



Nota Grondbeleid Gemeente Gooise Meren



Inhoudsopgave

1. Voorwoord	3
Deel I Grondpolitiek	4
2. Doel	7
3. Koers	9
4. Kiezen binnen kaders	12
5. Sturen met voorwaarden en instrumenten	18
6. Sturen op geld	26
7. Verantwoording	32
8. Sturen met mensen	34
Deel II Flankerend beleid	36
9. (Grond)prijsbeleid	37
10. Verkoop snippergroen	39

1. Voorwoord

De fusie van de voormalige gemeenten Bussum, Muiden en Naarden tot de gemeente Gooise Meren vraagt om harmonisatie van beleid. Dit geldt ook voor het grondbeleid. De Nota grondbeleid is een beleidsstuk dat concrete richting geeft aan hoe de gemeente omgaat met haar rol en positie in de ruimtelijke ontwikkeling. Het is een pragmatisch kader, dat de gemeente helpt bij de uitvoering en is expliciet geen theoretische verhandeling over alle mogelijke vormen van grondbeleid.

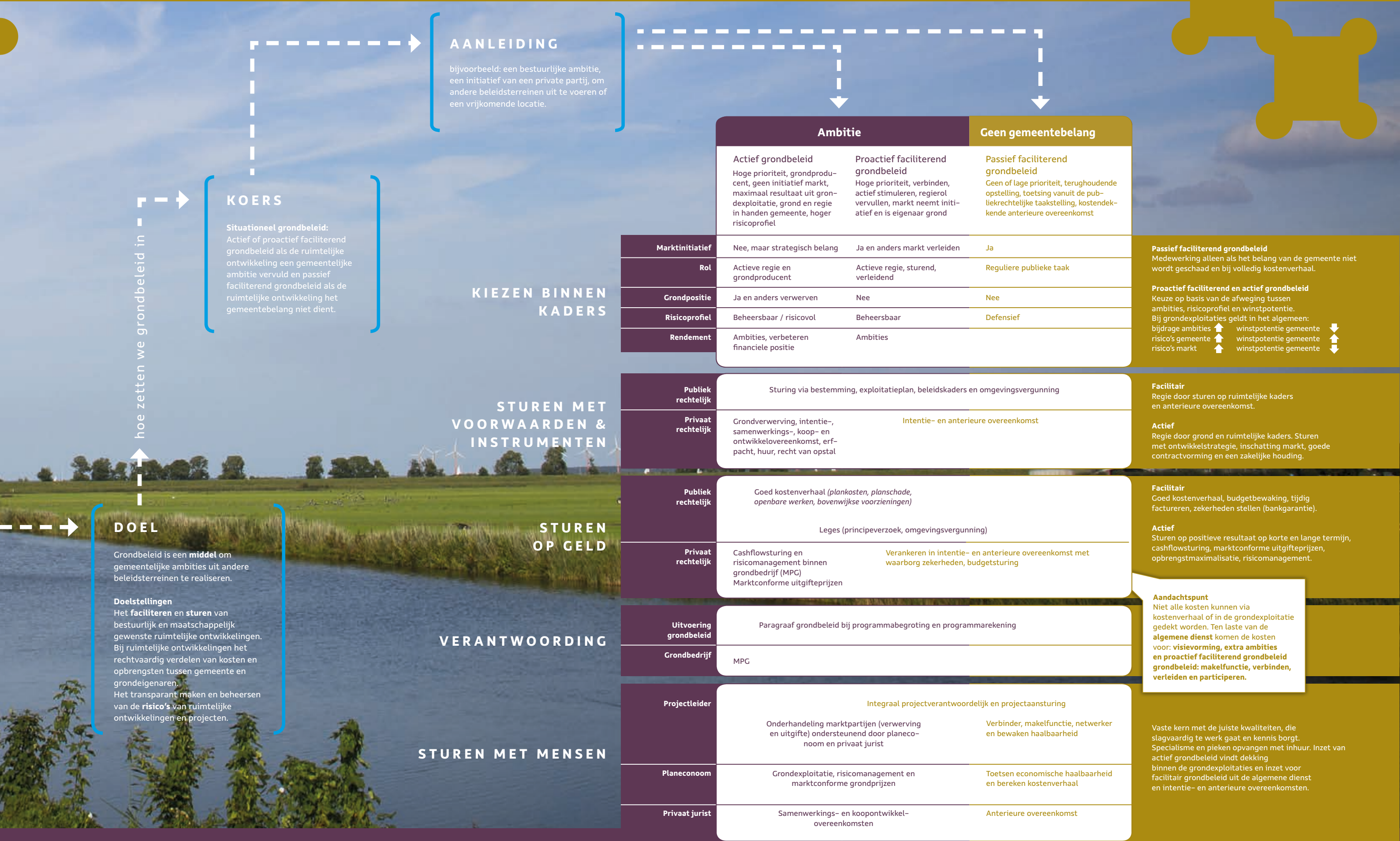
De Nota grondbeleid geeft een beknopte en in de praktijk toepasbare koers en kaders. Het is een 'spoorboekje' dat bestaat uit twee delen:

Deel I | Grondpolitiek Deel II | Flankerend beleid

Deel I geeft het afwegingskader om per situatie de juiste richting te kiezen. *Welke grondpolitiek, welke rol, welk 'spoor' past bij deze situatie?* Het spoorboekje geeft een procesgang weer en dus geen concrete lijst met projecten met de rol van de gemeente in deze projecten. Het voordeel hiervan is dat de gemeente deze Nota grondbeleid kan blijven gebruiken ook als bestuurlijke ambities en marktomstandigheden veranderen; de procesgang blijft immers hetzelfde. Na het maken van een keuze voor een spoor, geeft het spoorboekje de spelregels, die gelden op dat spoor. Deze spelregels geven het gemeentebestuur, de ambtelijke organisatie en marktpartijen duidelijke kaders. Partijen weten wat ze van elkaar mogen verwachten. Deel II van het spoorboekje bevat flankerend beleid over (grond)prijzen en verkoop snippergroen.

A photograph of a person sitting on a grassy bank, looking out over a calm lake. The person is wearing a dark blue shirt and dark shorts. To the left, there is a large, leafy tree. The background shows a line of trees and a clear sky. The image is framed by a purple border on the left and a yellow border on the right.

Deel I | Grondpolitiek





2

DOEL

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

Doelstellingen

Het **faciliteren** en **sturen** van bestuurlijk en maatschappelijk gewenste ruimtelijke ontwikkelingen. Bij ruimtelijke ontwikkelingen het rechtvaardig verdelen van kosten en opbrengsten tussen gemeente en grondeigenaren.

Het transparant maken en beheersen van de **risico's** van ruimtelijke ontwikkelingen en projecten.

2. Doel

Grondbeleid is geen doel op zich. Het is een middel om de gemeentelijke ambities uit andere beleidsterreinen en bestuurlijke ambities uit bijvoorbeeld het coalitieakkoord te realiseren. Grondbeleid kan als instrument ingezet worden om ambities uit onder andere de onderstaande beleidsterreinen te realiseren:

- economie;
- toerisme;
- duurzaamheid;
- cultuur;
- onderwijshuisvesting;
- sport;
- verkeer, vervoer en parkeren;
- wonen;
- landschap.

Het grondbeleid geeft richting aan de wijze, waarop de gemeente acteert bij ruimtelijke ontwikkelingen, waarbij grond en grondposities een rol spelen. Het grondbeleid is doelgericht ingrijpen van de overheid op de grondmarkt om te komen tot een efficiënte en rechtmatige verdeling van gronden en van kosten en baten bij de ontwikkeling ervan¹. Het grondbeleid biedt houvast bij de uitvoering van de onderstaande doelstellingen:

1. het faciliteren en sturen van bestuurlijk en maatschappelijk gewenste ruimtelijke ontwikkelingen;
2. het rechtvaardig verdelen van kosten en baten² tussen gemeente en grondeigenaren op grond van de afdeling Grondexploitatie (GreX) van de Wet ruimtelijke ordening (Wro);
3. het transparant maken en beheersen van de risico's van ruimtelijke ontwikkelingen en (bouw)projecten.

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

² Tweede Kamer, 2001; Groetelaars, 2004



3

KOERS

Situationeel grondbeleid:
Actief of proactief faciliterend grondbeleid als de ruimtelijke ontwikkeling een gemeentelijke ambitie vervuld en passief faciliterend grondbeleid als de ruimtelijke ontwikkeling het gemeentebelang niet dient.

3. Koers

3.1 Korte uitleg verschillende rollen

In het grondbeleid heeft de gemeente de keuze uit drie verschillende rollen, namelijk:

- 1** actief grondbeleid,
- 2** proactief faciliterend grondbeleid en
- 3** passief faciliterend grondbeleid.

1 Actief grondbeleid

De gemeente is grondproducent en treedt als private partij op in de grondmarkt. Voor eigen rekening en risico voert de gemeente de grondexploitatie. De gemeente koopt en ontwikkelt gronden. De gemeente doorloopt een planologische procedure om de gewenste bestemming te verkrijgen, zorgt er voor dat de grond geschikt wordt gemaakt om op te bouwen (bouwrijp) en te leven (woonrijp). Door zelf het initiatief te nemen, kan de gemeente zelf de gewenste ontwikkeling sturen en/of in gang brengen.

2 Proactief faciliterend grondbeleid

De gemeente neemt in essentie een facilitaire houding aan. Het grote verschil met passief faciliterend grondbeleid is dat de gemeente bij proactief faciliterend grondbeleid actief meedenkt met private partijen en bij het ontbreken van marktinitiatieven private partijen stimuleert, verbindt, een makelaarsfunctie inneemt en het klimaat schept om een ruimtelijke ontwikkeling van de grond te krijgen. De gemeente kan voor deze rol kiezen bij ontwikkelingen, die bijdragen aan gemeentelijke ambities. De gemeente kan het ruimtelijke orderingsproces actief ondersteunen en ook initiëren. In deze regierol is zij bereid om beperkt risico te nemen. De gemeente beschouwt zich als partner in het project, waarbij zij geen of een beperkt risico neemt.

3 Passief faciliterend grondbeleid

De gemeente laat de grondexploitatie over aan private partijen. De gemeente stuurt op basis van haar publiekrechtelijke bevoegdheden. De kosten, die de gemeente maakt om het plan te faciliteren, verhaalt zij op de private partij. Het risico van de ontwikkeling ligt bij de private partij.

3.2 Een stukje geschiedenis

Sinds de Tweede Wereldoorlog heeft de Nederlandse overheid een traditie van actief grondbeleid. Sprekend zijn de actieve rol van het Rijk, gemeenten en corporaties in de wederopbouwperiode en in de periode 1965–1985 bij de ontwikkeling van groeikernen. Sinds de jaren negentig, veranderde de rol van de overheid enigszins. Met de Vinex (Vierde Nota Ruimtelijke Ordening Extra) kregen private partijen ook een rol bij gebiedsontwikkeling. Ontwikkelaars kregen met de Nota Volkshuisvesting in de jaren negentig de vrijheid om naar eigen inzicht ook voor de markt te bouwen, zij kochten strategisch gronden en beriepen zich op het zelfrealisatiebeginsel.

De financiële crisis in 2008 en de gevolgen voor de grondmarkt daarvan waren voor veel gemeenten een moment om zich af te vragen of zij het actieve grondbeleid moesten verlaten en niet beter een faciliterende rol konden innemen. De grote producties, instituties, uitleggebieden en overheidssturing zijn namelijk niet langer leidend. De eindgebruiker en kleine vraaggerichte ontwikkelingen spelen nu een toenemende dominante rol in het ontwikkelingsproces. De financiële crisis heeft gemeenten een andere kijk gegeven op ruimtelijke opgaven en hoe partijen acteren in de ruimtelijke ontwikkeling³.

Deze verandering van de grondmarkt beïnvloedt de rol, die de gemeente inneemt in dit proces. De (bijna) traditionele rol van regievoering in de ruimtelijke ontwikkeling op basis van grondproductie is daardoor steeds meer verdrongen door een faciliterende grondhouding van de gemeente. De gemeente kan haar ambities uit andere beleidsterreinen realiseren zonder dat de gemeente de actieve rol van grondproducent inneemt. De gemeente beschikt over voldoende publiekrechtelijke instrumenten om regie te houden op de ruimtelijke ontwikkeling. De invoering van de grondexploitatie-wet, ook wel grex-wet (afdeling 6.4 Wro) en daarmee een verbetering van de mogelijkheden voor kostenverhaal, maar ook de verliezen op grondposities in de crisis hebben hiertoe bijgedragen⁴. De Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv) pleit voor een 'faciliterend grondbeleid, tenzij'⁵. De Raad voor de leefomgeving en infrastructuur deelt de opvatting van Rfv echter niet en onderschrijft juist situationeel grondbeleid, waarbij de specifieke situatie de keuze voor het toe te passen grondbeleid bepaalt.

