



GEMEENTE TILBURG



2019

Nota Grondbeleid Gemeente Tilburg



GEMEENTE TILBURG Routekaart

actief

regie, grondexploitatie, risico

proactief faciliterend

verbinden, verleiden,
markt voert grondexploitatie

passief faciliterend

toetsend

niet meewerken

AFWEGING

Welke rol kies je?

INSTRUMENTEN EN SAMENWERKING

Welke instrumenten zet je in
voor de gekozen rol?

FINANCIËEL KADER

Welke geldstromen spelen er
bij de gekozen rol?

VERANTWOORDING EN GOVERNANCE

Hoe verantwoordt je en wie mag wat?

CAPACITEIT

Welke capaciteit zet je in
voor de gekozen rol?

Sectorale ambitie

Geen gemeentebelang

	Actief grondbeleid	Proactief faciliterend grondbeleid	Passief faciliterend grondbeleid
	Hoge prioriteit, grondproducent, geen initiatief markt, maximaal resultaat uit grondexploitatie, grond en regie in handen gemeente, hoger risicoprofiel	Hoge prioriteit, verbinden, actief stimuleren, regierol vervullen, markt neemt initiatief en is eigenaar grond	Geen of lage prioriteit, terughoudende opstelling, toetsing vanuit de publiek-rechtelijke taakstelling, kostendekkende anterieure overeenkomst
Rol	Actieve regie en grondproducent	Actieve regie, sturend, verleidend	Reguliere publieke taak
Marktinitiatief	Nee, maar van belang om ambities te realiseren	Ja en anders markt verleiden	Ja
Waarden/Ambities	bijdrage aan Tilburge waarden en ambities		
Rendement	Maatschappelijk rendement Verbeteren financiële positie	Ambities	
Grondpositie	Ja en anders verwerven	Nee	Nee
Risicoprofiel	Beheersbaar / risicovol	Beheersbaar	Defensief
Behoefte	Is er voldoende behoefte om een ontwikkeling toe te voegen? Relatie met andere ruimtelijke ontwikkelingen?		
Publiek rechtelijk	Wvg en onteigening Sturing via bestemming, beleidskaders en omgevingsvergunning		
Privaat rechtelijk	Grondverwerving, intentie-, samenwerkings-, koop- en ontwikkelovereenkomst, erfpacht, huur, recht van opstal	Intentie- en anterieure overeenkomst	
Samenwerkingsvorm	GEM, bouwclaim en concessie	PPS	
Publiek rechtelijk	Goed kostenverhaal (plankosten, planschade, openbare werken, bovenwijkse voorzieningen) Beheersen plan- en apparaatkosten Leges (principeverzoek, omgevingsvergunning)		
Privaat rechtelijk	Cashflowsturing en risicomanagement binnen grondbedrijf (MPG) Marktconforme uitgifteprijsen	Verankeren in intentie- en anterieure overeenkomst met waarborg zekerheden, budgetsturing	
Uitvoering grondbeleid	Paragraaf grondbeleid bij programmabegroting en programmarekening		
Grondbedrijf	Financiële rapportage over grondexploitatie en projecten		
Inzet gemeente door projectleider	Integraal projectverantwoordelijk en projectaansturing Projectmanagement, onderhandelingsmarktpartijen ondersteunt door planeconoom, privaat jurist, verwerper en medewerker gronduitgifte	Verbinder, makelfunctie, netwerker en bewaken haalbaarheid	
Planeconoom	Grondexploitatie, risicomanagement en marktconforme grondprijzen	Toetsen economische haalbaarheid en bereken kostenverhaal	
Verwerper	Verwervingsstrategie, onderhandelings		
Gronduitgifte	Gronduitgifte		
Privaat jurist	Samenwerkings- en koopontwikkelovereenkomsten	Intentie en anterieure overeenkomst	

Koers

Situationeel grondbeleid

Actief of proactief faciliterend: ruimtelijke ontwikkeling past binnen ambitie of dient het sectoriaal beleid

Passief faciliterend: ruimtelijke ontwikkeling dient niet het gemeentebelang

Aanleiding

privaat initiatief, sectorale ambitie, vrijkomende gemeentelijke locatie, gronden op de balans etc.

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.

Inhoudsopgave

A. Beleidsuitgangspunten	3
B. Samenvatting	8
1. Het doel van grondbeleid	11
1.1. Sturen op impact via doelen en waarden	12
2. Instrumenten voor grondbeleid en hun toepassing	15
2.1. Actief grondbeleid en bijbehorende instrumenten	13
2.2. Proactief faciliterend grondbeleid en bijbehorende instrumenten	20
2.3. Passief grondbeleid en bijbehorende instrumenten	21
3. Richtinggevende financiële kaders	24
3.1. Verlies- en winstnemingen voor Bouwgrond in Exploitatie	23
3.2. Governance Financiële rapportage grondexploitatie en projecten	27
3.3. Autorisatie projectbudgetten en sturing	27
3.4. Risicobepaling en weerstandsvermogen grondexploitatie	31
3.5. Grond voor andere beleidsdoeleinden dan grondexploitatie	31
4. Grondbeleid en samenwerking	33
4.1. Vormen van Publiek Private Samenwerking	34

Bijlage 1: Afwegingskader grondbeleid: Wat, Hoe en Waarom
 Bijlage 2: Besluit Begroting en Verantwoording Provincies en Gemeenten (BBV)
 Bijlage 3: Procedure vaststelling of herziening van een grondexploitatie
 Bijlage 4: Risicobepaling, risicoprofiel en benodigd weerstandsvermogen
 Bijlage 5: Kostenverhaal bij particuliere grondexploitaties

Colofon

Fotografie:

Joyce van Belkom, John Davids, Wim Hoogveld, Jostijn Ligtoet, Ton van Rooij,
 Franca van de Sande en Paul Wouters.



Review en auteur routekaart: **GRONDGIDSEN**

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

A. Beleidsuitgangspunten

‘De koers vasthouden betekent voor ons dat we samen met de raad en de stad blijven werken aan een stad waar je gezond en gelukkig kunt zijn. Nu en in de toekomst, jong en oud. Wat ons betreft bevat deze zin de meetlat voor de komende jaren. Het is de Tilburgse vertaling van de duurzame ontwikkelingsdoelstellingen van de Verenigde Naties, die ook wij hebben onderschreven’.

Dit citaat uit het Tilburgse Bestuursakkoord ‘Gezond en gelukkig’ staat voor diverse ambities. Het grondbeleid dient deze ambities en schetst een belangrijk kader waarmee de gemeente kan kiezen welke rol zij inneemt om ze te realiseren.

1. Wat is grondbeleid?

Het grondbeleid omvat de te kiezen grondpolitiek met bijbehorend afwegingskader, rol en sturingsinstrumenten. Met de nota grondbeleid stelt de raad de kaders vast, waarbinnen het college haar uitvoerende taken oppakt. Tevens wordt hiermee duidelijk op welke wijze capaciteit kan worden ingezet in de verschillende keuzes van de grondpolitiek, zodat op de plan- en apparaatskosten (PAK) gestuurd kan worden. Onderdelen van het flankerend beleid zijn het jaarlijkse Kader Grondprijzen en de tweejaarlijkse Nota systematiek kostenverhaal bovenwijkse voorzieningen.

Raadsbesluit		Nota grondbeleid
Collegebesluit	Uitvoering flankerend beleid	Gronduitgiften
		Grondprijzen
		Kostenverhaal

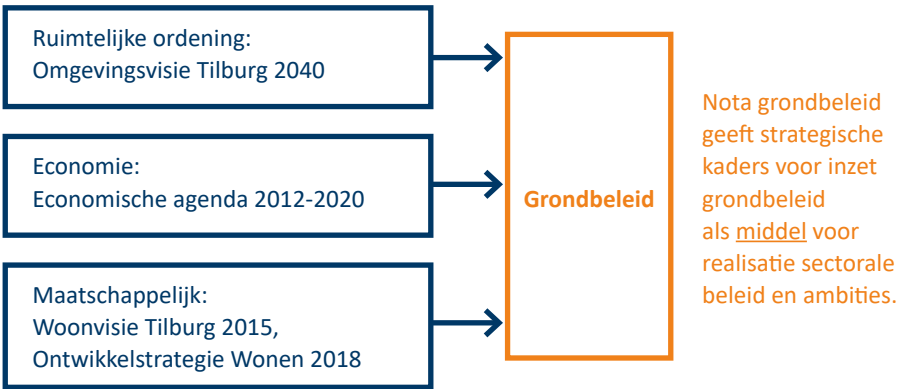
2. Doel van het grondbeleid

Grondbeleid is een middel om gemeentelijke ambities uit andere beleidsterreinen te realiseren. Doelstellingen van het grondbeleid zijn:

- het faciliteren en sturen van bestuurlijk en maatschappelijk gewenste ruimtelijke ontwikkelingen (zie schema hieronder);
- 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.

De doelen die uit de ruimtelijke ambities voort komen vallen grotendeels onder de collegeprogramma's Duurzame stad en Vitale stad. In het afwegingskader voor het grondbeleid stellen we ons de vraag in hoeverre een ruimtelijke ontwikkeling bijdraagt aan de realisatie van deze doelen.

Sectorale beleidskaders



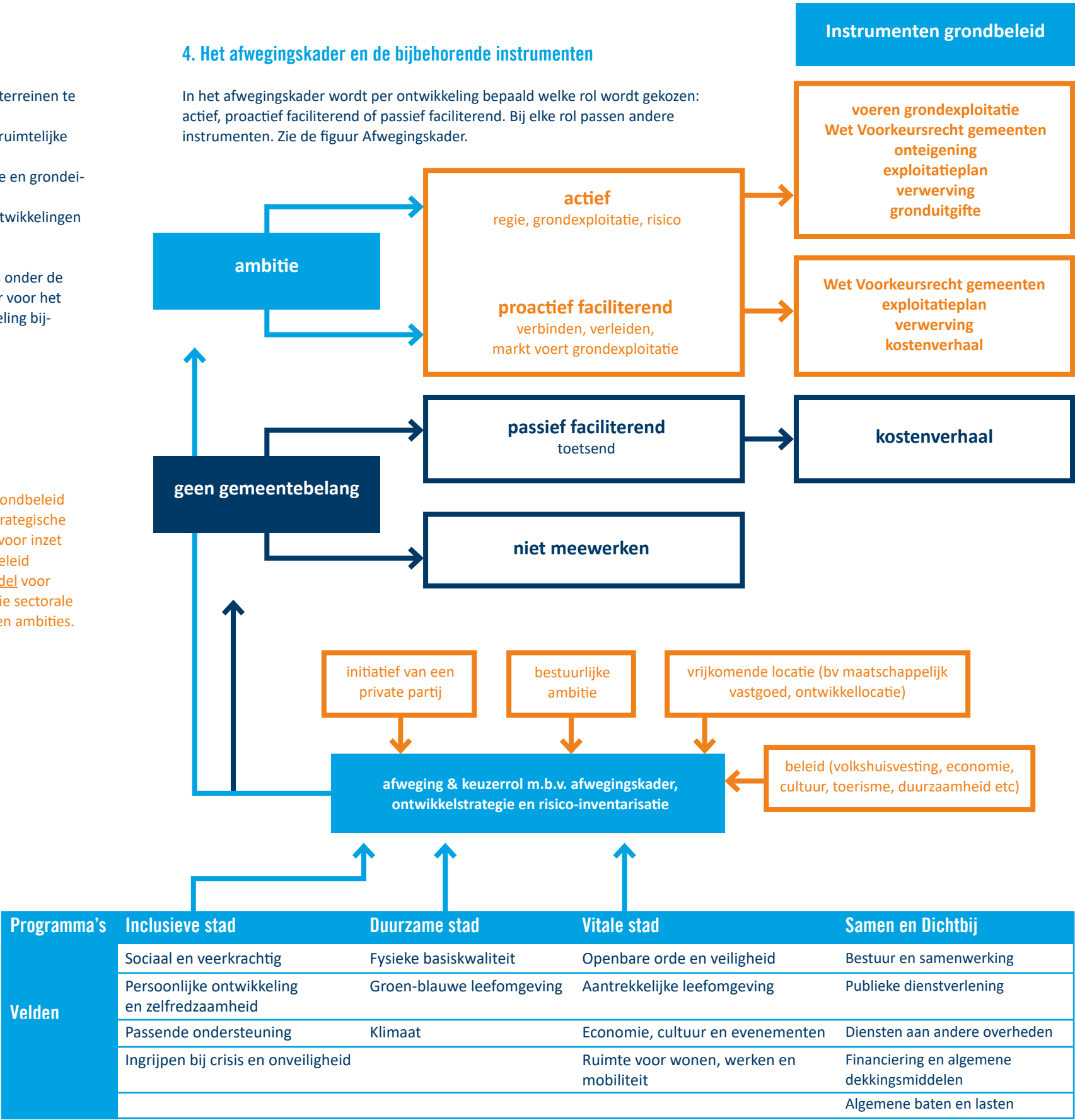
Ambities
Bestuursakkoord 2018-2022

3. Koers van het grondbeleid

Tilburg hanteert situationeel grondbeleid: hierbij wordt per ontwikkeling bepaald welke rol we wensen in te nemen. Het grondbeleid geeft het afwegingskader om deze keuze te maken. Omdat de omstandigheden per ontwikkeling sterk verschillen kiest Tilburg niet voor een voorkeursroute. De financiële bedrijfsvoering van het Tilburgs Vastgoedbedrijf is bedrijfsmatig en gaat uit van een structureel (sluitende) bedrijfsvoering als geheel. Risico's dienen dus binnen deze bedrijfsvoering te worden opgevangen zonder een beroep te doen op de algemene middelen.

