiseren van een totale ruimtelijke ontwikkeling) verzorgen de private partijen de bebouwing en uitgifte van de gronden en ook het bouw- en woonrijp maken. De gemeente kan met name via haar publiekrechtelijke instrumenten (zoals het bestemmingsplan, omgevingsvergunning en beeldkwaliteitsplan) kaders scheppen voor de private ontwikkeling. Op basis van de Wro, met als onderdeel de zogenaamde Grondexploitatiewet, kan de raad bovendien locatie-eisen en eisen over woningbouwcategorieën (bijvoorbeeld sociale woningbouw) stellen. Hiermee wordt de regierol van de gemeente bij particuliere grondexploitaties vergroot.

De gemeentelijke kosten die voortvloeien uit het voeren van faciliterend grondbeleid (ook kosten van bovenwijkse voorzieningen) komen voor rekening van de ontwikkelende partij en worden verhaald via een anterieure of posterieure overeenkomst of een exploitatieplan.

Bij faciliterend grondbeleid is er geen gemeentelijke grondexploitatie, maar financiële verslaglegging van kosten en opbrengsten die bij faciliterend grondbeleid worden gemaakt, wordt voorgeschreven door BBV-richtlijnen (Notitie Grondbeleid in begroting en jaarstukken (2019)).

Eén van de voordelen van faciliterend grondbeleid voor de gemeente is een veel geringer risicoprofiel ten aanzien van de grondexploitatie.

Faciliterend - publiekrechtelijk

Zelfrealisatie

Het begrip zelfrealisatie wordt genoemd in de Wro en de Ow. Indien de eigenaar van het te transformeren onroerend goed een beroep doet op zelfrealisatie is actief grondbeleid niet meer mogelijk. De instrumenten van actief grondbeleid kunnen dan niet gebruikt worden. De gemeente kan enkel faciliterend optreden.

Structuur/omgevingsvisie

De gemeentelijke omgevingsvisie is een instrument van de nieuwe omgevingswet, die naar verwachting op 1 januari 2021 in werking treedt. Deze zal de huidige structuurvisie vervangen. Met de omgevingsvisie maakt de gemeente de strategie duidelijk voor de gehele fysieke leefomgeving van de gemeente. Het zal de samenhang weergeven tussen ruimte, water, milieu, natuur, landschap, verkeer en vervoer, infrastructuur en cultureel erfgoed. De structuurvisie heeft een soortgelijke betekenis.

Via een structuurvisie/omgevingsvisie kan de gemeente de ruimtelijke strategie van het gemeentelijk grondgebied gebied bepalen. Omdat het slechts een strategie is, bestaat er binnen dit kader veel beleidsvrijheid tot de daadwerkelijke inkleuring van het gebied.

Bestemmingsplan/omgevingsplan

Net als de omgevingsvisie is het omgevingsplan (vervangt het instrument: bestemmingsplan) een instrument van de nieuwe omgevingswet. In het bestemmingsplan/omgevingsplan worden door de raad regels vastgelegd voor de fysieke leefomgeving. Hierbij valt te denken aan gebruiksmogelijkheden op een locatie. De belangrijkste instrumentele betekenis van dit plan is om particuliere activiteiten rond ruimtelijke inrichting te kunnen sturen. De gemeente kan ondanks een faciliterend grondbeleid door het opstellen van een bestemmingsplan/omgevingsplan toch grote invloed uitoefenen op de ontwikkelingen. Een omgevingsvergunning kan en mag niet verleend worden wanneer deze in strijd is met het plan. Daarnaast kan het bestemmingsplan/omgevingsplan nodig zijn voor de inzet van andere instrumenten zoals onteigening of vestiging van een voorkeursrecht. De gemeente stelt zelf de prioriteiten rondom aanpassingen van bestemmingsplannen/omgevingsplan.

