Gemeente
West
Maas en
Waal

Nota grondbeleid

Colofon

Opdrachtgever

Gemeente
West
Maas en
Waal

Opdrachtnemer

GRONDGIDSEN

Foto’s omslag: Scherp Gesteld

Niets uit deze publicatie mag worden gereproduceerd, verspreid of overgedragen in welke vorm of op welke manier dan ook, met inbegrip van fotokopiëren, opnemen, of andere elektronische of mechanische wijze, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van Gemeente West Maas en Waal en GrondGidsen.

Vastgesteld door de raad van gemeente West Maas en Waal
d.d. 28 januari 2021.

Inhoudsopgave

1.	Inleiding	4
2.	De principes van het grondbeleid	5
3.	Doelstelling van het grondbeleid	6
4.	De koers van het grondbeleid	8
5.	Het afwegingskader	10
6.	Instrumenten	13
7.	Samenwerken	19
8.	Financieel kader actief grondbeleid	21
9.	Verantwoording en governance	23
10.	Routekaart	24

De nota grondbeleid is geschreven binnen huidige wet- en regelgeving in het ruimtelijke domein. Zodra de Omgevingswet -naar verwachting- op 1 januari 2022- in werking treedt, zal deze nota op de Omgevingswet worden aangepast.

1. Inleiding

Het ruimtelijke domein is voortdurend in beweging. De (markt)omstandigheden veranderen en er blijven zich uitdagingen voordoen. West Maas en Waal moet koers houden om op deze veranderingen en uitdagingen te kunnen anticiperen. Deze koers is afhankelijk van de ambities en doelstellingen die voor de ruimtelijke ontwikkelingen gelden. Dit bepaalt de rol en de regie die West Maas en Waal hierbij wil voeren.
Het vorige grondbeleid van West Maas en Waal dateert uit 2013 en is geschreven in een periode waarin de gevolgen van de vastgoedcrisis nog goed voelbaar waren. Met onderhavige nota grondbeleid geeft West Maas en Waal een nieuwe wending aan dit sturingsinstrument.

De nota grondbeleid is een koersdocument. Het geeft West Maas en Waal een handvat om met een routekaart (zie hoofdstuk 10) een afweging te maken hoe de ruimtelijke ontwikkeling wordt aangevlogen; gemeentebreed en per individuele kern. Het grondbeleid helpt West Maas en Waal bepalen hoe zij in een dynamische markt met steeds veranderende omstandigheden kan omgaan met haar rol en positie en welke consequenties zijn verbonden aan de keuze die de gemeente hierbij maakt. Daarmee is dit grondbeleid een procesdocument dat onafhankelijk is van bestuurlijke ambities en marktomstandigheden.

2. De principes van het grondbeleid

1. Grondbeleid als middel om gemeentelijke ambities te realiseren

Het grondbeleid geeft een koers voor de grondpolitiek. Grondbeleid is geen doel op zich. Het is een middel om West Maas en Waal te ondersteunen bij de realisatie van sectorale beleidsdoelstellingen en bestuurlijke ambities op het gebied van onder andere wonen, economie en gezondheid. Het grondbeleid helpt de gemeente om de leefbaarheid in de kernen te regisseren.

2. Situationeel grondbeleid

West Maas en Waal past een situationeel grondbeleid toe. Dit betekent dat de gemeente maatwerk toepast door per afzonderlijke situatie een afweging te maken welke gemeentelijke rol en inzet van instrumenten het beste past. De koers van het grondbeleid is facilitair grondbeleid met de mogelijkheid om onderbouwd met een ontwikkelstrategie situationeel actief grondbeleid toe te passen. Als de ruimtelijke ontwikkeling in belangrijke mate bijdraagt aan de realisatie van sectorale beleidsdoelstellingen en bestuurlijke ambities dan voert West Maas en Waal een proactief facilitair grondbeleid. Actief grondbeleid wordt niet uitgesloten en kan in uitzonderlijke situaties worden toegepast, als onder meer uit beleidsdoelstellingen blijkt dat sterke sturing vereist is, de ruimtelijke ontwikkeling een hoge prioriteit heeft en leidt tot een waardecreatie in ruime zin. De noodzaak voor een actief grondbeleid moet blijken uit een voorafgaande ontwikkelstrategie.
Als de ruimtelijke ontwikkeling in beperkte mate bijdraagt aan sectorale beleidsdoelstellingen en bestuurlijke ambities dan past de gemeente passief facilitair grondbeleid toe. Als de ruimtelijke ontwikkeling de belangen van de gemeente schaadt, het kostenverhaal niet is verzekerd en/of economisch niet uitvoerbaar is, dan werkt de gemeente niet mee aan de ontwikkeling.

3. (Strategische) Aankoop

Als de gemeente grond aankoopt dan is dit onder marktconforme condities en wordt de prijsstelling gewaarborgd door een onafhankelijke en onderbouwde taxatie. Strategische aankoop geschiedt met een voorafgaande risicoafweging en met een onderbouwing van de:

- noodzaak sterke gemeentelijke sturing;
- ontwikkelingstermijn;
- prioriteit;
- mogelijkheid tot waardecreatie voor de bestaande beleidskaders:

De gemeente kan Wvg en onteigening doelgericht en effectief als instrument inzetten tijdens het verwervingsproces. Minnelijke verwerving vormt het uitgangspunt van West Maas en Waal. Slechts als deze aanpak niet tot het gewenste resultaat leidt of kan leiden, wordt, indien het publieke belang dit vereist, overgegaan tot het in een tijdig stadium starten van een onteigeningsprocedure.

4. Gronduitgifte

Gronduitgifte geschiedt tegen marktconforme voorwaarden en prijzen.

5. Kostenverhaal

Het kostenverhaal verzekert West Maas en Waal bij voorkeur met een anterieure overeenkomst. Het kostenverhaal voldoet aan de wettelijke kaders en is redelijk en billijk. Daarnaast kan de gemeente het exploitatieplan als instrument inzetten, als het niet mogelijk is om met een anterieure overeenkomst tot overeenstemming over onder andere het kostenverhaal te komen. De exploitatieberekening van het exploitatieplan kan worden gebruikt als controlemiddel om de redelijkheid en billijkheid van het kostenverhaal door middel van de anterieure overeenkomst te toetsen.

6. Financieel

Bij de grondexploitaties beperkt West Maas en Waal de risico's met flexibiliteit, cashflowsturing en risicomanagement. West Maas en Waal past de BBV-regels toe bij de grondexploitaties; dit betreffen de regels m.b.t. (tussentijdse) winstneming, verliesafdekking, rente, disconteringsvoet en looptijd.

7. Governance

De raad stelt met de nota grondbeleid de kaders voor het grondbeleid vast en heeft een controlerende rol. Het college voert het grondbeleid uit binnen de kaders van de nota grondbeleid en legt gemotiveerd verantwoording af over de uitvoering van het grondbeleid.

3. Doelstelling van het grondbeleid

Grondbeleid is een middel, geen doel op zich. Grondbeleid heeft een dienend karakter en helpt de gemeente om haar (bestuurlijke) ambities en sectorale beleidsdoelen te realiseren. Het begint dus altijd bij de 'waarom'-vraag: Wat wil de gemeente bereiken? Wat is de impact voor de lange termijn die de gemeente nastreeft? De bestuurlijke ambities en sectorale beleidsvoornemens van West Maas en Waal liggen vast in het collegeprogramma, de structuurvisie (en later de omgevingsvisie) en sectoraal beleid, onder andere wonen, economie, duurzaamheid, zorg en recreatie.

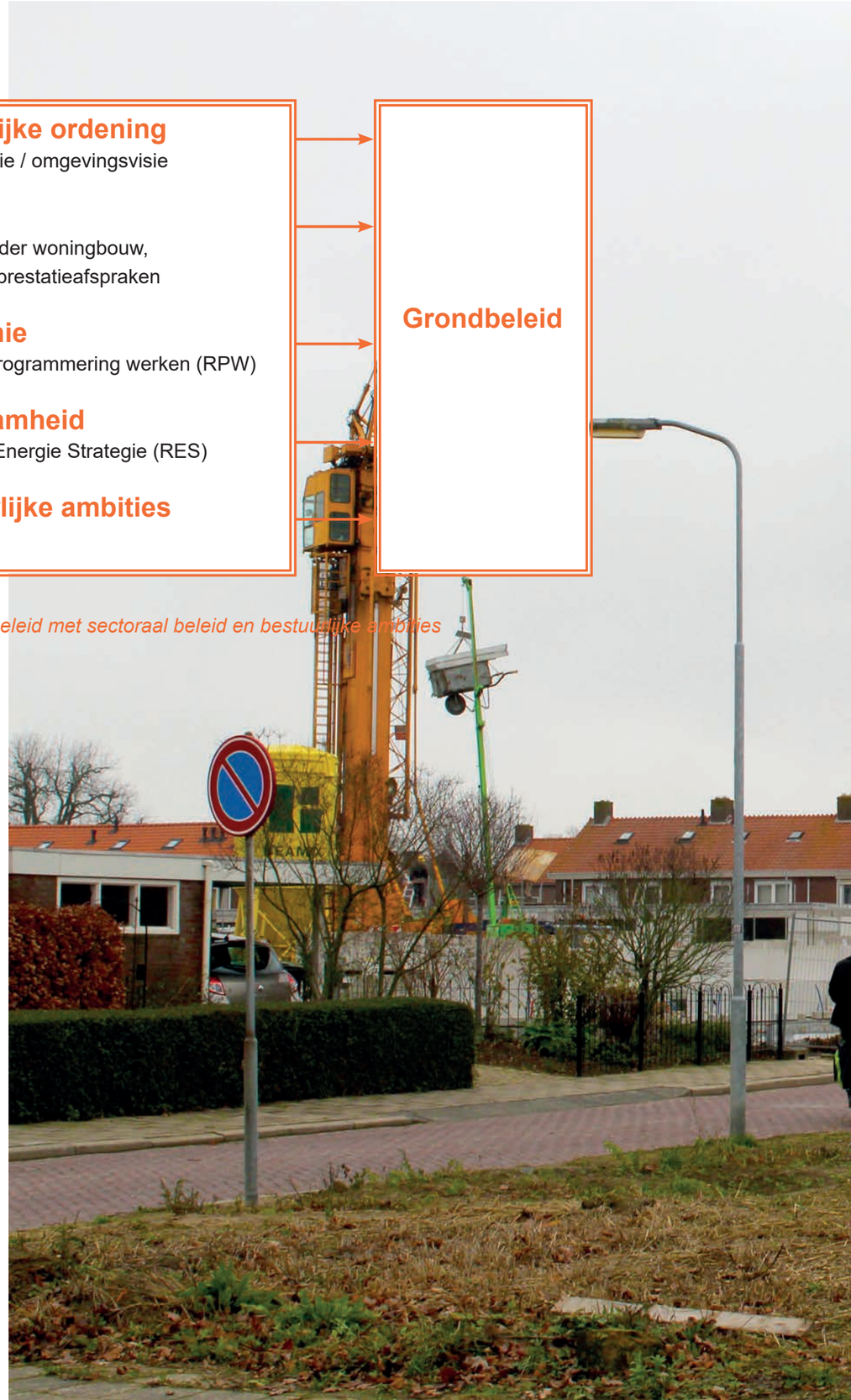
De gemeente bepaalt met het grondbeleid de strategische koers bij ruimtelijke ontwikkelingen. Om te bepalen welke rol de gemeente past en welke instrumenten zij wil inzetten in de ruimtelijke ontwikkeling, is een integrale en overkoepelde sturing essentieel. Het grondbeleid geeft een afwegingskader om te bepalen hoe de gemeente acteert bij ruimtelijke ontwikkelingen waarbij grond en grondposities een rol spelen.
Met grondbeleid grijpt de gemeente in op de grondmarkt om te komen tot een efficiënte en rechtmatige verdeling van gronden en van kosten en baten bij de ontwikkeling ervan[1].