4. Het afwegingskader en de bijbehorende instrumenten

In het afwegingskader wordt per ontwikkeling bepaald welke rol wordt gekozen: actief, proactief faciliterend of passief faciliterend. Bij elke rol passen andere instrumenten. Zie de figuur Afwegingskader.



5. Grondbeleid en governance

De uitvoering van het Grondbeleid is een taak van het college.
De raad stelt de kaders van het grondbeleid vast en controleert of het college het grondbeleid uitvoert binnen deze kaders.
De wijze van verslaglegging over het gevoerde grondbeleid wordt zodanig vormgegeven dat de raad in staat is haar controlerende functie naar behoren uit te voeren.

	Gemeenteraad	College van B & W
Grondbeleid	Nota Grondbeleid	
Verwerving en beheer	Beschikbaar stellen investeringsbudget strategische aankopen Vestiging Wvg Goedkeuren onteigeningsprocedure	Strategische aankopen
Bouw- en woonrijp maken	Vaststellen aanbestedingsbeleid	Aanbesteden
Uitgifte Kostenverhaal	Vaststellen Kader Grondprijzen Vaststellen exploitatieplan Vaststellen Nota systematiek kostenverhaal bovenwijkse voorzieningen	Gronduitgifte en grondprijzen Sluiten intentie-, anterieure en posterieure overeenkomsten In rekening brengen bovenwijkse voorzieningen conform Nota
Samenwerking	Oprichting rechtspersoon (kaders)	Sluiten PPS overeenkomsten Oprichten rechtspersoon (uitvoerend)
Grondexploitatie	Openen en vaststellen wijzigingen grondexploitatie	Uitvoeren grondexploitatie binnen de kaders
Programma en kwaliteit	Vaststelling programma's en projectopdrachten	Uitvoering programma's en projecten
Verantwoording	Kader bestuurlijke besluitvorming fysieke projecten en regeling grote projecten	Rapportage conform Kader

Tilburgs grondbeleid en taakverdeling gemeenteraad-College van B & W

De raad heeft eerder gekozen voor de methode van een jaarlijks Kader Grondprijzen, waarin is beschreven op welke wijze de grondprijzen tot stand komen en welke criteria worden meegenomen. Uitgangspunt voor de bepaling van grondprijzen vormen de normatief-residuele methode en de onafhankelijke taxatie, behalve bij maatschappelijke voorzieningen.
Het College actualiseert jaarlijks het Kader Grondprijzen en informeert hierover de raad.

Afwijkingsmogelijkheden college

Op basis van artikel 160, lid 1, onder e van de Gemeentewet is het college bevoegd om te besluiten tot privaatrechtelijke rechtshandelingen.
De raad heeft er op 22 april 2002 mee ingestemd dat het college bij aan- en verkoop van vastgoed besluiten neemt zonder dat de raad of de raadscommissie wordt gehoord, mits binnen de door de raad gestelde kaders wordt gebleven. Dit kader wordt nu gevormd door het jaarlijkse kader Grondprijzen en de paragraaf grondbeleid in de jaarlijkse programmabegroting.

Op 10 november 2011 heeft de raad het college toegestaan bij grondverkoop voor woningbouwontwikkeling af te wijken van het Kader grondprijzen tot een maximum van plus of min 25% van de vastgestelde prijzen. In alle overige gevallen kan het college slechts afwijken van de kaderprijzen op basis van een onafhankelijke taxatie en een raadsbesluit.

Mocht het college binnen de marge van 25% afwijken van het Kader Grondprijzen dan zal daar altijd een onafhankelijke taxatie aan ten grondslag liggen en zal het college de raad daarover informeren.

Bestuurlijke besluitvorming fysieke projecten en regeling grote projecten

Voor het proces rondom verantwoordelijkheden en verantwoording van de risico's blijft het in 2012 genomen raadsbesluit "Bestuurlijke besluitvorming fysieke projecten en regeling grote projecten" van kracht. Hierbij is besloten dat periodiek wordt gerapporteerd over de voortgang van de projecten en eventuele afwijkingen van de kaders.

B. Samenvatting

1.

Grondbeleid dient als middel om de gemeentelijke ambities van andere beleidsterreinen en bestuurlijke ambities te realiseren. Voor het grondbeleid zijn steeds de actuele vigerende kaders leidend. De nota grondbeleid geeft een toepasbare koers voor de grondpolitiek.

2.

De gemeente past situationeel grondbeleid toe, zodat de gemeente de vrijheid heeft om per situatie het grondbeleid toe te passen dat het meest geschikt is voor de betreffende situatie.

3.

De keuze voor passief faciliterend, proactief faciliterend of actief grondbeleid is afhankelijk van de onderstaande aspecten:

1. Ambitie:
Het Tilburgse bestuursakkoord 'Gezond en gelukkig' streeft via de programma's Vitale stad en Duurzame stad naar doelen
2. Marktinitiatief;
3. Grondpositie;
4. Risicoprofiel;
5. Rendement; financieel en maatschappelijk; korte en lange termijn.

De gemeente kan actief of proactief faciliterend grondbeleid toepassen als de ruimtelijke ontwikkeling een gemeentelijke ambitie vervult.

Ze voert passief faciliterend grondbeleid als de ruimtelijke ontwikkeling het gemeentebelang niet dient maar ook niet schaadt.

4.

De nota grondbeleid geeft voor de drie vormen van grondbeleid de te volgen spelregels op het gebied van:

- Het instrumentarium
Bestaande uit publiekrechtelijke instrumenten zoals het juridisch planologisch kader, de Wet voorkeursrecht gemeenten, onteigening, het exploitatieplan en privaatrechtelijke instrumenten zoals (strategische) verwerving en diverse vormen van gronduitgifte, contracten en samenwerkingsvormen;
- Financiën
Bij actief grondbeleid: cashflowsturing, risicomanagement, winstneming, grondprijnsbeleid;
- Bij facilitair grondbeleid: kostenverhaal en budgetsturing;
- Verantwoording (conform dualisme: taakverdeling tussen raad en College van b & W)
- Inzet en borging van capaciteit en plan- en apparaatskosten

5.

Afhankelijk van de keuze die per ontwikkeling wordt gemaakt zijn diverse instrumenten beschikbaar voor de uitvoering van het grondbeleid. Actief, proactief faciliterend en passief faciliterend grondbeleid kennen elk hun eigen instrumenten.

6.

De uitvoering van het Grondbeleid is een taak van het college. De kaders van het grondbeleid worden echter vastgesteld door de raad. Ook controleert de raad vervolgens of het college, bij de uitvoering van het grondbeleid, binnen de vastgestelde beleidskaders is gebleven.

De wijze van verslaglegging over het gevoerde grondbeleid zal zodanig vorm moeten worden gegeven dat de raad in staat is haar controlerende functie naar behoren uit te voeren. In onderstaande figuur is aangegeven hoe raad en college de rollen onderling kunnen verdelen.

De raad kan hier van afwijken door bijvoorbeeld taken te delegeren, de rolverdeling is niet wettelijk vastgelegd.

7.

Op hoofdlijnen onderscheiden we als vormen van publiek-private samenwerking: een concessiemodel, een bouwclaimmodel en een joint-venture. In Tilburg komt vrijwel elke vorm bij gebiedsontwikkeling voor. We zullen situationeel bepalen welke samenwerkingsvorm het meest effectief is om de ambities te realiseren.

8.

De financiële bedrijfsvoering van het Tilburgs Vastgoedbedrijf is bedrijfsmatig en gaat uit van een structureel (sluitende) bedrijfsvoering als geheel. Risico's dienen dus binnen deze bedrijfsvoering te worden opgevangen zonder een beroep te doen op de algemene middelen.

9.

Het vigerende Besluit Begroting en Verantwoording (thans: BBV 2019) is leidend bij de financiële bedrijfsvoering. Als uitgangspunt geldt dat voor grondexploitaties met negatieve plansaldi direct een voorziening wordt getroffen ter grootte van het volledige verlies. Voor winstneming geldt de 'percentage of completion' methode: voor zover gronden zijn verkocht en opbrengsten zijn gerealiseerd kan tussentijds naar rato van de voortgang van de grondexploitatie winst worden genomen.

10.

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 brengt zowel conjuncturele als projectrisico's in kaart en dekt deze af. De basis (uitvoering) voor de bepaling van risico's is de methode Risman, waarmee periodiek de risico's, hun impact en mogelijke beheersmaatregelen in beeld worden gebracht.

11.

Omdat mee- en tegenvallers zich vooraf moeilijk laten voorspellen is het nodig om een ondergrens voor de Algemene reserve grondexploitaties (ARGE) te hanteren, zodat tegenvallers ook daadwerkelijk opgevangen kunnen worden. Gelet op de omvang van de mutaties in het verleden wordt een ondergrens van € 5 miljoen nodig geacht. Als in de ARGE een lager bedrag aanwezig is, worden de kosten van nieuw beleid niet ten laste van de ARGE gebracht.





1. Het doel van grondbeleid

Grondbeleid is een middel om gemeentelijke ambities uit andere beleidsterreinen te realiseren. Doelstellingen van het grondbeleid zijn:

- het faciliteren en sturen van bestuurlijk en maatschappelijk gewenste 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.

Grondbeleid geeft de koers en het afwegingskader om te bepalen welke rol je als gemeente wil innemen bij ruimtelijke ontwikkelingen. Daarnaast geeft het grondbeleid de spelregels voor de specifieke vormen van grondbeleid, zoals actief, proactief faciliterend of passief faciliterend grondbeleid. Ook bevat de nota kaders voor flankerend beleid zoals het grondprijnsbeleid.

Ten dienste van andere beleidskaders

Grondbeleid staat niet op zichzelf, maar staat ten dienste van andere beleidskaders. Op hoofdlijnen zijn de gewenste ruimtelijke ontwikkelingen vastgelegd in de integrale Omgevingsvisie. De nadere detaillering van de daaruit voortvloeiende ruimtelijke ontwikkelingen wordt met name bepaald door beleidsambities vanuit de sectoren sociaal, economie en milieu. Voor het grondbeleid zullen steeds de actuele vigerende kaders leidend zijn.

Koers van het grondbeleid

Het grondbeleid van Tilburg is situationeel: per ruimtelijke ontwikkeling wordt bepaald welke rol we wensen in te nemen. Het grondbeleid omvat het afwegingskader om deze keuze te maken.

Omdat de omstandigheden per ruimtelijk ontwikkeling sterk verschillen kent het grondbeleid geen voorkeursroute.

Welke rollen zijn er?

> Actief grondbeleid

Actief grondbeleid omvat alle fasen van het exploiteren van grond: van de aankoop van gronden, sloop of bouwrijp maken tot en met de uitgifte / verkoop van bouwgrond. Bij actief grondbeleid exploiteert de gemeente voor eigen rekening en risico gronden. De gemeente legt bij actief grondbeleid de publieke voorzieningen aan en kan in beginsel alle productiekosten doorberekenen in de gronduitgifteprijs, mits de marktprijs niet wordt overschreden.

Actief grondbeleid vereist voldoende financiële armslag van de gemeente voor verwervingen, sloop, sanering, bouw- en woonrijp maken, rente en het afdekken van financiële risico's.

Bij actief grondbeleid draagt de gemeente zelf volledig het financiële risico van de grondexploitatie, en liggen de risico's van de opstalexploitatie bij de marktpartijen. Soms kan dat ertoe leiden dat de gemeente ook volledig profiteert van de potentiële financiële waarde creatie via de uitgifte van de grond. Ontwikkelwinsten kan de gemeente zo ten goede laten komen van de gemeenschap door realisatie van diverse (gemeenschaps-) voorzieningen. De winstnemingen stort de gemeente in de ARGE en als deze boven de vereiste bandbreedte komt, kan de gemeente deze middelen vrij inzetten. Maar vaker legt de gemeente er geld bij om belangrijke locaties (zoals bijvoorbeeld de Spoorzone) op een zodanige wijze te kunnen laten ontwikkelen dat de gehele stad daarvan profiteert.

De voordelen van een actief grondbeleid zijn:

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

De nadelen van een actief grondbeleid zijn:

- financiële ruimte nodig bij de gemeente;
- risico's tijdens (pré-)ontwikkelingsfase, vooral als deze lang duurt;
- veel kennis, kunde en capaciteit vereist.

> Proactief faciliterend grondbeleid

Als sprake is van het bereiken van gemeentelijke ambities door private initiatieven kan proactief faciliterend grondbeleid worden gevoerd. Hierbij voert de gemeente niet zelf de grondexploitatie, maar tracht zij actief marktpartijen te verbinden, te stimuleren en te verleiden.

In samenspraak met marktpartijen wordt bepaald wat een effectieve taakverdeling is voor de ontwikkeling, en welke lusten en lasten bij welke partij landen. Zij doet dus meer dan haar wettelijke publieke taak die bestaat uit inspraakprocedures, het vaststellen van het bestemmingsplan en het kostenverhaal.