Posterieure overeenkomst

Als er een overeenkomst is over het kostenverhaal nadat het bestemmingsplan en exploitatieplan is vastgesteld, is er sprake van een posterieure overeenkomst. Deze overeenkomst mag niet afwijken van het exploitatieplan. Om deze reden heeft een posterieure overeenkomst minder contractsvrijheid dan een anterieure overeenkomst.

Faciliterend - privaatrechtelijk

Anterieure overeenkomst

Een privaatrechtelijke manier om kosten te verhalen is via een anterieure overeenkomst.

Via deze weg wordt een privaatrechtelijke overeenkomst voor de grondexploitatie gesloten tussen de gemeente en marktpartijen of burgers. Een anterieure overeenkomst wordt gesloten voordat een nieuw bestemmingsplan is vastgesteld in de beginfase van het project. Nu het om een privaatrechtelijke overeenkomst gaat behelst dit instrumentarium ruime contractsvrijheid. Dit betekent bijvoorbeeld dat er financiële bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen buiten het exploitatiegebied verlangd kunnen worden of (financiële) bijdragen voor groen of recreatiegebieden.

Concessieovereenkomst (doorlegging aanbestedingsplicht)

Bij een concessieovereenkomst wordt het gemeentelijk eigendom ingebracht in een samenwerkingsvorm met een marktpartij waarbij de ontwikkeling wordt uitgevoerd door private partijen. De marktpartij dient deze werkzaamheden wel openbaar aan te besteden. Dit betekent dat de marktpartij het project risicodragend zal realiseren. Door de grootte van de werkzaamheden kan de opdracht aan marktpartijen zeer ruim worden weggezet, waardoor de marktpartij tegen veel onduidelijkheid en wettelijke beperkingen aanloopt. Dit vergt goede afstemming tussen de gemeente en marktpartij.

Kostenverhaal

Onder kostenverhaal wordt verstaan het verhalen van grondexploitatiekosten van een ruimtelijk plan, bijvoorbeeld plankosten en de kosten van de aanleg van voorzieningen van openbaar nut, zowel binnenplans als bovenwijks. Voorbeelden van een ruimtelijk plan zijn een bestemmingsplan, projectbesluit, wijzigingsplan of een beheersverordening.

Exploitatieplan

Naast kostenverhaal via een grondexploitatie (actief – privaatrechtelijk), kan ook publiekrechtelijke kostenverhaal plaatsvinden. Dit is mogelijk via een exploitatieplan. Kostenverhaal is verplicht op basis van de grondexploitatiewet (onderdeel van de Wro). Alleen de kosten die opgenomen zijn in de kostensoortenlijst uit het Bro kunnen verhaald worden.

Als er geen anterieure overeenkomst met de ontwikkelaar tot stand komt maar de gemeente wil toch haar kosten verhalen, dient zij een exploitatieplan op te stellen. Dit plan bevat een grondexploitatieopzet en regels voor het verhalen van kosten over verschillende uitgiftecategorieën en wordt uiteindelijk vastgesteld door de raad.

Met het opstellen van een exploitatieplan garandeert de gemeente dat het de wettelijke aangeduide kosten kan verhalen als partijen willen ontwikkelen binnen het exploitatiegebied. Het nadeel is dat het exploitatieplan alleen kosten mag verhalen welke op de kostensoortenlijst staan genoteerd. Dit kan resulteren in negatieve(re) exploitatie doordat niet alle daadwerkelijk gemaakte kosten verhaald kunnen worden.

Kosten buiten plangebied

Niet alleen *kosten binnen het exploitatiegebied* zelf kunnen verhaald worden, onder voorwaarden kunnen ook kosten buiten dit gebied verhaald worden. Grondexploitatiekosten buiten het exploitatiegebied moeten in sommige gevallen worden verankerd in de structuurvisie, teneinde deze kosten met succes te kunnen verhalen op initiatiefnemers.

