

Inhoudsopgave

Samenvatting	2
Inleiding	5
1. Grondbeleid	6
1.1 Het voeren van grondbeleid	
1.2 Rijksbeleid	
2. Gemeentelijke grondbeleid	13
2.1 Aanleiding en besluitvorming nota	
2.2 Ruimtelijke, economische & grondbeleiddoelstellingen	
2.3 Visie en kader	
2.4 Ontwikkelstrategie & toepassing grondexploitatiewetgeving	
2.5 Verwerving	
2.6 Strategische verwerving	
2.7 Kostenverhaal	
2.8 Grondprijnsbeleid	
2.9 Uitgifte	
3. Gemeentelijke grondexploitatie, reserves & voorzieningen	29
3.1 Werkwijze en rapportages	
3.2 Reserves en voorzieningen	
4. Grondbeleidsinstrumenten	35
4.1 Exploitatieverordening (huidige WRO)	
4.2 Grondexploitatiewetgeving (nieuwe Wro)	
4.3 Wet Voorkeursrecht Gemeenten	
4.4 Baatbelasting	
4.5 Onteigeningswet	
4.6 Samenwerkingsvormen	
Begrippenlijst	43

Samenvatting

Met het grondbeleid wordt getracht de vastgoedmarkt zodanig te beïnvloeden dat de beleidsdoelstellingen voor het gewenste woon-/en werkklimaat van de overheid kunnen worden gerealiseerd. Het grondbeleid is daarmee ondersteunend aan het ruimtelijk beleid.

Het grondbeleid heeft vaak een grote impact op de gemeentefinanciën.

Voor het voeren van grondbeleid worden een drietal hoofdvormen onderscheiden, te weten: actief, faciliterend en passief grondbeleid. Bij een actief grondbeleid is de gemeente zelf actief op de grondmarkt en gebruikt zij alle beschikbare beleidsinstrumenten om haar doelen met het ruimtelijk beleid te realiseren. Onder actief grondbeleid wordt ook verstaan het vooraf maken van afwegingen ten aanzien van welke regierol de gemeente in welke ontwikkeling wil hebben en inzicht krijgen hoe de regierol per ontwikkeling met welke strategie kan worden bereikt. Verhaal van gemeentelijke kosten, een gemeentelijke grondstrategie en het hebben van grondposities spelen hierin een belangrijke rol. Bij de andere vormen van grondbeleid speelt de overheid vaak een meer faciliterende rol ten aanzien van de te nemen planologische maatregelen en aan te leggen of over te nemen, openbare infrastructuur.

Het grondbeleid dient te voldoen aan de Europese regelgeving. Het betreft hier het voorkomen van ongeoorloofde staatsteun bij bijvoorbeeld verwervingen, gronduitgiftes en gebiedsontwikkeling. Ook dienen de Europese regels ten aanzien van aanbesteding voor de aanleg van het openbare gebied vroegtijdig in acht te worden genomen.

Het rijk treedt op verschillende manieren op ten aanzien van het grondbeleid: als beleidsbepaler, als wetgever en als participant.

Het ruimtelijke beleid is voor het rijk het sturende middel om ruimte te scheppen voor de verschillende ruimteveragende functies op het beperkte oppervlak dat in Nederland ter beschikking staat. Indirect stuurt en beïnvloedt zij hiermee de grondmarkt en vormt het de basis voor het te voeren grondbeleid. Het rijk legt de laatste jaren meer de nadruk op 'ontwikkelingsplanologie' en minder op 'toelatingsplanologie'. In zijn hoedanigheid als wetgever en om zijn beleidsdoelen te realiseren komt hij met een nieuwe Wet ruimtelijke ordening (nWro, juli 2008). De nieuwe wet kent een nieuw stelsel van procedures en besluitvorming die onnodige vertraging in de planvorming moet tegengaan. Onderdeel van deze nWro is de grondexploitatiewetgeving die de regiefunctie (o.a. het bepalen van de woningbouwcategorieën) en de mogelijkheden voor kostenverhaal voor gemeenten versterkt, als zij de grond niet in handen hebben.

Aan de hand van de aanleidingen voor het opstellen van de Nota grondbeleid en invloedhebbende (regionale) ruimtelijke en economische beleidsdoelstellingen van de gemeente Giessenlanden zijn de volgende doelstellingen voor het gemeentelijk grondbeleid geformuleerd.

Doelstellingen van het grondbeleid

1. Tijdig bepalen van grondstrategie (actief, faciliterend of passief).
2. Ondersteuning bieden aan:
 - het tijdig realiseren van de ruimtelijke en economische doelstellingen van de gemeente;
 - tijdig bepalen en uitvoeren van de gewenste regierol (initiator, participant, regisseur) die de gemeente per locatie wil uitoefenen.

3. Inspelen op (financieel) gunstige kansen op de grond- en vastgoedmarkt.
4. Transparante en gezonde financiële huishouding van het grondbedrijf.
5. Rechtvaardige en optimale verdeling van de kosten die met de grondexploitatie samenhangen (kostenverhaal).
6. Kaders formuleren voor het grondbeleid.
7. Coördinatie en implementatie van ruimtelijke en grondbeleidsmaatregelen voor toepassing van de nieuwe grondexploitatiewetgeving.

Uit deze doelstellingen is de visie: **“Giessenlanden voert een actief (waar mogelijk) en passief (indien noodzakelijk) en transparant grondbeleid”**, geformuleerd. Daarbij betekent actief grondbeleid voor Giessenlanden dat zij vroegtijdig per locatie een afweging maakt in de te voeren ontwikkelstrategie (= gemeentelijke regierol, locatie-eisen en grondstrategie). Met een actief grondbeleid kunnen meer middelen worden gegenereerd voor maatschappelijke investeringen. Daarbij dient dit beleid uitgevoerd te worden vanuit een transparante en gezonde financiële huishouding van “het grondbedrijf”. Met de doelstellingen van en visie op het grondbeleid is het grondbeleidskader geformuleerd waarbinnen de uitvoering van het grondbeleid dient plaats te vinden. Het grondbeleidskader wordt gesteld vanuit de gemeenteraad in haar bevoegdheid als kaderstellend, toetsend en controlerend orgaan. De uitvoering is hoofdzakelijk een bevoegdheid van het college, binnen de gestelde kaders en het nader geformuleerde grondbeleid.

Grondbeleidskader

1. Het gemeentelijk grondbeleid is ondersteunend aan de jaarlijks vast te stellen programma's van de gemeente en alle ruimtelijke en economische beleidsdoelstellingen zoals die zijn vastgesteld.
2. Er wordt een actief grondbeleid gevoerd om de doelstellingen van het grondbeleid te realiseren. Een actief grondbeleid sluit een bewuste keuze voor passief en faciliterend grondbeleid op sommige locaties niet uit.
3. Alle beschikbare grondbeleidsinstrumenten worden in principe in de gemeente toegepast.
4. Per (toekomstig) ruimtelijk project dient minimaal op vertrouwelijke basis de gewenste regierol en ontwikkelstrategie duidelijk te zijn.
5. Bij kostenverhaal in een ruimtelijk project wordt gestreefd naar een rechtvaardige en optimale verdeling van de kosten van voorzieningen van openbaar nut.
6. Bij verwerving wordt gewerkt conform de geformuleerde werkwijze.
7. Strategische grondverwerving vindt alleen plaats na gedegen (financieel economische) afwegingen binnen de vastgestelde randvoorwaarden en procedure.
8. Bij (grond)uitgifte zullen waar mogelijk de grondprijzen marktconform benaderd worden. Jaarlijks kan het college enkele algemene grondprijzen vaststellen/ herzien. Uitgiftes vinden plaats conform de geformuleerde werkwijze.
9. Per ruimtelijk project moet er op elk moment een zo volledig mogelijk beeld zijn op het gebied van de planeconomische aspecten en financiën. Dit conform de geformuleerde werkwijzen. Verantwoording en informatie aan bestuur vindt plaats middels vaste rapportages en besluitvorming daarover.
10. Bij het actieve grondbeleid zal een gedegen risicomanagement worden gevoerd.
11. Toevoeging aan en onttrekking van reserves en voorzieningen van het grondbedrijf dienen inzichtelijk en beleidsmatig vastgelegd te zijn.

Het grondbeleidskader is onder meer uitgewerkt in werkwijzen voor de verwervingen, de rapportage over het "grondbedrijf" en gronduitgifte.

De gemeente Giessenlanden kent een ruimtelijke ambitie (o.a. ca. 45 woningen per jaar tot 2014). Hiervoor is essentieel dat er een goede ondersteuning plaatsvindt vanuit het actieve grondbeleid. Een belangrijke stap hierin is het bepalen van de ontwikkelstrategie per potentiële locatie en toepassen van de nieuwe grondexploitatiewetgeving.

Strategische verwerving is onderdeel van het actief gemeentelijk grondbeleid. In de loop van 2008 zal het college aan de gemeenteraad meer speelruimte vragen voor het realiseren van strategische verwervingen onder de aangegeven werkwijze (paragraaf 2.5 en 2.6) en randvoorwaarden (uiterlijk bij programmabegroting 2009).

Ten behoeve van een adequaat verhaal van gemeentelijke kosten en om in te kunnen spelen op de nieuwe grondexploitatiewetgeving zal een beleidsnota worden opgesteld voor de aanleg van bovenwijkse voorzieningen (infra & groen). De gemeente kent nu al vastgestelde bijdragen in bovenplanse kosten voor bovenwijkse voorzieningen en compenserend water. Deze bijdragen dienen mogelijk te worden bijgesteld.

Het algemene grondprijz- en uitgiftebeleid worden nader toegelicht. De wijze van bepaling van de grondprijzen is nader geformuleerd en vervat in methodieken en werkwijzen voor woningbouw- en overige uitgiftecategorieën.

De werkwijze voor de grondexploitaties is aangescherpt. O.a. betreft het hier verbetering van het risicomanagement en beleid voor de winst- en verliesneming.

De rapportages over het grondbedrijf en de (bestuurlijke) verantwoording vinden plaats in de jaarlijkse rapportage grondbedrijf en in de begrotingscyclus o.a. in de paragraaf grondbeleid van de begroting en de jaarrekening. Uit analyse van onder meer het geprognosticeerde resultaat van de algemene reserve grondbedrijf en de bijbehorende voorzieningen blijkt dat het huidige weerstandsvermogen van het grondbedrijf net voldoende is.

Een belangrijk nieuw grondbeleidsinstrument vormt de nieuwe grondexploitatiewetgeving. De nieuwe wetgeving maakt locatie-eisen en kostenverhaal afdwingbaar. Er kan overeenstemming worden bereikt via een privaatrechtelijk spoor of via een publiekrechtelijk spoor. Dit laatste afdwingbare spoor dient in procedure te gaan voor de vaststelling van een bestemmingplan of projectbesluit. Er dient dan een openbaar exploitatieplan bestuurlijk te worden vastgesteld, waarvan de locatie-eisen, een grondexploitatie en de te verhalen gemeentelijke kosten, onderdeel uit maken. Daarnaast biedt de Wet voorkeursrecht gemeenten kansen voor de invulling van een actief grondbeleid, evenals een private samenwerkingsvorm.

Inleiding

Van "contingenten" naar "contouren" en van "toelatingsplanologie" naar "ontwikkelingsplanologie" vergt een gedegen grondbeleid. Het college heeft daarom een actueel grondbeleid ontwikkeld op grond van de ruimtelijke & economische beleidsdoelstellingen van gemeente Giessenlanden.

De nota legt het accent op de hoofdlijnen van de ontwikkelingen op het gebied van grondbeleid, een actiever gemeentelijk grondbeleid en de maatschappelijke en economisch verantwoorde uitvoering daarvan door het college.

Het geformuleerde beleid is met name gericht op de versterking van de ondersteunende rol van het grondbeleid om de ruimtelijke beleidsdoelstellingen van de gemeente tijdig te realiseren. Op basis van concrete doelstellingen voor het grondbeleid is een visie op het grondbeleid ontwikkeld en zijn beleidskaders geformuleerd. Voor de uitvoering van en rapportage over het grondbeleid zijn op hoofdlijnen werkwijzen vastgelegd.

Een actiever grondbeleid vergt meer strategie en voorinvesteringen. We gaan ons daarvoor meer focussen op de ontwikkelstrategie en de toepassing van de grondbeleidsinstrumenten. Onderdelen van de nota geven hiervoor handvatten.

De compacte Nota Grondbeleid Giessenlanden heeft de volgende doelstellingen:

Sturen: eenduidige en toetsbare kaders, beleid en werkwijze formuleren voor betere sturing en beheersing van het grondbeleid;

Faciliteren: middelen, instrumenten en strategieën aandragen en met elkaar in relatie brengen om de ruimtelijke beleidsdoelstellingen van de gemeente te ondersteunen en te realiseren;

Informereren: zorgdragen voor een transparant grondbeleid door passende informatie over alle aspecten voor het bestuur, de interne organisatie als voor externe partijen.

Voor het actieve grondbeleid en de effectieve uitvoering hiervan vraagt het college in de loop van 2008 de gemeenteraad om meer speelruimte voor het realiseren van strategische grondverwervingen (uiterlijk bij programmabegroting 2009).

Het college zal naar aanleiding hiervan zorg dragen voor:

- de analyses per ontwikkellocatie ten aanzien van de ontwikkelstrategie (o.a. gemeentelijke regierol, grondstrategie, planning, programma, kostenverhaal, exploitatie en risico's);
- een nieuwe beleidsnota voor "Bovenwijkse voorzieningen" (november 2008).

1. Grondbeleid

Dit hoofdstuk geeft een toelichting op begrippen van het grondbeleid en de wijze waarop grondbeleid wordt gevoerd door gemeenten en rijksoverheid.

1.1 Het voeren van Grondbeleid

Grondbeleid kan worden gevoerd door de verschillende overheden. Deze paragraaf geeft vooral een korte toelichting op de belangrijkste begrippen en de rol die het grondbeleid kan spelen in een gemeente en welke impact dat heeft.