De doelstelling van het grondbeleid is:

1. het faciliteren en sturen van bestuurlijk en maatschappelijk gewenste ruimtelijke ontwikkelingen;
2. het rechtvaardig verdelen van kosten en baten[2] tussen gemeente en grondeigenaren op grond van de Wet ruimtelijke ordening (Wro) / Omgevingswet (OW) / Aanvullingswet grondeigendom (Awg);
3. het transparant maken en beheersen van de risico's van ruimtelijke ontwikkelingen.

Figuur rechts laat de relatie van grondbeleid met sectoraal beleid en bestuurlijke ambities zien.

Figuur Relatie grondbeleid met sectoraal beleid en bestuurlijke ambities

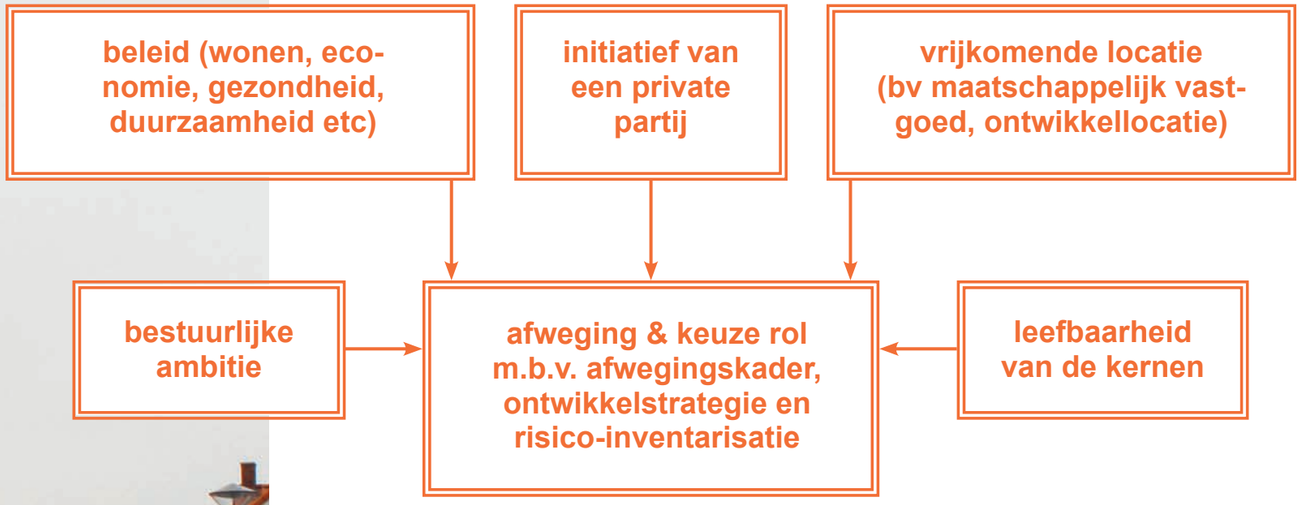


1 Grond voor gebiedsontwikkeling 'instrumenten voor grondbeleid in een energieke samenleving', Raad voor de leefomgeving en infrastructuur, juni 2017

2 Tweede Kamer, 2001; Groetelaars, 2004

Wanneer gebruikt West Maas en Waal het grondbeleid om koers te bepalen?

Er zijn meerdere invalshoeken die vragen om een koers te bepalen. Zo kan een bestuurlijke ambitie het afwegingsproces initiëren, bijvoorbeeld de ambitie om in alle kernen woningen te realiseren. Of als er een gemeentelijke locatie vrijkomt, die om een nieuwe invulling vraagt, bijvoorbeeld een vrijkomende schoollocatie als de Gravin van Rechterenschool in Appeltern. Ook kan een private partij een ruimtelijk initiatief voorleggen. Onderstaand figuur geeft de verschillende invalshoeken weer die vragen om koersbepaling.



Figuur Aanleiding

4. De koers van het grondbeleid

West Maas en Waal past een situationeel grondbeleid toe. Dit betekent dat de gemeente maatwerk toepast door per afzonderlijke situatie een afweging te maken welke gemeentelijke rol en inzet van instrumenten het beste past om de ruimtelijke ontwikkeling tot stand te (laten) brengen. Hierbij wordt de totale schaal van de ruimtelijke ontwikkeling en de ruimtelijke behoefte in de afzonderlijke kernen niet uit het oog verloren. De keuze maakt de gemeente met behulp van het afwegingskader.

Welke rollen kan de gemeente kiezen?

De gemeente kan kiezen uit **1** proactief faciliterend grondbeleid, **2** passief faciliterend grondbeleid en **3** actief grondbeleid. Onderstaand schema geeft een overzicht van deze rollen en daarna volgt een toelichting van iedere rol. Als een ruimtelijke ontwikkeling ongewenst is, dan werkt West Maas en Waal niet mee **4**.

	1 Proactief faciliterend grondbeleid	2 Passief faciliterend grondbeleid	3 Actief grondbeleid
Rol	actieve regie, sturend en verleidend	reguliere publieke taak en afweging	actieve regie en voeren van een grondexploitatie

1 Proactief faciliterend grondbeleid

De gemeente kiest primair voor deze rol als de ruimtelijke ontwikkeling in belangrijke mate bijdraagt aan gemeentelijke ambities. De gemeente ondersteunt het planologisch proces actief en kan dit ook initiëren. De gemeente denkt actief mee met private partijen. Bij het ontbreken van marktinitiatief stimuleert en verbindt de gemeente, neemt een makelaarsfunctie in en schept het klimaat om een ruimtelijke ontwikkeling van de grond te krijgen. De gemeente beschouwt zich als partner in het project, waarbij zij bereid is om geen of een beperkt risico te nemen.

2 Passief faciliterend grondbeleid

Als de ruimtelijke ontwikkeling in beperkte mate bijdraagt aan de realisatie van gemeentelijke ambities dan kiest West Maas en Waal voor een passief faciliterende houding. De gemeente laat de grondexploitatie over aan private partijen. De gemeente stuurt op basis van haar publiekrechtelijke bevoegdheden. De kosten, die de gemeente maakt om het plan te faciliteren, verhaalt zij op de private partij. Het risico van de ontwikkeling ligt bij de private partij. De gemeente kiest dus voor haar reguliere publiekrechtelijke rol. De gemeente neemt geen initiatief en spoort de markt niet aan. De ontwikkeling heeft voor de gemeente geen of een lage prioriteit. Het initiatief en het ontwikkel- en planologisch proces ligt volledig bij de private partij, behoudens de publiekrechtelijke bevoegdheid van de gemeente. De gemeente toetst vanuit haar publiekrechtelijke rol of de ontwikkeling strookt met haar beleid, doelen en ambities. De gemeente stelt de publiekrechtelijke kaders vast en neemt een zuiver toetsende houding aan waarbij de gemeente enkel faciliteert.

3 Actief grondbeleid

Een actieve rol is voor de gemeente weggelegd als een ontwikkeling hoge prioriteit heeft en in maatschappelijke zin zeer wenselijk is. Met de grondpositie (al dan niet nog te verwerven) voert zij regie boven de haar toekomende publiekrechtelijke bevoegdheden. Dit kan ook betekenen dat de gemeente een actieve rol oppakt als de markt het initiatief niet neemt en ook niet hiertoe te stimuleren is. Soms kan het voor de gemeente simpelweg financieel voordelig zijn om de grondexploitatie zelf te voeren. West Maas en Waal neemt deze rol in uitzonderlijke gevallen, waarbij het college deze keuze goed onderbouwd.
De gemeente treedt bij actief grondbeleid op als private partij in de grondmarkt. Voor eigen rekening en risico voert de gemeente de grondexploitatie. De gemeente koopt en ontwikkelt gronden of zoekt risicodragende samenwerking met marktpartijen. De gemeente doorloopt een planologische procedure om de gewenste bestemming te verkrijgen, zorgt er voor dat de grond geschikt wordt gemaakt om op te bouwen (bouwrijp) en te leven (woonrijp).