Kosten in verband met werken, werkzaamheden en maatregelen buiten het exploitatiegebied (*bovenwijkse voorzieningen*), waarvan het exploitatiegebied of een gedeelte daarvan profijt heeft, en welke toerekenbaar zijn aan het exploitatiegebied worden naar evenredigheid opgenomen in de exploitatieopzet. In de wet is deze categorie in de kostensoortenlijst vastgelegd, zodat verankering in een structuurvisie niet noodzakelijk is.

Van *bovenplanse verevening of bovenplanse kosten* is sprake wanneer winstgevende locaties bijdragen aan de onrendabele top van ontwikkeling of herstructurering van andere gebieden in de gemeente, mits er een duidelijke inhoudelijke relatie bestaat tussen deze locaties.

In de wet is opgenomen dat bovenplanse kosten voor meerdere locaties of gedeeltes daarvan in de exploitatieopzet kunnen worden opgenomen in de vorm van een fondsbijdrage, indien er voor deze locaties of gedeeltes daarvan een structuurvisie is vastgesteld welke aanwijzingen geeft over de bestedingen die ten laste van het fonds kunnen komen. Om bovenplans te kunnen verevenen zal voldaan moeten worden aan de drie criteria profijt, proportionaliteit en toerekenbaarheid.

Tot slot is in de wet opgenomen dat bij het aangaan van een overeenkomst over grondexploitatie er bepalingen kunnen worden opgenomen inzake financiële bijdragen aan de grondexploitatie alsmede op basis van een vastgestelde structuurvisie, aan *ruimtelijke ontwikkelingen*. Er vindt geen toets plaats op de criteria profijt, proportionaliteit en toerekenbaarheid (de ppt-criteria). Onder het begrip 'ruimtelijke ontwikkelingen' kan de aanleg van maatschappelijke functies geschaard worden. Voorts is duidelijk dat de ruimtelijke ontwikkelingen buiten de directe omgeving van de locatie kunnen liggen. De gemeente moet de koppeling van de rode ontwikkeling en de financiering en realisatie van de maatschappelijke functie in zijn ruimtelijk beleid onderbouwen. Dit komt er op neer dat de samenhang tussen de ontwikkelingen op een hoger schaalniveau in beeld wordt gebracht.

Van deze vier typen kosten moeten bovenplanse verevening en kosten aan ruimtelijke ontwikkelingen worden verankerd in de structuurvisie. Kosten aan ruimtelijke ontwikkelingen zijn bovendien slechts vrijwillig te verhalen en niet afdwingbaar middels een exploitatieplan.

Kostensoort	Afdwingbaar	PPT-criteria	Structuurvisie	Hoe verhaalbaar
Binnenplanse kosten	Ja	Nee	Nee	Exploitatieplan of overeenkomst
Bovenwijkse voorziening	Ja	Ja	Nee	Exploitatieplan of overeenkomst
Bovenplanse kosten/verevening	Ja	Ja	Ja	Exploitatieplan of overeenkomst
Ruimtelijke ontwikkeling	Nee	Nee	Ja	Overeenkomst

Tabel 8: Verhaalbare kostensoorten

De noodzaak om de structuurvisie aan te passen of aan te vullen om kosten te kunnen verhalen is nauwelijks aanwezig. Hiervoor is een aantal redenen aan te voeren:

- Kostenverhaal van bovenwijkse voorzieningen is mogelijk zonder verankering in de structuurvisie. Veel investeringen die de gemeente de komende jaren wil doen, betreffen bovenwijkse voorzieningen. Om deze succesvol te kunnen verhalen moet een toetsing aan drie criteria plaatsvinden: profijt, proportionaliteit en toerekenbaarheid;
- Met een exploitatieplan is niet meer aan kosten te verhalen dan tot het niveau van de opbrengsten (macro-aftopping). Ook op een anterieure overeenkomst zal het exploitatieplan deze schaduwwerking hebben. Met andere woorden: vaak is de opbrengstpotentie van ruimtelijke ontwikkelingen beperkt, waardoor in veel gevallen slechts sprake zal zijn van binnenplanse kostenverhaal, en slechts in beperkte mate bovenwijkse voorzieningen verhaalbaar zijn. Bovenplanse verevening of een vrijwillige bijdrage aan een ruimtelijke ontwikkeling is dan zeker niet aan de orde; en
- Kostenverhaal speelt alleen een rol als de gemeente niet (volledig) eigenaar is van een ruimtelijke ontwikkeling. Vaak is de gemeente eigenaar of contractspartner. Bij enkele ontwikkelingen waar de gemeente geen eigenaar is, is soms al sprake van een anterieure overeenkomst. De ontwikkelingen waarbij mogelijk sprake is van kostenverhaal zijn kleine particuliere initiatieven en de middelgrote ontwikkelingen waar nog geen overeenkomst is.

De drie redenen zorgen ervoor dat slechts in een beperkt aantal gevallen kosten kunnen worden verhaald van ruimtelijke ontwikkelingen of dat er bovenplans kan worden verevend.

Uitvoeringsnota Investerings bovenwijkse voorzieningen

Het is echter wel zinvol om een beeld te hebben van de (investerings aan) bovenwijkse voorzieningen en de ontwikkelingen die hiervan profijt hebben, om op eenduidige wijze de kosten te kunnen verhalen op basis van een vastgestelde grondslag. Op deze manier is bij ieder initiatief gelijk duidelijk van welke bovenwijkse voorzieningen het bouwplan profijt heeft en welke kosten hieraan kunnen worden verhaald op de initiatiefnemer. Zowel bij anterieure overeenkomsten als bij exploitatieplannen is het zinvol om de investeringen, bouwplannen en grondslag geformaliseerd te hebben. Bij anterieure overeenkomsten leidt een vastgestelde lijn tot snelle duidelijkheid over de toe te rekenen bovenwijkse kosten. Bij exploitatieplannen speelt rechtszekerheid een rol; als met gemeentelijk beleid aangetoond kan worden welke kosten op welke bouwplannen kunnen worden verhaald, komt dit ten goede aan de onderbouwing hiervan in een exploitatieplan.

Het formaliseren kan plaatsvinden in een uitvoeringsnota Investerings bovenwijkse voorzieningen. Dit is een door de raad vast te stellen document met hierin opgenomen de bovenwijkse voorzieningen binnen de gemeente die in de periode van de omgevingsvisie worden gerealiseerd.

Een belangrijke basis hiervoor is de Mobiliteitsnota die volgt uit de mobiliteitsvisie. De hierin genoemde ruimtelijke en fysieke bovenwijkse voorzieningen zijn voorzien van een kostenraming met hierin alle volgens de Wro mogelijk te verhalen kosten; niet alleen de uitvoeringskosten, maar ook verwervingskosten van de grond, voorbereidings- en toezichtkosten etc. Tevens wordt in deze uitvoeringsnota aangegeven welke bestaande en nieuw te ontwikkelen gebieden/wijken in de gemeente profijt hebben van deze voorziening. Bestaande wijken kunnen niet bijdragen aan de investering, maar nieuwe bouwplannen wel. 2-jaarlijks kan de uitvoeringsnota worden herijkt op basis van de actuele situatie.