Het is mogelijk dat de gemeente wel het initiatief neemt tot bepaalde ontwikkelingen, maar er zelf niet actief aan deelneemt, of dat de gemeente faciliterend is bij initiatieven van marktpartijen. In dergelijke gevallen worden de kaders geschapen voor de activiteiten van de private partijen. Hierbij valt te denken aan het opstellen van (wijzigen van) bestemmingsplannen, de aanleg van voorzieningen van openbaar nut en voorbereiding, advies en toezicht. Deze kosten moeten op grond van de Wet ruimtelijke ordening (Wro) en het Besluit ruimtelijke ordening (Bro) op de derden, die daarvan profijt hebben, worden verhaald. Achtergrond van het verplichte karakter van dit kostenverhaal (de moet-bepaling) is de wetgeving rondom Staatssteun.

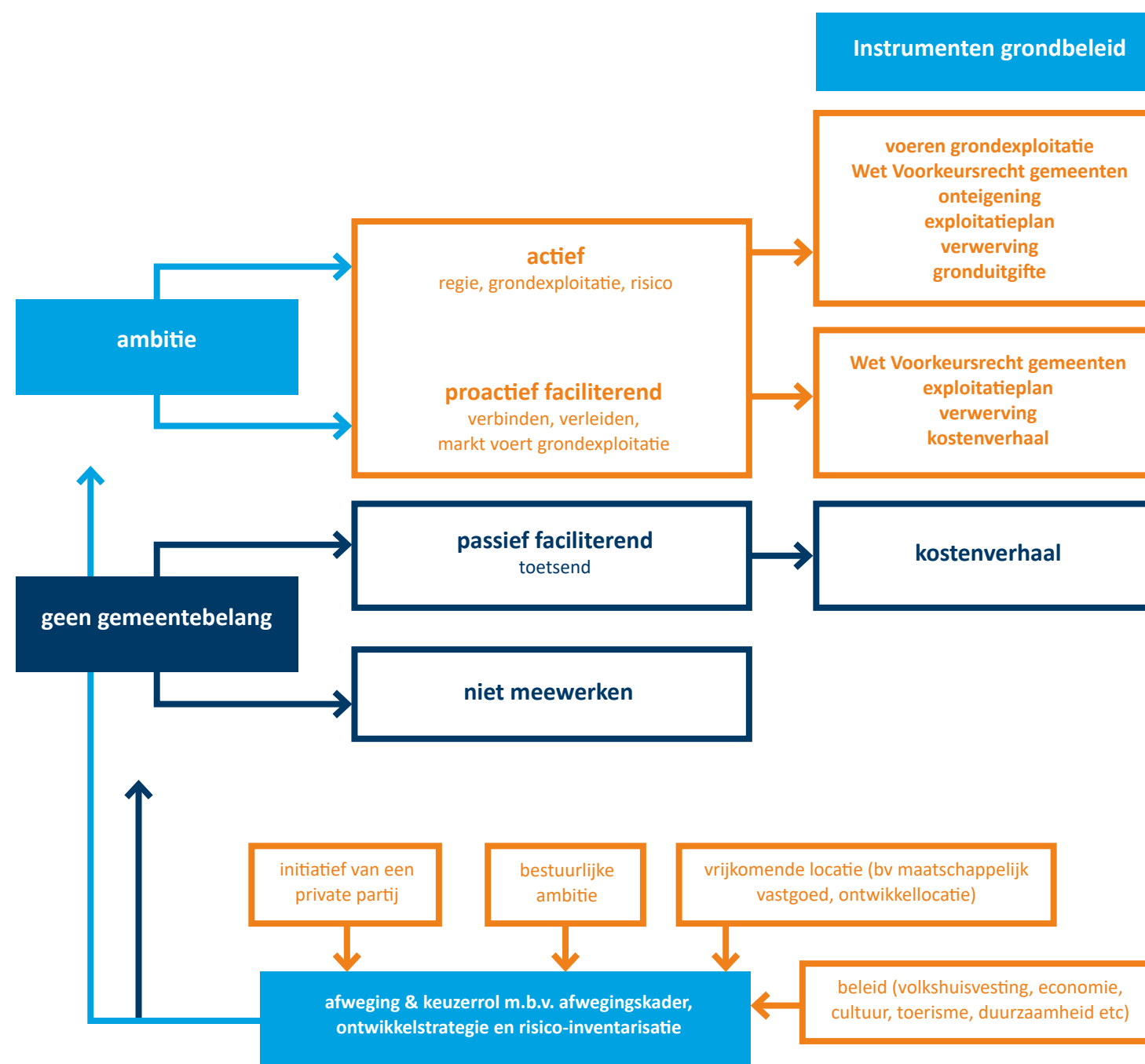
> Passief faciliterend grondbeleid

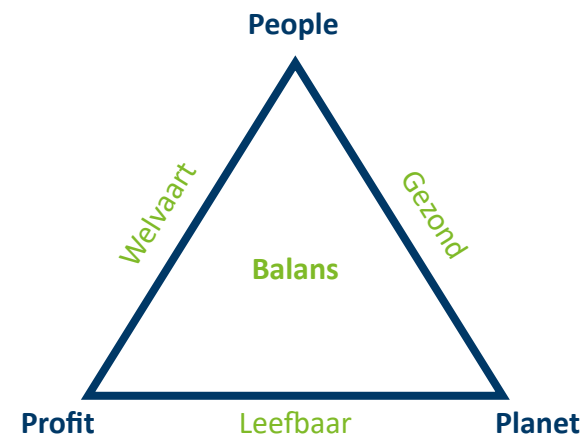
Passief faciliterend grondbeleid houdt in dat de gemeente het private partijen mogelijk maakt grond te exploiteren. De gemeente beperkt zich tot haar wettelijke publieke taak, en toetsing van de ontwikkeling. Deze taak bestaat vooral uit inspraakprocedures, het vaststellen van het bestemmingsplan en zo nodig het exploitatieplan. Gemeentelijke kosten verbonden aan de desbetreffende grondexploitatie kan zij op de particuliere exploitant verhalen. De gemeente koopt dus zelf geen grond aan. Tilburg voert passief faciliterend grondbeleid als een particulier initiatief niet bijdraagt aan gemeentelijke ambities, het gemeentebelang niet schaadt en als de gemeente al haar kosten kan verhalen.

Afwegingskader voor actief of passief grondbeleid en bijbehorende instrumenten

In het afwegingskader wordt per ontwikkeling bepaald welke rol wordt gekozen: actief, proactief faciliterend of passief faciliterend. Bij elke rol passen andere instrumenten.

Figuur: Afwegingskader voor de keuze actief/passief grondbeleid





Bovenstaande balans uit de Telos driehoek wordt in het Bestuursakkoord 2018 als volgt vertaald:

Programma's	Inclusieve stad	Duurzame stad	Vitale stad	Samen en Dichtbij
Velden	Sociaal en veerkrachtig	Fysieke basiskwaliteit	Openbare orde en veiligheid	Bestuur en samenwerking
	Persoonlijke ontwikkeling en zelfredzaamheid	Groen-blauwe leefomgeving	Aantrekkelijke leefomgeving	Publieke dienstverlening
	Passende ondersteuning	Klimaat	Economie, cultuur en evenementen	Diensten aan andere overheden
	Ingrijpen bij crisis en onveiligheid		Ruimte voor wonen, werken en mobiliteit	Financiering en algemene dekkingsmiddelen
				Algemene baten en lasten

Financieel kader

De financiële bedrijfsvoering van het Tilburgs Vastgoedbedrijf is bedrijfsmatig en gaat uit van een structureel sluitende bedrijfsvoering als geheel. Risico's dienen dus binnen deze bedrijfsvoering te worden opgevangen zonder een beroep te doen op de algemene middelen.

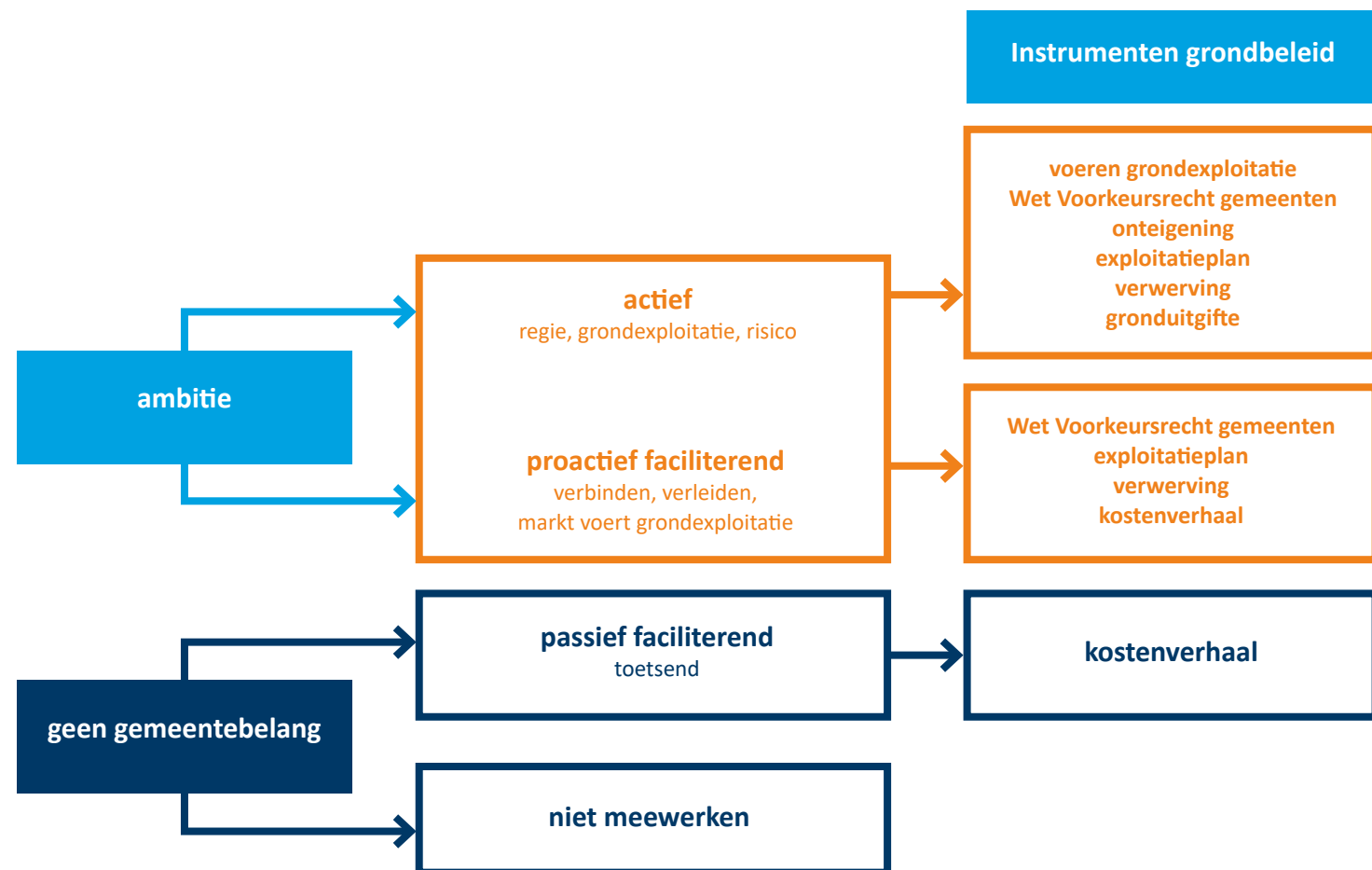
1.1. Sturen op impact via doelen en waarden

De doelen die uit de ruimtelijke ambities voort komen vallen grotendeels onder de stedelijke programma's duurzame stad, vitale stad en inclusieve stad. In het afwegingskader voor het grondbeleid stellen we ons de vraag in hoeverre we deze doelen bereiken, wat het effect van grondbeleid is op andere beleidsterreinen en hoe dit kan bijdragen aan de ontwikkeling van de stad.



2. Instrumenten voor grondbeleid en hun toepassing

Afhankelijk van de keuze die per ontwikkeling wordt gemaakt zijn diverse instrumenten beschikbaar voor de uitvoering van het grondbeleid. Actief, proactief faciliterend en passief faciliterend grondbeleid kennen elk hun eigen instrumenten.



Figuur: Actief, proactief faciliterend en passief grondbeleid en de bijbehorende instrumenten

Actief grondbeleid en bijbehorende instrumenten

- Het voeren van de grondexploitatie

Hierbij koopt de gemeente alle gronden aan of ze heeft deze al in bezit, worden deze voor eigen rekening en risico bouwrijp gemaakt en verkocht aan derden. De gemeente legt de publieke voorzieningen aan en kan in beginsel alle productiekosten doorberekenen in de gronduitgifteprijsen.

-Verwerving

Gemeentelijke verwerving kan op verschillende manieren plaatsvinden, te weten via minnelijke aankoop en via onteigening. Daarnaast bestaat nog de mogelijkheid om een voorkeurspositie te verkrijgen via het vestigen van een voorkeursrecht (toepassing Wet voorkeursrecht gemeenten). In dat geval moet een eigenaar zijn grond eerst aan de gemeente aanbieden als hij deze wil verkopen.