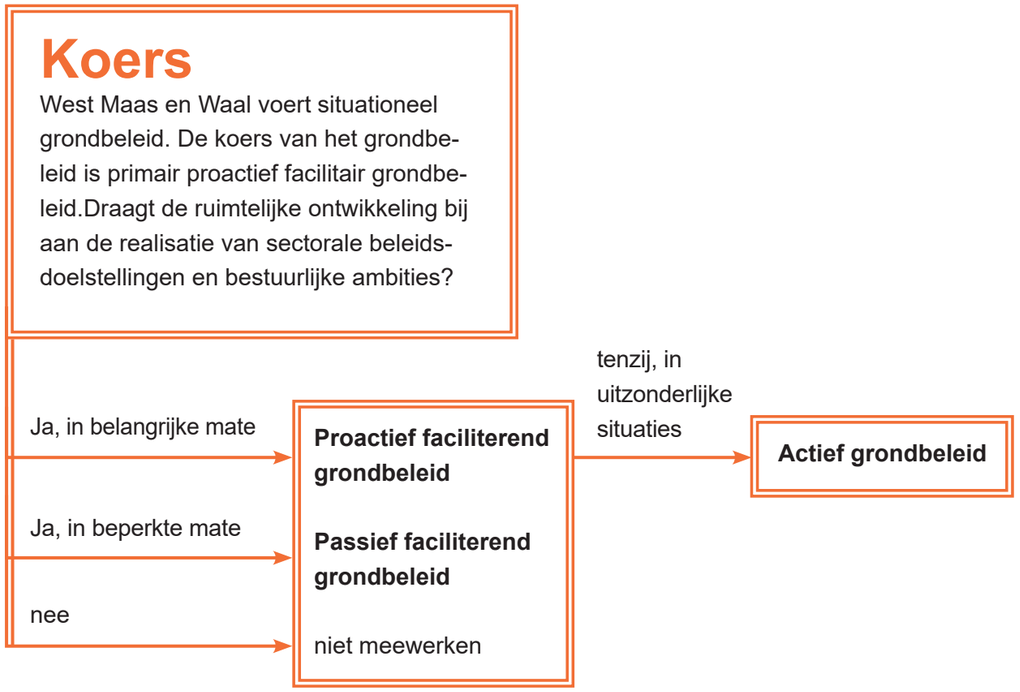
4 Niet meewerken

Als een initiatief niet bijdraagt aan of zelfs strijdig is met gemeentelijke ambities en sectoraal beleid dan verleent de gemeente geen medewerking. Denk hierbij onder meer aan een initiatief om de verkeerde woning op de verkeerde plek te bouwen. Ook als een initiatief niet economisch uitvoerbaar is, werkt West Maas en Waal niet mee, omdat het initiatief geen evenwichtige verdeling van kosten en opbrengsten met zich meebrengt.

Wat is de voorkeur van grondbeleid van West Maas en Waal?

West Maas en Waal neemt primair een (proactieve) facilitaire houding aan. Als de ruimtelijke ontwikkeling in belangrijke mate bijdraagt aan de realisatie van een bestuurlijke ambitie of sectoraal beleid, dan past de gemeente proactief faciliterend grondbeleid toe. Als de ruimtelijke ontwikkeling, de gemeentelijke ambities in beperkte mate dient, dan kiest de gemeente voor passief faciliterend grondbeleid. Mocht de ruimtelijke ontwikkeling de belangen van de gemeente schaden, het kostenverhaal niet verzekeren en/of economisch niet uitvoerbaar blijken te zijn, dan werkt de gemeente niet mee aan de ontwikkeling.
Het situationele grondbeleid sluit actieve grondpolitiek niet uit. Er kunnen zich altijd situaties of omstandigheden voordoen die het wenselijk of wellicht zelfs noodzakelijk maken dat de gemeente een actieve rol aanneemt. Dit moet dan wel duidelijk blijken uit een ontwikkelstrategie waarbij de prioriteit, de financiele impact op zowel de korte termijn (grondexploitatie) als de lange termijn (meerjarenbegroting, de risico's en de noodzaak tot een sterke gemeentelijke sturing in kaart zijn gebracht.

Deze wijze van situationeel grondbeleid past bij de ambitie om regie te voeren en veerkracht te tonen. Vanuit deze doelstelling blijft het noodzakelijk om alert te zijn en tijdig te anticiperen op veranderende situaties maar ook op kansen en bedreigingen zowel met betrekking tot omstandigheden die zich voor (kunnen) doen als op het te voeren beleid. De koers van het grondbeleid is dus facilitair grondbeleid met de mogelijkheid om onderbouwd met een ontwikkelstrategie situationeel actief grondbeleid toe te passen.



5. Het afwegingskader

Het afwegingskader helpt de gemeente om binnen de koers van het grondbeleid te bepalen welke rol het beste past bij een specifieke ruimtelijke ontwikkeling. Deze rol kan bestaan uit een proactief faciliterende houding en zelfs goed gemotiveerd tot een actieve rol. Als een ontwikkeling beperkt bijdraagt dan zal de rol van de gemeente meer passief zijn. West Maas en Waal werkt niet mee als een initiatief niet bijdraagt of strijdig is met gemeentelijk beleid. De keuze maakt de gemeente met onderstaand afwegingskader.

Ruimtelijke ontwikkeling draagt in grote mate bij aan gemeentelijke ambities

Als uit het onderstaande afwegingskader blijkt dat de ruimtelijke ontwikkeling in belangrijke mate bijdraagt aan sectorale beleidsdoelstellingen en bestuurlijke ambities neemt de gemeente in beginsel een proactieve facilitaire rol aan. De uitzondering hierop geldt op het moment dat duidelijk wordt dat een actieve sturing en regie nodig is om de doelen te bereiken. Het uitgangspunt is dus: Proactief faciliterend, tenzij.

	Proactief faciliterend grondbeleid
Ambitie/waarden	West Maas en Waal stuurt op haar ambities maar is bereid tot concessies
Risicoprofiel	West Maas en Waal wil geen of beperkt risico lopen in de ruimtelijke ontwikkeling
Rendement	Het maatschappelijk rendement kan gerealiseerd worden en het financieel rendement is geen vereiste voor de gemeente
Sturing	West Maas en Waal voert regie op de essentiele ambities en waarden en geeft hierbij ook vrijheid aan de markt
Grondpositie	West Maas en Waal heeft geen gronden of is niet bereid om grondeigenaar te blijven of te worden om de ambities en waarden te realiseren
Marktinitiatief	De markt kan met de ruimtelijke ontwikkeling de gestelde ambities en waarden van West Maas en Waal (deels) realiseren

Ruimtelijke ontwikkeling draagt in beperkte mate of niet bij aan gemeentelijke ambities

Als blijkt dat de ruimtelijke ontwikkeling in beperkte mate bijdraagt aan de verwezenlijking van de sectorale en bestuurlijke ambities van de gemeente, dan kiest de gemeente voor een passief facilitair grondbeleid. De gemeente maakt dan de afweging vanuit haar publiekrechtelijke taak en toetsende rol of zij aan de ruimtelijk ontwikkeling meewerkt. De afweging om passief faciliterend grondbeleid toe te passen of niet mee te werken, hangt er vanaf of aan West Maas en Waal een onevenredige medewerking wordt gevraagd om een ruimtelijke ontwikkeling tot stand te brengen. Dit wordt bepaald aan de hand van onderstaande afwegingskader.

	Passief faciliterend grondbeleid	**Niet meewerken**
Past in beleid	Draagt in beperkte mate bij aan sectoraal beleid of gemeentelijke ambities	Strijdig met sectoraal beleid en/of gemeentelijke ambities. West Maas en Waal wil of kan niet afwijken van beleid of beleid niet aanpassen
Kostenverhaal	West Maas en Waal kan haar kosten verhalen op de initiatiefnemer van de ruimtelijke ontwikkeling	West Maas en Waal kan haar kosten niet of niet geheel verhalen
Economische, zelfstandige uitvoerbaarheid	De ruimtelijke ontwikkeling kan zonder extra bijdrage dan wel inspanning van de gemeente worden gerealiseerd	De ruimtelijke ontwikkeling is alleen haalbaar met een onevenredige inspanning van de gemeente en de gemeente hiertoe niet bereid

Tenzij:

1 Ambitie/waarde: hoge prioriteit om te realiseren
2 Marktinitiatief: geen marktinitiatief en gemeente kan markt niet verleiden of stimuleren
3 Grondpositie: in eigendom van de gemeente of gemeente is bereid om weloverwogen te verwerven
4 Risicoprofiel: wel overwogen en aanvaardbaar voor gemeente

dan **actief grondbeleid**

6. Instrumenten

De gemeente beschikt over een breed palet aan instrumenten, waarmee zij voorwaarden kan stellen en kan sturen bij ruimtelijke ontwikkelingen. De inzet van deze instrumenten hangt af van het gekozen grondbeleid. Hieronder volgt een overzicht van de instrumenten per rol.

	1 Proactief faciliterend grondbeleid	2 Passief faciliterend grondbeleid	3 Actief grondbeleid
Rol	actieve regie, sturend en verleidend	reguliere publieke taak en afweging	actieve regie en voeren van een grondexploitatie
Instrumenten	intentie- en anterieure overeenkomst, exploitatieplan, kostenverhaal, samenwerking met markt zoeken	anterieure overeenkomst, kostenverhaal	voeren grondexploitatie, exploitatieplan, WvG, onteigening, exploitatieplan, verwerving, samenwerking zoeken markt, gronduitgifte

6.1 Facilitair grondbeleid Sturing met planologische instrumenten

Bestemming van grond

Kern van het facilitaire grondbeleid is dat West Maas en Waal vanuit haar publiekrechtelijke rol kan sturen op de ruimtelijke ordening van grond: West Maas en Waal stuurt met de bestemming. De gemeente heeft de bevoegdheid om de bestemming van grond te veranderen en vast te leggen. Als West Maas en Waal planologische medewerking verleent, kan zij kwalitatieve (programmering en duurzaamheid van een plan) en financiële (kostenverhaal) voorwaarden verbinden aan deze medewerking. Als de ruimtelijke ontwikkeling past binnen haar ambities en gestelde (beleids)kaders en daarbij het kostenverhaal vooraf verzekerd is, dan staat niets in de weg om medewerking te verlenen aan de bestemmingsherziening.