³ Essay Naar een Nota Grondbeleid Nieuwe Stijl, Watertorenberaad, Rotterdam, 2014

⁴ Grond voor gebiedsontwikkeling 'instrumenten voor grondbeleid in een energieke samenleving', Raad voor de leefomgeving en infrastructuur, juni 2017

⁵ Grond, geld en gemeenten. De betekenis en gevolgen van de gemeentelijke grondexploitaties voor de bestuurlijke en financiële verhouding, Raad voor de financiële verhoudingen, 2015

3.3 Welke koers past bij gemeente Gooise Meren?

De koers wordt bepaald door de afwegingen die de gemeente maakt in het kader van haar ambities en ruimtelijke ontwikkelingen. Welke rol ziet zij voor zich weggelegd en welke risico's is zij bereid daarbij te lopen? Elke ontwikkeling vraagt daarom om een nieuwe en zorgvuldige afweging van belangen en risico's. Het grondbeleid voor Gooise Meren moet de gemeente deze keuzevrijheid bieden. **Situationeel grondbeleid** past het beste bij de ambitie van de gemeente en biedt de gemeente de vrijheid om per situatie het grondbeleid toe te passen dat het meest geschikt is. Dat kan een actieve houding zijn op het moment dat de gemeente als grondproducent een directe sturing wil geven aan een ruimtelijke ontwikkeling en hiervoor bereid is de risico's te lopen die daarbij horen. Maar ook een passief faciliterende houding op het moment dat de gemeente geen uitgesproken belang heeft bij de ontwikkeling en daarom geen rol op de voorgrond wil innemen. De proactief faciliterende houding kan een strategische keuze zijn. De gemeente kan er namelijk belang bij hebben dat een ruimtelijke ontwikkeling doorgaat zonder dat zij het risico hiervoor wil lopen en de grondexploitatie wil voeren. De gemeente komt dan niet in de rol van grondproducent, maar voert regie door partijen te stimuleren, te verleiden en (mogelijk financieel) te ondersteunen. De onderhavige Nota grondbeleid helpt per situatie een juiste afweging te maken en een bijpassende grondstrategie te voeren. Het vormt daarmee dus een spoorboekje met bijbehorende afwegingskader en spelregels.

AANLEIDING

bijvoorbeeld: een bestuurlijke ambitie, een initiatief van een private partij, om andere beleidsterreinen uit te voeren of een vrijkomende locatie.



4

KIEZEN BINNEN KADERS

	Ambitie		Geen gemeentebelang
	Actief grondbeleid Hoge prioriteit, grondproducent, geen initiatief markt, maximaal resultaat uit grondexploitatie, grond en regie in handen gemeente, hoger risicoprofiel	Proactief faciliterend grondbeleid Hoge prioriteit, verbinden, actief stimuleren, regierol vervullen, markt neemt initiatief en is eigenaar grond	Passief faciliterend grondbeleid Geen of lage prioriteit, terughoudende opstelling, toetsing vanuit de publiekrechtelijke taakstelling, kostendekkende anterieure overeenkomst
Marktinitiatief	Nee, maar strategisch belang	Ja en anders markt verleiden	Ja
Rol	Actieve regie en grondproducent	Actieve regie, sturend, verleidend	Reguliere publieke taak
Grondpositie	Ja en anders verwerven	Nee	Nee
Risicoprofiel	Beheersbaar / risicovol	Beheersbaar	Defensief
Rendement	Ambities, verbeteren financiële positie	Ambities	

Passief faciliterend grondbeleid
Medewerking alleen als het belang van de gemeente niet wordt geschaad en bij volledig kostenverhaal.

Proactief faciliterend en actief grondbeleid
Keuze op basis van de afweging tussen ambities, risicoprofiel en winstpotentie. Bij grondexploitaties geldt in het algemeen:

bijdrage ambities	↑	winstpotentie gemeente	↓
risico's gemeente	↑	winstpotentie gemeente	↑
risico's markt	↑	winstpotentie gemeente	↓

4. Kiezen binnen kaders

Welke rol het beste past in een specifieke situatie, is afhankelijk van een aantal aspecten. Dit hoofdstuk beschrijft de kaders om deze afweging te maken. Het is van belang om dit keuzemoment goed te verankeren in processen. De afweging kan op verschillende manier geïnitieerd worden, bijvoorbeeld door:



Het afwegingskader

De situatie bepaalt welke rol de gemeente kiest. De keuze is afhankelijk van de onderstaande aspecten.

- **Ambitie**
Draagt een ruimtelijke ontwikkeling bij aan een bestuurlijke ambitie? Bijvoorbeeld op grond van coalitieakkoord of gemeentelijk beleid; denk hierbij aan volkshuisvesting, onderwijshuisvesting, economie, cultuur en toerisme.
- **Marktinitiatief**
Komt het initiatief voor de ruimtelijke ontwikkeling van een private partij? Of zijn er private partijen, die de ruimtelijke ontwikkeling willen oppakken?
- **Grondpositie**
Heeft de gemeente een grondpositie?
- **Risicoprofiel**
Wat is het risicoprofiel dat de ruimtelijke ontwikkeling met zich meebrengt? Bijvoorbeeld maatschappelijke, bestuurlijke en financiële risico's en hoe verhouden deze zich tot het rendement?
- **Rendement**
Wat levert de ruimtelijke ontwikkeling de gemeente en haar inwoners en bedrijven op? Hierbij gaat het om de impact op de gemeente. In de huidige tijdgeest is niet langer uitsluitend het financiële en economische rendement doorslaggevend. Ook wordt meer gekeken wat de ruimtelijke ontwikkeling bijdraagt aan de maatschappij en welke invloed deze ontwikkeling op langere termijn heeft voor de gemeente en haar inwoners en bedrijven. De tendens is dan ook dat het rendement veel meer wordt benaderd vanuit de gehele levensfase van het project/ontwikkeling in plaats van de (economische) haalbaarheid op korte termijn. Een goede afweging kent dus inzicht in de impact op de korte termijn én de lange termijn.

Een afweging op rendement is antwoorden geven op ondermeer de navolgende vragen:

- Draagt de ontwikkeling bij aan maatschappelijke waarden, bijvoorbeeld duurzaamheid, een vitale wijk, werkgelegenheid of toerisme?
- Kijkt de gemeente financieel verder dan het korte termijn resultaat (Zijn de leges kostendekkend? Zijn alle kosten verhaald? Levert de grondexploitatie geld op?).
- Wat zijn de lange termijn effecten voor de gemeente?
- Wat is de impact op de meerjarenbegroting?

Sturen op impact

Gebiedsontwikkeling is geen doel op zich. Het gaat om de impact die de gebiedsontwikkeling heeft op de lange termijn. *Wat is het effect van de ruimtelijke ingreep op de toekomst van de gemeente en het imago? Hoe draagt een gebiedsontwikkeling bij aan de visie en de ambities (bijvoorbeeld de woonvisie) van de gemeente? Wat is het effect op de woningbouwvoorraad? Draagt een gebiedsontwikkeling bij aan een meer gedifferentieerd woonmilieu?*

De effecten van gebiedsontwikkeling kunnen divers zijn: economisch, sociaal, maatschappelijk of een combinatie. Het is verleidelijk om alleen te sturen op de korte termijn door te kijken naar de looptijd en het financiële resultaat van de grondexploitatie. De gemeente kijkt echter verder en brengt op verschillende momenten (o.a. haalbaarheid: go/no go, uitvoering, afronding) in beeld wat de impact op de lange termijn is. Een positieve impact kan reden zijn om nu te investeren als gemeente. Bijvoorbeeld een fysieke ingreep, die eenmalig geld vraagt (een investering dus) en voor de lange termijn een positief effect heeft op bijvoorbeeld de leefbaarheid, de werkgelegenheid, duurzaamheid en de vitaliteit. De impact kan voor een aantal facetten (uiteraard met aannames) gekwantificeerd worden, terwijl andere aspecten alleen in kwalitatieve zin benoemd kunnen worden.

Onderstaande kaders geven aan wanneer de gemeente welk spoor kiest en wanneer ze dus welk grondbeleid toepast. Belangrijk is dat de gemeente een afweging maakt hoe zij een ruimtelijke ontwikkeling wil aanvliegen. Het meest essentieel bij het kiezen van een spoor is of een ontwikkeling bijdraagt aan een gemeentelijke ambitie en het maatschappelijke belang en dus daarmee een bestuurlijke prioriteit heeft. Vervult of realiseert het initiatief een gemeentelijke ambitie of behoefte, dan kan de afweging zijn dat de gemeente zich actiever opstelt. Hierbij is de vraag of zij de medewerking risicodragend oppakt (actief grondbeleid) of dat een proactieve faciliterende rol past, waarbij zij een marktinitiatief actief ondersteunt. Een goede **ontwikkelstrategie** en **risico-inventarisatie** zijn essentieel en dragen bij aan een weloverwogen keuze. Een ontwikkelstrategie en risico-inventarisatie verschaffen de gemeente (vooraf) inzicht in de verhouding van het rendement en de risico's. Dit voorkomt 'kleerscheuren' achteraf en de keuze wordt hierdoor goed te verantwoorden in de planning en controlcyclus. Hoofdstuk 5 gaat nader in op de inhoud van de ontwikkelstrategie en risico-inventarisatie. Als het marktinitiatief niet bijdraagt aan een gemeentelijke ambitie of behoefte, kan de gemeente passief meewerken zolang de ontwikkeling de belangen van de gemeente niet schaadt en de gemeente (financieel) geen 'kleerscheuren' oploopt.

Wanneer kiest de gemeente het spoor 'actief grondbeleid'?

Een actieve rol is voor de gemeente weggelegd als een ontwikkeling hoge prioriteit heeft en in maatschappelijke zin zeer wenselijk is. De gemeente neemt haar verantwoordelijkheid en treedt op als grondproducent. Met de grondpositie (al dan niet nog te verwerven) voert zij regie boven de haar toekomende publiekrechtelijke bevoegdheden. Een actieve rol kan ook door de gemeente worden opgepakt als de markt het initiatief niet neemt en ook niet hiertoe te stimuleren is. Soms kan het voor de gemeente simpelweg financieel voordeliger zijn om een actieve rol als grondproducent aan te nemen.

Toetsingscriteria		Toelichting	Voorbeeld
vraag	antwoord		
Gemeentelijke ambitie	Ja	De ruimtelijke ontwikkeling draagt bij aan gemeentelijke ambities en vervult een behoefte van de gemeente. De ontwikkeling heeft prioriteit binnen de gemeente.	Ja, bouw voor sociale segment (woonvisie) en duurzame wijk (coalitieakkoord en landelijk beleid).
Marktinitiatief	Nee	De markt neemt geen initiatief om te ontwikkelen en is niet te stimuleren om de ruimtelijke ontwikkeling op te pakken. De gemeente neemt zelf het initiatief, stuurt en voert de regie.	Provincie Noord-Holland wilde zelf gronden uitgeven aan ontwikkelaars, maar had niet even hoge ambities als de gemeente.
Grondpositie	Gemeente	De gemeente (het administratieve grondbedrijf) heeft de grond in eigendom of gaat de gronden verwerven.	De gemeente heeft samen met gemeente Hilversum en Laren de gronden aangekocht.
Risicoprofiel	Risicovol / Beheersbaar	De gemeente ontwikkelt voor eigen rekening en risico. De risico's zijn te beheersen met een goede ontwikkelstrategie, risico-inventarisatie en project- en risicomanagement.	Gemeenten hebben een ontwikkelstrategie (stedenbouwkundige opzet, grondexploitatie) en risico-inventarisatie uitgevoerd om het risicoprofiel te bepalen.
Rendement	Maatschappelijk en / of financieel rendement	De ontwikkeling draagt bij aan de verbetering van de kwaliteit van de leefomgeving- en de gemeente. Het draagt bij aan de gemeentelijke ambities en vervult een behoefte: de gemeente wordt er beter van. Dit kan financieel aantrekkelijk zijn.	Crailo draagt bij aan de woonvisie en de duurzaamheidsambities.

Wanneer kiest de gemeente het spoor 'proactief faciliterend grondbeleid'?

De gemeente neemt in essentie een facilitaire houding aan. Het grote verschil met facilitair passief is dat de gemeente bij proactief facilitair grondbeleid actief meedenkt met marktpartijen en bij het ontbreken van marktinitiatief marktpartijen stimuleert, verbindt, een makelaarsfunctie inneemt en het klimaat schept om een ruimtelijke ontwikkeling van de grond te krijgen. De gemeente ondersteunt actief ontwikkelingen, die bijdragen aan gemeentelijke ambities. De gemeente kan het ruimtelijke ordeningsproces actief ondersteunen en ook initiëren. In deze regierol is zij bereid om beperkt risico te nemen. De gemeente beschouwt zich als meedenkend partner in het project, waarbij zij geen of een beperkt risico neemt.

Toetsingscriteria		Toelichting	Voorbeeld Bensdorp
vraag	antwoord		
Gemeentelijke ambitie	Ja	De ruimtelijke ontwikkeling speelt in op de ambities of vervult een behoefte van de gemeente. De ontwikkeling heeft prioriteit binnen de gemeente.	Ja, de gemeente wil op de Bensdorp-locatie wonen en cultuur samen laten gaan.
Marktinitiatief	Ja, vanaf start of na aansporing	Indien de markt initiatief neemt, dan ondersteunt de gemeente actief. Indien de markt geen initiatief neemt, dan spoort de gemeente de markt actief aan, verbindt, heeft een adviserende, ondersteunende rol en vervult in voorkomende gevallen een makelaarsfunctie om de ontwikkeling van de grond te krijgen en te laten realiseren.	Ja, de markt nam het initiatief voor de woningbouw. De cultuurinvulling stond lager in de ambities. De gemeente adviseert en stimuleert de marktpartij actief om alle functies op de locaties gerealiseerd te krijgen.
Grondpositie	Markt	De gemeente laat de grondpositie over aan de markt. Ondanks de actieve houding heeft gemeente geen ambitie om op te treden als grondproducent.	Een ontwikkelende bouwer heeft de grond in eigendom.
Risicoprofiel	Beheersbaar	De gemeente participeert niet in de ontwikkeling van de grond. Zij ondersteunt het initiatief actief en bepaalt vooraf wat de grenzen zijn. Bijvoorbeeld participeren in het haalbaarheidsonderzoek.	De gemeente ondersteunt en spant zich in dat de locatie ontwikkeld kan worden.
Rendement	Maatschappelijk rendement	De ontwikkeling draagt bij aan de verbetering van kwaliteit van de leefomgeving- en de gemeente. Het draagt bij aan de gemeentelijke ambities en vervult de behoefte. De gemeente en haar inwoners worden er beter van.	Een vervallen locatie wordt weer een icoon in de wijk. Een stuk historie blijft behouden.
Rol van de gemeente	Actieve regie, sturend, verbindend	De gemeente treedt op als partner, ondersteunt het initiatief en voert bij ontbreken van marktinitiatief actief de regie. Zij bepaalt samen met de markt de gewenste aanpak en uitkomst. De gemeente kan stimuleringsmaatregelen inzetten om het initiatief van de grond te krijgen.	