Strategische aankopen

Een strategische aankoop is een aankoop om een grondpositie of gebouw te verwerven in gebieden waarvoor nog geen concrete planvorming bestaat. Het doel is regie te krijgen over toekomstige ruimtelijke ontwikkelingen of om ongewenste ruimtelijke ontwikkelingen te voorkomen. Voorbeelden zijn de aankoop van een agrarisch bedrijf ten behoeve van Landschapspark Pauwels en recreatieve doeleinden waaronder een educatieve boerderij, de aankoop van gronden voor toekomstig bedrijventerrein Wijkevoort en de aankoop ter versterking van de eigen grondportefeuille op een locatie in een zoekgebied verstedelijking uit de Omgevingsvisie 2040 waarvan verwacht wordt dat deze in de toekomst tot ontwikkeling komt.

Het betreft gronden op een drietal type locaties:

1. Delen van de bestaande stad waar de integrale wijkaanpak wordt opgestart;
2. Groene gebieden in gebruik bij boeren, waarop nieuwe ontwikkelingen kunnen plaatsvinden;
3. In onbruik geraakte bedrijventerreinen die geherstructureerd of getransformeerd worden.

Om te bepalen of er sprake is van een strategisch wenselijke aankoop wordt getoetst aan de actuele omgevingsvisie, waarbij bepaald wordt of, en zo ja welke mogelijke bestemmingen op termijn wenselijk zijn.

Gegeven de soms noodzakelijke snelheid van handelen en het belang van een ontwikkeling kan de raad de kaders bepalen en een bijbehorend budget beschikbaar stellen voor strategische grondaankopen. Hiermee kan het college, met inachtneming van het verwervingsdoel, slagvaardig op de grond- en vastgoedmarkt opereren in het belang van toekomstige planvorming.

De raad heeft m.i.v. de begroting 2009 het college gedelegeerd om jaarlijks tot een maximum van € 10 miljoen strategische aankopen te doen. Ten tijde van het delegatiebesluit werden alle grondaankopen verantwoord via de gesloten grondexploitatie. Inmiddels zijn er diverse bijstellingen van het Besluit begroting en verantwoording

(BBV) afgekondigd, waarin de definitie van grondexploitatie is aangescherpt. Het delegatiebesluit is in oorsprong bedoeld voor grondaankopen in brede zin en niet alleen voor grondaankopen die te zijner tijd in een Bouwgrond in exploitatie uitmonden, dit is namelijk niet op voorhand met zekerheid aan te geven. Jaarlijks wordt voor strategische grondaankopen een investeringsbudget in de Programmabegroting beschikbaar gesteld. Het vroegtijdig verwerven van percelen brengt voor de gemeente ook financiële risico's met zich mee.

Voor elke aankoop moet tevens de dekking van het verschil tussen aankoopkosten en de taxatiewaarde van de grond met opstallen verzekerd zijn. Op grond van het Besluit begroting en verantwoording wordt de aangekochte grond op de balans verantwoord als materiële vaste activa. De waarde van de grond is de boekwaarde, met als maximum de taxatiewaarde van de activa. Bij grond is dit de intern getaxeerde waarde tegen agrarische waarde, voor de opstallen is dit de waarde op basis van een extern taxatierapport of als dat er (nog) niet is 70% van de actuele WOZ waarde. Ook de dekking van de jaarlijkse exploitatiekosten van de grond met opstallen moet vóór de daadwerkelijke aankoop verzekerd zijn.

Projectaankopen

Naast strategische aankopen zijn er projectaankopen, dat wil zeggen aankopen ten behoeve van een concreet project, waarmee al rekening is gehouden in de vastgestelde grondexploitatie en waarvoor budget beschikbaar is.

Anticiperende aankopen

Tevens is er een categorie anticiperende aankopen. Dit zijn panden en gronden die zijn aangekocht voor een planontwikkeling waarvoor een voorbereidingskrediet beschikbaar is gesteld en waarvoor binnen twee jaar na aankoop een operationele grondexploitatie wordt geopend en vastgesteld. Hiervoor is nog geen delegatie geregeld; voorgesteld wordt om ook de anticiperende aankopen onder het delegatiebesluit van de strategische aankopen op te nemen binnen het gestelde delegatiebedrag (actueel € 10 miljoen).

Vestiging wet Voorkeursrecht gemeenten (WVG)

Bij de aankoop van gronden wordt door de gemeente getracht in eerste instantie met de betrokken eigenaren tot overeenstemming te komen. Vanzelfsprekend is daarbij de koopprijs van groot belang, maar vooral de bijkomende mogelijkheden die de gemeente kan bieden zijn interessant. Soms kan de gemeente een alternatieve locatie aanbieden aan een bedrijf of is er een woning of kavel elders in de stad beschikbaar. Verder is het soms mogelijk dat de (voormalige) eigenaar gedurende een lange periode op de locatie kan blijven wonen of werken, nadat hij deze verkocht heeft aan de gemeente.

Toch lukt het niet altijd om tot overeenstemming te komen. De Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg) geeft gemeenten het wettelijke recht (en geen plicht) van voorrang op de verwerving van onroerende zaken. Op deze wijze biedt het voorkeursrecht gedurende het planvormingsproces bescherming tegen ongewenste verkopen. Deze wet kent drie doelen: het versterken van de regierol van gemeenten bij de uitvoering van ruimtelijk beleid, meer inzichtelijkheid in de grondmarkt en prijsbeheersing.

De Wvg wordt meestal gevestigd vooruitlopend op de vaststelling van een structuurvisie of bestemmingsplan. Is het voorkeursrecht eenmaal gevestigd, dan dient de structuurvisie c.q. het bestemmingsplan binnen drie jaar door de raad te zijn vastgesteld. Het moment van vestigen van het voorkeursrecht is dus niet alleen afhankelijk van de 'warmte' van de grond, maar ook van de mogelijkheid en bereidheid de benodigde planologische procedures op te starten.

Onteigening

Indien de gemeente niet door middel van een projectaankoop de gronden op minnelijke wijze kan verkrijgen en als een duidelijk aantoonbaar algemeen belang de drijfveer is voor de grondaankoop, dan beschikt de 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 uiterst middel: 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 door middel van een projectaankoop 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).

- Exploitatieplan

Het exploitatieplan ontleent zijn wettelijke grondslag aan artikel 6.12, lid 1 Wro. Dit artikel bepaalt dat de gemeenteraad een exploitatieplan moet vaststellen 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. Wanneer het kostenverhaal van de grondexploitatie en het stellen van locatie-eisen anderszins geregeld is, is er geen noodzaak een exploitatieplan vast te stellen. De gemeenteraad kan dan besluiten af te zien van het vaststellen van het exploitatieplan.

- Gronduitgifte

De gemeente heeft gronden in eigendom en kan deze verkopen, verhuren of in erfpacht uitgeven. Richtinggevend hierbij is dat de verkoop bijdraagt in het realiseren van ruimtelijke doelen die de gemeente heeft. De gemeente kan met marktpartijen onderhandelen over de verkoop van grond, zolang het een marktconform resultaat is en geen beperkende eisen worden opgelegd die buiten de publiekrechtelijke bevoegdheid van de gemeente gaan. Indien de gemeente aan de gronduitgifte wel eisen en voorwaarden stelt die buiten de publiekrechtelijke bevoegdheid gaan, ligt een uitgifte via een (onderhandse) aanbesteding voor de hand. Hiermee voldoet de gemeente aan geldende Europese jurisprudentie op het gebied van gronduitgifte.



Bij erfpacht verleent de gemeente een zakelijk recht aan de erfpachter om grond in eigendom van de gemeente te houden of te gebruiken. De erfpachter betaalt hiervoor een bedrag aan de eigenaar van de grond, de zogeheten erfpachtcanon, plus een opslag voor de plan- en apparaatskosten. Jaarlijks wordt het te hanteren canonpercentage door de raad vastgesteld.

De erfpachter heeft in economische zin een positie die nagenoeg gelijk is aan de positie van de eigenaar. Hij mag de grond in erfpacht voorzien van een opstal en de erfpachter heeft het recht het erfpachtrecht, inclusief de opstal, te verkopen.

Erfpacht is een vorm van gronduitgifte die, hoewel hij erg weinig wordt toegepast, al jaren beschikbaar is in Tilburg. Tilburg heeft de voorkeur bij gronduitgifte voor verkoop. Erfpacht is mogelijk indien het een adequaat instrument is voor een bepaalde situatie.

Uitgiftevoorwaarden

Op 21 september 2015 heeft de raad de Algemene verkoopvoorwaarden gemeente Tilburg 2015 en de Algemene bepalingen voor erfpacht van de gemeente Tilburg 2015 vastgesteld.

Via de bijzondere uitgiftevoorwaarden kan de gemeente specifieke bepalingen opnemen zodat een locatie op een bepaalde wijze wordt ontwikkeld. Daarbij kan gedacht worden aan ruimtegebruik, doelgroepenbeleid, differentiatie, bouwplicht, kwaliteitseisen, prijzen, duurzaamheid en fasering. Wanneer de uitgifte plaats vindt binnen een samenwerking met private partijen kan de gemeente afwijken van haar beleid op basis van gemaakte afspraken.

Grondprijzen

De gemeente hanteert marktconforme grondprijzen. Een marktconforme prijs kan op verschillende manieren tot stand komen. De gemeente werkt met zowel de residuele (normatieve) grondwaardeberekening als de comparatieve methode. De marktconforme grondprijs is afgestemd op het toekomstig gebruik en het verdienmodel dat daarbij hoort. De gemeente zorgt voor een solide onderbouwing van de grondprijzen en kan hiervoor een onafhankelijke taxatie laten opstellen. Hiermee is de marktconformiteit ook geborgd.

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

- Woningbouw
Alle typen woningbouw, dus voor projectmatige bouw, particuliere bouwkavels, woonzorgcombinaties en geliberaliseerde huur.
- Voor sociale woningbouw gelden 2 typen vaste grondprijzen, afhankelijk van het duurzaamheidsgehalte van de woningen en het huurniveau.
- Commercieel vastgoed
Onder andere bedrijvigheid, kantoor, horeca en hotel.

De gemeente maakt een uitzondering voor sociale woningbouw en sociaal maatschappelijke voorzieningen. Hier hanteert de gemeente een vaste (m²-)prijs.

De raad stelt hiermee de kaders vast, en - hoewel het vanuit het dualisme een collegebevoegdheid is - zij stelt tevens jaarlijks binnen deze kaders het Kader Grondprijzen vast.

Grondprijzen voor sport en maatschappelijke functies

De beleidslijn voor de onderbouwing en indeling van de grondprijzen voor sport- en maatschappelijke functies is aan actualisering toe. Het doel hiervan is zorgen dat gelijke gevallen gelijk worden behandeld. Aanleiding hiervoor is de actualisering van de Sportnota en het voorkomen van onduidelijke 'mengvormen' van publieke dan wel private complexen.

De beleidslijn voor de gronduitgifte voor sport en maatschappelijke functies zal in deze nieuwe Sportnota opgenomen worden: aangescherpt, opnieuw onderbouwd en extern getoetst aan een regionale benchmark. De vertaling hiervan in nieuwe grondprijzen zal vastgelegd worden in het Kader Grondprijzen 2021, op te stellen uiterlijk in juni 2020. Per overeenkomst kan zo nodig een passende ingroeiregeling met de afnemer van de grond overeen worden gekomen.

De geactualiseerde beleidslijn uniformering gronduitgifte sport en maatschappelijke functies zal gebaseerd zijn op 6 uitgangspunten:

1. De grondprijs – bij verkoop en als basis voor de uitgifte in erfpacht - wordt gebaseerd op het Kader Grondprijzen zoals dit jaarlijks wordt vastgesteld;
2. De grondprijs wordt gebaseerd op de aan de te verkopen/verpachten/verhuren gronden toegekende bestemming en niet op de feitelijke functie;
3. In het Kader Grondprijzen wordt voor de bestemming 'sport' een grondprijs per m² opgenomen voor onbebouwde grond en een grondprijs per m² voor bebouwde grond;
4. In het Kader Grondprijzen wordt voor de bestemming 'maatschappelijk' een grondprijs per m² opgenomen ongeacht of het om bebouwde of onbebouwde grond gaat;
5. Bij het bepalen van de grondwaarde voor de uitgifte in erfpacht wordt buiten beschouwing gelaten de oppervlakte die nodig is voor loop- en rijpaden, parkeer-ruimte, groenvoorziening en hekwerken;
6. Per overeenkomst wordt zo nodig een passende ingroeiregeling met de afnemer van de grond overeengekomen;
7. Erfpacht is een instrument dat hierbij ten behoeve van privatisering kan worden ingezet. De basis hiervoor blijft aanwezig in de Algemene bepalingen voor Erfpacht 2015, zoals door de raad vastgesteld op 21 september 2015.

Proactief faciliterend grondbeleid en bijbehorende instrumenten

- Anterieure overeenkomst

Dit is een vrijwillig gesloten overeenkomst tussen gemeente en particuliere initiatiefnemer. Dit kan ook een intentie- of samenwerkingsovereenkomst zijn. De wet onderscheidt anterieure (voorafgaand aan het eventueel vaststellen van een exploitatieplan) en posterieure (na vaststelling van een exploitatieplan) overeenkomsten. In de overeenkomst kunnen allerlei afspraken worden vastgelegd, bijvoorbeeld over kostenverhaal, taakverdeling, doelgroepen, duurzaamheid en fasering van de ontwikkeling.