Voorbereidingsbesluit

Binnen de huidige Wro kan West Maas en Waal met een voorbereidingsbesluit in zekere zin strategisch handelen. Het voorbereidingsbesluit zorgt er voor dat een aanhoudingsplicht voor bouw- en aanlegactiviteiten ontstaat. Hierdoor zorgt de gemeente ervoor dat binnen de periode van het voorbereidingsbesluit geen omgevingsvergunningen, die binnen het vigerende bestemmingsplan passen, worden verleend. Dit kan West Maas en Waal helpen met het bereiken van haar toekomstige doelstellingen en voorkomt hogere kosten (verwerving en schadeloosstelling). Het voorbereidingsbesluit anticipeert vanuit een ruimtelijk planologisch perspectief op de gewenste ontwikkelingen van de gemeente voor een bepaald gebied.

De bescherming van het voorbereidingsbesluit geldt voor één jaar en wordt overgenomen door het ontwerp-bestemmingsplan dat binnen één jaar ter inzage gelegd moet worden. Gebeurt dit niet dan vervalt de voorbereidingsbescherming en moeten de aangehouden vergunningen alsnog worden verleend. In de nieuwe Omgevingswet blijft de voorbeschermingsregeling uit de WRO en Wabo bestaan.

Toetsing

Naast een sturende rol heeft West Maas en Waal ook een toetsende rol. De gemeente toetst bij de afhandeling van een omgevingsvergunning of de aanvraag voldoet aan de publiekrechtelijke kaders.

Kostenverhaal

De gemeente is verplicht om de kosten, die zij voor een ruimtelijke ontwikkeling maakt of de investeringen die zij voor ruimtelijke ontwikkeling in het openbaar gebied pleegt, te verhalen op de initiatiefnemer. Het is wettelijk verplicht om de hoogte van de exploitatiebijdrage vast te stellen conform de Wro[3] en het kostenverhaal te verzekeren. Het kostenverhaal omvat de grondexploitatiekosten conform de kostensoortenlijst (thans artikel 6.2.3 tot en met 6.2.5 Bro en straks afdeling 8.4 Aanvullingsbesluit grondeigendom). De wet schrijft voor dat het kostenverhaal dient te geschieden door middel van een exploitatieplan, tenzij anders geregeld (door middel van een anterieure overeenkomst).

3 Na de inwerkingtreding van de Omgevingswet is dit geregeld in de Aanvullingswet grondeigendom

Anterieure overeenkomst

De anterieure overeenkomst is een privaatrechtelijke overeenkomst, waarin West Maas en Waal en een private partij de afspraken over de ruimtelijke ontwikkeling vastleggen. In de anterieure overeenkomst kan West Maas en Waal ook de koers van de ontwikkeling aangeven en wordt de verdeling van taken, verantwoordelijkheden en risico's vastgelegd. Bovendien biedt de anterieure overeenkomst de mogelijkheid om voorwaarden stellen waaraan de ontwikkeling moet voldoen. Een gemeente stuurt hiermee privaatrechtelijk op locatie-eisen, programmering en planning. Met een anterieure overeenkomst zijn partijen niet gebonden aan de kostensoortenlijst en de criteria 'profijt', 'toerekenbaarheid' en 'proportionaliteit'. Hoewel de anterieure overeenkomst wordt beheerst door het privaatrecht met veel contractsvrijheid, zitten er voor de gemeente wel grenzen aan hetgeen zij van een marktpartij mag verlangen. De anterieure overeenkomst is niet strijdig met geldende wet- en regelgeving, de redelijkheid en de billijkheid van de overeenkomst worden gerespecteerd en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur worden nageleefd. De gemeente mag van deze overeenkomst geen misbruik maken door een exploitant te dwingen onredelijk hoge bijdragen te laten betalen en/of andere buitensporige verplichtingen aan te gaan. Zo mag de gemeente de medewerking aan een ontwikkeling die past in een goede ruimtelijke ordening niet weigeren, omdat de exploitant niet bereid is een overeenkomst te sluiten over het kostenverhaal[4]. Vooral in de situatie dat de ruimtelijke ontwikkeling ook bijdraagt aan gemeentelijke ambities, is het noodzaak om haalbare afspraken te maken vanuit een gelijkwaardige positie van partijen. Kortom, de anterieure overeenkomst is geen eenzijdig wensenlijstje van de gemeente ten aanzien van de ruimtelijke ontwikkeling. De betaling van de exploitatiebijdrage geschiedt in termijnen. Dit is afhankelijk van de complexiteit en omvang van het project. Het bepalen van de hoogte van de termijnen is dus maatwerk. De initiatiefnemer overlegt na het ondertekenen van de anterieure overeenkomst een bankgarantie, zodat de gemeente verzekerd is van betaling.

Intentieovereenkomst

Bij complexe projecten is het raadzaam om een intentieovereenkomst met een initiatiefnemer te sluiten. De intentieovereenkomst gaat vooraf aan een anterieure overeenkomst. Het is vooral bedoeld om de kaders vast te leggen voor de haalbaarheidsfase en de onderzoeken die van partijen worden verlangd. Belangrijk is dat de gemeente in deze fase van het project al verzekerd is dat de kosten die zij moet maken, worden vergoed. Daarnaast legt deze overeenkomst vast onder welke voorwaarden een gemeente meewerkt en wanneer ze haar inzet beëindigt. De overeenkomst bepaalt welke risico's elk van de partijen op zich neemt en welke inspanning van elkaar wordt verwacht. De intentieovereenkomst wordt opgevolgd door de anterieure overeenkomst.

Uitblijven van overeenstemming

Indien de gemeente en de initiatiefnemer anterieur geen overeenstemming bereiken, heeft de gemeente de keuze om een exploitatieplan op te stellen of niet mee te werken aan het initiatief.

4 Handleiding exploitatieplan, Sdu Uitgevers bv, Den Haag, 2010.

Exploitatieplan

Een exploitatieplan biedt West Maas en Waal een publiekrechtelijke grondslag om de kosten van de grondexploitatie bij de particuliere ontwikkelaar te verhalen en om eisen en regels te stellen aan de ontwikkeling van de locatie. Dit middel wordt voor de gemeente interessant om toe te passen als met een initiatiefnemer geen overeenstemming kan worden bereikt over het sluiten van een anterieure overeenkomst. Hierbij geldt wel als voorwaarde dat de ruimtelijke ontwikkeling nodig is om de ambities en beleidsdoelstellingen te realiseren.

Daarnaast is de exploitatieberekening conform een exploitatieplan strategisch interessant om het kostenverhaal op anterieure wijze vorm te geven. Deze exploitatieberekening geeft aan wat de gemeente wettelijk aan kosten moet verhalen.

De kosten van de grondexploitatie bepaalt de gemeente aan de hand van de kostensoortenlijst (thans Bro afdeling 6.2 Grondexploitatie en toekomstig afdeling 8.4 Aanvullingswet Grondeigendom) en betreffen bijvoorbeeld de plankosten (o.b.v. de plankostenscan), de kosten voor aanleg van openbare ruimte, planschadevergoeding en bijdrage aan bovenwijkse voorzieningen. Het verhaal van deze kosten worden getoetst aan de criteria van 'profijt, toerekenbaarheid en proportionaliteit.

De raad is bevoegd om een exploitatieplan vast te stellen behorend bij bepaalde ruimtelijke besluiten, waarin gronden zijn aangewezen waarop een bij algemene maatregel van bestuur aangewezen bouwplan is voorgenomen. De raad stelt het exploitatieplan gelijktijdig met het ruimtelijke besluit, waarop het exploitatieplan betrekking heeft, vast.

6.2 Actief grondbeleid

Grondaankoop

De gemeente neemt bewust een grondpositie in om het maatschappelijke belang (ambitie) te waarborgen en de regie van de ontwikkeling zelf in de hand te houden. Dit kan vanuit een strategisch oogpunt gebeuren, maar altijd met de gedachte dat de grondaankoop toewijsbaar is aan een concreet doel of eindresultaat. Het besluit om grond aan te kopen is een weloverwogen keuze en volgt uit de keuze om actief grondbeleid te voeren. De gemeente beschikt daarbij over de instrumenten van Wet voorkeursrecht gemeenten en onteigening. Instrumenten die blijven bestaan in de Aanvullingswet grondeigendom, al dan niet met een gewijzigde procedure. Een goede voorbereiding aan het begin van het aankoopproces is essentieel om een aankoop succesvol te laten zijn. Een aankoopstrategieplan helpt de gemeente daarbij. Een randvoorwaarde is dat de grondaankoop marktconform is en wordt onderbouwd met een onafhankelijk en volledig onderbouwde taxatie van minimaal één onafhankelijke deskundige.

Strategische aankopen

Als West Maas en Waal de realisatie van ambities en beleidsdoelstellingen alleen kan bereiken vanuit een actieve rol, dan kan zij strategisch op de grondmarkt handelen. Zij neemt een positie in op de grondmarkt, voordat een planologische beslissing of ander ruimtelijk bestuurlijk besluit is genomen. Dit heeft als voordeel dat de gemeente een concurrerende en marktconforme positie kan innemen. West Maas en Waal verstoort de markt niet en hierdoor blijft een prijsopdrijvend effect uit. Strategische aankopen kunnen West Maas en Waal helpen in de actieve sturing van een ruimtelijke ontwikkeling. Door cruciale (grond) posities in te nemen, bepaalt zij de richting en uitkomst van de ontwikkeling in een gebied waar ook marktpartijen een positie hebben ingenomen of kunnen innemen.