Wanneer kies de gemeente het spoor 'passief faciliterend grondbeleid'?

De gemeente kiest voor haar reguliere publiekrechtelijke rol. De gemeente neemt geen initiatief en spoort de markt niet aan. De ontwikkeling heeft geen of een lage prioriteit. Het initiatief en het ontwikkel- en ruimtelijke ordeningsproces ligt volledig bij de private partij. De gemeente toetst vanuit haar publiekrechtelijke rol of de ontwikkeling strookt met haar beleid, doelen en ambities. De gemeente stelt de publiekrechtelijke kaders vast en neemt een lijdelijke houding aan waarbij de gemeente alleen faciliteert.

Toetsingscriteria		Toelichting	Voorbeeld Oud Blaricumerweg 34 te Naarden
vraag	antwoord		
Gemeentelijke ambitie	Nee	Het initiatief tot ruimtelijke ontwikkeling vervult geen bestuurlijke ambitie of opgave. De ontwikkeling voegt geen dimensie toe aan de beleidsvelden van de gemeente. De ontwikkeling heeft een lage of geen prioriteit.	De gemeente had geen ambities om woningbouw te realiseren op deze locatie.
Marktinitiatief	Ja	De markt pakt het initiatief op. De gemeente spoort de markt niet aan. Zij bekijkt het initiatief vanuit een passieve rol.	Het initiatief kwam van de bewoners die een luxe appartementencomplex wilden realiseren.
Grondpositie	Markt	De grondpositie is in eigendom van de initiatiefnemer. De gemeente heeft geen ambitie om het eigendom te verkrijgen.	De bewoners hebben het eigendom.
Risicoprofiel	Defensief	De gemeente werkt alleen mee aan het initiatief als zij verwacht dat hieraan geen maatschappelijke, bestuurlijke en financiële risico's zijn verbonden. De kosten worden volledig verhaald op de initiatiefnemer. De gemeente werkt niet mee aan het initiatief als dit de gemeente geld kost.	De plankosten zijn via de leges verhaald. De bewoners hebben zelf alle stukken aangeleverd. De gemeente had uitsluitend een toetsende rol.
Rendement	Geen voor de gemeente, uiteraard wel voor de initiatiefnemer	De gemeente verwacht geen rendement. Haar rol is passief en zuiver facilitair. Als het initiatief geen doorgang vindt, verslechtert de positie van de gemeente niet.	In dit plan is een kwaliteitsverbetering van de leefomgeving bereikt. Geen direct rendement voor de gemeente zelf.
Rol van de gemeente	Reguliere taakstelling	De gemeente behandelt het initiatief zuiver vanuit haar publiekrechtelijke rol. Zij toetst het initiatief op de geldende beleidskaders en wetgeving. De gemeente zorgt voor kostenverhaal.	De gemeente heeft haar publiekrechtelijke rol vervuld door het bestemmingsplan te toetsen en deze in het besluitvormingsproces te brengen. Daarnaast heeft de gemeente een bemiddelende rol gespeeld in de buurt om te zorgen dat de bezwaren geen belemmering voor de doorgang van het bestemmingsplan vormde.

Concluderend geeft het navolgende spoorboekje de drie sporen van het grondbeleid schematisch weer. Elke vertakking kent een eigen afwegingskader.



Afweging

Voor welk spoor de gemeente ook kiest, de gemeente maakt in beginsel een afweging tussen de doelstellingen die zij met een ontwikkeling wil bereiken en stelt zichzelf hierbij ondermeer de volgende vragen:

- *Draagt deze ontwikkeling bij aan de bestuurlijke ambities?*
- *Neemt de markt initiatief?*
- *Welk risico wil en kan de gemeente lopen?*
- *Wat is bij actief en proactief faciliterend grondbeleid de financiële impact op zowel korte als lange termijn?*
- *Etc.*

De gemeente maakt een afweging en kijkt hierbij naar meerdere aspecten om te komen tot de rol die past bij de situatie. De verschillende aspecten werken als een communicerend vat. Hierna wordt toegelicht hoe de verschillende aspecten met elkaar samenhangen.

In het algemeen geldt bij actief en proactief faciliterend grondbeleid:

Ambities

Een hoger ambitieniveau, brengt meer kosten met zich mee en vraagt daarmee om meer financiële investeringen of wel een lagere winstpotentie. Bijvoorbeeld extra eisen ten aanzien van duurzaamheid, meer bouwen in het goedkope woningbouwsegment en een hogere beeldkwaliteit resulteert in lagere grondwaarden en hogere kosten voor aanleg en onderhoud van openbaar gebied.

bijdrage ambities  winstpotentie gemeente  financiële investering gemeente 

Risico's

Als de gemeente risico's bij marktpartijen legt, dan beprijzen marktpartijen dit en gaat de grondprijs omlaag. Bijvoorbeeld het verkooprisico: grond is minder waard als een marktpartij de grond op een vaste datum moet afnemen, omdat een marktpartij het verkooprisico zal beprijzen dan wanneer een marktpartij de grond pas hoeft af te nemen bij het behalen van een bepaald verkooppercentage.

Een ander voorbeeld vormt het bestemmingsplanrisicio: een marktpartij is bereid om meer voor grond te betalen als de bestemming onherroepelijk is dan wanneer hij voor eigen rekening en risico de planologische procedure moet doorlopen, met als risico dat de grond niet de gewenste bestemming krijgt.

risico's gemeente  winstpotentie gemeente 

risico's markt  winstpotentie gemeente 

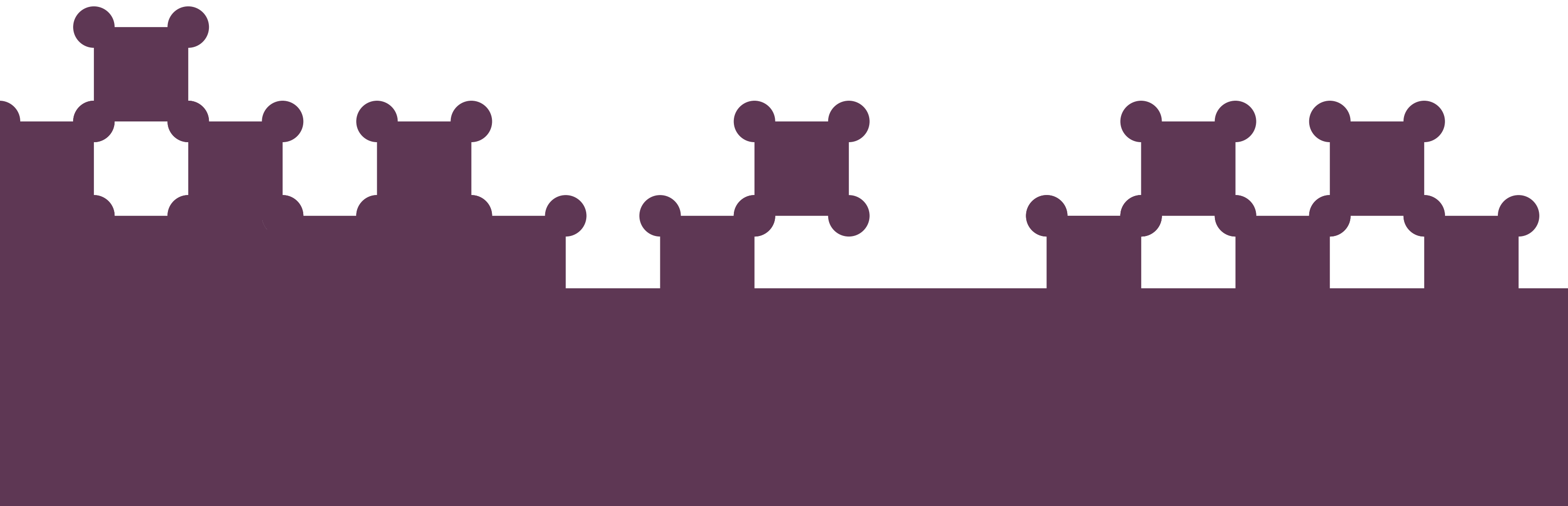
5

STUREN MET VOORWAARDEN & INSTRUMENTEN

Ambitie		Geen gemeentebelang
Publiek rechtelijk	Actief grondbeleid Hoge prioriteit, grondproduct, geen initiatief markt, maximaal resultaat uit grondexploitatie, grond en regie in handen gemeente, hoger risicoprofiel	Proactief faciliterend grondbeleid Hoge prioriteit, verbinden, actief stimuleren, regierol vervullen, markt neemt initiatief en is eigenaar grond
	Passief faciliterend grondbeleid Geen of lage prioriteit, terughoudende opstelling, toetsing vanuit de publiekrechtelijke taakstelling, kostendekkende anterieure overeenkomst	
	Sturing via bestemming, exploitatieplan, beleidskaders en omgevingsvergunning	
Privaat rechtelijk	Grondverwerving, intentie-, samenwerkings-, koop- en ontwikkelovereenkomst, erfpacht, huur, recht van opstal	
		Intentie- en anterieure overeenkomst

Facilitair
Regie door sturen op ruimtelijke kaders en anterieure overeenkomst.

Actief
Regie door grond en ruimtelijke kaders. Sturen met ontwikkelstrategie, inschatting markt, goede contractvorming en een zakelijke houding.



5. Sturen met voorwaarden en instrumenten

De gemeente beschikt over een breed palet aan instrumenten, waarmee zij voorwaarden kan stellen en kan sturen bij ruimtelijke ontwikkelingen. Deze instrumenten hebben een publiekrechtelijke of privaatrechtelijke grondslag. Hieronder worden de sturingsmogelijkheden met deze instrumenten beschreven.

5.1 Publiekrechtelijke instrumenten

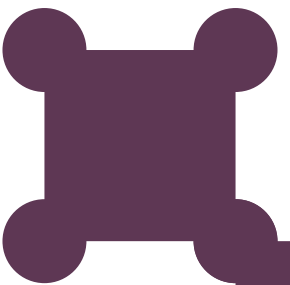
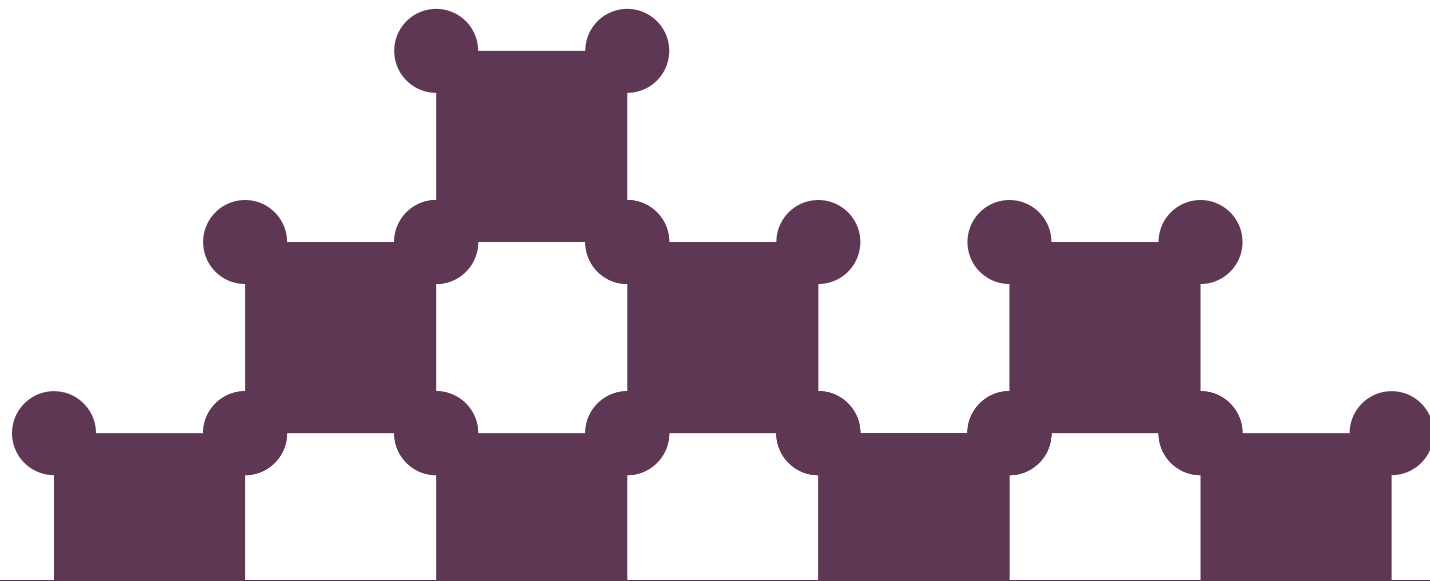
Het sturen met publiekrechtelijke instrumenten is voornamelijk gericht op een facilitaire houding van de gemeente: het sturen met de bestemming. Daarnaast beschikt de gemeente ook over publiekrechtelijke instrumenten die een meer actieve rol van haar verwachten in het bereiken van ruimtelijke ontwikkelingen: het sturen op eigendom door middel van onteigening en Wet voorkeursrecht gemeenten.

Sturing: Wat mag op de grond?