Bijlage 4: Binnenstedelijke transformatie en versnipperd eigendom

	Strategie	Kenmerken	Voordelen	Nadelen
1.	Plot ontwikkeling	<ul style="list-style-type: none"> - Geen grondtransacties; ieder op eigen kavel - Geen samenwerking; ieder op zichzelf - Geleidelijke ontwikkeling; ieder zijn eigen tempo - Geen onderlinge afhankelijkheid; kavels los van elkaar (her)ontwikkeld 	<ul style="list-style-type: none"> - Weinig kapitaalbeslag - Alleen visie nodig; geen kostbare organisatiestructuur - Minder kans op vertraging door onafhankelijkheid tussen partijen en kavelontwikkeling - Ieder zijn eigen tempo 	<ul style="list-style-type: none"> - Visie enige verbindende element om te verleiden tot herontwikkeling - Sturen op (integrale) kwaliteit moeilijk - Tempo van herontwikkeling is onbepaald en niet afdwingbaar
2.	Organische ontwikkeling	<ul style="list-style-type: none"> - Upgrade openbare ruimte is verbindende kwaliteitsdrager - Upgrade gebiedsstructuur door vrijwillige kavelruil (eventueel) - Geen grondtransacties of beperkt om kavels voor schuifruimte te verkrijgen - Beperkte samenwerking voor ontwikkeling openbare ruimte (gefaseerd of in één keer) - Geleidelijke ontwikkeling; ieder zijn eigen tempo - Geen onderlinge afhankelijkheid; kavels los van elkaar (her)ontwikkeld 	<ul style="list-style-type: none"> - Beperkte kosten en kapitaalbeslag door aanpak openbare ruimte (kostenverhaal is wel van toepassing) en (eventuele) selectieve verwerving - Betere kwaliteit van (openbaar) gebied - Geen kostbare organisatiestructuur nodig - Minder kans op vertraging door onafhankelijkheid tussen partijen en kavelontwikkeling - Ieder zijn eigen tempo 	<ul style="list-style-type: none"> - Visie enige verbindende element om te verleiden tot herontwikkeling - Kwaliteitsverhoging beperkt zich tot de openbare ruimte - Tempo van herontwikkeling is onbepaald en niet afdwingbaar
3.	Developing Apart Together (DAT)	<ul style="list-style-type: none"> - Lichte PPS-vorm; gebiedsorganisatie verzorgt kavel overschrijdende zaken (programmatische kaders, promotie, communicatie, participatie, kwaliteitsbewaking) - Afstemming over fasering van publieke en private investeringen en openbare ruimte - Beperkte grondtransacties; selectieve verwerving t.b.v. schuifruimte of verandering in openbare ruimte - Individuele ontwikkeling kavels (door nieuwe en zittende partijen) binnen raamwerk van afspraken 	<ul style="list-style-type: none"> - Beperkt kapitaalbeslag voor selectieve verwerving - Meer kwaliteit door samenwerking - Partijen ontwikkelen onafhankelijk - Stimulans en comfort voor marktpartijen om positie uit te breiden en/of gronden te ruilen/herordenen voor betere ontwikkeling 	<ul style="list-style-type: none"> - Gebiedsorganisatie geeft extra kosten - Sturing beperkt tot inhoud en hardheid van afspraken binnen gebiedsorganisatie - 'Coalition of the willing' nodig; 'niet-willenden' leiden tot langere looptijd, planaanpassingen en aanvullende verwervingen
4.	Samenvoeging van eigendom	<ul style="list-style-type: none"> - Integrale ruimtelijke ontwikkeling - Eén partij (gemeente, private partij of PPS) voert grondexploitatie voor hele transformatiegebied - Integrale verwerving 	<ul style="list-style-type: none"> - Nieuwe stedenbouwkundige structuur mogelijk - Hoge mate van sturing - Integrale gebiedsoplossingen mogelijk - Hoge kwaliteit realiseerbaar 	<ul style="list-style-type: none"> - Groot kapitaalbeslag; hoge (voor)investeringen - Kostbare organisatiestructuur nodig - Volledig grondexploitatie risico - Minder flexibiliteit voor individuele partijen