Het algemene doel van grondbeleid wordt meestal op de volgende of vergelijkbare manier omschreven:

"Op economisch verantwoorde wijze de vastgoedmarkt zodanig te beïnvloeden, dat de verschillende beleidsdoelstellingen van de overheid op het gebied van wonen, werken en recreëren verwezenlijkt kunnen worden. Daarmee is het grondbeleid ondersteunend aan een maatschappelijk wenselijk en verantwoord woon- en werkklimaat".

Financiën

Het grondbeleid heeft een grote invloed op het ruimtelijk beleid. Het grondbeleid is daarom geen autonoom beleid. Het is ondersteunend aan het ruimtelijke beleid en de daarmee gewenste ruimtelijke ontwikkeling. Daarnaast heeft het grondbeleid een grote financiële impact. De kosten, opbrengsten en exploitatie- en beheerrisico's dragen bij aan de algemene financiële positie van de gemeente. Bij ruimtelijke projecten zorgt planeconomie voor het financiële inzicht waardoor risico's kunnen worden beheerst en programmatische afwegingen beter kunnen worden gemaakt.

Kostenverhaal

De gemeente kan wanneer op gronden, waar een bouwplan wordt ontwikkeld, niet in haar eigendom, haar kosten verhalen bij de grondeigenaar, ook wel exploitant genoemd. Het betreft kosten die door de gemeente zijn gemaakt ten behoeve van:

- openbare voorzieningen in het exploitatiegebied;
- bovenplanse kosten: wegnemen van publiekrechtelijke beperkingen (bv. stankcirkels e.d) en de bovenwijkse (infrastructurele) voorzieningen van openbaar nut.

Kostenverhaal is momenteel vrijwillig overeen te komen op basis van de gemeentelijke exploitatieverordening of het heffen van baatbelasting. Kostenverhaal is slechts mogelijk als er in een exploitatiegebied voorzieningen worden aangelegd van openbaar nut (infrastructuur, water, groen). Onder de nieuwe grondexploitatiewetgeving is het per 1 juli 2008 (verwachte datum inwerkingtreding) mogelijk om via publiekrecht het kostenverhaal af te dwingen.

Grondpositie

Door middel van strategische verwervingen, het vroegtijdig verwerven van gronden, verwerft de gemeente grondposities in een in de toekomst te ontwikkelen gebied. Wanneer de gemeente geen vroegtijdige "grondpositie" (eigendom) heeft, kan toch grondbeleid worden gevoerd door het inzetten van publiekrechtelijke en/ of privaatrechtelijke instrumenten. Afhankelijk van o.a te realiseren doelen en gewenste regie van de gemeente, kunnen de bijbehorende (grondbeleids)instrumenten, zoals de Wet voorkeursrecht gemeenten en de Onteigeningswet, worden toegepast.

Grondstrategie

De door de gemeente te realiseren doelen en gewenste regierol op de ruimtelijke ontwikkeling bepalen grotendeels de grondstrategie. De grondstrategie is de wijze waarop gebruik wordt gemaakt van de beschikbare instrumenten.

Naast de doelen en gewenste regie is de grondstrategie afhankelijk van:

- inzet van personeel & middelen;
- inzet van publiek- en/of privaatrechtelijke instrumenten;
- grondpositie;
- risico's en resultaat.

De hoofdlijnen van de strategie worden bepaald door een keuze voor een actief, faciliterend of passief grondbeleid. Tegenwoordig wordt vaak op gebieds- of planniveau de strategie bepaald. Hieronder volgt een toelichting op de drie hoofdvormen en de voor- en nadelen daarvan.

Actief grondbeleid

Bij een actief grondbeleid stelt de gemeente zich actief op in de grondmarkt om onroerend goed te verwerven voor haar ruimtelijke ontwikkelingen. Vervolgens zal de gemeente gronden zelf bouwrijp maken en uitgeven.

Aanpak

Ten behoeve van actief grondbeleid kan de gemeente, om haar regiefunctie te versterken, minnelijke verwerving dan wel publiekrechtelijke versterkende instrumenten zoals de Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg) en de Onteigeningswet inzetten. Ook de grondexploitatie en de uitgiftevoorwaarden zijn belangrijke grondbeleidsinstrumenten. Om een actief grondbeleid te kunnen voeren kan het noodzakelijk zijn in een vroeg stadium strategisch gronden te verwerven. In ieder geval dient er een grondstrategie (per locatie) aanwezig te zijn. Onder actief grondbeleid kan daarom tevens worden verstaan het vooraf aan de planvorming inzicht hebben in de locatie-eisen, gewenste regierol per locatie en met welke ontwikkelingsstrategie dit kan worden gerealiseerd. De nieuwe grondexploitatiewetgeving (onderdeel van de nWro, zie par. 4.2) zorgt voor meer regie maar dwingt de gemeente ook om vroegtijdig inzicht te hebben in de regierol, de eventuele wijze van samenwerking en de te verhalen kosten.

Faciliterend grondbeleid

Bij een faciliterend grondbeleid ondersteunt de gemeente particuliere initiatiefnemers en projectontwikkelaars bij de realisatie van projecten waarbij gemeentelijke belangen en beleidsdoelstellingen worden gediend. Bij deze strategie wordt voorkomen dat bij aan- en verkoop van gronden en bij realisatie, te grote risico's worden gelopen. Ook hier heeft de gemeente grondbeleidsinstrumenten beschikbaar om de initiatiefnemers te ondersteunen. Andere belangrijke instrumenten zijn de samenwerkingsverbanden en/of overeenkomsten.

Passief grondbeleid

Bij een passief beleid neemt de gemeente een afwachtende, hoogstens voorwaardenscheppende en toezichhoudende rol in. Verwervingen vinden in principe slechts plaats ten behoeve van voorzieningen van openbaar nut. In dit beleid past een conserverend, behoudend en reactief beleid, waarin geen grote risico's worden genomen. Het beleid bestaat voornamelijk uit toetsen van private plannen met een beperkt gebruik van de beschikbare instrumenten met name op het gebied van kostenverhaal.

Voor en nadelen actiever grondbeleid

Voordelen

- Het kunnen voeren van de regie op het ruimtelijke programma van de gemeente.
- Het doorberekenen van kosten van publieke voorzieningen in uitgifteprijsen.
- Het kunnen verevenen tussen verschillende segmenten op een locatie en/of tussen locaties (bijvoorbeeld tussen uitleg- en herstructurering/ inbreidingslocaties).
- Het bevorderen van "creatieve concurrentie" op de (krimpende) woningmarkt door bijvoorbeeld te werken met tenders, prijsvragen en concessies, etc.
- Het ter beschikking kunnen stellen van grond voor particulier opdrachtgeverschap.
- Het genereren van extra inkomsten uit de positieve saldi van de grondexploitaties ten behoeve van maatschappelijke investeringen waaronder in de leefbaarheid van kernen of wijken.

Nadelen

- Meer ruimtelijke en financiële risico's. Zeker in een tijd met een hoge rente waarin gronden worden verworven voor ontwikkelingen op middellange en lange termijn, kan sprake zijn van aanzienlijke financiële risico's. Besluiten tot actief grondbeleid is besluiten tot het aanvaarden van die risico's en het afdekken daarvan.
- Een actiever grondbeleid vergt meer ambtelijke capaciteit en expertise voor de productie van bouwrijpe grond en ontwikkeling van vastgoed.
- De "dubbele petten" problematiek. De gemeente is zowel speler als regulator op de markt. De gemeente die het programma van eisen definieert, realiseert tevens de ontwikkeling. Deze dubbelrol kan mogelijk tot gevolg hebben dat het publieke en private optreden van de gemeente diffuus wordt en dat ruimtelijke afwegingen meer vanuit financiële overwegingen en minder vanuit beleidsinhoudelijke doelstellingen (bijv. publieke taken) worden gemaakt.

1.2 Rijksbeleid

Europese regelgeving

Europese wet- en regelgeving krijgt meer invloed. Dit geldt ook voor het lokale bestuursniveau. Voor wat betreft het grondbeleid en gebiedsontwikkeling zijn gemeenten bij het vormgeven en realiseren soms gebonden aan de Europese regelgeving.

Ongeoorloofde staatssteun

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

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

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

In de praktijk betekent dit dat er sprake is van ongeoorloofde staatssteun op het gebied van grondzaken als:

- (samenwerkings)overeenkomsten niet marktconform zijn;
- de gronduitgifteprijs niet marktconform zijn dan wel niet in overeenstemming zijn met de (publiekrechtelijke) bestemming van de grond.

Aanbesteding

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

Gebiedsontwikkeling

Gemeenten maar ook andere overheidsinstellingen maken bij gebiedsontwikkeling regelmatig gebruik van publiek private samenwerking (PPS). Dit kunnen zijn de aanleg van wegen, woonwijken, bedrijventerreinen en multi-functionele (maatschappelijke) centra al dan niet in combinatie met elkaar. Gemeenten en andere overheidsdiensten

dienen echter bij PPS rekening te houden met de Europese regels voor de eerder genoemde staatssteun en aanbesteding. De complexe verhoudingen in PPS-constructies, Europese regelgeving en jurisprudentie roepen veel onduidelijkheden op hoe om te gaan met de Europese regelgeving. Naar verwachting zullen de regelgeving en jurisprudentie de komende jaren worden uitgebreid en meer duidelijkheid verschaffen. Hieronder de belangrijkste aandachtspunten bij gebiedsontwikkelingen.

Aanbestedingen

- **Zelfrealisatie.**
Wanneer een marktpartij een gerechtvaardigd beroep doet op zelfrealisatie zijn er vaak aanbestedingsconsequenties voor de openbare werken. Wanneer de Europese drempelbedragen conform de Europese aanbestedingsrichtlijn worden overschreden dient de aanbestedingsplicht te worden opgenomen in de afspraken met de marktpartij. Het verleggen van verantwoordelijkheid voor de aanbestedingsplicht naar de marktpartij betekent dat de gemeente niet zelf de aanbestedingsprocedure hoeft te starten.
- **Selectie PPS-partijen en mededinging van de geselecteerde partij bij aanbestedingen.**
De selectie van een marktpartij kan vallen onder de Europese aanbestedingsrichtlijn. Hierbij kan sprake zijn van een aanbestedingsplichtige dienstenopdracht of realisatie van werken of een combinatie hiervan.

Staatssteun

- **Staatssteungevoelige garantieregeling.**
Wanneer een gemeente een disproportioneel groot aandeel van het risico op zich neemt binnen een PPS (bijv. omdat marktpartijen dit risico in het vroege stadium van het project niet wensen te nemen), zonder dat de begunstigde hiervoor een bepaalde premie betaalt, kan er sprake zijn van staatssteun. In dergelijke gevallen dient het PPS verband met de gemaakte afspraken te worden aangemeld bij de Europese Commissie.
- **Steun voor onrendabele top.**
In principe mag bij een PPS geen steun worden verleend, anders dan voor openbare werken en sociale woningbouw. Volgens de EU-commissie is echter afdekken van een onrendabele top in bepaalde gevallen mogelijk mits deze transparant is en niet meer dan deze onrendabele top bedraagt, inclusief een redelijke winstmarge van de begunstigde(n). Daarbij dient er een regeling te zijn voor terugbetaling van teveel betaalde steun. Dit naar aanleiding van een beschikking van de EU-commissie over een niet kostendekkende revitalisering en herinrichting van een dorpskern (winkelcentrum) door marktpartijen waarbij de gemeente het verliesgevende deel afdekte.

Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar de "*Factsheet PPS, Aandachtspunten aanbesteden en staatssteun bij gebiedsontwikkeling, oktober 2007*" van het Kenniscentrum Europees recht en beleid voor decentrale overheden van de rijksoverheid.

Rijksoverheid

Het rijk treedt op verschillende manieren op ten aanzien van het grondbeleid: als beleidsbepaler, als wetgever en als participant.

Beleidsbepaler

In 2001 kwam het Ministerie van VROM met de 5^{de} Nota Ruimtelijke Ordening met de bijbehorende Nota Grondbeleid, getiteld "Op grond van nieuw beleid" (beide niet vastgesteld). De nota stelt dat de laatste decennia door de decentralisatie er een veel actievere rol van de private sector op de grondmarkt is gekomen. Mede daardoor zijn de verhoudingen tussen overheden, marktpartijen en burgers drastisch veranderd. Het voornemen van het rijk was om het grondbeleid met bijbehorende instrumenten te moderniseren. Het rijk tracht met het door hem voorgestane grondbeleid de volgende drie doelen te bereiken:

- het bevorderen van maatschappelijk gewenst ruimtegebruik;
- het bevorderen van een rechtvaardige verdeling van kosten en opbrengsten over gebruikers, exploitanten, eigenaren en overheid;
- het verhogen van de kwaliteit van het ruimtegebruik, de medezeggenschap voor de burger en de marktwerking op de grondmarkt.

Het ruimtelijk beleid is voor het rijk het sturende middel om ruimte te scheppen voor de verschillende ruimtevragende functies op het beperkte oppervlak dat in Nederland ter beschikking staat. Indirect stuurt en beïnvloedt hij hiermee de grondmarkt en vormt het de basis voor het te voeren grondbeleid.

Het rijk richt zich in zijn laatste en vastgestelde Nota Ruimte op vier algemene doelen:

- versterking van de internationale concurrentiepositie van Nederland;
- bevordering van krachtige steden en een vitaal platteland;
- borging en ontwikkeling van belangrijke (inter)nationale ruimtelijke waarden;
- borging van de veiligheid.

De wijze waarop het rijk die doelstellingen wil realiseren is voorwaardenscheppend zodat andere partijen een rol kunnen spelen. Met andere woorden: men legt meer de nadruk op 'ontwikkelingsplanologie' (wat kan) en minder op 'toelatingsplanologie' (wat mag). De Nota Ruimte vormt tevens het kader voor de nieuwe Wet ruimtelijke ordening (nWro, juli 2008).

Wetgever I (grondbeleidsinstrumenten)

Het bovengenoemde ingezette beleid heeft geleid tot nieuwe en aangepaste wetgeving op het gebied van de ruimtelijke ordening en het grondbeleid. In hoofdstuk 4 wordt nader ingegaan op de grondbeleidsinstrumenten.