Sturing met publiekrechtelijke instrumenten geeft antwoord op de vraag 'wat mag op de grond?'. De gemeente kan vanuit haar publiekrechtelijke rol sturen op de ruimtelijke ordening van grond. Deze sturing kan zij met verschillende instrumenten vormgeven. De belangrijkste hiervan is de sturing via planologische maatregelen. Een gemeente heeft de bevoegdheid om de **bestemming** van grond te veranderen en vast te leggen. Dit kan o.a. met een bestemmingsplanwijziging en een projectafwijkingbesluit. De gemeente maakt hierbij de afweging wanneer zij medewerking wil verlenen. Als de ruimtelijke ontwikkeling past binnen haar ambities en gestelde (beleids) kaders en daarbij het kostenverhaal vooraf verzekerd is, dan staat niets in de weg om medewerking te verlenen aan de bestemmingswijziging.

Het voorbereidingsbesluit is een planologische maatregel waarmee de gemeente in zekere zin strategisch kan handelen. De gemeenteraad verklaart met een voorbereidingsbesluit dat voor een bepaald gebied een nieuw bestemmingsplan in voorbereiding is. Daarmee ontstaat een aanhoudingsplicht voor bouw- en aanlegactiviteiten. Hierdoor zorgt de gemeente ervoor dat binnen de periode van het voorbereidingsbesluit geen omgevingsvergunningen, die binnen het vigerende bestemmingsplan passen, worden verleend. De gemeente wordt hierdoor niet gehinderd in het bereiken van haar toekomstige doelstellingen en krijgt ook niet te maken met hogere kosten (verwerving en schadeloosstelling). Het voorbereidingsbesluit anticipeert vanuit een ruimtelijk planologisch perspectief op de gewenste ontwikkelingen van de gemeente voor een bepaald gebied. De bescherming van het voorbereidingsbesluit geldt voor één jaar en wordt overgenomen door het ontwerp-bestemmingsplan dat binnen één jaar ter inzage gelegd moet worden. Gebeurt dit niet dan vervalt de voorbereidingsbescherming en moeten de aangehouden vergunningen alsnog worden verleend.

In aanvulling op het bestemmingsplan kan een gemeente met een **exploitatieplan** eisen stellen ten aanzien van de locatie en de woningbouwcategorieën. Het exploitatieplan regelt ook het kostenverhaal; meer daarover volgt in het volgende hoofdstuk. In de praktijk van Gooise Meren is het opstellen van een exploitatieplan een uitzondering op de regel. De gemeente geeft de voorkeur aan een privaatrechtelijke overeenkomst, de anterieure overeenkomst, waarin het kostenverhaal en daarnaast de locatie-eisen en woningbouwcategorieën vastliggen. Een exploitatieplan vraagt meer tijd en werk dan een anterieure overeenkomst en is meer gebonden aan wettelijke



kaders. Daarom zet een gemeente het instrument exploitatieplan slechts in als zij met een grondeigenaar in een gebied geen anterieure overeenkomst kan sluiten en de ontwikkeling van het gebied een herziening van het bestemmingsplan voor het gehele gebied vraagt. In het kader op de volgende pagina worden het exploitatieplan en de anterieure overeenkomst nader toegelicht.

Tot slot kan een gemeente in haar planologische besluit verwijzen naar **beleidskaders** die regels stellen ten aanzien van de mogelijkheden voor het gebruik van de grond. Voorbeelden hiervan zijn de woonvisie en parkeernormen.

Toetsing: Voldoet de omgevingsvergunningaanvraag aan de kaders?

Naast een sturende rol heeft een gemeente ook een toetsende rol. Een gemeente toetst bij de afhandeling van een **omgevingsvergunning** of de aanvraag voldoet aan de publiekrechtelijke kaders. De gemeente neemt hierbij een passieve rol aan. De insteek is niet gericht op de wijziging van de bestemming. Als de aanvraag niet voldoet aan de publiekrechtelijke kaders, neemt de gemeente de aanvraag simpelweg niet verder in behandeling. Deze toetsende rol heeft een indirect sturende werking in de ruimtelijke ontwikkeling die de gemeente wenst te ambiëren.

Samengevat

Sturing op bestemming: facilitair grondbeleid

Wanneer de gemeente stuurt met en/of toetst met de planologische instrumenten neemt zij een faciliterende houding aan. Zij gebruikt de publiekrechtelijke instrumenten om de afweging te maken of een ruimtelijke ontwikkeling past binnen haar ambities en kaders. Hiermee neemt de gemeente niet zelf het initiatief. Zij laat dit over aan de markt.

Sturing op eigendom: actief grondbeleid

Met de inzet van de Wet voorkeursrecht gemeenten en onteigening neemt de gemeente een actieve rol in om door middel van eigendom de ruimtelijke ontwikkeling te sturen. De gemeente heeft het doel om eigenaar te worden en daarmee als grondproducent op te treden. De instrumenten van onteigening en voorkeursrecht gemeente maken inbreuk op het eigendomsrecht. De gemeente zet deze instrumenten enkel weloverwogen en met een specifiek doel in.

Wet voorkeursrecht gemeenten

Om een gemeente in een betere positie te brengen op de grondmarkt, beschikt zij over het **voorkeursrecht** op grond van de Wet voorkeursrecht gemeenten. Als een gemeente het voornemen heeft om de bestemming te wijzigen (en hierover concreet besluit) of al een van het huidige gebruik afwijkend planologisch plan heeft, kan zij zich boven de markt verheffen en de grond aanwijzen op basis van art 3 t/m 5 van de Wet voorkeursrecht gemeenten. Met het voorkeursrecht beperkt de gemeente de verkoopvrijheid van de eigenaar. Als de eigenaar voornemens heeft om tot vervreemding over te gaan, dan dient hij dit eerst aan te bieden aan de gemeente (art 10 lid 1 jo art 11 lid 1 Wvlg). Het college van B&W dient binnen 6 weken te berichten of zij bereid zijn om tot aankoop over te gaan. Als de gemeente de onroerende zaak niet wenst aan te kopen dan is de eigenaar gedurende 3 jaar vrij om tot vervreemding aan derden over te gaan (art 12 lid 2 Wvlg). Besluit de gemeente wel tot onderhandeling over te gaan, dan gebeurt de aankoop op basis van de marktconforme prijs overeenkomstig artikel 40b Onteigeningswet.

Onteigening

Als een duidelijk aantoonbaar algemeen belang de drijfveer is voor de grondaankoop, beschikt een gemeente over het instrument van onteigening. Onteigening maakt inbreuk op een fundamenteel recht dat een persoon op een zaak kan hebben: eigendom. De toepassing hiervan is gebonden aan zeer strikte toetsingscriteria die zijn vastgelegd in de Onteigeningswet en –recht. Een onteigening geldt als ultimum remedium: het slaagt uitsluitend als een gemeente kan aantonen dat op grond van redelijkheid en billijkheid geen minnelijke oplossing kan worden bereikt en dat voor de eigendomsverkrijging nut en noodzaak bestaat. De gemeente probeert altijd eerst minnelijk de grond te verwerven (art 17 Ow). Dit wordt getoetst in de Onteigeningsprocedure. Bij onteigening (en de hieraan voorafgaande minnelijke onderhandeling) betaalt de gemeente een volledige schadeloosstelling volgens art 40 t/m 40f Ow en Onteigeningsrecht. Onteigening kent een hoog afbreukrisico en bestuurlijke gevoeligheid. De procedure is kostbaar en is tijdrovend (>2 jaar). Een **aankoopstrategieplan** is nodig om de risico's en gevoeligheden in kaart te brengen. Het plan geeft inzicht in de financiële consequenties (hoogte van schadeloosstelling en proceskosten), proceduretijd, standpunt van partijen, het moment van go/no go, de eigendomssituatie, nut en noodzaak van de grondaankoop c.q. onteigening.

Exploitatieplan¹

Bij een particuliere grondexploitatie biedt een exploitatieplan een gemeente een publiekrechtelijke grondslag om de kosten van de grondexploitatie bij de particuliere ontwikkelaar te kunnen verhalen en om eisen en regels te kunnen stellen aan de ontwikkeling van de locatie. De kosten van de grondexploitatie bepaalt een gemeente aan de hand van de kostensoortenlijst (Bro afdeling 6.2 Grondexploitatie) en betreffen bijvoorbeeld de plankosten (o.b.v. de plantkostenscan), de kosten voor aanleg van openbare ruimte, planschadevergoeding en bijdrage aan bovenwijkse voorzieningen. De raad is bevoegd om een exploitatieplan vast te stellen behorend bij bepaalde ruimtelijke besluiten, waarin gronden zijn aangewezen waarop een bij algemene maatregel van bestuur aangewezen bouwplan is voorgenomen. Het exploitatieplan moet gelijktijdig met het ruimtelijke besluit, waarop het exploitatieplan betrekking heeft, worden bekendgemaakt. De raad kan ook afzien van het vaststellen van het exploitatieplan. In de eerste plaats kan de gemeenteraad afzien van het vaststellen van een exploitatieplan, indien de grondexploitatie via een andere weg reeds verzekerd is. Daarvoor moet ten tijde van de vaststelling van het ruimtelijk besluit tegelijkertijd zijn voldaan aan drie minimaal te verzekeren facetten van grondexploitatie: (a) het verhaal van de kosten van grondexploitatie over de in het plan of omgevingsvergunning begrepen gronden moet anderszins verzekerd zijn, (b) het bepalen van een tijdvak, fasering en koppelingen wordt niet noodzakelijk geacht, en (c) het stellen van locatie-eisen wordt niet noodzakelijk geacht.

Anterieure overeenkomst

Dit betreft een privaatrechtelijke overeenkomst, gesloten vóór de vaststelling van een planologische maatregel, over grondexploitatie tussen de gemeente en een exploitant, die tot ontwikkeling van hun grondeigendom wil overgaan (artikel 6.24, lid 1 Wro). Deze privaatrechtelijke overeenkomst biedt de gemeente de mogelijkheid om met een exploitant afspraken te maken over het kostenverhaal, tijdvak, fasering, koppelingen en uitvoering van de betreffende bouwlocatie, alsmede de mogelijkheid om ook afspraken te maken over bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen op basis van een vastgestelde structuurvisie en over eventuele planschade. De gemeente heeft voor deze privaatrechtelijke overeenkomst een volledige contractsvrijheid, mits de overeenkomst niet strijdig is met geldende wet- en regelgeving, de redelijkheid en de billijkheid van de overeenkomst worden gerespecteerd en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur worden nageleefd. De gemeente mag van deze overeenkomst geen misbruik maken door een exploitant te dwingen onredelijk hoge bijdragen te laten betalen en/of andere buitensporige verplichtingen aan te gaan. Zo mag de gemeente de medewerking aan een ontwikkeling die past in een goede ruimtelijke ordening niet weigeren, omdat de exploitant niet bereid is een overeenkomst te sluiten over het kostenverhaal.

¹ Handleiding exploitatieplan, Sdu Uitgevers bv, Den Haag, 2010.

5.2 Privaatrechtelijke instrumenten

Elke gemeente beschikt ook over privaatrechtelijke instrumenten.

Proactief en passief faciliterend grondbeleid

Het belangrijkste sturingsmiddel voor het faciliterend grondbeleid is de anterieure overeenkomst. Uiterlijk voordat het college van B&W besluit dat het ontwerp-bestemmingsplan ter visie gaat, sluiten initiatiefnemer en een gemeente een **anterieure overeenkomst**. Een anterieure overeenkomst biedt voordelen voor zowel initiatiefnemer als een gemeente. Een gemeente geeft in de anterieure overeenkomst de koers van de ontwikkeling aan en legt schriftelijk vast in hoeverre zij zich voor de ontwikkeling inspant. Zij kan in deze overeenkomst voorwaarden stellen waaraan de ontwikkeling moet voldoen. Een gemeente stuurt hiermee op locatie-eisen, programmering en planning. De gemeente bepaalt de te verhalen kosten a.d.h.v. de kostensoortenlijst (Bro afdeling 6.2 Grondexploitatie) en voert een plankostenscan uit om de plankosten te bepalen. Een gemeente is met de anterieure overeenkomst verzekerd van de exploitatiebijdrage en vraagt de private partij om een bankgarantie te stellen om zeker te zijn van betaling. De gemeente ontvangt de betaling van of bankgarantie voor de exploitatiebijdrage vóór het vaststellen van de planologische maatregel. De private partij krijgt ook helderheid en zekerheid over de inzet, die een gemeente aan de ontwikkeling levert. Binnen de afgesproken kaders spant een gemeente zich in om haar publiekrechtelijke taak aan te wenden voor het project.

De partijen sluiten een anterieure overeenkomst als de locatieontwikkeling kans van slagen heeft. In de haalbaarheidsfase, die hieraan voorafgaand ligt, kan de gemeente overwegen om met de initiatiefnemer een intentieovereenkomst te sluiten, onder andere wanneer de voorinvestering van de gemeente groot is. Deze overeenkomst geeft de gemeente comfort dat de kosten van deze fase worden vergoed. De marktpartij betaalt binnen twee weken na ondertekening van de intentieovereenkomst. Daarnaast legt deze overeenkomst vast onder welke voorwaarden een gemeente meewerkt en wanneer ze haar inzet beëindigt. De overeenkomst bepaalt welke risico's elk van de partijen op zich neemt en welke inspanning van elkaar wordt verwacht. De intentieovereenkomst wordt opgevolgd door de anterieure overeenkomst.

Hoewel de intentie- en anterieure overeenkomst worden beheerst door het privaatrecht met veel contractsvrijheid, zitten er voor de gemeente wel grenzen aan hetgeen zij van een marktpartij mag verlangen. De marktpartij moet als contractspartner van de gemeente in de anterieure overeenkomst de ruimte krijgen om de ruimtelijke ontwikkeling te kunnen realiseren en daarom stelt de gemeente geen onredelijke eisen. Vooral in de situatie dat de ruimtelijke ontwikkeling ook bijdraagt aan gemeentelijke ambities, is het noodzaak om haalbare afspraken te maken vanuit een gelijkwaardige positie van partijen. Kortom, de anterieure overeenkomst is geen eenzijdig wensenlijstje van de gemeente ten aanzien van de ruimtelijke ontwikkeling.