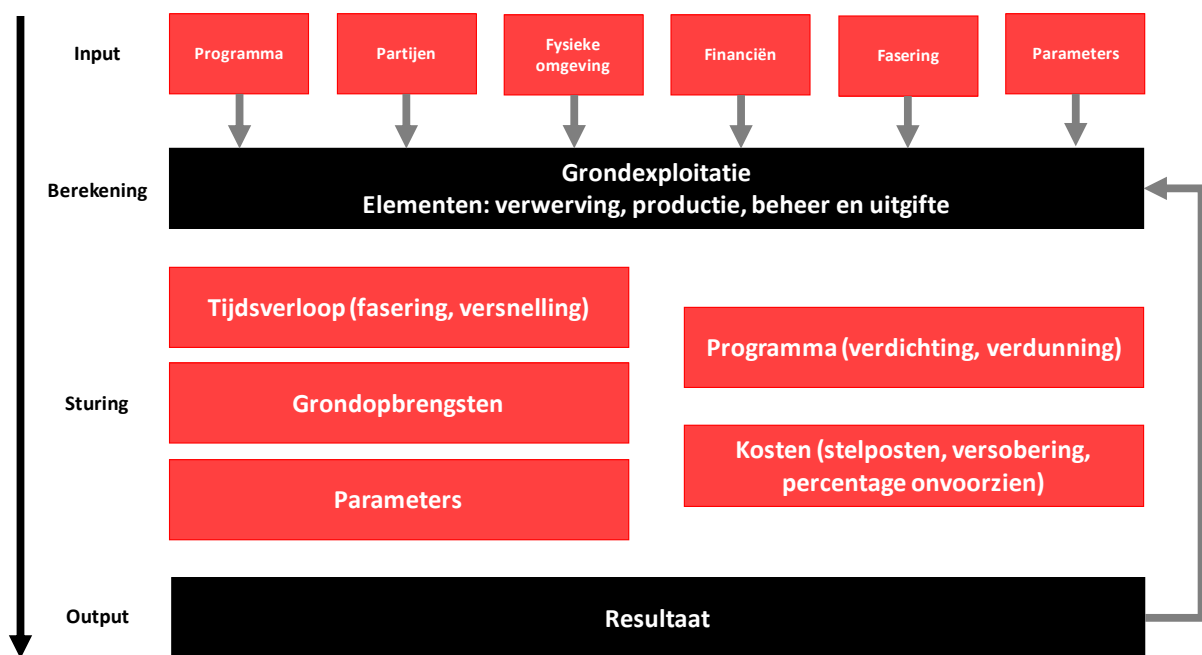
Bijlage 5: Risicoanalyse en -management

De ontwikkeling van een gebied kent in de regel een lange looptijd die vertaald wordt in een grondexploitatie. In de grondexploitatie worden aannames gedaan ten aanzien van onder andere de kosten, opbrengsten, afzetmogelijkheden en fasering. De fasering vindt zijn vertaling in rente en inflatie. Hierbij wordt voor de verschillende onderdelen een hoge mate van voorspelling gedaan wat een onzekerheidsfactor betekent. Om deze onzekerheid beter te kunnen beheersen wordt een risicoanalyse uitgevoerd. Aan de hand van deze analyse worden beheersmaatregelen opgesteld om het risico beter te managen.

Risico is de kans dat een gebeurtenis plaatsvindt vermenigvuldigd met het gevolg van die gebeurtenis en de kans dat een bepaald scenario waarin de eerdergenoemde kans plaatsvindt voorkomt. Dit gevolg kan zowel positief als negatief zijn. Door het risico te vermenigvuldigen met de kans ontstaat het netto risico. Wordt geen rekening gehouden met de kans dat een bepaald risico zich voordoet wordt gesproken over het bruto risico.

In artikel 16 van het Besluit Begroting en Verantwoording wordt nadrukkelijk voorgeschreven dat de rapportages aan de raad ook aandacht besteden aan de te verwachten resultaten van de grondexploitaties, de verliesvoorzieningen, winstneming en de beleidsuitgangspunten omtrent reserves grondzaken in relatie tot de risico's van de grondexploitaties.

In schema kunnen de risico's als volgt worden weergegeven.