Wetgever II (Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten/BBV)

Dit besluit betreft aanvullende wetgeving inzake de wijze waarop verantwoording wordt afgelegd over het gevoerde grondbeleid binnen o.a. het "grondbedrijf". Het BBV verplicht gemeenten bij de begroting en het jaarverslag een programmaplan/-verantwoording op te stellen met daarin een paragraaf over het grondbeleid. Doel daarvan is een betere integratie van het gemeentelijk grondbeleid in de planning en control cyclus en meer transparantie ten aanzien van het gevoerde beleid en de (financiële) resultaten.

Participant

Het rijk is ook als participant actief als het gaat om de grond. De Dienst der Domeinen, Staatsbosbeheer en de Dienst Landelijk Gebied (DLG) zijn van oudsher al bekende spelers op de grondmarkt. Per 1 januari 2006 zijn DLG en Domeinen samengegaan. In 2006 heeft het rijk ook het Gemeenschappelijk Ontwikkelingsbedrijf (GOB) opgericht. Het GOB vertegenwoordigt de belangen van het rijk bij projecten waarin het rijk participeert (grondbezit heeft). Voorlopig krijgt het GOB de rol van centraal ontwikkelingsbedrijf alleen bij enkele geselecteerde projecten zoals Valkenburg (ex-militair vliegveld).

2. Gemeentelijk grondbeleid

In dit hoofdstuk zijn aan de hand van de aanleidingen en de ruimtelijke & economische beleidsdoelen, doelstellingen voor het grondbeleid geformuleerd. Uit deze doelstellingen is een visie ontwikkeld op het grondbeleid van de gemeente Giessenlanden. Daarnaast is er een beleidskader opgesteld waarbinnen het grondbeleid moet worden uitgevoerd. In de paragraaf Ontwikkelstrategie & toepassing grondexploitatiewetgeving wordt aangegeven dat in het kader van een actief gemeentelijk grondbeleid er een ontwikkelstrategie moet komen per ontwikkellocatie, zodat de gemeentelijke beleidsdoelstellingen beter worden gehaald.

In daarop volgende paragrafen worden op hoofdlijnen werkwijzen aangegeven voor de uitvoering van het grondbeleid. Voor een nadere toelichting op wetgeving en overige grondbeleidsinstrumenten wordt verwezen naar hoofdstuk 4.

2.1. Aanleiding en besluitvorming nota

In het collegeprogramma 2006-2010 is aangekondigd dat er in 2007 een nota zou komen over de werkwijze om op een efficiënte, transparante en gunstige wijze grondaankopen te realiseren, mede in relatie tot nieuwe grondexploitatiewetgeving. Deze nota omvat handvatten voor een dergelijke nieuwe werkwijze. Het maken van een Nota Grondbeleid voor de gemeente Giessenlanden kent echter de volgende aanvullende aanleidingen.

- De wens van de gemeente om een actief grondbeleid (zie par. 2.3.) te voeren zoals verwoord in de paragraaf Grondbeleid van het bovengenoemde collegeprogramma.
- De wens van de gemeente om het grondbeleid meer kaders te geven en het beleid op een compacte, transparante wijze nader vast te leggen en te verankeren in de organisatie.
- De wettelijke eisen die worden gesteld ten aanzien van meer transparantie in het voeren van grondbeleid door de gemeente in het "Besluit Beheer en Verantwoording" (BBV) van het rijk.

Deze aanleidingen zijn het gevolg van de veranderde positie van de overheid op de grondmarkt en de denkrichting die het grondbeleid op rijks- en provinciaal niveau de laatste jaren heeft gekregen.

In de 5^{de} Nota Ruimtelijke Ordening (met bijbehorende Nota Grondbeleid uit 2001) wordt ruim aandacht besteed aan actief grondbeleid. In de nota's wordt geconstateerd dat niet altijd de ruimtelijke doelstellingen worden gerealiseerd en de afwenteling van kosten voor het openbare gebied niet altijd rechtvaardig plaatsvindt. De oorzaak hiervan is de drastische wijziging van de rol van de (plaatselijke) overheid op de (locale) grondmarkt. In 2001 kondigde het rijk nieuwe en aangepaste instrumenten aan om de ruimtelijke doelstellingen te realiseren. Daarbij zou er een actievere rol voor de gemeente zijn weggelegd met meer regie op het realiseren van de ruimtelijke doelen. Voorbeeld van een aangepast instrument is de destijds aangepaste Wet voorkeursrecht gemeenten. De 5^{de} Nota Ruimtelijke Ordening is echter nooit door het rijk bestuurlijk vastgesteld. In de daarop volgende vastgestelde Nota Ruimte wordt, naast een aantal concrete doelen, het accent gelegd op decentralisatie, vereenvoudiging, stimuleren van dynamische ontwikkelingen en integrale gebiedsontwikkeling. De Nota Ruimte vormt het kader voor de nieuwe Wet ruimtelijke ordening (nWro, juli 2008).

De veranderde omstandigheden, nieuw beleid en nieuwe wetgeving biedt de gemeente Giessenlanden kansen voor een actief grondbeleid binnen vast te stellen kaders.

Besluitvorming

De voorliggende "Nota Grondbeleid" geeft de visie, doelstellingen en kaders aan voor het grondbeleid. De gemeenteraad stelt het grondbeleidskader (par. 2.3) expliciet vast. Het grondbeleidskader is voor de gemeenteraad dan ook het toetsingskader waarbinnen de uitvoering en verantwoording van het grondbeleid door het college plaatsvindt. Toetsing vindt achteraf plaats. De gemeenteraad kan er vanuit gaan dat de uitvoering binnen deze kaders plaatsvindt, tenzij het college de gemeenteraad over afwijking daarvan informeert.

De wijze waarop het beleid wordt uitgevoerd en verantwoord is in het duale stelsel de verantwoordelijkheid van het college.

Conform de Financiële Verordening (ex art. 212 Gemeentewet) van de gemeente Giessenlanden dient elke 4 jaar de Nota Grondbeleid te worden herzien (art. 20 Financiële verordening). De herziening kan onder meer plaatsvinden op basis van een evaluatie van het gevoerde grondbeleid van 2008-2011.

2.2 Ruimtelijke, economische & grondbeleidsdoelstellingen

Grondbeleid kan ingezet worden om doelstellingen op andere met name ruimtelijke en economische beleidsterreinen te ondersteunen of te verwezenlijken. Om te komen tot een visie (ambitie), doelstellingen en kaders voor het grondbeleid is een korte inventarisatie gemaakt van invloedhebbende (regionale) ruimtelijke en economische beleidsdoelstellingen.

Nota Bedrijventerreinenstrategie Alblasserwaard Vijfheerenlanden (2007)

In samenwerking met de betrokken regiogemeenten (WGR) is de Nota Bedrijventerreinenstrategie Alblasserwaard Vijfheerenlanden opgesteld.

Doelen:

Voldoende vestigingsmogelijkheden voor regionale bedrijven.

Voldoende gevarieerd aanbod in bedrijventerreinen (grootschalig & kleinschalig).

Kwaliteitsimpuls geven aan bestaande en nieuwe bedrijventerreinen.

Levendig en open houden van het Middengebied en Lekzone.

Strategie:

- Ontwikkelen van 110 ha nieuw bedrijventerrein.
- Revitaliseren van 11 bedrijventerreinen en herstructureren van 2 terreinen.
- Concentreren, (incl. passief) verplaatsen, van grootschalige bedrijvigheid en de bovenregionale vraag in de verstedelijkte zuidelijke zone langs de A15 en A27 (ruimte voor transportbedrijven: "Transportcentrum Schelluinen-West").
- Bij substantiële uitgaven aan bovenregionale bedrijvigheid (> 5 ha) is extra ruimte nodig voor nieuw te ontwikkelen terrein.
- Ruimte bieden aan kleinschalige lokale bedrijvigheid in het middengebied en de Lekzone.

Uit te voeren of in uitvoering in gemeente Giessenlanden:

- Revitalisering bedrijventerrein Arkel, grootte 20 ha in de periode 2007- 2015.
- Revitalisering bedrijventerrein Giessenburg, grootte 3 ha in de periode 2007 – 2015.
- Aanleg en uitbreiding van bedrijventerreinen, zie onderstaande tabel.

<i>Uitbreiding bedrijventerreinen</i>	<i>Opp.</i>	<i>Planologisch</i>
<i>* Schelluinen-West</i>		
Uitgeefbaar tot 2010	4 ha	hard
Uitgeefbaar van 2010 - 2020	11 ha	hard
<i>* Arkel</i>		
Uitgeefbaar van 2010 - 2020	2 ha	zacht
Uitgeefbaar van 2020 – 2030	2 ha	zacht

Wonen in Giessenlanden (Volkshuisvestingsnota, 2007)

Ten behoeve van een duidelijke gemeentelijke visie en programma voor de gemeente(raad) is de volkshuisvestingsnota opgesteld.

Uitgangspunten en ambities:

- Alle inwoners en sociaal en economische gebondenen dienen passende huisvesting te kunnen krijgen met name starters, senioren en lagere inkomensgroepen.
- Differentiatie en dorpse karakter kernen in stand houden.
- Gemeente wil als krachtige regisseur optreden door ruimtelijke capaciteit te creëren, ondersteuning te bieden aan herstructurering van bestaand aanbod en sturing te geven aan de invulling van beide.

Doelstellingen en programma:

- Nieuwbouw: voldoende woningen voor eigen behoefte (kwalitatief & kwantitatief)
- Aanpassing bestaande voorraad voor specifieke doelgroepen.
- Uitwerking van woningbouwprogramma per kern op basis van de structuurvisie.
- Levensloopbestendig maken sociale huurvoorraad, handhaven kernvoorraad en eventueel onder voorwaarde verkoop van sociale huurwoningen aan starters
- Creëren van woon-zorgzones.
- Stimuleren van levensloopbestendig maken van woningen van eigenaar-bewoners.
- Netto nieuwbouwprogramma van 370 woningen in de periode tot en met 2014 (*ca. 45 won./jaar*) en *ca. 130 woningen* in de periode daarna tot 2019 (*26 won./jaar*), e.e.a. op basis van een migratiesaldo=0
- Van de nieuwbouw dient *ca. 33% sociale huur* te zijn (< € 615,00/mnd, prijspeil 01-01-'07) en een deel moet via uitgifte van vrije kavels (particulier opdrachtgeverschap).

Uit de bedrijventerreinenstrategie blijkt dat op Giessenlands grondgebied een aanzienlijk uitbreiding van bedrijvigheid ten behoeve van de gehele regio plaatsvindt (transportcentrum Schelluinen-West). Daarnaast moet er segmentering en revitalisering van bedrijventerreinen plaatsvinden met gemeentelijke sturing en investeringen.

Uit de Volkshuisvestingsnota blijkt dat de gemeente als krachtige regisseur wil optreden om ruimtelijke capaciteit te creëren en ondersteuning te bieden aan de herstructurering van bestaand aanbod. Een voor het grondbeleid belangrijk beleidsdoel is de realisatie van gemiddeld ca. 45 nieuwbouwwoningen per jaar tot en met 2014. Bij een dergelijke productie met bijbehorende woningbouwdifferentiatie zal de gemeente een initiërende en regisserende rol moeten spelen met inzet van de beschikbare grondbeleidsinstrumenten.

Uit de aanleidingen voor het formuleren van grondbeleid (par. 2.1) en bovenstaande beleidsdoelstellingen hebben wij voor het grondbeleid de volgende doelstellingen geformuleerd.

Doelstellingen van het grondbeleid van Giessenlanden

1. Toetsing van de mogelijkheden voor het voeren van een actieve grondstrategie. Indien niet mogelijk, de meest wenselijke grondstrategie bepalen.
2. Ondersteuning bieden aan:
 - het tijdig realiseren van de ruimtelijke en economische doelstellingen van de gemeente;
 - tijdig bepalen en uitvoeren van de gewenste regierol (initiator, participant, regisseur) die de gemeente per locatie wil uitoefenen.
3. Inspelen op (financieel) gunstige kansen op de grond- en vastgoedmarkt.
4. Transparante en gezonde financiële huishouding door:
 - eenduidig en consistent beleid;
 - verbetering van de (financiële) sturing en beheersbaarheid van de ruimtelijke projecten;
 - inzicht in de risico's die de gemeente met de uitvoering van het grondbeleid loopt;
 - financiële middelen genereren met grondexploitatie om hiermee tevens maatschappelijke investeringen te kunnen doen en de leefbaarheid in de gemeente te verbeteren.
5. Rechtvaardige en optimale verdeling van de kosten die met de grondexploitatie samenhangen (kostenverhaal).
6. Kaders formuleren voor:
 - een heldere splitsing en uitwerking van controlerende en uitvoerende (bestuurlijke) taken en bevoegdheden;
 - verankering van grondbeleid, uitvoering, werkwijze en expertise binnen de gemeentelijke organisatie;
7. Coördinatie en implementatie van ruimtelijke en grondbeleidsmaatregelen voor toepassing van nieuwe grondexploitatiewetgeving.

2.3 Visie en kader

Visie op het grondbeleid

Aan de hand van de doelstellingen dient er met de visie - binnen gestelde kaders - een regie te zijn op elke ruimtelijke ontwikkeling in de gemeente. Hiervoor heeft het "grondbedrijf" een gezonde en transparante financiële huishouding nodig. Voor het grondbeleid is daarom de volgende korte visie op het grondbeleid geformuleerd.

Visie op het grondbeleid

"Giessenlanden voert een actief (waar mogelijk) en passief (indien noodzakelijk) transparant grondbeleid."

Toelichting op de visie

Een actief grondbeleid betekent voor Giessenlanden niet een actieve rol voor de gemeente in elke ruimtelijke ontwikkeling, maar dat vroegtijdig per locatie een afweging wordt gemaakt in de te voeren ontwikkelstrategie (= gemeentelijke regierol, locatie-eisen en grondstrategie). Zie voor handvatten hiervoor paragraaf 2.5.