Actief grondbeleid

Met actief grondbeleid handelt een gemeente vanuit de positie als grondproducent. De gemeente bezit de grond of is voornemens deze te verwerven.

De eerste stap in actief grondbeleid is een goede **ontwikkelstrategie** en **risico-analyse**. De ontwikkelstrategie omvat een studie naar de financiële haalbaarheid en duidelijke markttoets (wat is haalbaar, programmeerbaar en afzetbaar?). Daarnaast geeft dit richting aan de wijze waarop de grondverwerving en gronduitgifte zal plaatsvinden. De risico-analyse maakt inzichtelijk met welke onzekerheden een gemeente te maken krijgt, bijvoorbeeld: locatiespecifieke omstandigheden (bodemverontreiniging, archeologie, geluid e.d.) en procesrisico's (verhouding met stake- en shareholders).

De ontwikkelstrategie en risico-analyse geven in kwalitatieve en kwantitatieve zin inzicht in het risicoprofiel van de ontwikkeling, de verdeling van de risico's en de financiële consequenties, waaronder het verwachte financiële resultaat van de grondexploitatie en de gekwantificeerde risico's. Daarnaast geeft de ontwikkelstrategie duidelijk aan hoe de ontwikkeling bijdraagt aan bestuurlijke ambities. Op grond hiervan kan een gemeente een afweging maken of actief handelen op de grondmarkt binnen de beheersbare kaders en risico's blijft. Het leidt dus tot een weloverwogen investeringsbeslissing, die rechtvaardigt en verantwoordt waarom een gemeente haar ambities met actief grondbeleid wil realiseren.

Grondaankoop

De investeringsbeslissing kan leiden tot grondaankoop door de gemeente. Een gemeente neemt dan bewust een grondpositie in om het maatschappelijke belang (ambitie) te waarborgen en de regie van de ontwikkeling zelf in de hand te houden. Dit kan vanuit een strategisch oogpunt gebeuren, maar altijd met de gedachte dat de grondaankoop toewijsbaar is aan een concreet doel of eindresultaat. Het besluit om grond aan te kopen is een weloverwogen keuze. De gemeente beschikt daarbij over de instrumenten van onteigening en Wet voorkeursrecht gemeenten. De inzet van deze instrumenten heeft gevolgen voor het aankoopproces en moet ook het doel noodzaken waarvoor de gemeente aankoopt. Een goede voorbereiding aan het begin van het aankoopproces is essentieel om het aankoopproces met de eventuele inzet van onteigening en Wet voorkeursrecht gemeenten te laten resulteren in een eigendomsoverdracht. Een aankoopstrategieplan –al dan niet als onderdeel van de risico-analyse en ontwikkelstrategie– kan de gemeente daarbij helpen.

Aankoopstrategieplan

Het aankoopstrategieplan helpt de gemeente bij complexe en omvangrijke aankopen, waarbij de inzet van onteigening en Wet voorkeursrecht gemeenten vooraf niet wordt uitgesloten. Het doel van het aankoopstrategieplan is om de grondaankoop te rechtvaardigen en de aankoop zo efficiënt mogelijk te laten verlopen met de benutting van de instrumenten die de gemeente heeft. Het aankoopstrategieplan stippelt een duidelijke koers uit en geeft kaders waarbinnen de gemeente een keuze kan maken om de inzet van onteigening en/of Wet voorkeursrecht gemeenten te rechtvaardigen. Het is bovendien een verantwoordingsdocument. Het bestuur wordt meegenomen in de stappen van het proces en neemt op basis hiervan op cruciale momenten besluiten. Denk hierbij bijvoorbeeld aan wel of niet onteigenen of toepassen van de Wet voorkeursrecht gemeenten.

Een aankoopstrategieplan omvat tenminste:

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

Strategische grondaankopen

De gemeente kan strategisch op de grondmarkt handelen. Als een ruimtelijke ontwikkeling of een maatschappelijke belang boven de markt hangt, kan de gemeente hieraan voorafgaand al op de grondmarkt opereren. Zij neemt dus nog voor een planologische beslissing of ander bestuurlijk besluit een positie in op de grondmarkt. Dit heeft als voordeel dat de gemeente een concurrerende positie kan innemen. De gemeente verstoort de markt niet en hierdoor blijft een prijsopdrijvend effect uit. De gemeente kan dan grond aankopen voor een marktconforme prijs zonder dat zij is gehouden aan het schadeloosstellingsrecht uit het onteigeningsrecht. Strategische aankopen helpen de gemeente ook in de actieve sturing van een ruimtelijke ontwikkeling. Door cruciale (grond)posities in te nemen, bepaalt zij de richting en uitkomst van de ontwikkeling in een gebied waar ook marktpartijen een positie hebben ingenomen.

De gemeente kan bij strategische aankopen de instrumenten uit de Wet voorkeursrecht gemeenten inzetten. De gemeente kan in een vroegtijdig stadium het voorkeursrecht vestigen, namelijk met een voorlopige vestiging op basis van artikel 6 lid 1 (duur 3 maanden) en op basis van artikel 5 lid 1 (duur 2 jaar).

Gronduitgifte

Beschikt een gemeente actief over de grond, dan komt een moment dat zij dit op de markt brengt. Er zijn meerdere manieren om en meerdere momenten waarop de gemeente de grond in verkoop kan brengen. Een gemeente maakt een keuze door ondermeer de aspecten in onderstaand kader af te wegen. Uitgifte is het samenspel van wat een gemeente wil bereiken, wat de markt wil en kan accepteren en waaraan behoefte is.

Kortom: Gronduitgifte is altijd maatwerk.

Huidige bestemming of bestemming na planologische wijziging

In hoeverre wil de gemeente regie voeren op de programmering? Vraagt zij de markt om het ontwikkelrisico met de bijbehorende flexibiliteit en de programmering op zich te nemen? Of verzorgt de gemeente risicodragend de planologische procedure en voorafgaand daaraan de programmering? Een marktconsultatie is hierbij zeer wenselijk. Het doel van een marktconsultatie is om informatie op te halen bij marktpartijen (projectontwikkelaars, particuliere bouwers) en deskundigen (makelaars, taxateurs), zodat de gemeente een gebiedsontwikkeling zo goed mogelijk in de markt kan zetten. De marktconsultatie kan inzicht geven in bijvoorbeeld:

- 1. Potentie:
Zien marktpartijen "iets" in de locatie? Hebben zij interesse in deze locatie? Afhankelijk hiervan kan de gemeente een keuze maken voor het verdere proces (in concurrentie op de markt brengen? traditioneel één-op-één? etc.).
- 2. Programmering:
Wat is het meest optimale programma voor de betreffende locatie? Denk hierbij aan woningbouw (zo ja, welke woningtype?), commercieel, maatschappelijk etc.
- 3. Voorwaarden en risicoverdeling:
Welke risico's zijn marktpartijen bereid te nemen? Welke risico's willen marktpartijen expliciet niet nemen? Denk hierbij aan het bestemmingsplanrisico en (Wie verzorgt de planologische procedure? Wie loopt het risico als de bestemming niet onherroepelijk wordt?) het verkooprisico (Wanneer gaan gronden over van de gemeente naar de marktpartij? Op een vaste datum of bij een bepaald percentage voorverkoop?). Welke gemeentelijke ambities zijn haalbaar? Bijvoorbeeld op het gebied van duurzaamheid en beeldkwaliteit.
- 4. Opbrengst:
Wat is de markt bereid om te betalen voor de grond?

Juridisch of technisch bouwrijp met verplichting tot woonrijp maken

Wil de gemeente de grond zelf bouw- en woonrijp maken? Of laat zij dit over de markt? De gemeente kan er voor kiezen om ruwe bouwgrond uit te geven. De markt maakt dan bouw- en woonrijp. Dit heeft wel consequenties voor de opbrengstpotentie. De kosten die de markt maakt voor het bouw- en woonrijp maken inclusief de risico's die hiermee samenhangen, verdisconteert de markt in de koopsom. Dit is voor de gemeente een overweging om de kostenbesparing op het bouw- en woonrijp maken af te zetten tegen een lagere grondopbrengst.

Uitgifte van de grond afstemmen op de opnamecapaciteit van de markt of onvoorwaardelijke afname van de grond

De gemeente weegt af of zij de markt tegemoet komt in het risico van de ontwikkeling. Is de gemeente bereid om de uitgifte van de grond af te stemmen op het ontwikkel- en verkooprisico? Als de gemeente dit risico geheel bij de markt laat en een onvoorwaardelijke afnameverplichting van de grond verlangt, dan verdisconteert de markt dit in de grondprijs; deze is dan ook lager dan wanneer de gemeente deelt in dit risico. Anticipatie op de afnamecapaciteit en een goede balans in risicoverdeling dragen bij aan een optimalisatie van het financiële resultaat (hoogte grondopbrengsten en risico's).

De gemeente kan gebruik maken van verschillende vormen van gronduitgifte. Voor welke vorm de gemeente kiest, hangt af van een aantal factoren:

- de courantheid van de kavel;
- de maatschappelijke doelstelling/ambities die de gemeente op de locatie wil vervullen;
- de wens op de sturing op de programmering;
- de kwalitatieve stedenbouwkundige invulling;
- het risico dat de gemeente wil lopen;
- de opbrengstpotentie;
- voor wie de kavel bedoeld is (particulier of ontwikkelaar).

Traditionele gronduitgifte

Bij traditionele gronduitgifte onderhandelt de gemeente één op één met de markt op grond van marktconforme uitgangspunten. Zij tracht binnen de vastgestelde kaders en afwegingen het meest optimale resultaat in opbrengst, risico en eventueel wenselijke maatschappelijke doelstellingen. De onderhandeling is zakelijk waarbij het belang van de gemeente in evenwicht is met het belang van de markt. De afspraken worden vastgelegd in een koopovereenkomst, die kan worden voorafgegaan door een intentie- en/of samenwerkingsovereenkomst.

De traditionele uitgifte is vooral geschikt voor minder courante locaties waarbij inzet van zowel de gemeente als de markt vereist is om het plan te realiseren.

Bouwenvelop

De gemeente kan gronden in de vorm van een **bouwenvelop** in de markt zetten. Bij dit instrument beperkt de gemeentelijke rol zich tot de planologische procedure om de bestemming te wijzigen (de bebouwingsmogelijkheden van de 'bouwenvelop' van de locatie) en het op de markt brengen van de bouwenvelop. Het bestemmingsplan borgt de kwaliteit van het te realiseren programma. Vooraf aan de planologische procedure voert de gemeente een **marktconsultatie** uit. Dit is een essentiële stap om ervoor te zorgen dat het bestemmingsplan een aantrekkelijk project is voor de markt. De kopende partij voert voor eigen rekening en risico de verdere planontwikkelingsactiviteiten, waaronder de planvorming en het bouw- en woonrijp maken. Het voordeel hiervan is dat de gemeente eerder in het proces de grond verkoopt. Bij traditionele gronduitgifte verkoopt de gemeente de grond pas, nadat deze bouwrijp is gemaakt. Welke processtappen neemt de gemeente bij een bouwenvelop?

1. Marktconsultatie (programmering, voorwaarden, verdeling risico's);
2. Vaststellen programma;
3. Planologische procedure;
4. Locatie via een tenderprocedure verkopen en overdragen.

De bouwenvelop bevat een **bodemprijs**, die de gemeente baseert op een haalbaar programma. De bodemprijs is zoals het grondprijsbeleid (zie hoofdstuk 9) voorschrijft marktconform. De bodemprijs bepaalt de gemeente veelal residueel. In de residuele berekening worden de risico's, die overgaan van gemeente naar marktpartij beprijsd. Hoe meer risico's overgaan naar de markt, hoe lager de grondwaarde.

Het succes van de bouwenvelop en de hoogte van de biedingen is afhankelijk van meerdere factoren, waaronder:

- de courantheid van de locatie en het programma bepalen of het interessant is voor partijen om een bod te doen. Een courante bouwenvelop schept de verwachting dat er veel inschrijvingen binnen komen. Dit komt de marktwerking en de hoogte van de biedingen ten goede. Indien de bouwenvelop incourant is, dan zullen partijen niet of niet hoger dan de bodemprijs inschrijven. Traditionele gronduitgifte heeft dan de voorkeur boven de bouwenvelop;
- de voorwaarden en de risico's, die onderdeel zijn van de bouwenvelop. Bijvoorbeeld het moment van verplichte grondafname. Indien afname plaatsvindt op een vaste datum dan zal een bidder minder willen betalen dan wanneer hij moet afnemen bij 70% voorverkoop. In dat laatste geval deelt de gemeente mee in het verkooprisico. Daarnaast kunnen gemeentelijke ambities, bijvoorbeeld op het gebied van duurzaamheid en beeldkwaliteit een prijsverlagend effect hebben. Indien de afnemer de meerkosten niet of niet geheel kan terugverdienen in de verkoopprijs dan zal hij een lager bod plaatsen. Een globaal bestemmingsplan dat ruimte biedt voor optimalisering en flexibiliteit zal daarentegen een hoger bod krijgen dan een stringent bestemmingsplan.

Prijsvraag

Een prijsvraag lijkt op de bouwenvelop. Ook hierbij wordt de grond met een tenderprocedure verkocht. Bij een prijsvraag ligt de nadruk op de kwalitatieve invulling en minder op het financiële resultaat. De gemeente nodigt marktpartijen uit om een goede ruimtelijke oplossing voor een perceel. Prijs is hierbij van ondergeschikt belang. De gemeente kan er voor kiezen om voorwaarden te stellen met betrekking tot stedenbouwkundige invulling en programmering. Ze kan er ook voor kiezen om de markt de vrijheid en flexibiliteit te geven en zich te laten verrassen. Een prijsvraag biedt uitkomst bij locaties die ruimtelijk lastig liggen of juist een 'landmark' behoeven.