Figuur 6: Schema risicoanalyse

De risico's komen voort uit de input. De 'hardheid' van de te gebruiken gegevens vanuit de input is soms niet eenduidig vast te stellen wat de bron vormt voor het ontstaan van risico's. De mogelijke beheersing van de risico's is weergegeven in het schema onder 'sturing' waarbij vanuit de primaire uitkomsten van de (globale) haalbaarheidsanalyse, alle aspecten bezien worden in dit kader. De output kan aanleiding zijn om de uitgangspunten opnieuw te bezien en een herberekening uit te voeren teneinde een exploitatieresultaat binnen aanvaardbare kaders te kunnen genereren.

De analyse van de risico's

In de grondexploitatieberekening wordt uitgegaan van het meest reële scenario. In de berekening zijn de significante risico's opgenomen. De minder grote risico's worden enkel verwoord in de risicoanalyse en zijn daarmee van invloed op het benodigde weerstandsvermogen.

Er kan sprake zijn van interne (stuurbare) en externe (niet beïnvloedbare) risico's. Bij de interne kan gedacht worden aan organisatorische aspecten en intern gehanteerde definities. Externe factoren zijn met name de marktinvoeden en renteontwikkelingen, maar ook kunnen hier de wijzigingen in landelijke regelgeving worden genoemd.

Uit de te inventariseren risico's kan aan de hand van een drietal criteria worden bepaald welke daarvan in het weerstandsvermogen moeten worden opgenomen. Deze criteria zijn:

- kans dat een risico zich voordoet (per risico toegelicht) waarschijnlijk, onwaarschijnlijk;
- effect van een risico op een financiële positie: groot, beperkt, verwaarloosbaar;
- moment waarop een schade zich kan voordoen; op korte termijn of in de toekomst.

Waarschijnlijke risico's, risico's met een groot effect, of risico's die op korte termijn spelen, zowel in geld, tijd als kwaliteit, worden gekwantificeerd naar geld en bepalen mede het weerstandsvermogen.

Aan de hand van de onderstaande thema's worden de risico's uniform inzichtelijk gemaakt. Per thema wordt een opsomming gegeven van de meest relevante en te onderzoeken aspecten die kunnen optreden.

- Technisch
- Organisatorisch
- Ruimtelijk/planologisch
- Juridisch/wettelijk
- Financieel/economisch
- Politiek/bestuurlijk/maatschappelijk

Aan de hand van een gevoeligheidsanalyse worden de risico's van rente, inflatie en fasering inzichtelijk gemaakt. Door de verschillende parameters in onderlinge samenhang aan te passen ontstaat inzicht in de gevoeligheid van het saldo. Hierdoor kunnen bandbreedtes worden bepaald waarbinnen het exploitatieresultaat zich beweegt. De kwalitatieve en kwantitatieve uitgangspunten blijven bij het uitvoeren van de gevoeligheidsanalyse buiten beschouwing.

Het risicomanagement van de grondexploitatie van een ruimtelijke ontwikkeling bestaat in hoofdzaak uit in de eerste plaats het onderkennen en beheersen van de risico's en onzekerheden vanaf de initiatieffase tot aan het beheer, met als doel de kans op een succesvol verloop te vergroten. Dit wordt bereikt door het consequent bewaken en mogelijk bijsturen van de grondexploitaties. Van wezenlijk belang bij het voeren van risicomanagement is en blijft het bewaken van de te hanteren uitgangspunten van de grondexploitaties. Deze uitgangspunten bestaan uit:

- Planomvang: wat wordt meegenomen in de berekening
- Verwerving: omvang aan te kopen objecten; bepaling hoogte schadeloosstelling, tijdigheid
- Ruimtelijk: ruimtegebruik conform planvorming
- Programma: omvang en typologie
- Kwaliteit: materialen, wijze van uitvoering
- Planning: planperiode, fasering kosten en opbrengsten, rente