De strategische aankoop wordt alleen verricht als er voorafgaand een risicoanalyse is gemaakt en een onderbouwing waarin onderstaande vier factoren aan bod komen:

1. **Noodzaak sterke gemeentelijke sturing**
   De toekomstige ruimtelijke ontwikkeling behoeft een sterke sturing door gemeente. De gemeente schat in dat marktpartijen de ruimtelijke ontwikkeling niet oppakken dan wel niet overeenkomstig de ambities van de gemeente uitvoeren.
2. **Ontwikkelingstermijn**
   De aankoop gebeurt ruim voordat een besluit is genomen over de uitvoering ruimtelijke ontwikkeling.
3. **Prioriteit**
   De aankoop dient het belang, de ambities en beleidsdoelstellingen van de gemeente.
4. **Mogelijkheid tot waardecreatie**
   Met de aankoop stuurt de gemeente op impact.

Wet voorkeursrecht gemeenten

West Maas en Waal kan de Wvg inzetten om een voorkeurspositie in te nemen in de grondmarkt. De Wvg is een passief verwervingsinstrument dat de gemeente kan helpen bij actief grondbeleid. Door een voorkeursrecht op de grond te vestigen, kan de grondeigenaar zijn grond alleen aan de gemeente aanbieden. Dit helpt West Maas en Waal om de gronden marktconform en zonder prijsopdrijving door speculatie aan te kopen.
Het gebruik van de Wvg om een grondpositie in te nemen, is alleen te rechtvaardigen als West Maas en Waal vooraf een duidelijk doel voor de gronden heeft, een aankoopbudget beschikbaar heeft en er bestuurlijk draagvlak is om de grond aan te kopen als de grondeigenaar de grond aanbiedt. Let wel: als de gemeente niet overgaat tot aankoop, dan is de grondeigenaar gedurende een periode van drie jaar vrij om zijn grond aan derden te verkopen. Bovendien kan het een stimulans zijn voor andere grondeigenaren om hun met Wvg belaste gronden ook aan te bieden aan de gemeente, waardoor het instrument zijn waarde verliest.

> Bij proactief facilitair grondbeleid kan de gemeente overwegen om ook de instrumenten Wvg en onteigening in te zetten om haar doelen te bereiken. Dit moet dan wel het algemeen belang dienen en de inzet draagt bij aan de ambities en beleidsdoelstelling van de gemeente die door de marktpartijen worden gerealiseerd.

Onteigening

De toepassing van het middel van onteigening geldt als laatste redmiddel. Het is niet de ambitie van West Maas en Waal om dit instrument in te zetten. In uitzonderingsgevallen kan de gemeente onteigening inzetten als ze er binnen de grenzen van redelijkheid en billijkheid niet minnelijk uitkomt met de grondeigenaar en hiervoor alle wegen heeft bewandeld.

In het minnelijk aankoopproces mag een eventuele onteigening nooit uit het oog verloren worden: de mogelijkheid om tot onteigening over te gaan kan namelijk nooit worden uitgesloten. Wil de inzet van dit instrument effectief zijn, dan moet al zoveel mogelijk de minnelijk aankoop hierop worden afgestemd: het proces en het grondbod zijn transparant en duidelijk, West Maas en Waal koopt maximaal aan op basis van volledige schadeloosstelling en houdt een goed aankoopdossier (afgestemd op het format van de onteigeningsprocedure) waarin alle af- en overwegingen, correspondentie, feiten en aanbiedingen zijn opgenomen. Met een effectieve inzet is dan een doorlooptijd van twee jaar haalbaar.

Onteigening kan bestuurlijk gevoelig liggen. Het college neemt de raad mee in het onteigeningsproces.

Aankoopstrategieplan

Het aankoopstrategieplan is een instrument dat de gemeente helpt bij complexe en omvangrijke aankopen. Doel is om minnelijk te verwerven. Het aankoopstrategieplan is maatwerk en voor elk project anders. Het aankoopstrategieplan dwingt de gemeente ook na te denken over de inzet van onteigening en Wet voorkeursrecht gemeenten als de grond voor de noodzakelijk ruimtelijke ontwikkeling niet kan worden verkregen. Het aankoopstrategieplan stippelt een duidelijke koers uit en zorgt er voor dat de instrumenten van actief grondbeleid weloverwogen worden ingezet en gerechtvaardigd. Dit voorkomt dat onnodig tijd wordt verloren in het proces en geen draagvlak voor de inzet van de instrumenten bestaat. Het aankoopstrategieplan is een verantwoordingsdocument. Het geeft kaders waarbinnen West Maas en Waal het aankoopproces doorloopt en waaraan het bestuur kan toetsen. Het bestuur wordt meegenomen in de stappen van het proces en neemt op basis hiervan op cruciale momenten besluiten.
Een aankoopstrategieplan omvat tenminste:

- Doel en visie van de verwerving;
- Lijst van eigenaren en te verwerven percelen;
- Bijzonderheden eigendom;
- Planning met go/no go momenten voor onteigening;
- Strategie voor de verwerving (tweesporenbeleid onteigening);
- Overzicht van de risico’s;
- Inschatting van de verwervingskosten;
- Alternatieve scenario’s (wat als het doel niet kan worden bereikt).

Gronduitgifte

West Maas en Waal kan grond uitgeven door deze te verkopen of met een zakelijk recht. Bij bouwgrond voor woningbouw en bedrijventerreinen geeft West Maas en Waal de voorkeur aan verkoop. Bij maatschappelijk en recreatief vastgoed kan de gemeente werken met een zakelijk recht, zoals erfpacht met een recht van opstal.

Grondverkoop

Er zijn meerdere manieren om en meerdere momenten waarop West Maas en Waal de grond in verkoop kan brengen. Grondverkoop is maatwerk. West Maas en Waal kan gronden verkopen, waarbij zij één op één onderhandelt met de markt op grond van marktconforme uitgangspunten. Zij tracht binnen de vastgestelde kaders en afwegingen het meest optimale resultaat in opbrengst, risico en eventueel wenselijke maatschappelijke doelstellingen te behalen. De onderhandeling is zakelijk waarbij het belang van de gemeente in evenwicht is met het belang van de markt. Het uitgangspunt is dat de gemeente van de markt een bod krijgt die door een onafhankelijke taxateur op marktconformiteit wordt getoetst. De afspraken worden vastgelegd in een koopovereenkomst, die kan worden voorafgegaan door een intentie- en/of samenwerkingsovereenkomst.

Zakelijk recht

De uitgifte van gronden geschiedt door middel van overdracht van het eigendomsrecht. Er zijn situaties denkbaar waarbij West Maas en Waal kiest voor een andere vorm. Situaties waarbij de gemeente haar regie wil behouden op de grond en het gebruik hiervan. Dan vormt de uitgifte in erfpacht of het vestigen van een opstalrecht als een goed alternatief voor grondverkoop.

De uitgifte in erfpacht en vestigen van een opstal is maatwerk. De condities en vestigingsvoorwaarden zijn afgestemd op marktconforme en redelijke uitgangspunten, waarbij de gemeente een gelijkwaardige rechtspositie inneemt ten opzichte van de zakelijke gerechtigde. De canon of retributie zijn gebaseerd op de kapitaalsrente van het jaar van vestiging vermeerderd met een risico-opslag.
De inzet van erfpacht kan worden gebruikt als instrument om een financiering vanuit de markt te overbruggen. Bij een economische terugval is erfpacht een goed middel om de markt te stimuleren de ruimtelijke ontwikkeling toch te realiseren.