- Exploitatieplan

In een exploitatieplan kan de gemeente de uitgangspunten voor de grondexploitatie vastleggen. Indien een particuliere eigenaar vervolgens tot bouwen of tot uitvoering van werken en werkzaamheden in het exploitatiegebied wil overgaan, dan dienen hierbij de uitgangspunten zoals vastgelegd in het exploitatieplan in acht te worden genomen (bijvoorbeeld het percentage sociale woningbouw). Het exploitatieplan ontleent zijn wettelijke grondslag aan artikel 6.12, lid 1 Wro. Dit artikel bepaalt dat de gemeenteraad een exploitatieplan moet vaststellen 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. Wanneer het kostenverhaal van de grondexploitatie en het stellen van locatie-eisen anderszins geregeld is, is er geen noodzaak een exploitatieplan vast te stellen. De gemeenteraad kan dan besluiten af te zien van het vaststellen van het exploitatieplan.

-Wet Voorkeursrecht Gemeenten

Zie eerdere paragraaf.

Passief grondbeleid en bijbehorende instrumenten

- Kostenverhaal

Ten behoeve van een door derden gewenste ontwikkeling kan door of met medewerking van de gemeente worden overgegaan tot de aanleg van werken van openbaar nut. De gemeente en private partijen komen hiervoor (vaak) tot een exploitatieovereenkomst gebaseerd op de gemeentelijke exploitatieverordening. De raad bepaalt via een kostenverhaalsbesluit (ook wel genoemd bekostigingsbesluit) het deel van de kosten van de voorzieningen van openbaar nut dat wordt verhaald. Private partijen weten dan op grond van het kostenverhaalsbesluit met welke kosten zij rekening moeten houden als zij besluiten de grondexploitatie op zich te nemen.

De rol van de gemeente beperkt zich in het geval van faciliterend grondbeleid meestal tot het vaststellen van ruimtelijke plannen en het verhalen van gemaakte kosten voor de ontwikkeling van die locatie (bijvoorbeeld aanleg van infrastructuur en voorzieningen) op de exploitant. Met het bestemmingsplan kan de gemeente ondanks een faciliterend grondbeleid, toch grote invloed uitoefenen op de ontwikkelingen.

Verdeling van kosten

Het deel van de gemeentelijke plan- en apparaatskosten dat ten laste komt van de grondexploitatie drukt op de resultaten. Deze kosten worden gedekt door diverse soorten overeenkomsten die gesloten worden met marktpartijen, de Algemene Reserve Grondexploitatie en de algemene middelen. Sinds april 2017 geldt voor gemeenten de verplichting om voor exploitatieplannen de Regeling Plankosten Exploitatieplan te gebruiken. In deze regeling staat hoeveel een gemeente maximaal via een exploitatieplan mag verhalen. Deze regeling geldt strikt genomen slechts als de gemeente er niet via het sluiten van een grondexploitatieovereenkomst met de eigenaar/ontwikkelaar uitkomt. Toch wordt deze regeling ook in het minnelijk onderhandelingstraject met de gemeente gebruikt omdat dit naar alle partijen duidelijk maakt welke kosten maximaal kunnen worden verhaald als het op een exploitatieplan aankomt.

Systematiek kostenverhaal bovenwijkse voorzieningen

De raad actualiseert tweejaarlijks de Systematiek kostenverhaal bovenwijkse voorzieningen. Een beperkt deel van de dekking (gemiddeld 10 tot 20%) voor bovenwijkse voorzieningen wordt zo ten laste gebracht van de Tilburgse bouwplannen. De lijst bovenwijkse voorzieningen wordt periodiek geactualiseerd en er zijn boekhoudkundige en administratieve eisen verwerkt om te voldoen aan de eisen van het Besluit begroting en verantwoording Provincies en gemeenten (2019). Het college van Burgemeesters en Wethouders kan alleen in specifieke en/of uitzonderlijke gevallen beargumenteerd afwijken van de volgens de systematiek berekende bedragen waarna het college de raad informeert.







3. Richtinggevende financiële kaders

De gemeente Tilburg heeft in het verleden via actief grondbeleid winsten op de grondexploitatie kunnen realiseren waarmee elders in de stad ontwikkelingen mede mogelijk zijn gemaakt. Ook heeft de gemeente Tilburg hierdoor - in vergelijking met de grote Brabantse gemeenten - veel gronden in eigendom. Dit heeft enkele jaren geleden geleid - mede onder invloed van de recessie - tot de noodzaak grondwaarden af te boeken en scherper te beoordelen wanneer actieve betrokkenheid écht nodig is. Tilburg voert de laatste jaren geen grootschalig actief grondbeleid meer, maar er wordt per locatie/gebied beoordeeld welk type inzet en welk type samenwerking het meest effectief is.

Het Tilburgs Vastgoedbedrijf heeft thans circa 240 ha grond in bezit in lopende grondexploitaties en circa 440 ha niet in exploitatie genomen gronden en kent een gesloten grondexploitatie. Dit betekent dat verwachte toekomstige kosten en opbrengsten structureel in evenwicht moeten zijn.

Dit hoofdstuk beschrijft de geactualiseerde financiële doelstellingen en kaders van het grondbeleid. Het gaat met name om:

§ 3.1: De kaders voor winst- en verliesnemingen

§ 3.2: De wijze van financiële rapportage over grondexploitatie en projecten

§ 3.3: Autorisatie van grondexploitatiebudgetten en projectensturing

§ 3.4: Risicobeheersing en bepaling van het benodigde weerstandsvermogen voor de grondexploitatie

De financiële bedrijfsvoering van het Tilburgs Vastgoedbedrijf is bedrijfsmatig en gaat uit van een structureel sluitende bedrijfsvoering als geheel en niet van afzonderlijke locaties. Risico's dienen dus binnen deze bedrijfsvoering te worden opgevangen zonder een beroep te doen op de algemene middelen.

De omvang van de reserves en voorzieningen, ofwel het weerstandsvermogen, moet voldoende zijn om de risico's op te vangen. Doordat de ontwikkelingen en verwachtingen van jaar tot jaar wisselen, wisselt ook het risico en het benodigde weerstandsvermogen.

Het Besluit Begroting en Verantwoording Provincies en Gemeenten (BBV) is een kader voor de financiële bedrijfsvoering¹.

3.1. Verlies- en winstnemingen voor Bouwgrond in Exploitatie

In BBV-artikel 16 lid c is opgenomen dat de paragraaf grondbeleid een actuele prognose van de te verwachten resultaten van de totale grondexploitatie moet bevatten. De presentatie van de te verwachten resultaten in de paragraaf grondbeleid dient te gebeuren tegen nominale (d.w.z. huidige) waarde.

Jaarlijks worden de verwachtingen met betrekking tot kosten en opbrengsten in de grondexploitatie bijgesteld. De verzamelde Tilburgse grondexploitaties (het administratieve grondbedrijf) kennen thans een doorkijk van 10 jaar.

De financiële rapportage over de grondexploitatie verloopt volgens het schema Financiële rapportage grondexploitatie en projecten (zie verder § 2.2.).

Als uitgangspunt geldt dat voor grondexploitaties met negatieve plansaldi direct een voorziening wordt getroffen (ter grootte van het volledige verlies). Deze voorziening wordt gepresenteerd als een waarde correctie op de post Bouwgrond in exploitatie.

Voor winstneming geldt de 'percentage of completion' methode: voor zover gronden zijn verkocht en opbrengsten zijn gerealiseerd kan tussentijds naar rato van de voortgang van de grondexploitatie winst worden genomen. De commissie BBV² heeft hierover in haar laatste notitie Grondexploitatie van 2019 bepaald dat hiervoor het resultaat op de grondexploitatie dan wel op betrouwbare wijze moet kunnen worden ingeschat. Dit is mogelijk wanneer het waarschijnlijk is dat de economische voordelen die aan het project zijn verbonden naar de gemeente zullen toevloeien. Indien aan de volgende voorwaarden is voldaan, bestaat er voldoende zekerheid om winst te kunnen nemen:

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).

Volgens het realisatiebeginsel dient in die gevallen de winst ook te worden genomen. Tot 2017 werden in Tilburg tussentijdse winsten genomen op basis van het werkelijk gerealiseerde resultaat in het afgelopen boekjaar verminderd met de op dat moment nog te maken kosten. Dit was een meer voorzichtige ramingsmethodiek, dan de methodiek die de commissie BBV met ingang van 2017 voorschrijft.

Het voeren van een grondexploitatie brengt onzekerheden met zich mee door o.a. de lange looptijd en conjuncturele ontwikkelingen. Dit kan leiden tot complicaties die het nemen van (tussentijdse) resultaten op de grondexploitatie bemoeilijken:

- In de praktijk zijn de nog te maken aanlegkosten niet goed in te schatten door de conjunctuurgevoeligheid van het meerjarige vervaardigingproces;
- Ook zijn de mogelijke opbrengsten zeer conjunctuurgevoelig en zijn niet alle kavels op voorhand al verkocht tegen de gewenste verkoopprijzen;
- Tijdens het meerjarige proces ontstaan er vaak nieuwe inzichten die nopen tot een andere uitvoering of er treden onvoorziene verrassingen op;
- De aangelegde infrastructuur, zoals wegen en riolering, is voor een deel dienstbaar aan alle percelen waardoor het financieel afsluiten van delen van een locatie problemen oplevert.

¹ Zie bijlage 2 voor een toelichting op het BBV

² De commissie BBV draagt zorg voor een eenduidige uitvoering en toepassing van het BBV.

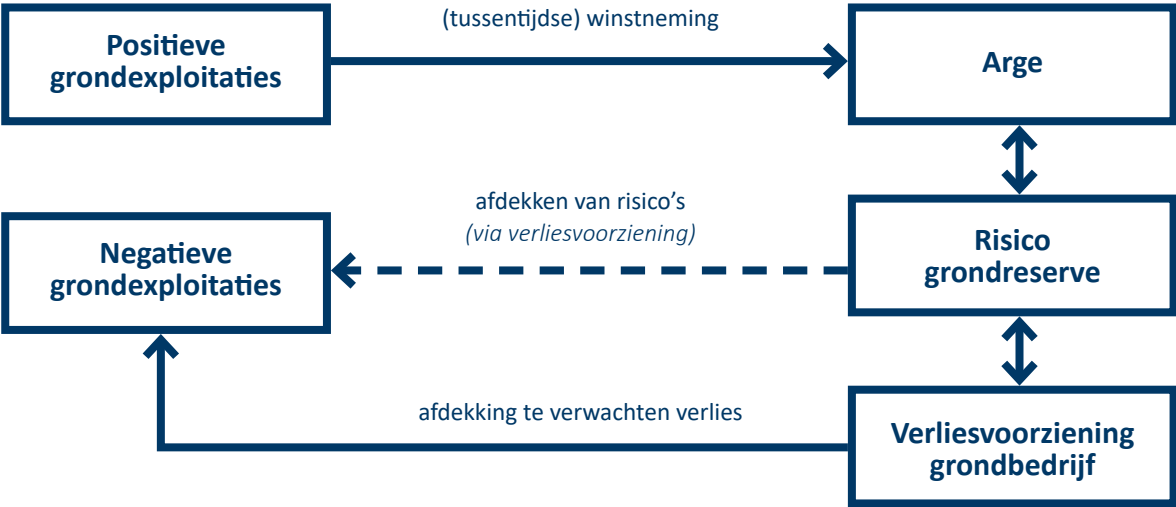
Bij de bepaling van het benodigd weerstandsvermogen voor de grondexploitatie (zie § 3.4) houden we rekening met deze onzekerheid. De tussentijdse winstneming wordt vanuit het exploitatieresultaat van het plan gestort in de Reserve winstneming lopende plannen. Deze winst wordt ingezet om tekorten van andere plannen te dekken. Indien de algemene bedrijfsreserve binnen de portefeuille grondexploitatie bij het opstellen van de jaarrekening negatief is dient er volgens de regels van het BBV te worden bijgestort ten laste van de algemene middelen. Ook al worden er voldoende optimaliseringsmaatregelen en bezuinigingen binnen de portefeuille grondexploitatie doorgevoerd, dan kan het toch nog voorkomen dat deze bijstorting - weliswaar tijdelijk - noodzakelijk is en zich dus zal voordoen.

Binnen de gesloten Tilburgse grondexploitatie wordt gewerkt met een Algemene bedrijfsreserve grondexploitatie (Arge). In deze reserve worden de voordelen en nadelen van de lopende grondexploitaties verrekend. Ook de mutaties in de Reserve Risico's grondexploitatie, de Voorziening GE (grondexploitatie) facilitair en de voorziening verlieslatende plannen (als correctie op de boekwaarde aan de activakant van de balans) worden gemuteerd met de Arge. Tevens maakt de Reserve tussentijdse winstneming onderdeel uit van de Arge.

Naast de mutaties wordt de Arge ook gebruikt om tegenvallers op te vangen, die nog niet voorzien zijn bij de periodieke doorrekening van de grondexploitatie. Dan moet gedacht worden aan lagere inkomsten uit erfpachten of verpachting landbouwgronden, afboeken van gronden maatschappelijke activa, een uiteindelijk negatiever resultaat bij afsluiting van het plan dan geraamd en hogere algemene plan- en apparaatskosten bijvoorbeeld. Daar tegenover worden meevallers toegevoegd aan de Arge.