Particuliere bouw

De gemeente werkt bij de uitgifte van bouw kavels aan particulieren met een loting als er meer vraag dan aanbod is. Particulieren krijgen een kosteloze reservering van vier weken; in deze tijd kan de particulier onderzoek doen naar de bouw mogelijkheden (eventueel ondersteund door een architect) en de budgetruimte (eventueel ondersteund door een financieel adviseur of financier). Na deze vier weken kan de particulier kiezen om een optie te nemen door een optieovereenkomst met de gemeente te sluiten. De optieovereenkomst duurt zes maanden en indien nodig kan deze verlengd worden. De particulier betaalt een optievergoeding. De optievergoeding is een jaarpercentage over de koopsom exclusief btw. De optievergoeding wordt betaald gedurende de optieperiode, gerekend vanaf de datum ondertekenen door de gemeente van de optieovereenkomst tot ondertekenen door de gemeente van de koopovereenkomst of beëindiging van de optieovereenkomst.

Na de optie is de volgende stap in het verkooptraject het sluiten van een koopovereenkomst. De koper betaalt een kooprente, namelijk een jaarpercentage over de koopsom exclusief btw. De kooprente geldt voor de periode van het ondertekenen door de gemeente van de koopovereenkomst tot het notariële levering of beëindiging van de koopovereenkomst. De laatste stap in het verkooptraject is de levering van de bouw kavel bij de notaris; de koper kiest en betaalt de notaris.





6

STUREN OP GELD

	Ambitie	Geen gemeentebelang
	Actief grondbeleid Hoge prioriteit, grondproducent, geen initiatief markt, maximaal resultaat uit grondexploitatie, grond en regie in handen gemeente, hoger risicoprofiel Proactief faciliterend grondbeleid Hoge prioriteit, verbinden, actief stimuleren, regierol vervullen, markt neemt initiatief en is eigenaar grond	Passief faciliterend grondbeleid Geen of lage prioriteit, terughoudende opstelling, toetsing vanuit de publiekrechtelijke taakstelling, kostendekkende anterieure overeenkomst
Publiek rechtelijk	Goed kostenverhaal (<i>plankosten, planschade, openbare werken, bovenwijkse voorzieningen</i>) Leges (principeverzoek, omgevingsvergunning)	
Privaat rechtelijk	Cashflowsturing en risicomanagement binnen grondbedrijf (MPC) Marktconforme uitgifteprijsen Verankeren in intentie- en anterieure overeenkomst met waarborg zekerheden, budgetsturing	

Facilitair
Goed kostenverhaal, budgetbewaking, tijdig factureren, zekerheden stellen (bankgarantie).

Actief
Sturen op positieve resultaat op korte en lange termijn, cashflowsturing, marktconforme uitgifteprijsen, opbrengstmaximalisatie, risicomanagement.

Aandachtspunt
Niet alle kosten kunnen via kostenverhaal of in de grondexploitatie gedekt worden. Ten laste van de **algemene dienst** komen de kosten voor: **visievorming, extra ambities en proactief faciliterend grondbeleid grondbeleid: makelfunctie, verbinden, verleiden en participeren.**

6. Sturen op geld

Bij zowel actief als facilitair grondbeleid is het van belang dat de gemeente stuurt op geld. Bij actief grondbeleid betekent dit sturen op het korte en lange termijn financieel resultaat, waarbij cashflowsturing en risicomanagement van belang zijn. Bij faciliterend grondbeleid |betekent dit sturen op kostenverhaal en budgetbewaking, waarbij tijdig factureren en zekerheden stellen van belang is.

Actief grondbeleid

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

Om een effectief grondbeleid te voeren, is het essentieel om een heldere visie te hebben. Visievorming is een gemeentelijke taak en de algemene dienst draagt deze lasten; deze drukken dus niet op een locatieontwikkeling of grondexploitatie en vallen niet onder de verhaalbare kosten.

Grondbedrijf

Administratief gezien vormen alle actieve grondexploitaties, ookwel bouwgrond in exploitatie (BIE), het gemeentelijke grondbedrijf. De commissie BBV stelt strikte verslagleggingsregels ten aanzien van actief grondbeleid. De meest actuele notitie van de commissie BBV ten tijden van het vaststellen van de Nota grondbeleid is de "Notitie Grondexploitaties" van maart 2016.

Het projectenboek

Binnen de gemeente Gooise Meren worden de ruimtelijke projecten op risico gestuurd in het zogenaamde projectenboek. Hierin zijn alle projecten opgenomen met de verwachte opbrengst, kosten en risico. Het projectenboek is daarmee ook een geschikt instrument om de programmasturing te voeren.

De gemeente stuurt bij grondexploitaties op **kasstromen** en probeert uitgaven en inkomsten zoveel mogelijk te matchen om een badkuip aan voorinvesteringen te voorkomen; **cashflowsturing**. Door **flexibiliteit** (programmering, fasering) in te bouwen en pas kosten maken als de gebruikers met hun wensen en commitment aan tafel zitten, verlaagt het risicoprofiel. De gemeente maakt realistische ramingen door zowel kosten als opbrengsten goed te onderbouwen en te faseren. Het is raadzaam advies in te winnen bij deskundigen, zoals makelaars, taxateurs en kostenadviseurs. De gemeente neemt (tussentijds) winst op basis van 'percentage of completion'.

De gemeente maakt per grondexploitatie (op projectniveau) en ook voor het geheel van grondexploitaties (op portefeuilleniveau) risico's inzichtelijk. Dit betreffen zowel projectrisico's als conjuncturele risico's. De gemeente maakt risico's niet alleen inzichtelijk, maar zorgt met **risicomanagement** voor beheersing van de risico's en treft de nodige beheersmaatregelen. De gemeente verkoopt gronden binnen de kaders van het grondprijzenbeleid (zie hoofdstuk flankerend beleid). In het onderstaande kader staan de spelregels voor het administratieve grondbedrijf (bouwgrond in exploitatie (BIE)).

Spelregels administratieve grondbedrijf / bouwgrond in exploitatie (BIE)

Gemeentelijke grondbedrijven zijn gebonden aan de regels van het BBV. De onderstaande spelregels zijn in lijn met of strikter dan de regels van commissie BBV, die gelden vanaf 1 januari 2016 (Notitie grondexploitatie).

Actualisatie

Jaarlijks actualiseert de gemeente tweemaal de grondexploitaties (BIE), risicoanalyse en de benodigde voorzieningen en reserves voor het grondbedrijf, namelijk bij het aanbieden van de programmarekening en de programmabegroting. Zij rapporteert hierover in de paragraaf grondbeleid.

Winstneming

De gemeente volgt voor (tussentijdse) winstneming de voorschriften van de commissie BBV. Winstneming vindt plaats volgens de percentage of completion regel. Hierbij geldt dat aan alle drie de onderstaande voorwaarden moet zijn voldaan.

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

Bij de herziening van de grondexploitaties actualiseert de gemeente ook de winstnemingen en past deze eventueel aan.

De gemeente stort tussentijdse winstnemingen in de reserve grondexploitatie. Wanneer een grondexploitatie afgesloten wordt, hevelt de gemeente de winst op deze grondexploitatie over naar de algemene reserve.

Vervolg spelregels grondbedrijf

Verliesneming

Als het verwachte resultaat van een grondexploitatie negatief is, dan treft de gemeente hiervoor direct een voorziening. De commissie BBV schrijft voor dat de disconteringsvoet die moet worden gehanteerd in de berekening van de contante waarde ten behoeve van het treffen van een verliesvoorziening voor negatieve grondexploitaties het maximale meerjarig streefpercentage van de Europese Centrale Bank voor de inflatie binnen de Eurozone is. De dekking van de verliesvoorziening komt uit de reserve grondexploitatie indien deze toereikend is en anders de algemene reserve.

Risicomanagement

De risicoanalyse bestaat uit een inventarisatie van de projectrisico's en conjuncturele risico's. De projectrisico's zijn projectspecifiek. Denk hierbij aan een hindercontour of verhoogde kans op archeologische vondsten. Projectrisico's maken we eerst kwalitatief inzichtelijk; Wat is de oorzaak? Wat is het gevolg? Kunnen we het risico verkleinen door beheersmaatregelen te treffen? De volgende stap is het kwantificeren van de impact. Wat is het financieel gevolg als het risico zich voordoet? Hoe hoog schatten we de kans in dat het risico zich voordoet? De benodigde risicoreservering berekenen we door financieel gevolg x kans te nemen. De gemeente dekt projectrisico's af binnen de grondexploitatie als deze voldoende winstpotentie heeft of door een voorziening te treffen.

Conjuncturele risico's hangen samen met macro-economische ontwikkelingen, bijvoorbeeld ontwikkeling van de vastgoedmarkt en daarmee de grondprijzen, ontwikkeling van bouwkosten en de renteontwikkeling. Voor de conjuncturele risico's zorgt de gemeente voor voldoende weerstandsvermogen door de resterende winstpotentie binnen de grondexploitaties hiervoor te alloceren en voor het overige deel met de vorming van een reserve.

Rekenregels grondexploitaties

Looptijd exploitatie:

De commissie BBV gaat er vanuit dat een exploitatie niet langer dan 10 jaar loopt. Als dat wel zo is, moet de gemeente maatregelen nemen. Indien dit zich voordoet dan rekent de gemeente geen opbrengstenstijging vanaf het tiende jaar.

Rentetoerekening:

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

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

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

Disconteringsvoet:

Indien een grondexploitatie een negatief resultaat geeft dan berekent de gemeente de omvang van de verliesvoorziening met een disconteringsvoet die gelijk is aan het maximale meerjarig streefpercentage van de Europese Centrale Bank voor de inflatie binnen de Eurozone is (BBV voorschrift).

Proactief en passief faciliterend grondbeleid

Grofweg zijn er vijf fasen, waar een private initiatiefnemer zijn ideeën afstemt met de gemeente. De gemeente communiceert helder met de initiatiefnemer welke diensten zij verricht en wat dit kost.

Fase 1 Quickscan

Initiatiefnemer legt zijn plannen voor en gemeente toetst **globaal** aan het bestemmingsplan en het beleid. De gemeente ontvangt **vooraf** aan de behandeling van het **principeverzoek** een vaste vergoeding conform de **leges**verordening. Indien voor een principeverzoek het advies van een extern deskundige nodig is, bijvoorbeeld de Omgevingsdienst, dan belast de gemeente deze kosten door. Bij een positief principeverzoek kan de initiatiefnemer door naar de volgende fase.

Fase 2 Vooroverleg

De initiatiefnemer kan in een vooroverleg zijn bouwplan laten toetsen op mogelijkheden en onmogelijkheden. Een vooroverleg is niet verplicht; een initiatiefnemer kan ook meteen een omgevingsvergunning aanvragen. De kosten voor vooroverleg liggen vast in de legesverordening (artikel 2.2).

Fase 3 Haalbaarheidsfase

Spoor passief faciliterend grondbeleid

De gemeente heeft **geen rol** in deze fase. De initiatiefnemer voert het gehele haalbaarheidsonderzoek uit.

Spoor proactief faciliterend grondbeleid

Bij complexe initiatieven die bijdragen aan de bestuurlijke ambities kan de gemeente participeren in het haalbaarheidsonderzoek. De gemeente sluit dan een **intentieovereenkomst met de initiatiefnemer**. In de intentieovereenkomst ligt vast wie welke kosten en risico's draagt, wie welke kosten voorfinanciert, welke rentevergoeding hiervoor wordt betaald en welke waarborgen gesteld worden. Als de gemeente voorfinanciert dan moet de initiatiefnemer een **bankgarantie** overleggen, zodat de gemeente verzekerd is van betaling.

Als de gemeente bijdraagt aan het haalbaarheidsonderzoek dan moet zij hier ook **budget in de algemene dienst** voor vrijmaken.

De ambtelijk opdrachtnemer pakt gezamenlijk met de initiatiefnemer het haalbaarheidsonderzoek op. De ambtelijk opdrachtnemer zorgt er voor dat het gemeentelijk aandeel van het onderzoek binnen het afgesproken en vrijgemaakte budget blijft. Hij verzorgt dus een adequate **budgetbewaking**. Randvoorwaarde hiervoor is dat de organisatie hierop geëquipeerd is (o.a. tijdige en juiste tijdverantwoording en financiële

Criteria kostenverhaal

Profijt

De gebiedsontwikkeling moet nut ondervinden van de te treffen werken, werkzaamheden en maatregelen. Deze toets geldt alleen voor de locatie als zodanig en niet meer per bouwperceel binnen de locatie. Het gaat hierbij vooral om het fysieke nut voor een locatie. Bij maatregelen zoals het opheffen van hindercirkels en compensatie buiten de locatie schuilt het profijt in het feit dat dankzij deze ingrepen een (groter) gebied ontwikkeld kan worden. De profijtvraag wordt met 'ja' of 'nee' beantwoord.

Toerekenbaarheid

Er moet een causaal verband zijn tussen de gebiedsontwikkeling en de kosten. De werken, werkzaamheden en maatregelen zouden niet aan de orde zijn zonder dat plan. Niet alle kosten die een causaal verband hebben met de locatie zijn toerekenbaar. Wanneer uitgaven langs een andere weg gedekt dan wel gefinancierd worden, zijn deze niet toerekenbaar, bijvoorbeeld onderhoud en beheer. Nutsvoorzieningen worden doorgaans langs een andere weg bekostigd. Als de gemeente een deel van de aanlegkosten moet betalen (onrendabele top) dan tellen deze kosten wel mee. In artikel 6.2.5 sub a Bro staat dat nutsvoorzieningen met bijbehorende werken en bouwwerken, voor zover de aanlegkosten bij of door de gemeente in rekening worden gebracht en niet via de verbruikstarieven kunnen worden gedekt, verhaalbaar zijn. Ditzelfde geldt voor openbaar vervoervoorzieningen en gebouwde parkeervoorzieningen. De toerekenbaarheidsvraag wordt met 'ja' of 'nee' beantwoord.