Prijzen en voorwaarden

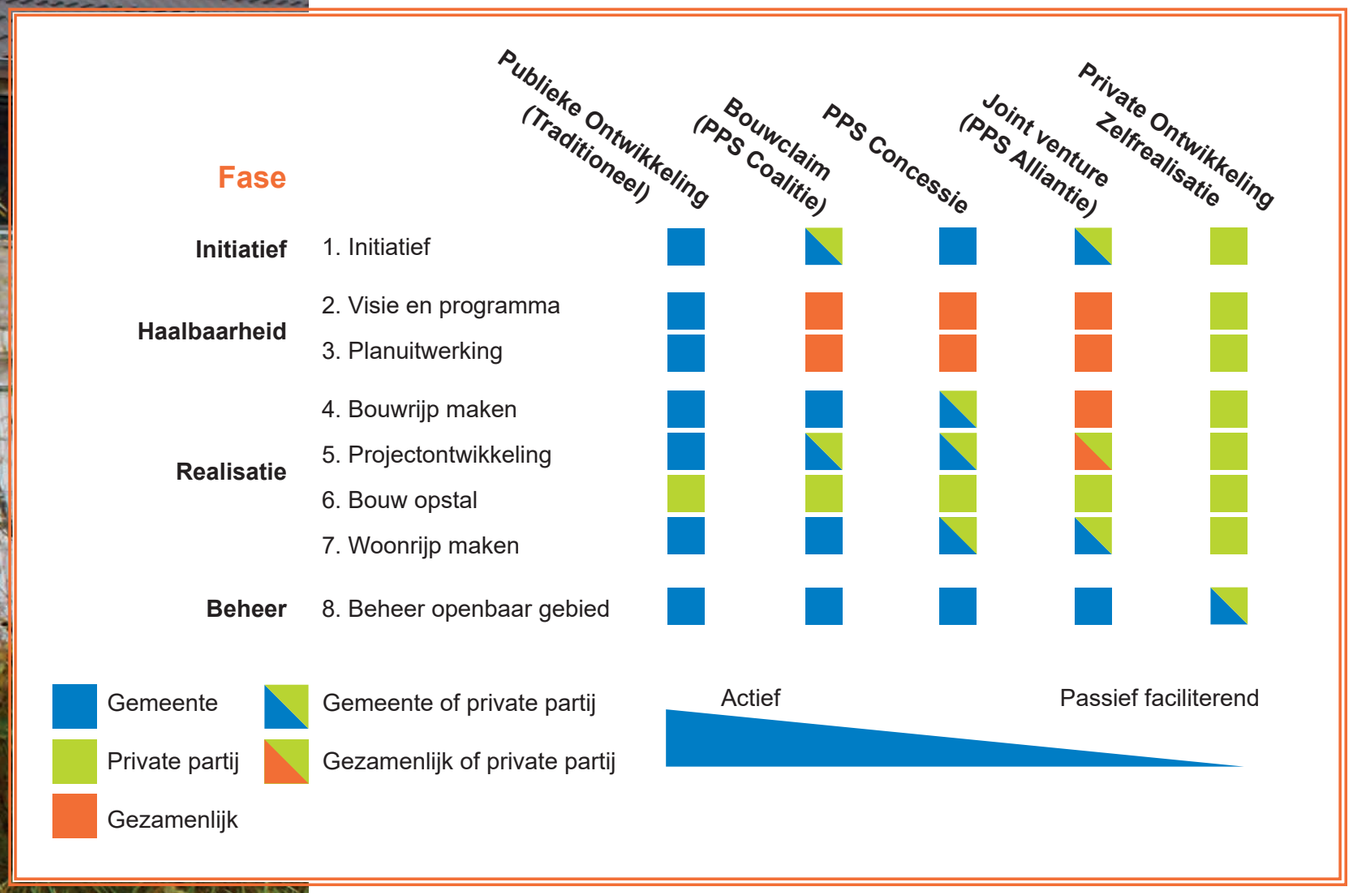
West Maas en Waal hanteert bij gronduitgifte marktconforme (grond)prijzen en voorwaarden.
Er bestaan meerdere rekenmethoden om te komen tot een marktconforme grondprijs, zoals de residuele grondwaardeberekening, de comparatieve methode en de huurwaardekapitalisatiemethode. De marktconforme (grond)prijs is afgestemd op de bestemming en het toekomstig gebruik met het verdienmodel dat daarbij hoort. Zo is de hoogte van de grondprijs voor bouwgrond voor sociale huurwoningen afgestemd op het exploitatiemodel van een woningcorporatie, namelijk het verhuren van sociale huurwoningen binnen de kaders van de woningwet en andere regelgeving. Het college stelt jaarlijks een (grond)prijzenbrief vast. De gemeente kan voorafgaand aan de besluitvorming een taxateur consulteren.

Residuele grondwaardeberekening

Denkwijze van deze methode is dat de waarde van het eindproduct, dus het vastgoedobject (grond en opstal(len)), de waarde van de grond bepaalt. De grondwaarde is het residu dat overblijft als je de marktwaarde vermindert met de btw en de bouw- en bijkomende kosten.

7. Samenwerken

De gemeente kan als de ruimtelijke ontwikkeling in grote mate bijdraagt aan de bestuurlijke ambities of sectorale beleidsdoelstellingen besluiten om in samenwerking met de markt te realiseren. De samenwerking kan op verschillende manieren vormgegeven worden. Dit hangt af er vanaf welke rol de gemeente voor zichzelf ziet in deze samenwerking. Zie onderstaand schema voor de glijdende schaal van samenwerkingsverbanden.



Figuur Samenwerkingsvormen bij gebiedsontwikkeling
(Bron: Deloitte, bewerking GrondGidsen)

Het belangrijkste onderscheidende kenmerk van de samenwerking in de verschillende vormen van grondpolitiek is de mate waarin de gemeente risicodragend en in samenwerking met private partijen overgaat tot het voeren van de grondexploitatie. De keuze voor een vorm van Publieke Private Samenwerking (PPS) kan worden gemaakt aan de hand van de navolgende afwegingen:

- Er is sprake van gemengde private en gemeentelijke eigendomsverhoudingen waardoor samenwerking wenselijk is;
- De (beschikbaarheid van) specifieke deskundigheid bij een van beide of beide partijen is nodig om de ruimtelijke ontwikkeling tot stand te brengen;
- Partijen zien noodzaak om het risico te verdelen, waarbij afspraken worden gemaakt over het maximale risico en de verdeling daarvan die partijen willen en kunnen dragen;
- De wens van de gemeente om van het begin tot het eind van het project de regie over de kwaliteit van de ontwikkeling te voeren;
- De grote omvang en lange looptijd van de ontwikkeling.

Bouwclaimmodel

Het bouwclaimmodel is een bijzondere vorm van actief grondbeleid en wordt veelal gekozen als marktpartijen grondeigendommen hebben in het plangebied. Het is een samenwerkingsvorm in het spoor van actief grondbeleid.

In het bouwclaimmodel verkopen de marktpartijen hun grond aan de gemeente onder de voorwaarde dat zij bij de gronduitgifte bouwrijpe grond mogen terugkopen met een vooraf overeengekomen programmering waarmee zij hun bouwrechten veiligstellen. De gemeente voert de grondexploitatie en draagt zorg voor het bouw- en woonrijp maken van het gebied. De marktpartijen nemen, net als bij actief grondbeleid, de realisatie van het vastgoed voor hun rekening.
Als in een gebied sprake is van versnipperd eigendom in handen van marktpartijen en de gemeente wenst een actieve rol in te nemen, is deze variant veelal te prefereren boven de zelfrealisatie door alle afzonderlijke marktpartijen. De gemeente kan dan haar regierol beter invullen en zo de gewenste ontwikkelingen op de locatie beter sturen.

Concessiemodel

Bij het concessiemodel heeft de gemeente (geheel dan wel gedeeltelijk) het grondeigendom. Via bijvoorbeeld aanbesteding of prijsvraag wordt niet-bouwrijpe grond overgedragen aan een marktpartij. In een samenwerkingsovereenkomst worden vervolgens de afspraken vastgelegd. Na realisatie komt de openbare ruimte weer in handen van de gemeente.
De gemeente beperkt zich bij het concessiemodel tot het stellen van randvoorwaarden, bijvoorbeeld met een stedenbouwkundig programma van eisen, masterplan of kwaliteitsnormen. Dit model kenmerkt zich door een strikte publiek-private rolverdeling, waarbij een marktpartij een groot deel van de traditionele overheidstaken (bijvoorbeeld de aanleg van voorzieningen en infrastructuur) uitvoert en risico's draagt. Zowel de grond- als de opstalexploitatie is voor rekening en risico van de marktpartij. Bij een dergelijke overdracht van overheidstaken moet zeker gesteld worden dat de marktpartij deze werken conform de regels van het (Europees) aanbestedingsrecht en het gemeentelijk aanbestedingsbeleid zal aanbesteden.
De gemeente kiest bij het concessiemodel nadrukkelijk voor samenwerking om zo ook de kennis, kunde en capaciteit van marktpartijen bij de gewenste gebiedsontwikkeling optimaal te kunnen benutten en/of omdat zij het risico voor de ontwikkeling niet wil dragen. De belangrijkste voorwaarde voor het bereiken van positieve effecten bij de toepassing van het concessiemodel ligt vooral in de rolvastheid en professionaliteit van partijen. Bij een concessie moet voldoende ruimte gegeven worden aan de marktpartij. Afspraken over het kwaliteitsniveau en programma dienen vooraf op hoofdlijnen te worden vastgelegd.

Joint-venture

Wanneer in een gebied diverse partijen (waaronder de gemeente) grondeigendom hebben, kunnen zij besluiten samen te gaan werken door het sluiten van samenwerkingsovereenkomsten dan wel door voor de samenwerking een aparte rechtspersoon op te richten, bijvoorbeeld een Grond Exploitatie Maatschappij (GEM). De GEM kan dan de gezamenlijke grondexploitatie voeren en gronden uitgeven, vaak op basis van een gezamenlijk opgesteld en vastgesteld masterplan voor het gebied. Meestal wordt als uitgangspunt gehanteerd dat de grondexploitatie minimaal een budgettair neutraal saldo heeft. De risico's van de grondexploitatie worden gedragen door alle deelnemende partijen. De gemeente behoudt haar publiekrechtelijke verantwoordelijkheden.

8. Financieel kader actief grondbeleid

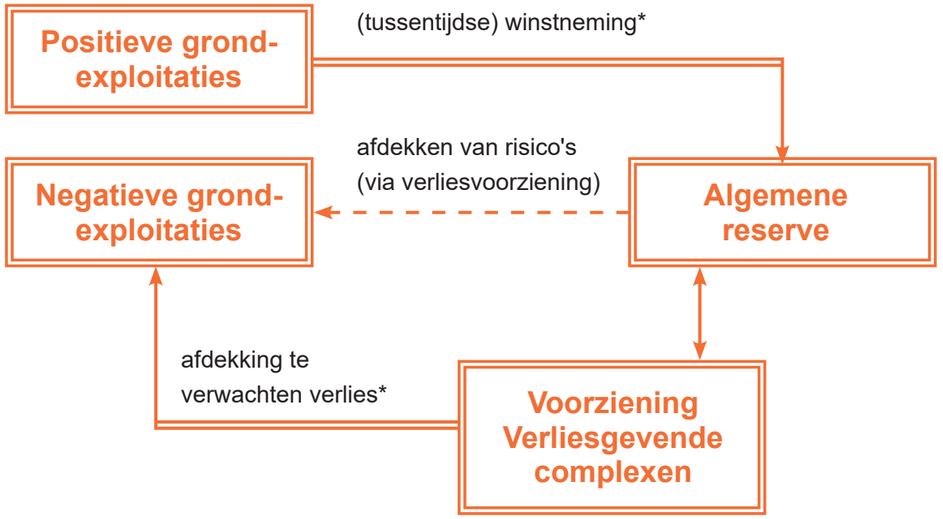
Bij actief grondbeleid treedt de gemeente als private partij op in de grondmarkt; een 'bedrijf' als onderdeel van een gemeente, een politieke organisatie. Bij actief grondbeleid is het essentieel om zowel op project (individuele grondexploitatie[5])- als portefeuilleniveau (totaal van grondexploitaties) overzicht en inzicht te hebben om goed te kunnen sturen. Het is belangrijk om vanuit beide vertrekpunten te analyseren en te sturen; dus op projectniveau en vervolgens te consolideren op portefeuilleniveau, maar ook vanuit de portefeuille om vervolgens af te dalen naar projecten. Dit is vooral van belang op het gebied van programmering; daarbij kijkt de gemeente verder dan de eigen projecten en neemt ook de projecten van marktpartijen mee. De gemeente analyseert en stuurt op gemeenteniveau door de programmering (het aanbod) van gemeentelijke projecten en particuliere initiatieven af te zetten tegen de behoefte. Hierdoor krijgt de gemeente inzicht hoe het aanbod zich verhoudt tot de behoefte. Deze informatie gebruikt de gemeente om te sturen, haar afzetrisico te bepalen en voor de financieel-economische onderbouwing bij een planologische procedure.