Gebiedsontwikkelingen kennen een lange looptijd met onzekerheden. De grondexploitatie bevat het meest realistische scenario en de risicoanalyse een inschatting van de onzekerheden.

Vanwege deze onzekerheden is het nodig om een ondergrens voor de Arge te hanteren, zodat tegenvallers ook daadwerkelijk opgevangen kunnen worden. Gelet op de omvang van de mutaties in het verleden, wordt een ondergrens van € 5 miljoen nodig geacht. Indien de ondergrens niet aanwezig is, worden de kosten van nieuw beleid niet ten laste gebracht van de Arge. Een bovengrens bepalen is niet noodzakelijk, daar in de praktijk de beschikbare middelen in de Arge reeds gebruikt worden voor nieuw beleid voor ontwikkelingen in de gehele stad.



3.2. Governance / Financiële rapportage over grondexploitatie en projecten

De uitvoering van het Grondbeleid is een taak van het college. De kaders van het grondbeleid worden echter vastgesteld door de raad. Ook controleert de raad vervolgens of het college, bij de uitvoering van het grondbeleid, binnen de vastgestelde beleidskaders is gebleven. De wijze van verslaglegging over het gevoerde grondbeleid zal zodanig vorm moeten worden gegeven dat de raad in staat is haar controlerende functie naar behoren uit te voeren. In onderstaande figuur is aangegeven hoe raad en college de rollen onderling kunnen verdelen. De raad kan hier van afwijken door bijvoorbeeld taken te delegeren, de rolverdeling is niet wettelijk vastgelegd.

	Gemeenteraad	College van B & W
Grondbeleid	Nota Grondbeleid	
Verwerving en beheer	Beschikbaar stellen investeringsbudget strategische aankopen Vestiging Wvg Goedkeuren onteigeningsprocedure	Strategische aankopen
Bouw- en woonrijp maken	Vaststellen aanbestedingsbeleid	Aanbesteden
Uitgifte Kostenverhaal	Vaststellen Kader Grondprijzen Vaststellen exploitatieplan Vaststellen Nota systematiek kostenverhaal bovenwijkse voorzieningen	Gronduitgifte en grondprijzen Sluiten intentie-, anterieure en posterieure overeenkomsten In rekening brengen bovenwijkse voorzieningen conform Nota
Samenwerking	Oprichting rechtspersoon (kaders)	Sluiten PPS overeenkomsten Oprichten rechtspersoon (uitvoerend)
Grondexploitatie	Openen en vaststellen wijzigingen grondexploitatie	Uitvoeren grondexploitatie binnen de kaders
Programma en kwaliteit	Vaststelling programma's en projectopdrachten	Uitvoering programma's en projecten
Verantwoording	Kader bestuurlijke besluitvorming fysieke projecten en regeling grote projecten	Rapportage conform Kader

3.3. Autorisatie projectbudgetten en sturing

Op basis van eerdere aanbevelingen door de commissie BBV wordt de volgende werkwijze voortgezet ten aanzien van de besluitvorming en verantwoording over de projecten:

- De autorisatie van de grondexploitatiebudgetten loopt mee in de begrotings- en verantwoordingscyclus van de gemeente zoals in § 2.2. is beschreven.
- Kaderstelling projecten: er is (in 2012) een raadsbesluit genomen over “Bestuurlijke besluitvorming fysieke projecten en regeling grote projecten”. Volgens deze notitie zijn er twee besluitvormingsmomenten door de raad. Zie onderstaand schema.:



Er zijn ook plannen/initiatieven die niet voor besluitvorming aan de raad worden voorgelegd:

- Bij de Programmabegroting 2016 is besloten om een Exploitatieplan restlocaties te openen, waaronder kleinere plannen afgewikkeld worden, die minimaal budgettair neutraal zijn, die passen binnen bestaande beleidskaders en programmering en die niet maatschappelijk of bestuurlijk gevoelig zijn.
- Jaarlijks wordt ten laste van de Algemene bedrijfsreserve grondexploitatie een Budget nieuwe initiatieven beschikbaar gesteld voor de dekking van de plan- en apparaatskosten van initiatieven om te komen tot nieuwe plannen bouwgrond in exploitatie. Dit zijn dus de kosten totdat er een voorbereidingsbudget beschikbaar wordt gesteld door de raad. In de programmabegroting wordt de hoogte van dit budget bepaald.
- Indien het initiatieven van derden betreft (faciliterend grondbeleid), waar de gemeente geen of onvoldoende aanvullend maatschappelijk belang ziet, worden de plan- en apparaatskosten van de gemeente verhaald op de initiatiefnemer via een dienstverleningsovereenkomst.

Voorafgaand aan vaststelling van een grondexploitatie of herziening van een grondexploitatie legt het college dit voornemen steeds voor aan de raad³.

Op twee momenten, bij de overgang van de initiatief fase naar de definitief fase (de start van het project) en bij de overgang van de ontwerp fase naar de uitvoerings fase (de uitvoering van het project), wordt altijd een voorstel inclusief investeringsbudget aan de raad voorgelegd. In het raadsvoorstel voor de start van het project wordt opgenomen in welke situaties voor tussentijdse besluitvorming wordt teruggegaan naar de raad. Dan gaat het om afwijkingen van kaders en randvoorwaarden, die betrekking hebben op de aspecten kwaliteit, tijd en geld. Voor de grote projecten worden daarnaast aparte informatiebijeenkomsten voor de raad belegd.

3 Zie bijlage 3 voor de procedure.

Financiële rapportage over grondexploitatie en projecten

Voor de jaarlijkse actualisatie van grondexploitatie en projecten wordt in Tilburg sinds 2013 volgens onderstaand schema gerapporteerd aan de raad. Dit is in overeenstemming met de eisen die het BBV daaraan stelt⁴.

	a. Vooruitblik Grondexploitatie	b. Projecten	c. Actualisering grondexploitatie
Vorbereiding door Vastgoed/Ruimte	Maart/April	Juni/Juli concept paragraaf grondbeleid, Juli/Augustus definitieve paragraaf grondbeleid	November
Besluitvorming college	Mei (Perspectiefnota)	Oktober (Programma begroting)	December/Januari (beeld grondexploitatie), April (jaarrekening)
Besluitvorming raad	Juni (Perspectiefnota)	November (Programma begroting)	Mei (jaarrekening)

Toelichting schema:

a. Vooruitblik grondexploitatie (t.b.v. de perspectiefnota):

Deze rapportage wordt opgesteld op basis van ongewijzigd beleid. Dit wil zeggen dat: Nieuwe initiatieven en beleidswijzigingen die inmiddels zijn bekrachtigd door de raad zijn verwerkt;

Externe ontwikkelingen, meevallers en tegenvallers van lopende plannen zijn verwerkt in de (verwachte) resultaten;

De werkelijke boekwaarde per 1-1 en de jaarrekeningresultaten van vorig jaar zijn verwerkt in de prognoses;

Het vooral een prognose is van de uitkomst van de totale portefeuille om bij de Perspectiefnota richting te kunnen geven voor specifieke uitwerking bij de begroting.

b. Paragraaf grondbeleid/Projecten (t.b.v. de programmabegroting):

De concept paragraaf grondbeleid voor de begroting wordt aangeleverd eind juni/begin juli. In juli/augustus kunnen de eventuele gevolgen van besluitvorming over de perspectiefnota nog verwerkt worden in de projecten en in augustus/september is de definitieve paragraaf grondbeleid gereed.

In deze rapportage wordt de totale situatie van de portefeuille Grondexploitatie geschetst en wordt de actualisatie van de projecten voorgelegd aan de raad. Op projectniveau wordt een doorrekening gemaakt van de projecten. Op hoofdlijnen wordt per project aangegeven of er afwijkingen zijn in kwaliteit/programma/planning/geld. Tevens wordt aangegeven of deze afwijking valt binnen of buiten de kaders die de raad heeft vastgesteld. Indien wordt afgeweken van de kaders wordt tevens een afzonderlijk voorstel gemaakt voor de raad om de kaders (planning/budget/programma etc) aan te laten passen.

c. Actualisering grondexploitatie (tbv de jaarrekening):

In deze rapportage wordt verwerkt:

Besluitvorming door de raad over de begroting;

Besluitvorming door de raad over afzonderlijke projecten;

Externe ontwikkelingen, meevallers en tegenvallers van lopende plannen zijn verwerkt in de (verwachte resultaten).

Risico's zijn geactualiseerd. Dit ten behoeve van een zo betrouwbaar mogelijke voeding van de Voorziening tekorten lopende plannen en de Reserve tussentijdse winstneming.



3.4. Risicobepaling en bepaling benodigd weerstandsvermogen grondexploitatie

Een gemeente loopt bij het uitvoeren van actief grondbeleid diverse financiële risico's, gegeven de lange looptijden en aard van de projecten. Deze risico's kunnen ontstaan door wijzigingen in parameters die ten grondslag liggen aan de financiële ramingen, zoals de rentestand, inflatie en fasering, als ook door wijzigingen in de afzetmarkt of wet- en regelgeving. Daarnaast kunnen risico's voortkomen uit meer projectgebonden aspecten, zoals de bodemkwaliteit, archeologische vondsten, procedures en hogere verwervingskosten.

In Tilburg is in 2013 gekozen voor de methode Risman voor risicobepaling, risicobeheersing en de bepaling van het benodigde weerstandsvermogen⁵. De methodiek beoogt een zo getrouw mogelijk beeld te geven van de risico's en hun impact.

De reserve risico is een reservering voor risico's in de grondexploitatieplannen om voldoende weerstandsvermogen voor de gemeente te hebben. Twee keer per jaar worden de risico's van de projecten geactualiseerd (bij de programmabegroting en de jaarrekening).

Risico's die zich voordoen of met een zekerheid van meer dan 70% voor gaan doen, worden dan in de exploitatieplannen opgenomen. Daarmee wordt op dat moment de reserve risico's lager en de betreffende grondexploitatie nadeliger en daarmee ook de voorziening voor verlieslatende plannen hoger.

3.5. Grond binnen de gemeente ten behoeve van andere beleidsdoeleinden dan grondexploitatie

Grond is voor verschillende beleidsdoeleinden nodig. Grond die in beheer is bij het Vastgoedbedrijf wordt soms voor andere beleidsdoeleinden van de gemeente ingezet of grond die niet meer nodig is voor andere beleidsdoeleinden wordt bij het Vastgoedbedrijf ingebracht. Uitgangspunt is dat met de andere beleidsvelden binnen de gemeente verrekend wordt tegen boekwaarde. Concreet kan hierbij gedacht worden aan:

- Gronden met daarop onderwijsvoorzieningen, die vanuit het beleidsveld Onderwijs niet meer nodig zijn worden tegen boekwaarde ingebracht bij het Vastgoedbedrijf. Vervolgens wordt daar beoordeeld wat er vervolgens mee kan gebeuren: verkoop van het gebouw en de onderliggende grond of herontwikkeling van de gronden. Hetzelfde geldt voor gronden met daarop sportvoorzieningen, die vanuit het beleidsveld Sport niet meer nodig zijn. Voor de inbreng van bouwrijpe grond voor de realisatie van onderwijs- en sportvoorzieningen gelden overigens de jaarlijks door de raad vastgestelde grondprijzen;
- Gronden die als Maatschappelijke activa bij het Vastgoedbedrijf gewaardeerd zijn en die bijvoorbeeld nodig zijn voor de aanleg van openbare ruimte.

Daarnaast worden er soms in opdracht van beleidsvelden gronden of gebouwen aangekocht (bijvoorbeeld voor de aanleg van landschapsparken). De aankoopkosten komen dan ten laste van het project c.q. beleidsveld, waarvoor de aankoop nodig is. Eventuele afboekingen ten behoeve van een juiste balans waardering (en eventuele exploitatielasten die leiden tot een tekort) komen eveneens ten laste van het project c.q. beleidsveld.