Met een actief grondbeleid kunnen meer middelen worden gegenereerd ten behoeve van bijvoorbeeld bedrijfsverplaatsingen, dorpsvernieuwing en aanleg infrastructuur. Met een actief grondbeleid worden echter ook meer risico's gelopen. Daarom dient bij een actief grondbeleid gezorgd te worden voor een financieel gezond en transparant "grondbedrijf". Hiermee kan sturing en toetsing plaatsvinden en kunnen voldoende risico's worden gedragen. Tevens kunnen eventueel, indien dit de beleidsdoelstellingen van de gemeente rechtvaardigt, negatieve saldi van gemeentelijke grondexploitaties worden opgevangen.

Door de invoering van de grondexploitatiewetgeving (onderdeel van de nWro) verkrijgt de gemeente meer regie ook bij faciliterend en passief grondbeleid. Faciliterend of passief grondbeleid wordt in Giessenlanden dan ook niet uitgesloten maar kan bij bepaalde ruimtelijke ontwikkelingen die door de markt voldoende worden opgepakt en/of specifieke expertise vereisen.

Grondbeleidskader

Vanuit de doelstellingen en de visie kunnen kaders worden gesteld waarbinnen de uitvoering van het grondbeleid dient plaats te vinden. Het geformuleerde beleidskader (zie onderstaande kader) wordt feitelijk vastgesteld vanuit de gemeenteraad in zijn bevoegdheid als kaderstellend, toetsend en controlerend orgaan. De uitvoering is hoofdzakelijk een bevoegdheid van het college, binnen het gestelde grondbeleidskader.

**Toetsingskader gemeenteraad
Grondbeleidskader**

- 1 Het gemeentelijk grondbeleid is ondersteunend aan: de jaarlijks vast te stellen programma's van de begroting van de gemeente en alle ruimtelijke en economische beleidsdoelstellingen zoals die zijn vastgesteld.
- 2 Er wordt een actief grondbeleid gevoerd (indien mogelijk) en passief (indien noodzakelijk) teneinde de genoemde 7 doelstellingen van het grondbeleid te realiseren (par.2.2).

Vervolg toetsingskader gemeenteraad

- 3 Alle beschikbare grondbeleidsinstrumenten worden in principe in de gemeente toegepast.
- 4 Per (toekomstig) ruimtelijk project dient minimaal de gewenste regierol of ontwikkelstrategie duidelijk te zijn.
- 5 Bij kostenverhaal in een ruimtelijk project wordt gestreefd naar een rechtvaardige en optimale verdeling van de kosten van voorzieningen van openbaar nut.
- 6 Bij verwerving wordt gewerkt conform de geformuleerde werkwijze.
- 7 Strategische grondverwerving vindt alleen plaats na gedegen (financieel economische) afwegingen binnen de vastgestelde randvoorwaarden en bestuurlijk vastgestelde procedure.
- 8 Bij (grond)uitgifte worden waar mogelijk de grondprijzen marktconform benaderd. Jaarlijks kan het college enkele algemene grondprijzen vaststellen/herzien. Uitgiftes vinden plaats conform de geformuleerde werkwijze (par. 2.8 en 3.1).
- 9 Per ruimtelijk project moet er op elk moment een zo volledig mogelijk beeld zijn op het gebied van de planeconomische aspecten en financiën. Dit conform de geformuleerde werkwijzen (H3). Verantwoording en informatie aan bestuur vindt plaats middels vaste rapportages en besluitvorming daarover.
- 10 Bij het actieve grondbeleid wordt een risicomanagement gevoerd.
- 11 Toevoeging aan en onttrekking van reserves en voorzieningen van het grondbedrijf dienen inzichtelijk en vastgelegd te zijn.

2.4 Ontwikkelstrategie & toepassing grondexploitatiewetgeving

De gemeentelijke ruimtelijke en economische beleidsdoelstellingen hebben een behoorlijke ambitie. Een gedegen ondersteuning vanuit het actieve grondbeleid is essentieel. Een belangrijke stap hierin is het bepalen van de ontwikkelstrategie (= gemeentelijke regierol, locatie-eisen en grondstrategie) per potentiële ontwikkellocatie en het toepassen van de nieuwe grondexploitatiewetgeving.

In deze paragraaf is een kort overzicht opgenomen van de te nemen maatregelen voor toepassing van de nieuwe grondexploitatiewetgeving.

Analyses potentiële ontwikkellocaties

Door het college zal per potentiële ontwikkellocatie in Giessenlanden, waar dit wenselijk is, een korte analyse (quick scan) voor o.a. de ontwikkelstrategie worden gemaakt. De inzichten en analyses zullen vanaf 2009 jaarlijks worden uitgebreid en/of geactualiseerd. De analyses sluiten goed aan op de door de gemeente gewenste integrale gebiedsontwikkeling en ontwikkelingsplanologie zoals voorgestaan door het rijk met haar beleid en nieuwe wetgeving.

Op basis van de analyses kan het college projecten prioriteren en de gewenste inzet van personeel, (grondbeleids)instrumenten en benodigde middelen bepalen. Met het college kan de politieke haalbaarheid en wenselijkheid worden afgestemd. Daarnaast bieden de analyses per locatie inzicht in de tijdig te nemen bestuurlijke besluitvorming en vindt er vroegtijdig coördinatie plaats van te nemen ruimtelijke maatregelen en toepassing van de grondexploitatiewetgeving.

De (jaarlijkse) analyses kunnen de volgende aandachtspunten per locatie bevatten:

➤ *Gemeentelijke regierol*

De gewenste rol gemeente als: regisseur, initiator of participant of combinatie daarvan.

- * Kan het worden overgelaten aan de markt?
- * (Vorm van) samenwerking met derden?
- * Benodigde capaciteit & expertise?

➤ *Grondstrategie*

Actief, faciliterend of passief.

Bij actief grondbeleid:

- * hoe is de eigendomsverhouding. Wie bezit welke eigendommen en wordt er actief geworven door derden?

Inzet van grondbeleidsinstrumenten, o.a.:

- strategische verwerving

Op basis van het nieuwe grondbeleid kan snel en vertrouwelijk worden ingespeeld op kansen op de grondmarkt;

- Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg).

Dit instrument biedt goede mogelijkheden om o.a. vroegtijdig grondposities te creëren en het derden minder aantrekkelijk te maken.

- * Eventueel maken van een verwervingsplan.

➤ *O.a. grondexploitatiewetgeving (kostenverhaal)*

- * Per project moeten de mogelijkheden van kostenverhaal worden beoordeeld. Er moet onderzocht/ingeschat worden of het mogelijk is met het privaatrechtelijk spoor de gewenste regie te behalen.
- * Is het sluiten van een privaatrechtelijke overeenkomst, met daarin de gemeentelijke eisen, niet mogelijk dan dienen er (procedurele) stappen te worden ondernomen voor de vaststelling van een exploitatieplan.

- *Globaal programma*
 - * Woningdifferentiatie.
 - * Woondichtheid.
 - * Kwaliteit openbaar gebied.

- *Bovenplanse kosten/ bovenwijkse voorzieningen*
 - * Benodigde voorzieningen/aanpassingen aan infrastructuur, natuur en recreatie. De relatie met beleid voor bovenwijkse voorzieningen met vaststelling mate van toerekenbaarheid van kosten.
 - Bovenplanse kosten conform kostensoortenlijst (nWro).

- *Planning*
 - * (Start) besluitvorming programma's van eisen, stedenbouwkundige randvoorwaarden.
 - * (Start) besluitvorming/ ruimtelijke procedures.
 - * Start van de bouw.

- *Grondexploitatie gemeente*
 - * Opzetten van de eerste exploitatieberekeningen/financiële haalbaarheidstoets.
 - * Subsidiemogelijkheden (rijk/ ISV, provincie ZH)
 - * Doorrekenen van varianten.
 - * Opbrengsten potentie versus de risico's:
 - verwervingsrisico's;
 - o.a. (financiële) risico van grondverwerving door derden/ zelfrealisatie;
 - realisatierisico's;
 - afzetrisico's.

Toepassing grondexploitatiewetgeving

Hieronder wordt een overzicht gegeven van de belangrijkste (anticiperende) maatregelen voor toepassing van de grondexploitatiewetgeving. De werking van de nieuwe wetgeving wordt uitgebreid behandeld in paragraaf 4.2. Voor toepassing van de wetgeving is vroegtijdig inzicht gewenst in:

- locatie-eisen;
- kosten en opbrengsten;
- planning;

voor het onder meer tijdig kunnen overeenkomen danwel afdwingen van deze locatie-eisen en het verhalen van kosten middels de grondexploitatiewetgeving. Hiervoor moeten echter de te verhalen bovenplanse kosten, zoals de bovenwijkse voorzieningen zijn aangegeven op de kaart van een (vastgestelde) structuurvisie van de gemeente. Om te anticiperen op de wetgeving dienen voor de toepassing de volgende zaken in 2008 aandacht te krijgen:

- * Bij opstellen van structuurvisies een integrale benadering van o.a:
 - grondposities gemeente;
 - bovenwijkse voorzieningen (infra/ groen);
 - eisen Volkshuisvestingsnota gemeente;
 - planeconomische aspecten van de locaties.
- * Opstellen van beleidsnota "Bovenwijkse voorzieningen".
- * Inrichtings- en kwaliteitseisen voor infrastructuur (o.a. wegen, ondergrondse infra en kunstwerken), water, groen- en speelvoorzieningen.
- * Maken van interne procedure afspraken (coördinatie tussen taakvelden Bouw- & woningtoezicht, RO-beleid en Grondzaken).
- * Opstellen van een grondexploitatieverordening.
- * Interne expertise van toepassing van de grondexploitatiewetgeving (procedures, werkwijze en planeconomie).
- * Analyseren van de potentiële ontwikkellocaties voor toepassing van de grondexploitatiewetgeving. Onder het kopje "*Analyses potentiële ontwikkellocaties*" is aangegeven op welke wijze dit in Giessenlanden kan plaatsvinden.
- * In de lopende en nieuwe onderhandelingen over ontwikkellocaties anticiperen op de gemeentelijke regie op de locatie-eisen (o.a. woningbouwcategorieën en kwaliteit inrichting). De gemeente kan namelijk nu al hiervoor een meer eisende houding aannemen bij locatieontwikkelingen die planologisch pas worden gestart na juli 2008, waarbij als "stok achter de deur" het toepassen van het publiekrechtelijke spoor van de grondexploitatiewetgeving.

De inrichting van de wetgeving dwingt de gemeente feitelijk om vroegtijdig keuzes te maken. Met de nieuwe wetgeving, waarmee naast het kostenverhaal, het afdwingen van locatie-eisen mogelijk is, hoeft de gemeente niet altijd te kiezen voor zelf gronden in eigendom te verwerven om regie te houden op de invulling van de locatie en haar kosten te kunnen verhalen.

2.5 Verwerving

Verwerving van gronden door de gemeente zelf is een belangrijk onderdeel van een actief grondbeleid. Het tijdig doen van strategische verwervingen en toepassing van de Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg) is daarin vaak gunstig en essentieel. In het verleden zijn door de gemeente een aantal strategische aankopen gerealiseerd. In Giessenlanden zijn er vier Wvg-gebieden: bedrijventerrein Schelluinen-West, Schelluinen-Mid West, woonzorgcomplex Giessenburg en in Schelluinen-Oost. Het verwerven van gronden en opstellen vergt in een vroegtijdige stadium een duidelijke (grond)strategie van de gemeente, eventueel vast te leggen in een vertrouwelijk verwervingsplan. De verworven gronden hebben vaak een duidelijke positieve invloed op het eindsaldo van de grondexploitatie. Strategische verwerving kan plaatsvinden ten behoeve van compensatiegronden of voor gronden die later kunnen worden ingebracht in een ruimtelijk project. Het voorradig hebben van compensatiegronden of -opstellen kan het aankoopproces vaak versnellen. In de volgende paragraaf wordt nader ingegaan op de strategische verwervingen.

De wijze waarop en wanneer welke instrumenten en mogelijkheden ten aanzien van verwerving worden benut wordt in Giessenlanden per locatie bepaald. In deze nota aangeduid als grondstrategie.

Om op een transparante wijze verwervingen te realiseren is de volgende werkwijze op hoofdlijnen voor de uitvoering opgesteld.

Werkwijze verwervingen

Bij verwervingen is er een vertrouwelijke grondstrategie of een aankoopplan.

Een taxatierapport op basis van de marktwaarde opgesteld door een extern bureau vormt in principe de basis voor de onderhandelingen met de eigenaar.

Onderhandelingen zijn altijd onder voorbehoud van bestuurlijke goedkeuring van het college.

In principe vormt een verkennend bodonderzoek onderdeel van de koopovereenkomst. De mate van eventuele verontreiniging kan invloed hebben op de koopsom en het besluit om al dan niet over te gaan te aankoop.

Besluiten over het aangaan van een koopovereenkomst worden genomen door het college conform de haar gegeven bevoegdheid in artikel 160 Gemeentewet. Het college toetst de aankoop op de (financiële) projectkaders en het grondbeleid.

Indien (project)kaders en krediet/ budget niet vooraf door de gemeenteraad zijn verkregen zal voorafgaand aan het definitieve besluit tot aankoop, het voornemen tot aankoop (de koopovereenkomst) worden voorgelegd aan de gemeenteraad.

2.6 Strategische verwerving

Strategische (grond)verwerving is een duidelijk voorbeeld van actief grondbeleid waarmee op een adequate wijze een grondpositie, compensatiegrond, exploitatie-inkomsten, ruimtelijke beleidsdoelstellingen kunnen worden veiliggesteld. Steeds vaker wordt er door derden geanticipeerd op toekomstige ruimtelijke ontwikkelingen en dus ook op de grond- en vastgoedmarkt in de gemeente Giessenlanden. Het kan daarom van belang zijn om in een vroeg stadium als gemeente strategische posities te verwerven. Afhankelijk van de ontwikkelstrategie per locatie (zie par. 2.4) kan dit instrument worden ingezet.

Strategische verwerving betekent dat de gemeente wel meer (financiële) risico's loopt.