De gemeente stuurt bij grondexploitaties op kasstromen en probeert uitgaven en inkomsten zoveel mogelijk te matchen om een badkuip aan voorinvesteringen te voorkomen; dit heet cashflowsturing. Door flexibiliteit (programmering, fasering) in te bouwen en pas kosten te maken als de gebruikers met hun wensen en commitment aan tafel zitten, verlaagt het risicoprofiel. De gemeente maakt realistische ramingen door zowel kosten als opbrengsten goed te onderbouwen en te faseren.
De gemeente verkoopt gronden tegen een marktconforme prijs en marktconforme uitgiftevoorwaarden.
De gemeente neemt, zoals het BBV voorschrijft, (tussentijds) winst volgens de percentage of completion; POC-methode.
Zodra te verwachten is dat een grondexploitatie verliesgevend is, dekt West Maas en Waal dit verlies af met de voorziening negatieve exploitatiesaldi grondexploitaties.

Jaarlijks voert het college een risicoanalyse uit. De risicoanalyse omvat de project- en projectoverstijgende risico's. De gemeente maakt risico's niet alleen inzichtelijk, maar zorgt met risicomanagement voor beheersing van de risico's en treft de nodige beheersmaatregelen. De risico's dekt de gemeente af met de algemene reserve.

5 Een grondexploitatie wordt in het BBV bouwgrond in exploitatie genoemd of BIE.

Onderstaand schema laat de relaties zien tussen de grondexploitaties, de reserve en de voorziening.



* via exploitatie van de gemeente

Figuur Financiële stromen grondexploitaties

In het onderstaande kader staan de spelregels voor de grondexploitaties.

Spelregels grondexploitaties

Gemeenten zijn gebonden aan de regels van het BBV. De onderstaande spelregels zijn in lijn met de regels van commissie BBV (notitie Grondbeleid in begroting en jaarstukken (2019)" van juli 2019).

Actualisatie

Jaarlijks actualiseert de gemeente de grondexploitaties, risicoanalyse en de benodigde voorziening en weerstandsvermogen voor de grondexploitaties, namelijk bij het aanbieden van de programmarekening. Het college rapporteert hierover in de paragraaf grondbeleid.

Winstneming

Winstneming vindt plaats volgens de percentage of completion regel; POC-methode. Hierbij geldt dat als aan alle drie de onderstaande voorwaarden is voldaan, (tussentijdse) winst genomen wordt.

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

Bij de herziening van de grondexploitaties actualiseert de gemeente ook de (tussentijdse) winstnemingen en past deze eventueel aan. De gemeente stort tussentijdse winstnemingen via de exploitatie in de algemene reserve.

Verliesneming en disconteringsvoet

Als het verwachte resultaat van een grondexploitatie negatief is, dan treft de gemeente hiervoor direct een voorziening, namelijk de Voorziening Verliesgevende complexen. West Maas en Waal hanteert de disconteringsvoet die het BBV voorschrijft voor zowel de verliesgevende als winstgevende grondexploitaties, thans 2%. De dekking en bijstelling van de voorziening negatieve exploitatiesaldi grondexploitaties komt via de exploitatie uit de algemene reserve.

Risicomanagement

Jaarlijks voert het college een risicoanalyse uit. De risicoanalyse betreft de project- en projectoverstijgende risico's.
De projectrisico's zijn projectspecifiek. Denk hierbij aan een hindercontour of verhoogde kans op archeologische vondsten. Projectrisico's worden eerst kwalitatief inzichtelijk gemaakt; Wat is de oorzaak? Wat is het gevolg? Kunnen beheersmaatregelen het risico verkleinen? De volgende stap is het kwantificeren van de impact. Wat is het financieel gevolg als het risico zich voordoet? Wat is de kans dat het risico zich voordoet? De benodigde risicoreservering volgt uit de berekening van financieel gevolg x kans.
Projectoverstijgende risico's hangen samen met macro-economische of conjuncturele ontwikkelingen en beleidsmatigeontwikkelingen. De impact van de projectoverstijgende risico's wordt gekwantificeerd met een scenarioanalyse. West Maas en Waal dekt de risico's af met haar weerstandsvermogen. Het weerstandsvermogen betreft de algemene reserve.

Rekenregels grondexploitaties

Looptijd exploitatie

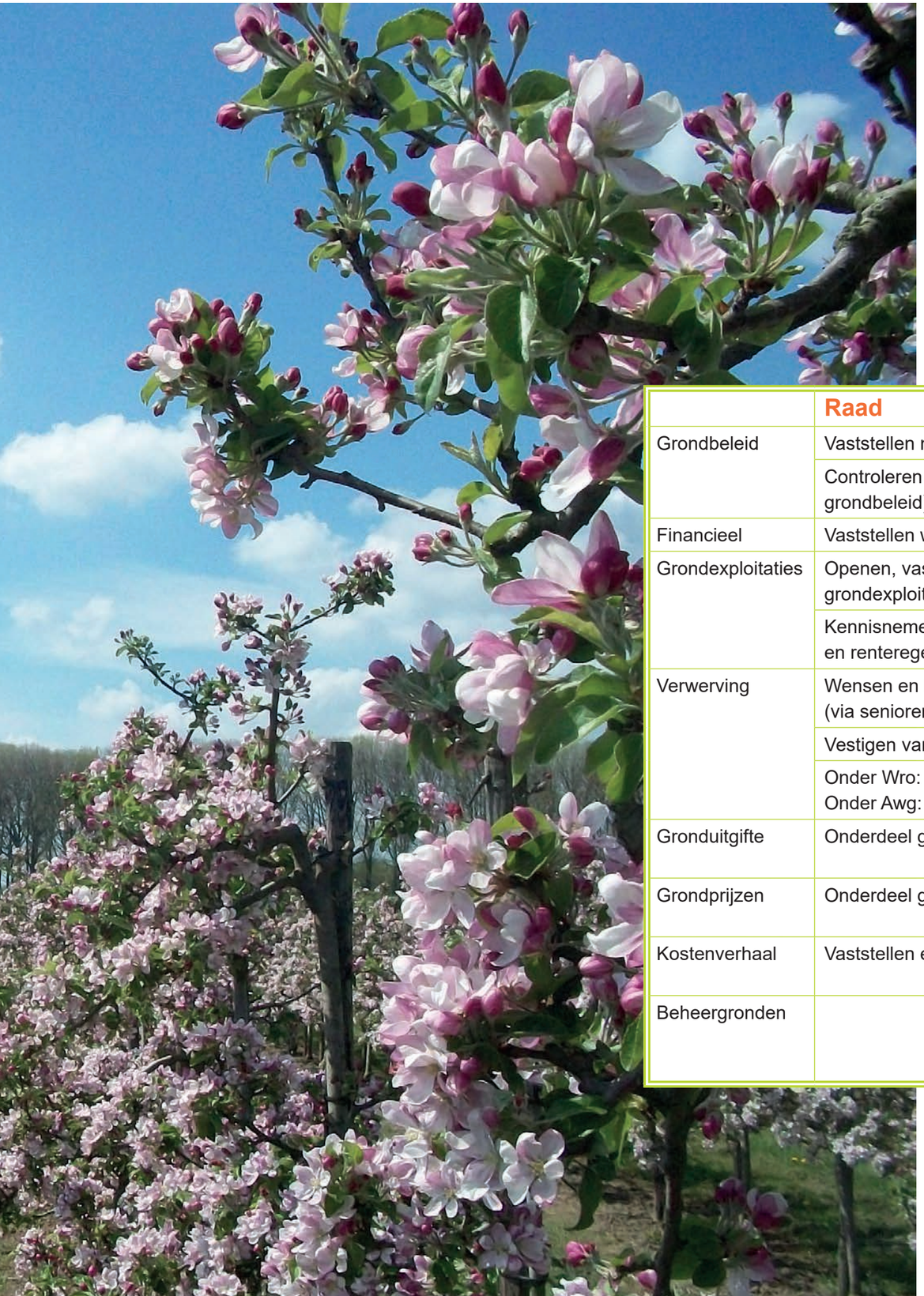
Het uitgangspunt is dat de looptijd van een grondexploitatie maximaal 10 jaar is. Als de looptijd langer dan 10 jaar is, dan wordt de langere looptijd gerechtvaardigd met een onderbouwing en treft West Maas en Waal maatregelen om het risicoprofiel te verlagen, bijvoorbeeld door vanaf het tiende jaar geen opbrengstenstijging in de grondexploitatie te berekenen.