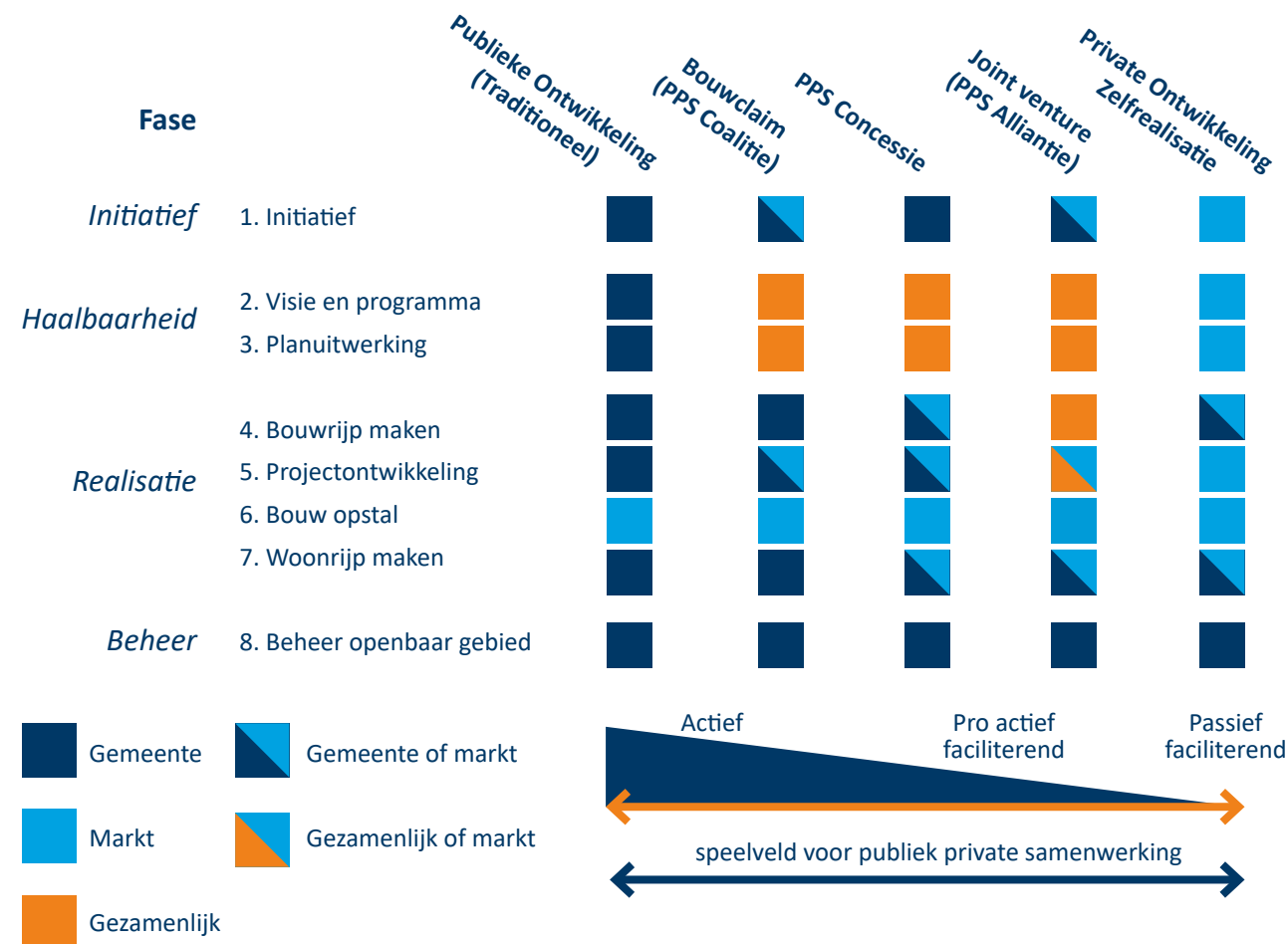
- Beheer gemeentelijke gronden

Hoewel het feitelijk vastgoedbeleid is en geen grondbeleid kunnen ook via het beheer van de gronden die in eigendom zijn bij de gemeente beleidsdoelen worden gerealiseerd. Dat kunnen tijdelijke doelen zijn in de sfeer van placemaking omdat een bouwproject door een initiatiefnemer nog op zich laat wachten. Dit kan ook een meer permanent karakter krijgen als een initiatief uit blijft of een gemeentelijk beleidsdoel hiermee gediend wordt. Dan kunnen gronden bijvoorbeeld deels ecologisch beheerd worden.



4. Grondbeleid en samenwerking

In deze nota onderscheiden we actief, proactief passief en passief grondbeleid. Hoewel er tal van samenwerkingsvormen ontstaan, kan met name bij actief en proactief passief grondbeleid een typerende vorm van publiek-private samenwerking tussen gemeente en private partijen voor gebiedsontwikkeling worden beschreven. Zie hier voor onderstaand schema.



Samenwerkingsvormen bij gebiedsontwikkeling
(Bron: Deloitte met bewerking Gemeente Tilburg en GrondGidsen)

Het belangrijkste onderscheidende kenmerk van de drie vormen van grondbeleid is de mate waarin de gemeente risicodragend en in samenwerking met private partijen overgaat tot exploitatie van grond en/of het realiseren van vastgoed. Waarom wordt gekozen voor een vorm van PPS?

Vanwege:

- De gemengde private en gemeentelijke eigendomsverhoudingen waardoor samenwerking nodig is
- De beschikbaarheid van specifieke deskundigheid bij een van beide of beide partijen
- Het verdelen van het risico, waarbij afspraken worden gemaakt over maximale risico's
- De wens om van het begin tot het eind van het project de regie over de kwaliteit van de ontwikkeling te voeren
- De grote omvang en lange looptijd van de ontwikkeling

4.1. Vormen van Publiek Private Samenwerking

Op hoofdlijnen onderscheiden we als vormen van PPS: een concessiemodel, een bouwclaimmodel en een joint-venture. Er bestaan diverse varianten, variërend in flexibiliteit, looptijd, schaalgrootte en fasering. Het voert te ver om de vele vormen van PPS uitputtend te benoemen; in Tilburg komt vrijwel elke vorm bij gebiedsontwikkeling voor. Ook hier zullen we situationeel bepalen welke samenwerkingsvorm het meest effectief is om de ambities te bereiken. Hier wordt elk van de 3 hoofdmodellen kort toegelicht.

Actief grondbeleid

Publieke ontwikkeling

Hierbij wordt het hele proces van initiatief, visievorming, planuitwerking, grondexploitatie tot en met het beheer van het openbaar gebied uitgevoerd door de gemeente. Ook het risico ligt dan geheel bij de gemeente.

Het bouwclaimmodel

Het bouwclaimmodel is een bijzondere vorm van actief grondbeleid en wordt veelal gekozen als marktpartijen grondeigendommen hebben in het plangebied. In het bouwclaimmodel verkopen meestal marktpartijen hun grond aan de gemeente onder de voorwaarde dat zij bij de gronduitgifte een aantal bouwrijpe kavels kunnen afnemen waarmee zij hun bouwrechten veiligstellen. Net als bij het actief grondbeleid voert de gemeente een eigen grondexploitatie en draagt zij zorg voor het bouw- en woonrijp maken van het gebied. De marktpartijen nemen, net als bij het actieve grondbeleid, de realisatie van het vastgoed voor hun rekening. Dit is een samenwerkingsvorm in het spoor van actief grondbeleid.

Als in een gebied sprake is van versnipperd eigendom in handen van marktpartijen en de gemeente wenst een actieve rol in te nemen, is deze variant veelal te prefereren boven de zelfrealisatie door alle afzonderlijke marktpartijen. De gemeente kan dan haar regierol beter invullen en zo de gewenste ontwikkelingen op de locatie beter sturen.

Proactief faciliterend grondbeleid

Het concessiemodel

Bij het concessiemodel heeft de gemeente (geheel dan wel gedeeltelijk) de grondeigendom. Via bijvoorbeeld aanbesteding of prijsvraag wordt niet-bouwrijpe grond overgedragen aan een marktpartij. In een samenwerkingsovereenkomst worden dan vervolgens de afspraken vastgelegd. Na realisatie komt de openbare ruimte weer in handen van de gemeente.

De gemeente beperkt zich bij het concessiemodel tot het stellen van randvoorwaarden door middel van bijvoorbeeld een stedenbouwkundig programma van eisen of masterplan en kwaliteitsnormen. Dit model kenmerkt zich door een strikte publiek-private rolverdeling waarbij een groot deel van de traditionele overheidstaken (bijvoorbeeld de aanleg van voorzieningen en infrastructuur) en risico's wordt overgedragen aan een marktpartij. Zowel de grond- als de opstalexploitatie is voor rekening en risico van de marktpartij. Bij een dergelijke overdracht van overheidstaken moet zeker gesteld worden dat de marktpartij deze werken conform de regels van het (Europees) aanbestedingsrecht en het gemeentelijk aanbestedingsbeleid zal aanbesteden.

De gemeente kiest bij het concessiemodel nadrukkelijk voor samenwerking om zo ook de kennis, kunde en capaciteit van marktpartijen bij de gewenste gebiedsontwikkeling optimaal te kunnen benutten, en/of omdat zij het risico voor de ontwikkeling niet wil dragen. De belangrijkste voorwaarde voor het bereiken van positieve effecten bij de toepassing van het concessiemodel ligt vooral in de rolvastheid en professionaliteit van partijen. Bij een concessie moet voldoende ruimte gegeven worden aan de marktpartij. Afspraken over het kwaliteitsniveau en programma dienen vooraf op hoofdlijnen te worden vastgelegd.

De joint-venture

Wanneer in een gebied diverse partijen (waaronder de gemeente) grondeigendom hebben, kunnen zij besluiten samen te gaan werken door het sluiten van samenwerkingsovereenkomsten dan wel voor de samenwerking een aparte rechtspersoon op te richten, bijvoorbeeld een Grond Exploitatie Maatschappij (GEM). De GEM kan dan de gezamenlijke grondexploitatie voeren en gronden uitgeven, vaak op basis van een gezamenlijk opgesteld en vastgesteld masterplan voor het gebied.

Meestal wordt als uitgangspunt gehanteerd dat de grondexploitatie minimaal een budgettair neutraal saldo heeft. De risico's van de grondexploitatie worden gedragen door alle deelnemende partijen. De gemeente behoudt haar publiekrechtelijke verantwoordelijkheden.



Bijlagen

Bijlage 1: Afwegingskader grondbeleid: Wat, Hoe en Waarom

Bijlage 2: Besluit Begroting en Verantwoording Provincies en Gemeenten (BBV 2019)

Bijlage 3: Procedure vaststelling of herziening van een grondexploitatie

Bijlage 4: Risicobepaling, risicoprofiel en benodigd weerstandsvermogen

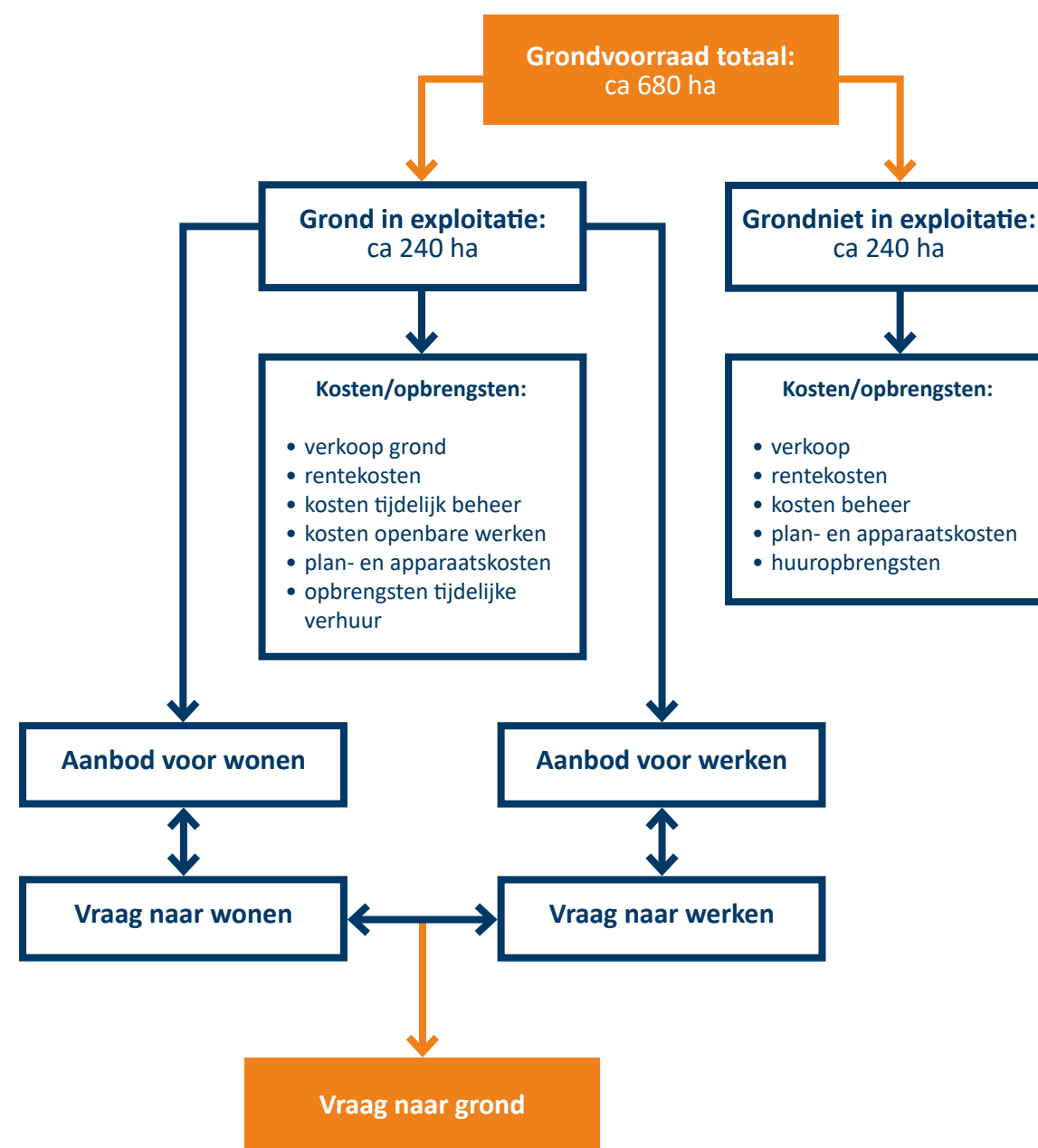
Bijlage 5: kostenverhaal bij particuliere grondexploitaties