Proportionaliteit

Als profijt en toerekenbaarheid beide met 'ja' zijn beantwoord, dan speelt proportionaliteit een rol.

Indien meerdere gebieden profijt hebben van werken, werkzaamheden en maatregelen, moeten deze naar evenredigheid worden verdeeld. Deze **verdeling** moet expliciet gemaakt worden in verdeelmaatstaven. Dat betekent dat een gemeente transparant moet aangeven langs welke criteria deze kosten zijn verdeeld.

administratie op orde). Indien de gemeente voorfinanciert, dan factureert zij deze kosten aan de initiatiefnemer als het haalbaarheidsonderzoek is afgerond. Een initiatiefnemer kan door naar de volgende fase als alle kosten van de haalbaarheidsfase zijn voldaan (**betaling is binnen**) aan de gemeente; dan vervalt de bankgarantie. Het haalbaarheidsonderzoek bevat in ieder geval een onderbouwing van de programmering (toetsing ladder voor duurzame verstedelijking en toetsing programma van het project ten opzichte van de behoefte en het bestaande aanbod) en een **globale exploitatieplanberekening** om de economische uitvoerbaarheid te toetsen.

Fase 4 Anterieure fase

Initiatiefnemer en gemeente staan achter de haalbaarheid van de locatieontwikkeling en willen planologische maatregelen treffen om de locatieontwikkeling mogelijk te maken. In de anterieure overeenkomst is de exploitatiebijdrage vastgelegd. Het is wettelijk verplicht om de hoogte van de exploitatiebijdrage vast te stellen conform de Wro en het kostenverhaal te zekeren. Het kostenverhaal omvat de grondexploitatiekosten conform de kostensoortenlijst (Bro), waaronder plankosten, aanleg openbaar gebied en planschade. Hieronder vallen ook bovenwijkse voorzieningen. Vanwege de toerekenbaarheid naar rato van profijt is het nagenoeg onontkoombaar de bijdrage voor bovenwijkse voorzieningen in het gemeentelijk beleid vast te leggen.

In een anterieure overeenkomst kunnen partijen meer regelen dan in een exploitatieplan of een posterieure overeenkomst. Zo kunnen partijen overeenkomen om de kosten van de grondexploitatie ruimer te ramen (en daarmee dus een hogere exploitatiebijdrage af te spreken). Partijen zijn dan namelijk niet gebonden aan de kostensoortenlijst en de criteria 'profijs', 'toerekenbaarheid' en 'proportionaliteit'. Daarnaast kunnen partijen een bijdrage aan ruimtelijke ontwikkelingen overeenkomen en meer inhoudelijke afspraken maken, bijvoorbeeld over woningcategorieën. In de anterieure overeenkomst ligt vast wanneer de initiatiefnemer de exploitatiebijdrage betaalt. **Betaling** kan plaatsvinden in termijnen, bijvoorbeeld 25% bij aanvang van de planologische procedure, 50% bij vaststelling van de planologische maatregel(en) en 25% voor aanvang van de aanleg van bovenwijkse voorzieningen. Het bepalen van de hoogte van de termijnen is maatwerk en voor ieder project anders. De initiatiefnemer overlegt voor het ter inzage leggen van het ontwerp van de planologische maatregel(en) een **bankgarantie**, zodat de gemeente verzekerd is van betaling.

Als partijen geen anterieure overeenkomst sluiten en een gemeente toch de planologische procedure wil starten, dan is zij verplicht om een **exploitatieplan** op te stellen en dit tegelijk met de planologische maatregel aan te bieden voor vaststelling door de raad. Nadelen van dit instrument zijn dat dit de gemeente tijd, (ambtelijke) inzet en geld kost. Bovendien gelden

er procedures en De gemeente kan met een exploitatieplan zekeren dat zij kosten kan verhalen bij toekomstig gebruik van de veranderde bestemming. Een exploitatieplan brengt **risico's** voor de gemeente met zich mee. Zo kan de gemeente exploitatiebijdragen pas in rekening brengen bij verlenen van de omgevingsvergunning. Indien niet voor alle locaties of wellichts zelfs voor niet één locatie een omgevingsvergunning wordt aangevraagd, dan kan de gemeente de kosten dus niet of niet geheel verhalen. Daarnaast loopt de gemeente het risico van onjuiste berekeningen en conjuncturele en marktontwikkelingen. Dit risico speelt overigens ook bij anterieure overeenkomsten.

De gemeente moet het kostenverhaal goed borgen in de organisatie. Dit betekent **deskundigheid** in huis hebben of halen om de **verhaalbare kosten** te bepalen, goed **contractueel** vastleggen en te borgen met **zekerheden**.

Fase 5 Uitvoering

In deze fase wordt de planologische procedure doorlopen en stelt de gemeente vanuit haar publiekrechtelijke rol de planologische maatregel(en) vast. De initiatiefnemer vraagt een **omgevingsvergunning** aan en betaalt de gemeente **leges**.

Samengevat:

De gemeente maakt bij facilitair grondbeleid heldere afspraken met initiatiefnemers, zodat duidelijk is: wie wat en wanneer? Wie draagt welke verantwoordelijkheid en welke risico's? Wie betaalt wat en wanneer?
Het is essentieel dat de gemeente voldoende deskundigheid (zie ook hoofdstuk 8) in huis heeft of haalt om het kostenverhaal te borgen. Dit omvat het vaststellen van verhaalbare kosten, contractueel vastleggen en borgen met zekerheden en daarnaast budgetbewaking en tijdige facturering.

Budget voor proactief faciliterend grondbeleid

Als de gemeente vanuit haar ambities met proactief faciliterend grondbeleid de markt wil stimuleren om een ontwikkeling op te pakken, dan kost dit geld en is budget nodig. De gemeente pakt een actieve rol, een makelaarsfunctie, en verbindt partijen. Deze (ambtelijke) inzet drukt op de algemene dienst.

Budget voor extra ambities

Als de gemeente extra ambities (bovenop wettelijke kaders) in een ruimtelijke ontwikkeling wenst, dan kan een gemeentelijke bijdrage bij het facilitaire spoor en een lagere grondprijs bij actief grondbeleid aan de orde zijn. Indien een marktpartij gemeentelijke ambities niet kan terugverdienen, dan zal de markt deze alleen realiseren als daar een vergoeding van de gemeente of een lagere grondprijs tegenover staat. De gemeente moet zich dus realiseren dat extra ambities geld kunnen kosten en dat dit dus vraagt om budget. Voorbeelden van extra ambities zijn duurzaamheidsmaatregelen zwaarder dan zijn vastgelegd in het bouwbesluit en ondergronds parkeren.



7

VERANTWOORDING

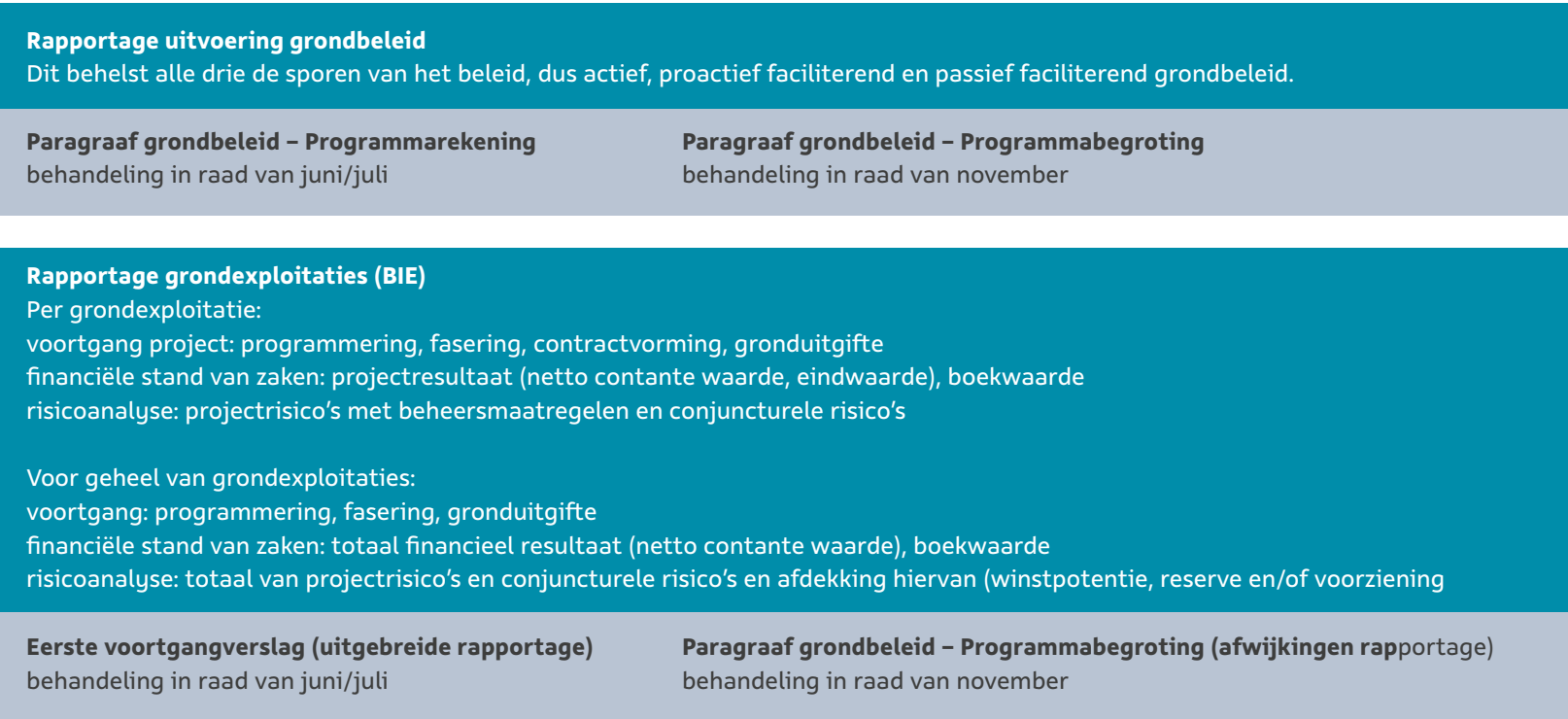
	Ambitie		Geen gemeentebelang
	Actief grondbeleid Hoge prioriteit, grondproducent, geen initiatief markt, maximaal resultaat uit grondexploitatie, grond en regie in handen gemeente, hoger risicoprofiel	Proactief faciliterend grondbeleid Hoge prioriteit, verbinden, actief stimuleren, regierol vervullen, markt neemt initiatief en is eigenaar grond	Passief faciliterend grondbeleid Geen of lage prioriteit, terughoudende opstelling, toetsing vanuit de publiekrechtelijke taakstelling, kostendekkende anterieure overeenkomst
Uitvoering grondbeleid	Paragraaf grondbeleid bij programmabegroting en programmarekening		
Grondbedrijf	MPG		

7. Verantwoording

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

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

Daarnaast rapporteert het college twee maal per jaar over de grondexploitaties. In het voorjaar (tegelijk met eerste voortgangsverslag) betreft dit een uitgebreide rapportage en in het najaar worden de afwijkingen in de paragraaf grondbeleid als onderdeel van de programmabegroting gerapporteerd. Onderstaande figuur laat de verantwoordingscyclus zien.