Deze risico's zijn:

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

In het kader van strategische verwerving zijn door de gemeente in de loop der jaren aankopen (grondposities) gerealiseerd. In de gemeente Giessenlanden zijn de financiële risico's die hiermee gepaard gaan afgedekt, zie paragraaf 3.2. Om in de toekomst in het kader van het actieve grondbeleid meer strategische verwervingen te kunnen realiseren is het wenselijk dat het college hiertoe meer ruimte krijgt op basis van transparante spelregels (zie onderstaand kader met werkwijze). Door het creëren van deze

mogelijkheid wordt voorkomen dat nadrukkelijk hiermee in de openbaarheid wordt gekomen en dat de vaak benodigde snelle besluitvorming kan plaatsvinden. Wij zijn voornemens om in november 2008 de raad te vragen om aan het college, jaarlijks bij de begroting, een krediet toe te kennen voor strategische verwervingen. De strategische verwervingen door het College dienen plaats te vinden conform de hieronder genoemde werkwijze met voorwaarden.

Werkwijze strategische verwervingen

Per strategische verwerving dient het College de volgende afwegingen te maken, dan wel aan de volgende randvoorwaarden te voldoen.

1. Het is te voorzien dat de grond binnen 10 jaar wordt (her)ontwikkeld, bij voorkeur vastgelegd in een notitie of een planologische visie.
2. Met de aankoop wordt de regiefunctie van de gemeente substantieel versterkt.
3. Met de koopsom, het verwachte renteverlies en de te genereren exploitatieinkomsten is de kans groot dat er geen substantieel verlies wordt geleden op de aankoop of de toekomstige grondexploitatie (risico-analyse).
4. Past binnen de grondstrategie van de locatie.
5. De gemeenteraad wordt jaarlijks geïnformeerd over de hoogte van de strategische aankopen en afdekking van de financiële risico's.

Het college dient op basis van haar actieve informatieplicht aan de gemeenteraad, haar (jaarlijks) te informeren over de strategische verwervingen. In de paragraaf Grondbeleid van de jaarrekening vindt de financiële verantwoording van de verwervingen plaats.

2.7 Kostenverhaal

Een adequaat kostenverhaal is een wezenlijk onderdeel van het actief gemeentelijk grondbeleid. De gemeente Giessenlanden streeft naar een rechtvaardige en optimale verdeling van de gemeentelijke kosten van de voorzieningen van openbaar nut en de maatschappelijk gewenste ruimtelijke inrichting. De te verhalen kosten hebben betrekking op de kosten die door de gemeente zijn gemaakt ten behoeve van het exploitatiegebied en de bovenplanse kosten.

De gemeente heeft drie mogelijkheden om te komen tot kostenverhaal:

1. sluiten van een exploitatie-overeenkomst op basis van de gemeentelijke exploitatieverordening (conform art. 42 van de WRO/vervalt bij nWro);
2. sluiten van privaatrechtelijke (samenwerkings)overeenkomst al dan niet via publiek-private samenwerking of een bouwclaimmodel;
3. heffen van baatbelasting.

Voor een nadere toelichting op deze mogelijkheden wordt verwezen naar hoofdstuk 4.

Door gemeente Giessenlanden wordt geen gebruik gemaakt van de door de gemeenteraad in 2005 vastgestelde exploitatieverordening en het bijbehorend model exploitatieovereenkomst.

Door Giessenlanden wordt gebruik gemaakt van een privaatrechtelijke modelovereenkomst waarin een groot aantal zaken wordt overeen gekomen ten aanzien van o.a.: planologische maatregelen, bouwvoorwaarden, planschade, inrichting openbaar gebied en kostenverhaal.

De kostenverhaalstrategie dient op gebieds- of projectniveau te worden bepaald. Zij is mede afhankelijk van de eigendomssituatie, samenwerking met derden en aanleg van voorzieningen van openbaar nut.

Grondexploitatiewetgeving (onderdeel van nWro)

Bij de invoering van de nWro worden de mogelijkheden tot kostenverhaal verbeterd. Bij invoering van de nWro kan de nu gebruikte model-overeenkomst (bijv. project Gouden Leeuw, Otto van Veen, Oudland) na aanpassing op de nieuwe wetgeving, worden gebruikt in het privaatrechtelijke spoor om te komen tot overeenstemming. In de (samenwerkings)overeenkomst kunnen de te verhalen kosten, conform de kostensoortenlijst (nWro/ AmvB) worden verhaald. De gemeente kan ook het publiekrechtelijke spoor volgen. Voor een nadere toelichting op de wetgeving wordt verwezen naar paragraaf 4.2.

Bovenplanse kosten

Een belangrijk onderdeel van het kostenverhaal vormen de vaak hoge kosten voor de aanleg van bovenwijkse voorzieningen en verwerving van de ondergrond. Het betreft openbare bovenwijkse voorzieningen zoals (compensatie) groen, water en (aan te passen) infrastructuur (bijv. wegen, watergangen, rotondes, fietspaden en parken) die op basis van profijt deels zijn toe te rekenen aan een exploitatiegebied. De profijt hebbende exploitatiegebieden dienen dan ook naar rato een financiële bijdrage te leveren aan de bovenwijkse voorzieningen. In gebiedsontwikkelingen waar door of voor derden voorzieningen van openbaar nut worden aangelegd kan middels een overeenkomst een bijdrage worden gevraagd aan bovenplanse kosten zoals bovenwijkse voorzieningen.

Het college heeft in oktober 2003 de bijdragen van derden voor door de gemeente te realiseren bovenwijkse voorzieningen bij ruimtelijke ontwikkelingen vastgesteld. Het betreft de volgende bijdragen/vergoedingen:

- € 3,50 per m2 bruto-oppervlakte voor bijdrage aan bovenwijkse voorzieningen;
- € 1,00 per m2 bruto-oppervlakte voor compenserend water (watercompensatie /watertoets/indien van toepassing).

De gemeente Giessenlanden heeft voor de bijdragen/vergoedingen de voorziening "Compenserend water en bovenwijkse voorzieningen" ingesteld. Momenteel kent de gemeente een geormerkte bovenwijkse voorziening die grotendeels worden gerealiseerd vanuit deze voorziening. Dit is het aan te leggen waterplas & moerasgebied in Hoornaar. Er vinden ook vanuit de gemeentelijke exploitaties afdrachten plaats aan deze voorziening.

Voor een adequaat kostenverhaal en anticipatie op de nieuwe grondexploitatie-wetgeving zal het college in 2008 een nieuwe beleidsnota "Bovenwijkse voorzieningen" opstellen met de volgende onderdelen:

- de benodigde bovenwijkse voorzieningen voor de komende 10 jaar;
- de kosten voor de verwerving van de ondergrond en de aanleg;
- de (opnieuw) vast te stellen bijdrage van derden per exploitatiegebied of bijdrage uit de gemeentelijke grondexploitatie bij gemeentelijke uitgifte;
- de planning van aanleg van de bovenwijkse voorzieningen;
- overzicht van de verwachte cash flow.

Conform de nieuwe grondexploitatiewetgeving kunnen alleen bijdragen voor o.a. bovenplanse kosten bij derden worden verhaald op basis van beleid en indien deze daarbij op een kaart van de structuurvisie van de gemeente zijn aangegeven. De "bijdrage bovenwijken" kan een omslag zijn per uitgeefbare m² (per locatie) of een vast omslagbedrag afhankelijk van de locatie en profijt. Jaarlijks vindt vanuit de grondexploitaties de afdracht plaats aan de voorziening "Compenserend water en bovenwijkse voorzieningen". De beleidsnota "Bovenwijkse voorzieningen" dient periodiek te worden geactualiseerd op basis van voortschrijdend inzicht en bestuurlijk te worden vastgesteld.

2.8 Grondprijsbeleid

Een belangrijk instrument bij actief grondbeleid is het uitgeven van (bouwrijpe) grond. Grondprijsbepaling en grondprijsniveaus zijn onderhevig aan economische (conjuncturele) ontwikkelingen. Tevens worden ze beïnvloed door wet- en regelgeving. Om deze redenen dienen periodiek grondprijzen te worden aangepast. De prijs van grond kan op diverse wijzen tot stand komen en kan per grondfunctie of uitgiftecategorie verschillen. Wij gaan zoveel mogelijk uit van marktconforme prijzen die gebaseerd zijn op een comperatieve (vergelijking) berekeningsmethodiek.

Methodieken

Er wordt gekozen voor een vaste marktconforme locatie- of woninggebonden grondprijs op basis van de comperatieve methode. Bij toepassing van de comperatieve methode wordt de grondprijs bepaald aan de hand van de ontwikkeling van de grondprijzen in de markt.

Een andere gebruikte methodiek is dat grondprijzen worden bepaald op basis van de systematiek van de "grondquote". Hierbij is de grondprijs een percentage van de totale vrij-op-naamprijs, exclusief btw. Het nadeel van de grondquote benadering is dat het willen toevoegen van kwaliteit aan het gebouwde, zowel in de grondontwikkelingsfase als in de projectontwikkelingsfase, met deze methodiek niet wordt gestimuleerd of zelfs neerkomt op vermindering van opbrengsten. Als de bouwkosten stijgen als gevolg van kwaliteitseisen (bijvoorbeeld middels duurzaam bouwen), dan stijgt niet alleen de v.o.n.-prijs als gevolg van een betere woning maar ook de grondprijs, omdat die via een vast percentage (de grondquote) gekoppeld zit aan de v.o.n.-prijs en dat kan de woningen nog duurder maken. Het gevolg kan zijn dat de marktwaarde wordt overschreden en er geen belangstelling voor de betrokken woning is. De beoogde kwaliteitsverbetering wordt dan juist niet gerealiseerd.

Voor de grondprijsbepaling hebben wij de volgende werkwijze.

Algemene werkwijze grondprijsbepaling

1. Bij de beleidsregels ten aanzien van woningbouw wordt door een externe deskundige de taxatiewaarde of verkoopprijs bepaald (marktconform). De bepaalde taxatiewaarde of verkoopprijs heeft een geldigheid van maximaal 2 jaar. Vaststelling vindt plaats door het college.
2. Bij grondprijzen voor bedrijventerreinen wordt uitgegaan van de marktwaarde met een prijspeil voor het betreffende jaar. Indien intern onvoldoende expertise aanwezig voor de vaststelling van de grondprijzen wordt een externe deskundige geraadpleegd. De grondprijzen worden vastgesteld door het college.

3. Grondprijzen voor niet-commerciële functies zijn een afgeleide van de marktwaarde (zie 2), waarbij rekening wordt gehouden met regionale grondprijzen voor dergelijke functies. De grondprijzen worden vastgesteld door het college.
4. In langjarige (samenwerkings)overeenkomsten wordt een bepaling opgenomen dat overeengekomen grondprijzen tot het moment van levering jaarlijks worden aangepast aan in ieder geval de inflatie.
5. Grondprijzen voor restgronden en groenstroken worden om de 5 jaar aangepast aan de dan geldende marktwaarde. De grondprijzen worden vastgesteld door het college.
6. Het college kan afwijken van bovenstaande werkwijze, mits de gemeenteraad hierover tijdig geïnformeerd wordt.

Woningbouw

De gemeente Giessenlanden hanteert voor bouwrijpe woningbouw kavels de volgende grondprijzen-en uitgiftemethodiek bij verschillende uitgiftetvormen.

Grondprijs- en uitgiftewerkwijze woningbouw

1. Voor losse kavels voor vrijstaande of 2¹ kap koopwoningen wordt de marktwaarde gehanteerd waarbij een range in grondprijs, van circa €50,00 per m², kan ontstaan.
2. Voor kavels ter realisering van 2¹ kap koopwoningen of rijen koopwoningen worden de maximale verkoopprijzen vastgesteld op basis van bestek en tekeningen van de te realiseren woningen. Middels openbare aanbesteding of via uitnodiging (afhankelijk van aanbestedingsnormen) worden partijen gevraagd om op basis van het bestek en tekeningen, waarmee de gemeente heeft ingestemd, een bod te doen op de grond. De partij met het hoogste bod (mits aanvaardbaar) mag de grond kopen en dient conform het door de gemeente opgestelde bestek en tekeningen te bouwen. E.e.a. conform de gemeentelijke aanbestedingsregels.
3. Voor kavels ter realisering van (sociale) rijen huurwoningen wordt de onrendabele top in de grondprijs tot uitdrukking gebracht.
4. Voor sociale koopwoningen (in Giessenlanden wordt hieronder verstaan woningen met een maximale verkoopprijs van €221.000, --VON, prijspeil 2008) te realiseren op uit te geven gemeentegrond wordt een nader overeen te komen grondprijs gehanteerd.

Commerciële functies

Hieronder worden verstaan: kantoor, bedrijfsruimte, (grootschalige) detailhandel. De gemeente gaat hierbij uit van marktconforme, locatiegebonden en jaarlijks vaste grondprijzen per categorie en locatie, gebaseerd op de comperatieve methode, ook wel marktwaarde genoemd.

Niet-commerciële functies

Onder de niet commerciële voorzieningen wordt verstaan een breed scala aan functies in de non-profit sector. O.a.: sociaal maatschappelijke voorzieningen, onderwijsvoorzieningen, sociaal-medische voorzieningen, sociaal-culturele voorzieningen, sport- en recreatieve voorzieningen.

Grondprijzen voor deze voorzieningen zijn in principe een afgeleide van de marktwaarde waarbij rekening gehouden wordt met regionale grondprijzen voor dergelijke functies, het belang dat de gemeente Giessenlanden aan de voorziening hecht, de wettelijke mogelijkheden en de draagkracht van de exploitant. De gemeente is er zich van bewust dat steeds meer (nuts)voorzieningen (zoals kinderdagverblijven, behuizingen voor gas, water en elektra) (deels) commercieel worden uitgenut.

Verkoop restgronden & groenstroken

In oktober 2001 heeft de gemeenteraad het beleid inzake "Verkoop van kleine stukjes grond 2002" vastgesteld. De huidige verkoopprijs van € 25,00 per m2 bij een oppervlakte van < 50 m2 is niet marktconform en is sinds 2001 niet geïndexeerd. Om een eenduidig en consistent (prijs)beleid te voeren dient deze prijs te worden aangepast. Inmiddels is besloten de prijs per 1 maart 2008 (maatgevend is datum van indiening verzoek) te verhogen naar € 90,00 per m2. Om de vijf jaar zal deze prijs worden aangepast aan de dan geldende marktwaarde.