Rentetoerekening

De toegestane toe te rekenen rente aan grondexploitaties is de daadwerkelijk te betalen rente over het vreemd vermogen. Het is niet toegestaan om rente over het eigen vermogen toe te rekenen aan grondexploitaties. Het over het vreemd vermogen te hanteren rentepercentage moet als volgt worden bepaald:

- het rentepercentage van de direct aan de grondexploitatie gerelateerde financiering in het geval van projectfinanciering;
- het gewogen gemiddelde rentepercentage van de bestaande leningenportefeuille van de gemeente, naar verhouding vreemd vermogen/totaal vermogen, indien geen sprake is van projectfinanciering;
- indien de gemeente geen externe financiering heeft, dan wordt geen rente toegerekend aan bouwgrond in exploitatie.

De rente aan de grondexploitaties wordt toegerekend over de boekwaarde van de bouwgrond in exploitatie per 1 januari van het betreffende boekjaar.



9. Verantwoording en governance

In het duale stelsel heeft de raad de kaderstellende en controlerende rol. Het college zorgt voor de uitvoering en doet dit binnen de kaders van de raad.

Het college legt verantwoording af over de uitvoering van het grondbeleid. De verantwoording is een onderdeel van de jaarlijkse planning & control cyclus. Het college informeert de raad op twee momenten per jaar over de uitvoering van het grondbeleid, namelijk met de paragraaf grondbeleid als onderdeel van de programmabegroting en van de programmarekening. Dit is conform de BBV-regels (verslagleggingsregels). In de paragraaf grondbeleid legt het college verantwoording af over de uitvoering van het grondbeleid.

	Raad	College
Grondbeleid	Vaststellen nota grondbeleid	Uitvoeren grondbeleid
	Controleren uitvoering door college (paragraaf grondbeleid)	Verantwoording afleggen uitvoering (paragraaf grondbeleid)
Financieel	Vaststellen winstneming en reservevorming	
Grondexploitaties	Openen, vaststellen, herzien en afsluiten van grondexploitatie	Uitvoering grondexploitaties
	Kennisnemen van de uitvoeringsnota ‘Indexering en renteregels Grondexploitaties’	Vaststellen uitvoeringsnota ‘Indexering en renteregels Grondexploitaties’
Verwerving	Wensen en bedenkingen strategische aankopen (via seniorenconvent)	Aankoop gronden
	Vestigen van een voorkeursrecht	
	Onder Wro: Verzoek aan Kroon voor onteigening Onder Awg: besluit tot onteigening	
Gronduitgifte	Onderdeel grondbeleid	Verkoop gronden (inclusief selectieprocedure, tenders) Vaststellen algemene verkoopvoorwaarden
Grondprijzen	Onderdeel grondbeleid	Vaststellen grondprijzen binnen kader nota grondbeleid (grondprijzenbeleid) met een grondprijzenbrief en bij gronduitgifte
Kostenverhaal	Vaststellen exploitatieplan	Sluiten anterieure en posterieure overeenkomsten, in rekening brengen exploitatievergoeding bij aanvraag omgevingsvergunning
Beheergronden		Privaatrechtelijke overeenkomsten aangaan, waaronder pacht, erfpacht, recht van opstal, verhuur, ingebruikgeving, verkoop snippergroen.

Het college geeft de raad vooraf de mogelijkheid om wensen en bedenkingen in te brengen, bij privaatrechtelijke rechtshandelingen die ingrijpende gevolgen kunnen hebben voor de gemeente (Gemeentewet artikel 169 lid 4).

10. Routekaart

Gemeente West Maas en Waal

Waarom

Sectoraal beleid en ambities

Ruimtelijke ordening
structuurvisie / omgevingsvisie

Wonen
toetsingskader woningbouw, woonvisie, prestatieafspraken

Economie
regionale programmering werken (RPW)

Duurzaamheid
Regionale Energie Strategie (RES)

Bestuurlijke ambities

Vrijkomende locatie

Privaat initiatief

Hoe

Grondbeleid is een middel om gemeentelijke ambities uit andere beleidsterreinen te realiseren.

Doelstellingen van grondbeleid
Het faciliteren en sturen van bestuurlijk en maatschappelijk gewenste ruimtelijke ontwikkelingen.
Bij ruimtelijke ontwikkelingen het rechtvaardig verdelen van kosten en opbrengsten tussen gemeente en grondeigenaren.
Het transparant maken en beheersen van de risico's van ruimtelijke ontwikkelingen en projecten.

Koers

West Maas en Waal voert situationeel grondbeleid. De koers van het grondbeleid is primair proactief facilitair grondbeleid.
Draagt de ruimtelijke ontwikkeling bij aan de realisatie van sectorale beleidsdoelstellingen en bestuurlijke ambities?

Ja, in belangrijke mate

Ja, in beperkte mate

nee

Afwegingskader

	Proactief faciliterend grondbeleid	Passief faciliterend grondbeleid	Niet meewerken
Ambitie/waarden	West Maas en Waal stuurt op haar ambities maar is bereid tot concessies	**Past in beleid** Draagt in beperkte mate bij aan sectoraal beleid of gemeentelijke ambities	Strijdig met sectoraal beleid en/of gemeentelijke ambities. West Maas en Waal wil of kan niet afwijken van beleid of beleid niet aanpassen
Risicoprofiel	West Maas en Waal wil geen of beperkt risico lopen in de ruimtelijke ontwikkeling		
Rendement	Het maatschappelijk rendement kan gerealiseerd worden en het financieel rendement is geen vereiste voor de gemeente	**Kostenverhaal** West Maas en Waal kan haar kosten verhalen op de initiatiefnemer van de ruimtelijke ontwikkeling	West Maas en Waal kan haar kosten niet of niet geheel verhalen
Sturing	West Maas en Waal voert regie op de essentiele ambities en waarden en geeft hierbij ook vrijheid aan de markt	**Economische, zelfstandige uitvoerbaarheid** De ruimtelijke ontwikkeling kan zonder extra bijdrage dan wel inspanning van de gemeente worden gerealiseerd	De ruimtelijke ontwikkeling is alleen haalbaar met een onevenredige inspanning van de gemeente en de gemeente hiertoe niet bereid
Grondpositie	West Maas en Waal geen gronden of is niet bereid om grondeigenaar te blijven of te worden om de ambities en waarden te realiseren		
Marktinitiatief	De markt kan met de ruimtelijke ontwikkeling de gestelde ambities en waarden van West Maas en Waal (deels) realiseren		

Tenzij:
1 Ambitie/waarde: hoge prioriteit om te realiseren
2 Marktinitiatief: geen marktinitiatief en gemeente kan markt niet verleiden of stimuleren
3 Grondpositie: in eigendom van de gemeente of gemeente is bereid om weloverwogen te verwerven
4 Risicoprofiel: wel overwogen en aanvaardbaar voor gemeente

dan **actief grondbeleid**

Wat

		Proactief faciliterend grondbeleid	Passief faciliterend grondbeleid	Actief grondbeleid
INSTRUMENTEN Welke instrumenten zet je in voor de gekozen rol?	**Publiek rechtelijk**	Sturing via bestemming, exploitatieplan, beleidskaders en omgevingsvergunning	Sturing via bestemming, exploitatieplan, beleidskaders en omgevingsvergunning	Sturing via bestemming, beleidskaders en omgevingsvergunning Wvg en onteigening
	Privaat rechtelijk	Intentie- en anterieure overeenkomst	Intentie- en anterieure overeenkomst	Grondverwerving, intentie-, samenwerkings-, koop- en ontwikkelovereenkomst, zakelijke rechten
FINANCIEEL KADER Welke geldstromen spelen er bij de gekozen rol?	**Publiek rechtelijk**	Leges (principeverzoek, omgevingsvergunning) Goed kostenverhaal (plankosten, planschade, openbare werken, bovenwijkse voorzieningen) Beheersen plan- en apparaatkosten	Leges (principeverzoek, omgevingsvergunning) Goed kostenverhaal (plankosten, planschade, openbare werken, bovenwijkse voorzieningen) Beheersen plan- en apparaatkosten	Leges (principeverzoek, omgevingsvergunning)
	Privaat rechtelijk	Verankeren in intentie- en anterieure overeenkomst met waarborg zekerheden, budgetsturing	Verankeren in intentie- en anterieure overeenkomst met waarborg zekerheden, budgetsturing	Cashflowsturing en risicomanagement binnen grondexploitaties, marktconforme uitgifteprijzen
VERANTWOORDING EN GOVERNANCE Hoe verantwoord je en wie mag wat?	**Uitvoering grondbeleid**	Paragraaf grondbeleid		Paragraaf grondbeleid
CAPACITEIT Welke capaciteit zet je in voor de gekozen rol?	**Inzet gemeente door:** **Projectleider**	Integraal projectverantwoordelijk en projectaansturing, bewaken haalbaarheid		Integraal projectverantwoordelijk en projectaansturing, projectmanagement, onderhandelingen marktpartijen ondersteunt door planeconoom en medewerker grondzaken / privaat jurist
	Ruimtelijke ordening/ planologie	Kaders en voorwaarden stellen, planologische procedure	Kaders en voorwaarden stellen, planologische procedure	Kaders en voorwaarden stellen, planologische procedure
	Stedenbouwkundige	Kaders voor ruimtelijke kwaliteit en initiatief hierop toetsen	Kaders voor ruimtelijke kwaliteit en initiatief hierop toetsen	Kaders voor ruimtelijke kwaliteit en initiatief hierop toetsen
	Bouwregisseur	Verbinder, makelfunctie, netwerker, woningbouwprogrammering per kern en kaders woningbouwprogramma	Woningbouwprogrammering per kern en kaders woningbouwprogramma	Woningbouwprogrammering per kern en kaders woningbouwprogramma
	Planeconoom	Toetsen economische haalbaarheid en bereken kostenverhaal	Toetsen economische haalbaarheid en bereken kostenverhaal	Grondexploitatie, risicomanagement en marktconforme grondprijzen
	Grondzakenmedewerker/ privaat jurist	Intentie- en anterieure overeenkomst	Intentie- en anterieure overeenkomst	Verwervingsstrategie, onderhandelingen-gronduitgifte, grondverwerving, intentie-, samenwerkings-, koop- en ontwikkelovereenkomst, zakelijke rechten