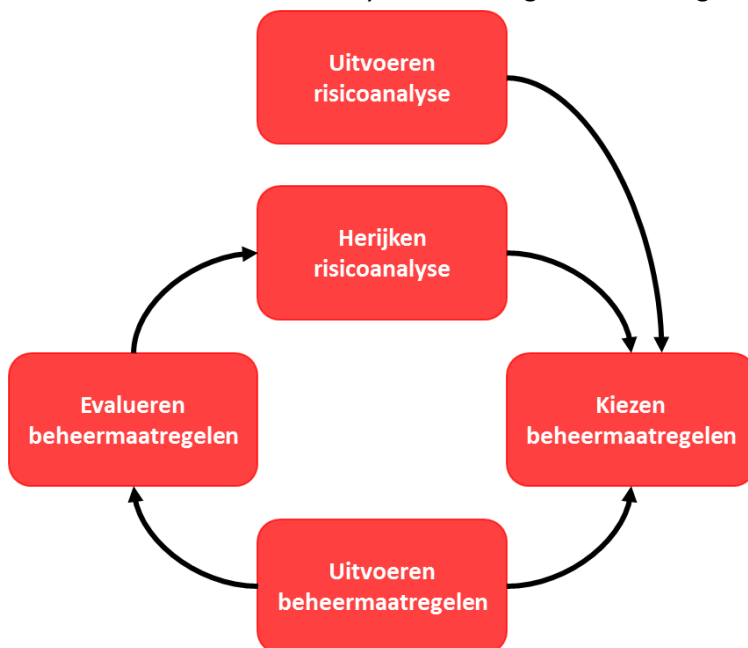
Bij risicomanagement wordt aangegeven welke beheersmaatregelen gehanteerd worden om de geanalyseerde risico's te verkleinen.

De beheersmaatregelen zijn te verdelen in de volgende twee categorieën:

1. Zelf dragen van het risico, door:
 - vermijden van het risico. Dit kan bereikt worden door de mogelijke oorzaken van een risico volledig weg te halen. Vermijden mag echter niet tot gevolg hebben dat doelstellingen die met bepaalde activiteiten werden beoogd niet kunnen worden gerealiseerd.
 - verminderen van het risico. Dit kan bijvoorbeeld door een tegeneffect te introduceren. Bijvoorbeeld bij het risico 'wegvallen draagvlak publiek' zorg dragen voor een goede communicatie naar de omwonenden of het regelen van inspraak. Of maatregelen treffen die de gevolgen van een risico reduceren. Meestal is dit een vorm van schade beperken.
 - accepteren. Het risico wordt geaccepteerd, zonder concrete vervolgacties. Deze categorie van beheersmaatregelen kan worden gekozen als de andere categorieën beheersmaatregelen niet mogelijk of te duur zijn of als de kans of het gevolg klein zijn.
2. (Deels) overdragen van het risico aan een andere partij
Dit leidt niet direct tot het wegnemen van de oorzaken voor risico's, maar wel tot een risicovermindering omdat verwacht wordt dat een andere partij in staat zal zijn het risico te managen of te dragen.

Risicoanalyse en –management is maatwerk en per project verschillend.

Schematisch kan de risicoanalyse en -management als volgt worden weergegeven:



Figuur 7: Schematische weergave risicoanalyse en- management

Bijlage 6: Gemeentelijke grondposities

Type grondpositie ¹²	Grondpositie
Grondexploitatie	Mollenburg
	Lingewijk Noord
	Kleine Haarsekade
	Oost II
	Gorinchem Noord
Samenwerkingsvorm	CV Hoog Dalem
	Schelluinen-West
Ruilgronden	Schotdeuren
	Buiten contour Groeneweg
	Buiten contour Hoogbloklandseweg
	Buiten contour Vlietskade
'warme' gronden	Stalkaarsen III
	Haarwijk Zuid-Oost (voormalig Gomarus pand)
	Station Papland
Erfpacht	Lingewijk
	Buiten de waterpoort

¹² Voor een uitleg van de type grondposities zie toelichting Figuur 2: Rollen van regievoering en gemeentelijke grondposities.