Grondprijs- en uitgiftewerkwijze restgronden & groenstroken

Restgrond of groenstroken met een oppervlakte van maximaal 150 m2 worden in de daarvoor in aanmerking komende gevallen verkocht met inachtneming van de volgende bepalingen:

- a. bij verkoop van stukjes grond welke zijn gelegen in (voormalige) exploitatie-bestemmingsplannen, wordt de koopsom als volgt bepaald:
oppervlakte < 50 m2 : € 90,00- per m2, excl. eventuele BTW (per 1 maart 2008)
oppervlakte > 50 m2 : verkoop tegen taxatiewaarde;
- b. de kosten van eventuele taxatie van de te verkopen grond alsmede de kosten van het eventueel omleggen van nutsleidingen komen voor rekening van koper;
- c. de transactiekosten zijn eveneens voor rekening van koper.

De 5-jaarlijkse vaststelling van de marktconforme grondprijs voor oppervlakte < 50 m2 vindt plaats door het college.

2.9 Uitgifte

Uitgifte

De (grond)uitgifte kan betrekking hebben op grond en/of opstallen. De wijze waarop de objecten worden uitgegeven is afhankelijk van de functie die het object heeft voor de gemeente. Grond (objecten) wordt verkocht omdat het:

- voor de gemeente geen functioneel bezit (meer) is;
- projectmatig wordt uitgegeven voor de ontwikkeling van vastgoed door derden.

Objecten worden verhuurd of op andere wijze in gebruik gegeven omdat zij:

- door de gemeente tijdelijk dienen te worden beheerd tot de ontwikkeling van de grond;
- van strategisch belang zijn;
- vanuit de publieke taak(opvatting) behoren tot de gemeente (aanwezigheid kabels, leidingen nutsbedrijven en/of riolering), ook wel functioneel bezit genoemd.

De uitgifte zelf kan plaatsvinden in de volgende rechtsvormen: (ver)koop, opstalrecht, pacht (agrarische grond), erfpacht, verhuur en bruikleen.

In het kader van het actieve grondbeleid en efficiëntie in de uitvoering gaat het algemene uitgiftebeleid van Giessenlanden uit van de volgende uitgiftedvormen: verkoop, verhuur en bruikleen.

Verkoop

Bij verkoop van gronden ten behoeve van woningbouw gelden de vastgestelde algemene bepalingen "Verkoopvoorwaarden woningbouwgronden van de gemeente Giessenlanden 2002". Deze voorwaarden gelden bij projectmatige bouw alsook bij verkoop ten behoeve van particulier opdrachtgeverschap.

Bij verkoop van gronden ten behoeve van bedrijventerrein gelden de algemene bepalingen "Verkoopvoorwaarden bedrijfsgronden van de gemeente Giessenlanden 2002".

Verhuur

In 2005 is het besluit "Verhuur diverse kleine stukjes grond 2005" vastgesteld. Met dit besluit kunnen gronden (groenstroken) met een maximale oppervlakte van <50 m², onder algemene bepalingen, verhuurd worden. De standaardhuurprijs bedraagt € 15,00 per 50 m².

Bruikleen

Bij bruikleen, ook wel in gebruikgeving "om niet" genoemd, gebruikt de bruiklener met toestemming van gemeente gemeentegrond zonder dat hij daarvoor een vergoeding verschuldigd is. In 2005 is het besluit "In gebruikgeving om niet van gronden 2005" vastgesteld. Met dit besluit kunnen gronden met een maximale oppervlakte van 500 m², onder algemene bepalingen, in bruikleen worden gegeven. Voor gronden met een oppervlakte groter dan 500 m² gelden, per situatie, nader te bepalen voorwaarden.

Pacht en Erfpacht

De gemeente heeft in het verleden om specifieke redenen enkele gronden in pacht en erfpacht uitgegeven. Pacht en erfpacht passen niet in het algemene uitgiftebeleid van de gemeente.

3. Gemeentelijke grondexploitaties, reserves & voorzieningen

In dit hoofdstuk wordt inzicht gegeven in de werking en rapportering over de grondexploitaties en het beleid ten aanzien van de aan te houden reserves en voorzieningen.

3.1 Werkwijze en rapportages

Planeconomie & grondexploitatie

Planeconomie is te omschrijven als de (financiële) sturing en beheersing van de ruimtelijke ontwikkeling met bijbehorende grondexploitatie.

Sectorale gemeentelijke belangen zoals stedenbouw, economische zaken, infrastructuur en volkshuisvesting hebben invloed op de ruimtelijke invulling, zonder dat die sectoren vaak direct belast worden met de financiële effecten op het terrein van de grondexploitatie. Het doel van planeconomie is om de financiële effecten van keuzes in strategie en beleid in een project voor de gemeente zichtbaar te maken. Planeconomie draagt zorg voor de financiële onderbouwing gedurende alle projectfasen door middel van een grondexploitatie. De grondexploitatie kenmerkt zich door de grote invloed van de factor tijd. Hierdoor gaan renteverliezen, prijsstijgingen, marktvrage en –beweging en gewijzigde (politieke) inzichten een rol spelen. De grondexploitatie is meer dan een onderbouwing van de kosten en opbrengsten in de tijd. Het is een belangrijk sturingsinstrument waarmee keuzes kunnen worden gemaakt en inschattingen plaats kunnen vinden van de financiële risico's o.a. ten behoeve van bestuurlijke besluitvorming. De grondexploitaties van Giessenlanden worden daarom elk jaar door het college herzien en verantwoord aan de gemeenteraad.

Risicomanagement

Bij een actief grondbeleid nemen de risico's toe door dat meer ruimtelijke ontwikkelingen op gemeentegronden plaatsvinden. Bij elke grondexploitatie worden de risico's in het project geanalyseerd. Een goed risicomanagement is daarbij van belang om tijdig te kunnen sturen en de risico's te onderkennen, te beheersen of te neutraliseren. Het betreft de volgende op hoofdlijnen weergegeven risico's.

1. Verwervingsrisico's:

- hoge verwervingskosten;
- voorfinanciering;
- renteverliezen.

2. Realisatierisico's:

- onvoorziene kosten (o.a. loon- en prijsstijgingen, planschade/onvolledig kostenverhaal, bodemverontreiniging);
- eventuele (vroegtijdig onbekende) bouw- en overige publiekrechtelijke beperkingen (o.a. watertoets/milieu/archeologie luchtkwaliteit/Flora en Faunawet);
- langlopende juridische (planologische) procedures.

3. Afzetriscico's:
 - (tijdige) afzet van afgesproken programma op uitgeefbare gronden.
4. Organisatorische riscico's:
 - tijdige en heldere (bestuurlijke) besluitvorming op alle niveau's.

Er kan een onderscheid worden gemaakt tussen beïnvloedbare riscico's en niet beïnvloedbare riscico's. Beïnvloedbare riscico's betreffen o.a. de gestelde locatie-eisen, bijdragen van derden en subsidies. Deze riscico's zijn te beïnvloeden door het nemen van organisatorische en planmatige maatregelen alsook het tijdig vinden van alternatieve financieringsbronnen. Niet beïnvloedbare riscico's betreffen riscico's tijdens de planuitvoering.

De kans dat een financieel riscico zich voordoet moet worden ingeschat. De kans en het effect bepalen samen de gewenste hoogte van de beheersingsmaatregel. Rekening houdend met het effect van het riscico en de geschatte kans dat het riscico zich voordoet, wordt het riscicobedrag zo goed mogelijk ingeschat. Hiervoor kunnen reserves en voorzieningen worden getroffen (zie par. 3.2).

De riscico's worden op hoofdlijnen toegelicht in:

- een adviesrapportage over de grondexploitatie bij bestuurlijke besluitvorming over afzonderlijke projecten;
- de begrotingcyclus (paragraaf grondbeleid);
- de jaarlijkse rapportage grondbedrijf (zie verder in deze paragraaf).

Methode winst- en verliesneming grondexploitaties

Tot op heden is er geen vastgestelde werkwijze voor (tussentijdse) winstneming uit de grondexploitaties ten bate van de reserve grondbedrijf. Ten behoeve van de met het grondbeleid gewenste financiële transparantie en gezonde financiële huishouding van het "grondbedrijf" wordt vanaf 2007 het volgende winstnemingsprincipe gehanteerd.

Werkwijze winstneming

Winsten in grondexploitaties worden genomen als deze zijn gegarandeerd bij de jaarrekening. Deze garantie ontstaat op het moment dat:

- er een positief saldo op eindwaarde (EW) is op basis van een blijvende positieve cash flow;
- de nog te ontvangen opbrengsten zeker zijn gesteld;
- winstneming pas plaats vindt als het saldo hoger is dan € 20.000,00 en de grondexploitatie voldoet aan de punten 1 en 2;
- de negatieve boekwaarde (meer opbrengsten dan kosten), verminderd met nog te maken kosten, op basis van het voorzichtigheidsbeginsel, - vermenigvuldigd met factor 1,5 – bij de jaarrekening als winst genomen .

(Tussentijdse) verliesneming

Verliezen dienen te worden genomen bij de jaarrekening op het moment dat daarover zekerheid bestaat. Zolang dat niet zeker is worden geprognosticeerde verliezen als risico meegenomen bij de beoordeling van de benodigde weerstandscapaciteit. Een verlies wordt genomen door daarvoor een voorziening te treffen. Afwikkeling vindt vervolgens plaats door afboeking van de voorziening. De hoogte van de voorziening wordt jaarlijks bij de jaarrekening opnieuw gewaardeerd (zie ook par. 3.2).

Rapportage Grondbedrijf

Jaarlijks bieden wij in december een rapportage "Grondbedrijf" aan de gemeenteraad ter vaststelling aan.

De rapportage omvat de volgende onderdelen:

- geactualiseerde grondexploitaties;
- verschillenanalyse en risico's per grondexploitatie;
- stand van zaken verstrekte kredieten;
- prognose algemene reserve grondbedrijf;
- kredieten en wijzigingen daarvan;
- boekwaarden grondbedrijf (staat activa).

De rapportage geeft op transparante wijze inzicht in onder meer de actuele grondexploitaties, beheersing van de financiële risico's en het geprognosticeerde 5-jarige verloop van de algemene reserve grondbedrijf.

Bestuursrapportages

In de bestuursrapportages wordt tussentijds melding gemaakt van eventueel aanmerkelijke afwijkingen in de grondexploitaties ten opzichte van de jaarlijkse rapportage grondbedrijf.

Paragraaf Grondbeleid

In de paragraaf Grondbeleid, onderdeel van de programmabegroting en jaarrekening van de gemeente, vindt jaarlijks eveneens bestuurlijke verantwoording plaats. Het betreft hier op hoofdlijnen een rapportage over de grondexploitaties en totale financiële positie van het "grondbedrijf" met haar reserves en voorzieningen. In de paragraaf Grondbeleid dient conform de BBV (zie par. 1.2) gerapporteerd te worden over:

- visie op en wijze van uitvoering van het grondbeleid;
- nieuwe ontwikkelingen in het grondbeleid en de ruimtelijke projecten;
- actuele prognose grondexploitatie resultaat;
- aan- en verkooptransacties van onroerend goed (o.a. strategische verwervingen);
- ontwikkelingen/ afwijkingen in ruimtelijke projecten in relatie tot de grondexploitatie;
- financiële risico's;
- getroffen reserves en voorzieningen;
- afdrachten aan reserves;
- weerstandsvermogen grondbedrijf.

De visie op het grondbeleid en de wijze waarop de uitvoering plaatsvindt, zijn met deze nota voor de komende 4 jaar vastgesteld. In de paragraaf Grondbeleid zal dan ook hiernaar kunnen worden verwezen. Door de jaarlijkse rapportage "Grondbedrijf" kan over een aantal overige onderdelen op hoofdlijnen worden gerapporteerd in de paragraaf Grondbeleid.

3.2 Reserves en voorzieningen

Algemene Reserve Grondbedrijf

De algemene reserve grondbedrijf van de gemeente Giessenlanden is opgebouwd uit:

1. de boekwaarde van de afgesloten grondexploitaties;
2. jaarlijkse rente (over de activa en reserves);
3. jaarlijkse renteaftoeking van de voorziening "Te verwachten verliezen grondbedrijf".

Projecten die gerealiseerd zijn, worden afgesloten met winst of verlies. Deze winsten en verliezen bij elkaar opgeteld wordt de boekwaarde van de afgesloten complexen genoemd.

De reserve dient als dekking (weerstand) voor:

1. onvoorzien(e) (risico's) in de grondexploitaties;
2. negatieve saldo's van toekomstige grondexploitaties zolang hiervoor nog geen voorziening is getroffen.

De noodzakelijke omvang van de algemene reserve grondbedrijf wordt bepaald naar aanleiding het weerstandvermogen. De bepaling van het weerstandvermogen en daarmee de hoogte van de algemene reserve grondbedrijf wordt aan het eind van deze paragraaf behandeld onder kopje weerstandvermogen.

Voorziening: Compenserend water en bovenwijkse voorzieningen

In paragraaf 2.7 is aangegeven dat in 2003 beleid is vastgesteld ten aanzien van bijdragen van derden voor bovenwijkse voorzieningen en eventueel compenserend water i.v.m. de watertoets. Zoals aangegeven in eerder genoemde paragraaf zal er een beleidsnota "Bovenwijkse voorzieningen" worden opgesteld. Hierin wordt bepaald welke toekomstige bijdrage (per exploitatie) wordt gevraagd en welke aanwending de bijdragen krijgen en op welk tijdstip.

Voorziening: Bijdrage van derden grondbedrijf

Dit is een voorziening voor o.a. ontvangen (provinciale) subsidies en is er een dotatie gedaan voor de plannen op de locatie van het oude gemeenschapshuis in Hoornaar.

Voorziening: Te verwachten verliezen grondbedrijf

Voor de berekende en te verwachten negatieve grondexploitatiesaldo is een totale voorziening getroffen van ca. € 2 miljoen per 1 januari 2008.