STUREN
MET MENSEN

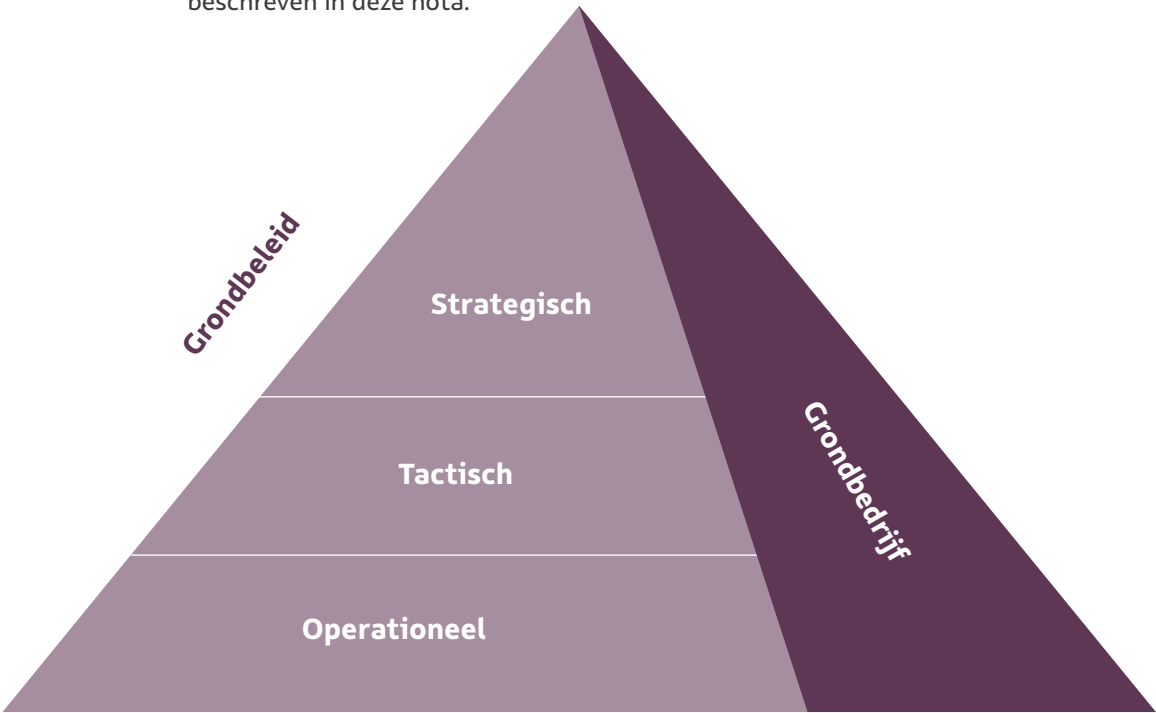
	Ambitie	Geen gemeentebelang	
	Actief grondbeleid Hoge prioriteit, grondproducent, geen initiatief markt, maximaal resultaat uit grondexploitatie, grond en regie in handen gemeente, hoger risicoprofiel	Proactief faciliterend grondbeleid Hoge prioriteit, verbinden, actief stimuleren, regierol vervullen, markt neemt initiatief en is eigenaar grond	Passief faciliterend grondbeleid Geen of lage prioriteit, terughoudende opstelling, toetsing vanuit de publiekrechtelijke taakstelling, kostendekkende anterieure overeenkomst
Projectleider	Integraal projectverantwoordelijk en projectaansturing		
	Onderhandeling marktpartijen (verwerving en uitgifte) ondersteunend door planeconoom en privaat jurist	Verbinder, makelfunctie, netwerker en bewaken haalbaarheid	
Planeconoom	Grondexploitatie, risicomanagement en marktconforme grondprijzen		Toetsen economische haalbaarheid en bereken kostenverhaal
Privaat jurist	Samenwerkings- en koopontwikkelovereenkomsten		Anterieure overeenkomst

Vaste kern met de juiste kwaliteiten, die slagvaardig te werk gaat en kennis borgt. Specialisme en pieken opvangen met inhuur. Inzet van actief grondbeleid vindt dekking binnen de grondexploitaties en inzet voor facilitair grondbeleid uit de algemene dienst en intentie- en anterieure overeenkomsten.



8. Sturen met mensen

Het grondbeleid raakt alle lagen van de organisatie. De figuur laat de hiërarchische piramide zien. De figuur laat ook zien dat het grondbedrijf (spoor actief grondbeleid) een onderdeel is van het grondbeleid. Om het grondbeleid efficiënt en effectief uit te voeren, is het essentieel om te zorgen voor voldoende expertise en capaciteit. Onderstaand schema laat zien welke expertise per spoor nodig is. Voor de ruimtelijke ordening, gebiedsontwikkeling, vergunningverlening en handhaving is daarnaast een breder pallet aan expertise nodig. Deze expertise valt buiten de reikwijdte van het grondbeleid en is daarom niet beschreven in deze nota.



	Actief	Proactief facilitair	Passief facilitair
Strategie	Strategische advisering aan projectmanagement bij complexe onderhandelingen		
Projectmanagement	Integrale projectaansturing inclusief risicomanagement en verantwoording, onderhandeling marktpartijen (verwerving en gronduitgifte) met juridische en financiële ondersteuning		Integrale projectaansturing, verbinder, makelaarsfunctie, netwerker en bewaken haalbaarheid
Financieel	Grondexploitatie, financieel risicomanagement en marktconforme grondprijzen		Toetsen economische haalbaarheid en berekenen kostenverhaal
Juridisch	Intentie- samenwerkings- en koopontwikkelovereenkomsten en risicobeheersing		Anterieure overeenkomsten, borging kostenverhaal en risicobeheersing

Deel II | Flankerend beleid



9. (Grond)prijsbeleid

KOERS

(GROND)PRIJZEN ZIJN MARKTCONFORM MET VOORKEUR VOOR EEN RESIDUELE WAARDEBEPALING.

De gemeentelijke (grond)prijzen zijn **marktconform**. Er bestaan meerdere rekenmethoden om te komen tot een marktconforme grondprijs.

De **residuele grondwaardeberekening** heeft de voorkeur, maar andere methoden zijn afhankelijk van de situatie ook mogelijk, bijvoorbeeld de **comparatieve methode**. De marktconforme grondprijs is afgestemd op het toekomstig gebruik en het verdienmodel dat daarbij hoort. Het college stelt jaarlijks een (grond)prijzenbrief vast. De gemeente consul-teert vooraf aan de besluitvorming een taxateur of een taxatiecommissie. In de (grond)prijzenbrief staan voor de actieve grondexploitaties op projectniveau per functie en bij woningen per woningtype de grondprijzen.

Marktconforme grondprijzen gelden voor de volgende categorieën (niet limitatief):

- **Woningbouw**
Alle type woningbouw, dus voor projectmatige bouw, particuliere bouwkwavels, woon-zorgcombinaties en sociale en geliberaliseerde huur.
- **Commercieel vastgoed**
Onder andere bedrijvigheid, kantoor, horeca en hotel.
- **Snippergroen**
Vaste m²-prijzen bij 'kleine' percelen en taxatie bij 'grote' percelen.

De gemeente maakt een **uitzondering** voor **sociaal maatschappelijke voorzieningen**. Hier hanteert de gemeente een **vaste m²-prijs**. Sociaal maatschappelijke voorzieningen zijn bestemmingen op het gebied van sport, onderwijs, religie, opvang, welzijn, zorg en medisch. In deze categorieën is er sprake van een nieuwe dynamiek. Deze sociaal maatschappelijke voorzieningen worden steeds vaker commercieel geëxploiteerd. Door de toenemende marktwerking in de zorg ontstaan er nieuwe integrale concepten en nieuwe vormen van dienstverlening; bijvoorbeeld private medische klinieken. De overheid is nu niet meer de enige aanbieder van dit type vastgoed. De vaste grondprijs voor deze voorzieningen geldt alleen als de voorziening (geheel of gedeeltelijk) direct of indirect mogelijk wordt gemaakt met publieke middelen. Als aanvullende voorwaarde geldt dat de gemeente het recht van eerste koop heeft op de grond, nadat de op de grond gerealiseerde bebouwing haar functie verliest en wel tegen de dan geldende sociaal maatschappelijke grondprijs.

Compensatieregeling voor de realisatie sociale woningbouw

Een van de beleidsdoelstellingen in de woonvisie is om een gedifferentieerd aanbod aan nieuwbouwwoningen toe te voegen aan de woningvoorraad. In de huidige woonvisie (Woonvisie Gooise Meren 2017-2025) staat een verdeling van 1/3 betaalbaar, 1/3 middelduur en 1/3 duur. Indien het woningbouwprogramma van een locatieontwikkeling afwijkt van deze verdeling dan kan de gemeente besluiten hiermee akkoord te gaan. Indien het programma minder woningen in het betaalbare en/of in het middeldure segment bevat, dan dient de ontwikkelende partij een bijdrage te storten in het compensatiefonds. In 2018 werkt het college de compensatieregeling verder uit, waaronder de hoogte van het compensatiebedrag en ook de inzet van deze regeling om op andere plekken te compenseren door meer in het betaalbare segment te ontwikkelen.

Residuele grondwaardeberekening

Denkwijze van deze methode is dat de waarde van het eindproduct, dus het vastgoedobject (grond en opstal(len)), de waarde van de grond bepaalt.



Marktwaarde

De marktwaarde is de waarde in het economisch verkeer of de beleggingswaarde. Voor koopobjecten, bijvoorbeeld koopwoningen is de marktwaarde over het algemeen de vrij-op-naam-prijs (V.O.N.).

Voor huurobjecten, bijvoorbeeld huurwoningen, is de marktwaarde de beleggingswaarde. De beleggingswaarde bereken je door de markthuur te delen door het bruto aanvangsrendement (B.A.R.).

Stichtingskosten

Voor een goede benadering van de residuele waarde bereken je stichtingskosten per individueel object. Dit is een arbeidsintensieve werkwijze. Het is ook mogelijk om met normeringen te werken per gebruiksfunctie en/of per gebied.

Het is noodzakelijk om de uitgangspunten (programmering, programma van eisen, kwaliteitsniveau, risicoverdeling) goed af te stemmen om een residuele grondwaardeberekening te kunnen maken.

Comparatieve of referentiemethode

Deze methode bepaalt de grondprijs door de prijs te baseren op vergelijkbare transacties, bijvoorbeeld transacties in het verleden of van andere (vergelijkbare) gemeenten; de zogenaamde referentieobjecten. Het is van belang om zorgvuldig te analyseren wat overeenkomsten en verschillen zijn tussen het waarderingsobject en de referentieobjecten. Onderstaande factoren spelen een rol bij het bepalen van de grondprijs bij deze methode: bestemming, ligging en imago, ontsluiting, voorzieningen, relatie tot de omgeving en andere bestemmingen, kavelgrootte en beschikbaarheid van alternatieve en vergelijkbare locaties in de regio.



10. Verkoop snippergroen

De gemeente doorloopt vier stappen bij de verkoop van snippergroen. Stap 1 geeft aan of en welke grond de gemeente wil verkopen als snippergroen. Stap 2 geeft de gebruiksvoorwaarden van de grond aan. De laatste twee stappen (stap 3 en 4) omvatten het kader voor de verkoopprijs en eigendomsoverdracht van snippergroen.

Voorbeeld

Een particulier wil zijn tuin graag uitbreiden. De grond heeft als bestemming openbaar groen, maar dient het openbaar nut niet en is geen onderdeel van de groene structuur. De particulier koopt het snippergroen van de gemeente. De gemeente gedooft het gebruik als tuin. Bij de eerstvolgende actualisering van het vigerende bestemmingsplan wijzigt de gemeente de bestemming van openbaar groen naar tuin.

Stappenplan verkoop snippergroen

Stap 1. Welke grond wil de gemeente als snippergroen verkopen?

De gemeente verkoopt in principe alle gronden, die **geen** onderdeel zijn van de **groene structuur**, het **openbaar nut** niet dienen, waar in principe geen kabels en leidingen en riolering in de grond zit en waar geen (toekomstige) ruimtelijke ontwikkeling voorzien is. De gemeente verkoopt alleen aan eigenaren van aangrenzende percelen. De gemeente verkoopt snippergroen, omdat dit voor inwoners en bedrijven van waarde kan zijn, terwijl het voor de gemeente geen functie heeft. Daarnaast hoeft de gemeente deze gronden na verkoop niet meer te onderhouden.

Stap 2. Hoe mag deze grond gebruikt worden?

De grond houdt de **huidige bestemming**, waarbij de gemeente het beoogde gebruik **gedooft**. De gemeente registreert de verkochte gronden en draagt er zorg voor dat de bestemming van het snippergroen bij de eerstvolgende actualisering van het bestemmingsplan⁶ herzien wordt. De gemeente levert de grond in huidige staat.

Stap 3. Hoeveel kost snippergroen?

De gemeente wil slagvaardig te werk gaan en potentiële kopers helderheid verschaffen over de prijzen. De gemeente hanteert vaste m²-prijzen tot een bepaalde perceelsgrootte en differentieert hierbij per wijk. De prijzen zijn marktconform en worden vastgesteld door externe taxateurs. De gemeente laat de grond taxeren als het perceel groter is dan een bepaalde afmeting. Deze perceelsgrootte is afhankelijk van de wijk. De gemeente biedt het perceel snippergroen voor de getaxeerde waarde plus taxatiekosten aan. Prijzen zijn kosten koper.

Stap 4. Eigendom of gebruik

Uitgangspunt is dat de gemeente snippergroen in **eigendom** uitgeeft. De gemeente heeft geen ambities om een beheerorganisatie op te richten om de bruikleen en/of huurovereenkomsten te beheren.

Een uitzondering op deze regel vormt de aanpak van 'verondersteld oneigenlijk gebruik van snippergroen'. Als het buiten de groene hoofdstructuur valt en voorts voldoet aan de gestelde voorwaarden van deze nota, wordt de gebruiker door de gemeente in de gelegenheid gesteld om het oneigenlijk in gebruik genomen perceel in eigendom te verkrijgen. Hierop is geen prijskorting van toepassing. Bereikt de gemeente geen overeenstemming met de gebruiker, dan wordt de gebruiker een huurovereenkomst aangeboden met een huurprijs afgeleid van de koopsom. Deze huurovereenkomst is persoonsgebonden. Bij verkoop van het aangrenzende eigendom van de gebruiker is de overeenkomst automatisch ontbonden. De nieuwe eigenaar wordt uitsluitend in gelegenheid gesteld om de 'illegale grond' te kopen. Weigert de gebruiker ook de huurovereenkomst, dan wordt hij gesommeerd om het perceel te ontruimen en terug te brengen in de oorspronkelijke staat. Zo nodig vindt handhaving plaats.

Aandachtspunten

Om succesvol snippergroen te verkopen is het essentieel dat de gemeente handhaaft bij oneigenlijk gebruik van gemeentegrond. Daarnaast moet de gemeente goed registreren welke gronden verkocht zijn als snippergroen en waarbij zij dus gedooft dat het gebruik afwijkt van de huidige bestemming. Deze registratie dient ook om de bestemming te veranderen bij de actualisatie van het bestemmingsplan. Het verkopen van snippergroen vraagt om capaciteit, bijvoorbeeld voor de handhaving van oneigenlijk gebruik en voor de verkoop van de grond, en dus budget. De verkoop levert zowel op korte termijn (verkoopopbrengst) als lange termijn (lagere onderhoudskosten) geld op. Daar staan wel tegenover de kosten van ambtelijke inzet en eventuele procedurekosten.

⁶ Het is een wettelijke verplichting om bestemmingsplannen minimaal één keer tien jaar te actualiseren (art. 3.1 lid 1 Wro).