Het grootste deel van de voorziening is ten behoeve van de nog niet in exploitatie genomen locatie Woonzorgcomplex Hoornaar, die een onrendabele top (het deel dat leidt tot een verliesgevende exploitatie) heeft door de vigerende bestemming en de verwervingsprijs van de in het verleden aangekochte grond.

Jaarlijks wordt vastgesteld of de voorziening moet worden verhoogd of verlaagd, waarbij dan een verrekening plaatsvindt met de algemene reserve grondbedrijf.

Risico's lopende grondexploitaties

Conform het risicomanagement zijn voor de meeste (voorzienbare) risico's binnen of buiten de grondexploitaties voorzieningen getroffen. Voor niet nu voorzienbare risico's is er, zeker bij een actief grondbeleid, een buffer in de algemene reserve grondbedrijf noodzakelijk.

Reservering voor toekomstige grondexploitaties

Niet uitgesloten wordt dat op langere termijn de gemeente o.a. projecten zal starten voor herstructureringen van dorpskernen, woonwijken en bedrijventerreinen. Deze projecten kenmerken zich vaak door hoge investeringen en beperkte terugverdien capaciteit. Voor de dekking van bekende exploitaties met een negatief eindsaldo is al een reservering gemaakt in de reserve "Te verwachten verliezen grondbedrijf".

Strategische verwervingen & overige grondbezit

Ten behoeve van toekomstige ontwikkelingen binnen de gemeente Giessenlanden zijn in het (recente) verleden 4 verwervingen gerealiseerd. Deze verwervingen worden verantwoord onder "Overige complexen niet in exploitatie". De boekwaarden van de gronden worden jaarlijks afgezet tegen de geldende agrarische marktwaarde. Aan de hand van het verschil en hardheid van de eventueel beoogde plannen kan een eventueel risicobedrag of stille reserve worden ingeschat voor het totaal van in bezit zijnde gronden. Voor een tweetal complexen (strategische aankopen uit het verleden) is een voorziening getroffen.

Naar verwachting zal de gemeente de komende jaren nieuwe strategische verwervingen doen, zie paragraaf 2.6. Voor deze nieuwe verwervingen kan een voorziening noodzakelijk zijn als de boekwaarde hoger wordt dan de agrarische waarde en de planvorming planologisch nog zacht is.

Het overige grondbezit valt eveneens onder "complexen niet in exploitatie". De gemeente bezit enkele verspreide percelen. Deze percelen zijn restkavels of historisch in bezit van de gemeente. De boekwaarde hiervan is gering.

Bepaling Weerstandsvermogen Grondbedrijf

De algemene reserve grondbedrijf maakt onderdeel uit van de weerstandscapaciteit van het grondbedrijf. De noodzakelijke hoogte van de algemene reserve grondbedrijf kan worden bepaald na beschouwing van het benodigde weerstandsvermogen.

Weerstandsvermogen gaat uit van de volgende elementen:

1. een inventarisatie van de weerstandscapaciteit, zijnde de middelen en mogelijkheden waarover een gemeente beschikt of kan beschikken om niet begrote kosten te dekken;
2. een inventarisatie van de risico's, waarvoor geen maatregelen zijn getroffen en die van materiële betekenis kunnen zijn in relatie tot de financiële positie;
3. het beleid omtrent de weerstandscapaciteit en de (financiële) risico's.

Voor bepaling van het weerstandsvermogen moeten de risico's in kaart zijn gebracht. De bepaling van het weerstandsvermogen van het grondbedrijf in Giessenlanden is hieronder aangegeven.

Algemene reserve grondbedrijf (overschot aan middelen)
+
Geprognosticeerd resultaat van nog te realiseren saldo's van de lopende grondexploitaties
-/-
Risico-inschattingen (incl. strategische aankopen) + saldo overig vastgoedbezit Grondbedrijf
-/-
Toekomstige exploitaties met negatieve saldi (zonder getroffen voorziening)
=
Weerstandsvermogen

Het weerstandsvermogen is de mate waarin in dit geval de gemeente weerstand kan bieden aan financiële risico's waar al dan niet reserveringen voor zijn gemaakt in de algemene reserve grondbedrijf. De weerstandscapaciteit geeft aan welke buffer er is om niet voorziene risico's op te vangen. Bij een negatief weerstandsvermogen is afdracht aan de vrije algemene reserve van de gemeente niet mogelijk. De vrije algemene reserve moet dan bijdragen aan het weerstandsvermogen van het "grondbedrijf".

Naar verwachting zal het geprognosticeerde verloop van de algemene reserve grondbedrijf de komende jaren zich rond de ca. € 0,5 miljoen bevinden.

Rekeninghoudend met:

- onvoorziene risico's;
- toekomstige negatieve grondexploitaties;
- risico's van de strategische verwervingen;

is een dergelijke hoogte van de algemene reserve grondbedrijf en daarmee het weerstandsvermogen van het grondbedrijf als net voldoende te beschouwen.

4. Grondbeleidsinstrumenten

In deze paragraaf worden voor de gemeente beschikbare grondbeleidsinstrumenten op het gebied van publiekrecht (wetten/ afdwingbare voorwaarden) en privaatrecht (overeen te komen samenwerking) op hoofdlijnen omschreven. Uitgebreid wordt ingegaan op de nieuwe grondexploitiewetgeving onderdeel van de nieuwe Wet ruimtelijke ordening.

Naast de wetgeving en samenwerkingsvormen kunnen ook het grondprijnsbeleid, uitgiftebeleid en de gemeentelijke grondexploitatie worden beschouwd als grondbeleidsinstrumenten. Deze zijn echter in verband met hun specifieke, per gemeente verschillende kenmerken en uitvoerende karakter, al aan de orde gekomen in hoofdstuk 2.

4.1 Exploitatieverordening (huidige WRO)

Artikel 42 van de huidige WRO biedt de mogelijkheid om op vrijwillige basis een exploitatieovereenkomst af te sluiten. Hiertoe dient de gemeente een exploitatieverordening vast te stellen. De exploitatieverordening regelt de voorwaarden op basis waarvan met een derde een exploitatieovereenkomst kan worden afgesloten. Voor het aangaan een exploitatieovereenkomst dienen er voorzieningen van openbaar nut te worden aangelegd binnen het plangebied. In de exploitatieverordening van de gemeente wordt aangegeven op welke wijze de kosten voor aanleg van openbare voorzieningen direct t.b.v. het bouwplan kunnen worden verhaald. Bij het aangaan is het van belang geen zaken in de overeenkomst te regelen die niet conform de verordening kunnen worden overeengekomen. Gebeurt dit wel dan kan de exploitant via de rechter de overeenkomst nietig laten verklaren.

In de nieuwe Wro is het niet meer mogelijk onder deze titel kosten te verhalen.

4.2 Grondexploitatiewetgeving (onderdeel van nWro)

De nWro regelt hoe ruimtelijke plannen in Nederland tot stand komen en gewijzigd worden. Deze wet biedt meer mogelijkheden om tegemoet te komen aan de dynamiek rond ruimtelijke ontwikkelingen en het schaalniveau waarop ze zich afspelen. De nieuwe wet kent een nieuw stelsel van procedures en besluitvorming die o.a. onnodige vertraging in de planvorming moet tegengaan. Onderdeel van deze nWro wordt de Grondexploitatiewetgeving die de regiefunctie en de mogelijkheden voor kostenverhaal voor gemeenten maar ook provincies versterkt als zij de grond niet in handen hebben. De nWro wetgeving zal op 1 juli 2008 in werking treden. Het nieuwe stelsel van grondexploitatiewetgeving, invoeringswet Wro en Besluit ruimtelijke ordening (Bro) kunnen daarmee op het zelfde moment van kracht worden.

Hiermee krijgen de gemeenten een belangrijk instrument in handen om hun regierol en de positie de grondmarkt te verstevigen.

Doelstelling van de wet is een goede regeling voor kostenverhaal en het stellen van locatie-eisen bij particuliere projectontwikkeling waar dit vanuit volkshuisvesting wenselijk is. De regering vraagt daarbij aandacht voor het meer beschikbaar komen van vrije kavels voor het stimuleren van particulier opdrachtgeverschap.

Tevens wil de regering ook meer transparantie, zeggenschap voor de consument en concurrentie. In het nieuwe wetsvoorstel is gekozen voor handhaving van het gemengde stelsel voor samenwerking op het gebied van exploitatie. Zowel een privaatrechtelijk als publiekrechtelijk spoor voor het komen tot overeenstemming blijft mogelijk.

Exploitatieverordening

De verplichting tot het vaststellen van een exploitatieverordening is in de nieuwe wet vervallen. De nWro stelt dat de gemeenteraad een exploitatieverordening kan opstellen met procedureregels voor het aangaan van overeenkomsten. De exploitatieverordening behoeft geen inhoudelijke regels meer te bevatten, maar dat mag wel. Bij het vaststellen van een dergelijke verordening is de gemeente ook verplicht de procedureregels toe te passen.

Het privaatrechtelijke spoor

Het privaatrechtelijke spoor wil zeggen dat betrokken partijen onderling tot overeenstemming komen op basis van vrijwillige samenwerking. De afspraken worden vastgelegd in een privaatrechtelijke overeenkomst.

Het privaatrechtelijke spoor omvat de volgende aspecten.

1. *Wettelijke basis voor contracten over grondexploitatie*
De wet legt een stevige basis voor privaatrechtelijke overeenkomsten over grondexploitatie tussen gemeenten, projectontwikkelaars en/ of particuliere eigenaren.
2. *Bovenplanse kosten en verevening*
Bovenplanse kosten (eventueel in andere planexploitaties) kunnen in de exploitatie worden meegenomen in de vorm van een bijdrage naar toerekenbaarheid. Dit op de voorwaarde dat er voor deze planexploitaties een structuurvisie is vastgesteld die aanwijzingen geeft over de bovenplanse kosten, die eventueel via een fonds (reserve) lopen. Daarmee is een samenhangende ontwikkeling en kostenverdeling van bovenplanse maatregelen in of voor verschillende planexploitaties mogelijk op grond van een structuurvisie waar de samenhang duidelijk in wordt beschreven.
3. *Bijdragen in de ruimtelijke ontwikkeling*
Het is mogelijk om aanvullende bijdragen te vragen ten behoeve van de betreffende ruimtelijke ontwikkeling (bv bijdrage aan een maatschappelijke functie zoals een openbare parkeervoorziening). Daarvoor is wel een opnieuw onderbouwing noodzakelijk vanuit een vastgestelde structuurvisie.

Publiekrechtelijke spoor

Als een gemeente er niet in geslaagd met (alle) (particuliere) eigenaren in een gebied een overeenkomst te sluiten over exploitatie, dan moet de gemeente publiekrechtelijk kosten kunnen verhalen bij partijen waarmee niet gecontracteerd is. Het publiekrechtelijk instrument voor het kostenverhaal is dus aanvullend en werkt als een "stok achter de deur". Het instrument is alleen van toepassing bij bestemmingsplannen en projectbesluiten op grond van de nWro die voor de eerste maal voorzien in nieuwbouw, of bij ingrijpende en/of omvangrijke verbouwplannen met functiewijzigingen.

Kostensoortenlijst

Voor het kostenverhaal wordt bij algemene maatregel van bestuur een kostensoortenlijst vastgesteld. Daarop staan alle kostensoorten die de gemeente publiekrechtelijk mag verhalen. Kosten die niet op de lijst staan mogen niet publiekrechtelijk verhaald worden.

Demping van het kostenverhaal

Om het totale kostenverhaal te berekenen, worden alle kosten van grondexploitatie gesommeerd. Daarna worden de totale grondopbrengsten berekend. Vervolgens worden de totale kosten en opbrengsten vergeleken.

Als de totale opbrengsten hoger zijn dan de totale kosten, worden de totale kosten verhaald. Als de totale kosten hoger zijn dan de opbrengsten, mag ten hoogste het totaalbedrag van de opbrengsten worden verhaald. Dat vormt een belangrijke demping op het kostenverhaal. Exploitanten kunnen daardoor niet worden geconfronteerd met een plan dat niet financieel-economisch haalbaar is.

Kostentoerekening

De kosten worden omgeslagen over alle percelen die grondopbrengsten genereren. Per gronduitgiftecategorie wordt aan de hand van de uitgifteprijs vastgesteld wat de bijdrage is. Dit gebeurt aan de hand van gewogen eenheden voor uitgiftecategorieën te vermenigvuldigen met aantal uitgeefbare m². Daarop wordt in mindering gebracht de inbrengwaarde en de door de private partij verrichte werkzaamheden (t.v.b. bouwrijp maken en/of inrichting van het openbaar gebied).

Functies met een hoge uitgifteprijs moeten meer bijdragen dan functies met een lage uitgifteprijs. De feitelijke bedoeling daarvan is dat een locatie in zijn geheel kan worden ontwikkeld inclusief de onrendabele delen.

Criteria kostenverhaal

Om in de praktijk te beoordelen of de te maken kosten in het publiekrechtelijke spoor verhaald kunnen worden, gelden drie toetsingscriteria:

➤ *Profijt*

De exploitatie moet nut ondervinden van de te treffen voorzieningen en maatregelen. Bij maatregelen zoals het opheffen van stankcirkels en bij compensatie buiten het gebied schuilt het profijt in het feit dat dankzij deze ingrepen een groter gebied ontwikkeld kan worden.

Toerekenbaarheid

Er bestaat een causaal verband (de kosten zouden niet gemaakt worden zonder het plan), of de kosten worden mede gemaakt ten behoeve van het plan

Proportionaliteit

Als meerdere locaties profijt hebben van een voorziening, worden de kosten naar rato verdeeld. Naarmate een locatie er meer profijt van heeft, draagt deze meer bij aan de kosten.

Exploitatieplan

Het publiekrechtelijk kostenverhaal start met het opstellen van een gemeentelijk exploitatieplan. Naast een kaart met begrenzing van het exploitatiegebied met de bestemmingen omvat het plan tevens een openbare grondexploitatie en regels voor het omslaan van de exploitatiekosten over de verschillende uitgiftecategorieën. Het exploitatieplan kan eisen bevatten met betrekking tot de inrichting van de openbare ruimte, de nutsvoorzieningen en het bouwrijp maken. Ook kunnen in het exploitatieplan bepalingen worden opgenomen over de fasering van de uitvoering en de koppeling uitvoering van het openbare gebied aan bepaalde onderdelen. Zo kan bijvoorbeeld bepaald worden in welk jaar een bepaald bouwplan gebouwd mag worden.

Het grondexploitatieplan omvat:

verplicht

- kaart met exploitatiegebied;
- ruimtelijk programma;
- omschrijving van werken t.b.v. bouwrijp maken en inrichting openbaar gebied (o.a. kwaliteitseisen);
- grondexploitatie (wijze van herziening);
- planning/ fasering;

niet verplicht

- woningbouwcategorieën, inclusief particulier opdrachtgeverschap (ruimtegebruikskaart);
- uitwerkingsregels (o.a. werkwijze, fasering, bouwvolgorde, aanbestedingsregels).

Procedure exploitatieplan

Het college van burgemeester en wethouders stelt een ontwerp-exploitatieplan op. Over dat ontwerpplan kan een ieder een zienswijze indienen. Vervolgens wordt het exploitatieplan voor of samen met een bestemmingsplan of ruimtelijk projectbesluit, waarop het betrekking heeft, vastgesteld door de gemeenteraad. Tegen een exploitatieplan kunnen belanghebbenden beroep instellen. Het beroep tegen een exploitatieplan is gekoppeld aan het beroep tegen het bijbehorende bestemmingsplan of projectbesluit. Na vaststelling van het exploitatieplan kan het privaatrechtelijke spoor niet meer worden gevolgd.

Voor toekomstige eigenaren is het van groot belang om te weten dat er een exploitatieplan bestaat, waaruit een verplichting tot betaling van een exploitatiebijdrage voortvloeit. Daarom worden alle eigenaren van, en beperkt gerechtigde op, een onroerende zaak in het exploitatiegebied geïnformeerd over het ontwerpplan en vindt kennisgeving plaats bij een vastgestelde exploitatieplan. Voorts wordt voor alle percelen in een exploitatieplan waarop een exploitatiebijdrage rust, een aantekening ingeschreven in het gemeentelijk "Register van Publiekrechtelijk Beperkingen" op grond van de Wet kenbaarheid publiekrechtelijke beperkingen.

Tijdstip verrekening

Het daadwerkelijke kostenverhaal loopt via de bouwvergunning. Een partij die in een exploitatiegebied een bouwvergunning aanvraagt krijgt bij de bouwvergunning een rekening voor de exploitatiebijdrage. Partijen die al wel gecontracteerd hebben, krijgen niet meer te maken met deze vorm van kostenverhaal. De met hen afgesloten

overeenkomst vrijwaart hiertegen.

In de Woningwet wordt geregeld dat een bouwvergunning geweigerd zal worden bij strijd met een exploitatieplan. Indien binnen drie maanden niet betaald wordt, kan het college de bouwvergunning intrekken of de bouw stilleggen. Het college kan overigens ook na verloop van een maand na het verstrijken van de betalingstermijn bij dwangbevel de exploitatiebijdrage invorderen.

Herziening exploitatieplan

Grondexploitaties zijn dynamisch en worden regelmatig aangepast. Daarom is bepaald dat een exploitatieplan jaarlijks dient te worden herzien. Een jaarlijkse herziening sluit goed aan de gemeentelijke begrotingssystematiek. Indien het niet-structurele aanpassingen (o.a. indexering/ meevallende kosten) betreft is een college-besluit afdoende. Indien er structurele aanpassingen noodzakelijk zijn (extra kosten, planwijzigingen) dan dient opnieuw het herziene plan ter inzage worden gelegd (zie onder kopje Procedure exploitatieplan).

De eindafrekening

Na uiterlijk tien jaar dient de eindafrekening te worden opgesteld. Als blijkt dat een exploitatiebijdrage te hoog is vastgesteld, vindt er een verrekening plaats ten gunste van de exploitant. Om een prikkel voor de gemeente te houden om kosten te besparen na vaststelling van een exploitatieplan, is bepaald dat indien een herberekende exploitatiebijdrage meer dan vijf procent lager is dan een betaalde exploitatiebijdrage, de gemeente het verschil, voor zover het groter is dan vijf procent, naar evenredigheid dient te worden verrekend. Wanneer blijkt dat de exploitatiebijdrage te laag is vastgesteld, volgt er geen verrekening. Dat risico is voor de gemeente.

De nieuwe wetgeving lijkt niet een eenvoudig instrument. Echter op voorhand kan, bij projecten van kleine omvang waarbij veel regie vanuit de gemeente wenselijk is (bv een locatie in een dorpskern), het toepassen effectief blijken te zijn. Ook bij grote complexe binnenstedelijke projecten met een groot aantal eigenaren kan deze wetgeving effectief zijn. Wel dient de organisatie bij complexe plannen er op ingericht te zijn.

Het uitgangspunt van de wetgever bij deze wetgeving is dat gemeente en exploitant in beginsel moeten proberen tot een (privaatrechtelijke) overeenkomst te komen om erin te voorzien dat de gemeente zijn kosten voor aanleg kan verhalen en een bijdrage kan verkrijgen in de kosten en verevening voor de bovenplanse voorzieningen.

4.3 De Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg):

Indien de gemeente de gronden niet zelf in eigendom heeft en wel zelf wil ontwikkelen kan zij, als minnelijke verwerving niet mogelijk is, via de Wvg trachten de gronden te verwerven.

De Wvg geeft gemeenten de mogelijkheid om een publiekrechtelijk voorkeursrecht te vestigen. Dit heeft tot gevolg dat een eigenaar van, of een beperkt gerechtigde tot, niet tot vervreemding van een onroerende zaak mag overgaan voordat de betreffende onroerende zaak of het beperkte recht aan de gemeente is aangeboden (op deze aanbiedingsplicht bestaan een aantal uitzonderingen). Door de vestiging van het

voorkeursrecht krijgt de gemeente dus een recht van eerste koop. Deze aanwijzing betekent echter niet dat de eigenaar of beperkt gerechtigde verplicht wordt om tot verkoop van zijn eigendom over te gaan. Alleen als de eigenaar of beperkt gerechtigde zelf wil verkopen, is hij verplicht eerst de gemeente de gelegenheid te bieden tot aankoop over te gaan. De gemeente dient dan al dan niet te besluiten om tot aankoop (onderhandeling) over te gaan.

4.4. Baatbelasting

Baatbelasting (gebaseerd op artikel 222 Gemeentewet) voorziet erin dat de gemeente eenzijdig een belasting kan opleggen aan de eigenaren of beperkt gerechtigden van onroerende zaken die baat hebben van voorzieningen die door de gemeente zijn gerealiseerd.

Baatbelasting is een profijtbelasting, wat betekent dat de onroerende zaken gebaat moeten zijn door de aan te leggen of aangelegde voorzieningen van openbaar nut. Het is een complex instrument. De belangrijkste knelpunten zijn dat: niet alle kosten verhaalbaar zijn, er vaak maatschappelijke weerstanden ontstaan wanneer er een heffing plaatsvindt op bestaande bebouwing en er discussie ontstaat over de begrenzing van het gebate gebied en motivatie hiervan. Baatbelasting wordt in de publieke opinie vaak als onrechtvaardig beschouwd.

Gelet op de complexiteit van dit instrument en het omstreden karakter ervan is inzet van deze wetgeving vaak niet effectief en efficiënt. De nieuwe grondexploitatiewetgeving biedt in de meeste gevallen een effectief en goed alternatief.

4.5 De onteigeningswet

Wanneer de gemeente grond niet op reguliere wijze kan kopen, kan de gemeente in het kader van actief grondbeleid een onteigeningsprocedure inzetten. Onteigening is alleen mogelijk als dit in het algemeen belang is, onder bepaalde voorwaarden en tegen schadeloosstelling.

De nWro biedt mogelijkheden de procedure voor onteigening te versnellen. Gelijktijdig met het ontwerp bestemmingsplan kan tot onteigening besloten worden. Titel tot onteigening wordt verleend bij Koninklijk Besluit en op basis van een vonnis van de rechtbank.

In verband met de complexe procedures en de vaak beperkte daadwerkelijke inzet van de wetgeving wordt deze hier niet nader toegelicht.

4.6 Samenwerkingsvormen

In het algemeen worden voor gebiedsontwikkeling vijf samenwerkingsvormen/modellen onderscheiden. Deze zijn afhankelijk van de verdeling van de taken en risico's tussen gemeente en marktpartij(en). Hieronder zijn de verschillende modellen weergegeven.

1.	Gemeentelijk model	(gemeente doet naast de grondexploitatie tevens de vastgoedexploitatie)
2.	Traditioneel/ bouwclaim	(gemeentelijke grondexploitatie/ vaak met model bouwclaim derden)
3.	Uitbestedingsmodel grondexploitatie uit	(gemeente besteedt (deel) en faciliteert marktpartij/ Publiek Private samenwerking (PPS))
4.	Gemeenschappelijk grondexploitatiemodel	(markt en gemeente voeren samen de grondexploitatie /PPS)
5.	Marktmodel	(marktpartij ontwikkelt (aankoop, planvorming, uitgifte) integraal).

Bij de afweging voor een bepaald samenwerkingsmodel spelen de gewenste regierol van de gemeente, opbrengsten, risico's en grondposities een grote rol. Daarbij is er altijd sprake van een keuze en relatie tussen ambtelijke capaciteit, expertise, risico, zeggenschap en financieel resultaat. De afweging en de keuze zou daarom overwegend per ontwikkellocatie moeten worden gemaakt.

Hieronder een toelichting op twee veel voorkomende, private samenwerkingsvormen.

Bouwclaimmodel

Het bouwclaimmodel kenmerkt zich door overdracht van gronden in een te (her) ontwikkelen gebied door een private partij aan de gemeente. Als tegenprestatie hiervoor verleent de gemeente de private partij het recht om, meestal op een ander perceel in het projectgebied, bouwvolume te realiseren. Dit kan eventueel worden aangevuld met betaling van een geldbedrag, een afname- of een bouwverplichting. Door de samenwerking is het voor de gemeente makkelijker de gronduitgifte, en daarmee het project te besturen, terwijl het voordeel voor private partijen erin gelegen is dat zij door de ruil "kant en klare" bouwpercelen krijgen.

De gemeente en de private partijen tekenen vooraf een overeenkomst waarin wordt afgesproken voor welke prijs de gemeente de gronden koopt en weer terug verkoopt. De gemeente betaalt meestal een lagere prijs dan de grondprijs waarvoor de marktpartij het heeft gekocht. Dat verschil verwacht de marktpartij goed te maken bij de ontwikkeling en bouw op de kavels. De gemeente bepaalt de kaders waarbinnen de private partijen de gronden mogen ontwikkelen. Het grondexploitatie-risico berust in dit samenwerkingsmodel in beginsel volledig bij de gemeente. Ook het bouw- en woonrijp maken met de bijbehorende risico's zijn een gemeentelijke zaak.

Publiek-private samenwerking (PPS)

Bij een publiek-private samenwerking vormt de gezamenlijke grondexploitatie vaak de basis van de samenwerking. Partijen brengen de gronden in, maken de gronden gezamenlijk bouw- en woonrijp en geven de gronden daarna uit. Een voordeel dat wel van een publiek-private samenwerking wordt genoemd ten opzichte van eigen ontwikkeling door de gemeente is dat alle grondeigenaren en investeerders in het gebied een inbreng krijgen in de samenwerking. Hiermee wordt recht gedaan aan de verschillende belangen en wordt de integrale aanpak optimaal gewaarborgd.

Begrippenlijst

Toelichting op enkele veel gebruikte begrippen.

Actief grondbeleid

Bij een actief grondbeleid stelt de gemeente zich actief op in de grondmarkt om onroerend goed te verwerven en vervolgens de gronden bouwrijp te maken en uit te geven voor de door de overheid gewenste bestemming. Onder actief grondbeleid kan tevens worden verstaan het vooraf aan de planvorming inzicht hebben in de locatie-eisen, gewenste regierol en met welke ontwikkelingstrategie dit kan worden gerealiseerd.

Bovenwijkse voorzieningen

Voorzieningen van openbaar nut (niet zijnde gebouwen) die de aan te leggen functies in een gebied of wijk overstijgen. Meerdere gebieden of wijken profiteren van deze infrastructurele publieke voorzieningen (bv. wegen, watergangen, rotondes, fietspaden en parken). De kosten voor deze voorzieningen kunnen aan meerdere gebiedsexploitaties worden toegerekend.

Comperatieve waardebeplating

De waarde wordt bepaald door een parallel te trekken met uitgifteprijsen die in de direct omliggende of anderszins vergelijkbare gemeenten wordt gebruikt. Bij de bepaling van de uitgifteprijs wordt rekening gehouden met met specifieke (plaatselijke) omstandigheden.

Grondexploitatiewetgeving

Hier wordt gerefereerd aan de nWro (juli 2008) waarin artikelen zijn opgenomen omtrent toe te passen procedures en te stellen randvoorwaarden aan derden voor exploitatie van gronden door de overheid.

Kostenverhaal

Het verhalen bij de grondeigenaar (ook wel exploitant genoemd) van exploitatiekosten. Het betreft kosten die door de gemeente zijn gemaakt ten behoeve van:

- openbare voorzieningen (o.a. infrastructuur) in het exploitatiegebied;
- bovenplanse kosten: wegnemen van publiekrechtelijke beperkingen (bv. stankcirkels e.d) en de bovenwijkse (infrastructurele) voorzieningen van openbaar nut.

Strategische grondverwerving

Vooruitlopend, op een gemeentelijke grondexploitatie en/of planologische bestemmingswijziging, gronden verwerven. De verwerving kan ook tot doel hebben om compensatiegronden te verkrijgen voor eigenaren die hun te ontwikkelen gronden aan de gemeente verkopen.

Weerstandsvermogen

Het vermogen om weestand te bieden aan financiële risico's waar, al dan niet, reserveringen voor zijn gemaakt. De weerstandscapaciteit geeft aan welke buffer er is om niet voorziene risico's op te vangen.