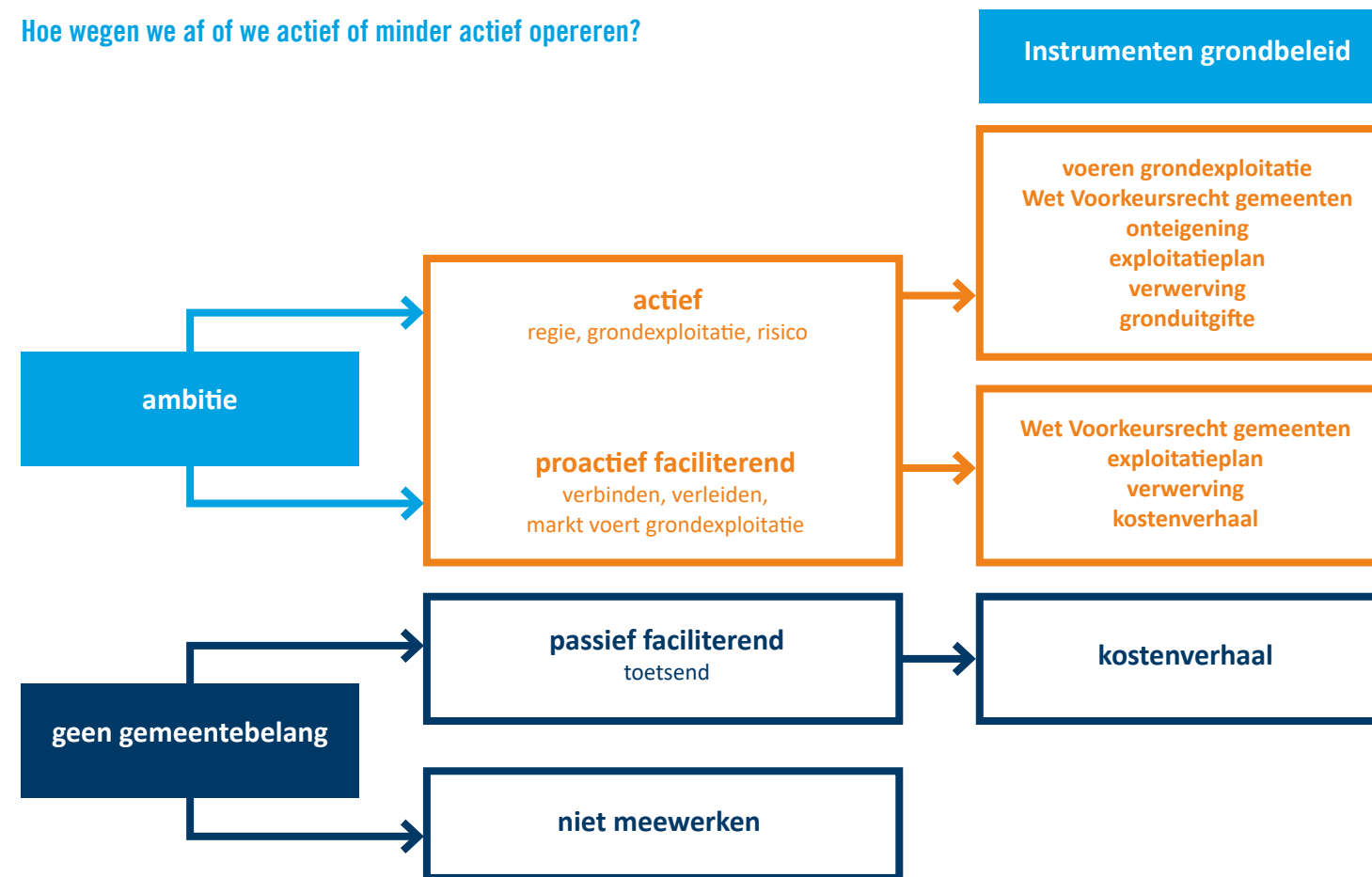
Bijlage 1.

Afwegingskader grondbeleid: Wat, Hoe en Waarom

Wat is een grondbedrijf?



Hoe wegen we af of we actief of minder actief opereren?



Waarom zetten we instrumenten in?

Voor deze doelen en velden



Programma's	Inclusieve stad	Duurzame stad	Vitale stad	Samen en Dichtbij
Velden	Sociaal en veerkrachtig	Fysieke basiskwaliteit	Openbare orde en veiligheid	Bestuur en samenwerking
	Persoonlijke ontwikkeling en zelfredzaamheid	Groen-blauwe leefomgeving	Aantrekkelijke leefomgeving	Publieke dienstverlening
	Passende ondersteuning	Klimaat	Economie, cultuur en evenementen	Diensten aan andere overheden
	Ingrijpen bij crisis en onveiligheid		Ruimte voor wonen, werken en mobiliteit	Financiering en algemene dekkingsmiddelen
				Algemene baten en lasten



Bijlage 2:

Het Besluit Begroting en Verantwoording Provincies en Gemeenten (BBV) 2019

1.1 Toelichting op BBV

Het is wettelijk vastgelegd dat gemeenten, provincies en waterschappen jaarlijks begrotings- en verantwoordingsstukken moeten opstellen. Voor gemeenten en provincies is de regelgeving hieromtrent vastgelegd in het Besluit begroting en verantwoording (BBV). In het BBV is opgenomen dat er een commissie is voor het Besluit begroting en verantwoording (commissie BBV), met als taak zorg te dragen voor een eenduidige uitvoering en toepassing van het BBV.

De commissie BBV heeft de laatste jaren de afbakening, definiëring en verslaggevingsregels rondom grondexploitaties kritisch onder de loep genomen. De reden hiervoor is een aantal ontwikkelingen op het gebied van grondexploitaties, waaronder de noodzakelijke forse afboekingen van gemeenten op grondposities, de aanbevelingen uit het rapport Vernieuwing BBV over transparantie en vergelijkbaarheid en de aankomende Omgevingswet.

In 2016 en 2019 is daarop door de commissie BBV een tweetal notities uitgebracht over Grondexploitatie en Faciliterend Grondbeleid. Kern van deze notities is dat er een duidelijk onderscheid moet worden gemaakt tussen Bouwgrond in Exploitatie (BIE) waarin de gemeente een actief grondbeleid voert en Faciliterend Grondbeleid (FG), waarin de gemeente een faciliterend grondbeleid voert of gezamenlijk met private partijen gronden exploiteert binnen de kaders van een publiekprivaat samenwerkingsverband.

Voor deze categorieën gelden afzonderlijke verslagleggingsregels: de BIE's zijn te rangschikken als grondexploitatie en worden op de balans als onderhanden werk verantwoord. Winsten en verliezen op de BIE's worden verrekend met de Algemene bedrijfsreserve Grondexploitatie (ARGE). Het faciliterend grondbeleid wordt als kostenverhaal gezien en de nog af te wikkelen posten worden op de balans verantwoord als transitorische posten (nog te betalen, nog te verhalen, vooruit betaald of vooruit ontvangen), Eventuele afwijkingen bij het kostenverhaal komen ten laste of ten gunste van de algemene middelen en niet ten laste of ten gunste van de ARGE. Het doel van deze aanscherping van de regelgeving is om voor grondexploitaties een meer zuivere verslaglegging te krijgen met een betere vergelijkbaarheid tussen gemeenten, een betere informatievoorziening, en een betere aansluiting bij de gewijzigde regelgeving over de vennootschapsbelasting.

Het doel van de notitie Faciliterend grondbeleid is het verplichten van het karakter van kostenverhaal (de moet-bepaling) in verband met de wetgeving rondom Staatssteun.

1.2 Paragraaf Grondbeleid

Het Besluit Begroting en Verantwoording verplicht gemeenten sinds 2004 bij de begroting en het jaarverslag een programmaplan/verantwoording op te stellen met daarin een paragraaf over het grondbeleid. Het college moet jaarlijks in deze paragraaf grondbeleid bij de begroting de beleidsvoornemens voor het komende jaar neerleggen, terwijl bij de jaarrekening verslag wordt gedaan en verantwoording wordt afgelegd over het gevoerde grondbeleid in het verslagjaar.

De verplichte paragraaf grondbeleid moet tenminste bestaan uit: een visie op het grondbeleid in relatie tot de realisatie van de doelstellingen van de programma's die zijn opgenomen in de begroting;

- een aanduiding van de wijze waarop de gemeente het grondbeleid uitvoert;
- een actuele prognose van de te verwachten resultaten van de totale grondexploitatie (programmerings- en monitoringsinstrumentarium);
- een onderbouwing van de geraamde winstneming;
- de beleidsuitgangspunten over de reserves voor grondzaken in relatie tot de risico's van de grondzaken.



Bijlage 4:

Risicobepaling, risicoprofiel en
benodigd weerstandsvermogen

Risicobepaling

De basis voor de bepaling van de risico's is de methode Risman. De financiële impact van de risico's na het nemen van beheersmaatregelen wordt hierbij bepaald door zowel de kans van optreden als de financiële gevolgen in te schatten in bepaalde klassen. Om projecten vergelijkbaar en optelbaar te krijgen is er gekozen voor vaste gevolgklassen in geld. Om de kansen en de gevolgen in te schatten is gekozen voor 11 gevolgklassen in geld en 8 kans klassen.

Alle risico's met een kans van optreden groter dan 70% moeten worden opgenomen in de grondexploitatie berekening (in de tabel rood) en worden dan ook niet meer als risico maar als feit gezien.

Risico's in de hoogste klasse (>2,5 mln) moeten separaat worden onderbouwd, zodat ook voor deze klasse meteen duidelijk wordt hoe hoog het risico wordt ingeschat (bijvoorbeeld 2,6 mln of, 10 mln of 100 mln).

Alle risico's met de kleuren geel en oranje moeten middels het weerstandsvermogen worden afgedekt.

Schema: risicobepaling methode Risman voor projecten en grondexploitaties

		Kansklas	0-10	10-20	20-30	30-40	40-50	50-60	60-70	70-100
		Rekenwaarde	5%	15%	25%	35%	45%	55%	65,00%	nvt
Gevolgklasse	Rekenwaarde									
0-250	125.000		6.250	18.750	31.250	43.750	56.250	68.750	81.250	
250-500	375.000		18.750	56.250	93.750	131.250	168.750	206.250	243.750	
500-750	625.000		31.250	93.750	156.250	218.750	281.250	343.750	406.250	
750-1000	875.000		43.750	131.250	218.750	306.250	393.750	481.250	568.750	
1000-1250	1.125.000		56.250	168.750	281.250	393.750	506.250	618.750	731.250	
1250-1500	1.375.000		68.750	206.250	343.750	481.250	618.750	756.250	893.750	
1500-1750	1.625.000		81.250	243.750	406.250	568.750	731.250	893.750	1.056.250	
1750-2000	1.875.000		93.750	281.250	468.750	656.250	843.750	1.031.250	1.218.750	
2000-2250	2.125.000		106.250	318.750	531.250	743.750	956.250	1.168.750	1.381.250	
2250-2500	2.375.000		118.750	356.250	593.750	831.250	1.068.750	1.306.250	1.543.750	
>2500	nvt									

Berekening totaal risicoprofiel

Op basis van de administratie is gestart met het uitvoeren van risicoanalyses voor de grootste projecten. Uitgangspunt is om de periodieke risicoanalyse te maken voor de grootste en meest actuele projecten. De selectie van de projecten die aan dit criterium voldoen is zowel in samenstelling als in aantal voldoende representatief. Op basis hiervan wordt een gemiddeld risicopercentage berekend. Dit percentage wordt ook toegepast op de overige projecten.

Tot en met 2017 werd een correctiefactor van 25% toegepast op de berekening van de projectrisico's. Inmiddels is er veel ervaring met het ramen van de risico's, zowel van de bruto risico's als de netto risico's na toepassing van beheermaatregelen. Tevens is door de commissie BBV een nieuwe methode van tussentijdse winstneming volgens de 'percentage of completion' methode voorgeschreven waardoor er minder voorzichtig wordt omgegaan met winstneming en het risicoprofiel verhoogd wordt. Daarom wordt inmiddels geen aanvullende correctiefactor meer toegepast op portefeuille niveau.

Vertaling risico's naar benodigd weerstandsvermogen

De risico's worden bepaald middels de beschreven methodiek (zie kleurentabel).

Er zijn twee soorten risico's:

- Risico's met een kans van optreden van meer dan 70%. Deze worden opgenomen in het planresultaat. Indien het planresultaat negatief is, loopt dit mee in de verliesneming en volgt storting in de voorziening tekorten lopende plannen;
- Overige risico's. Hiervoor moet weerstandsvermogen aanwezig zijn. Dit betekent dat de reserve voldoende van omvang moet zijn om deze risico's af te dekken.

Om een juiste en evenwichtige inschatting te maken van de financiële impact van de risico's dienen deze bepaald te worden door de projectleider, de planeconoom en de projectcontroller. Op portefeuille niveau wordt het totaal van de benoemde risico's beoordeeld op consistentie en volledigheid.

Aandachtspunt hierbij is dat er gelet wordt op een realistische planning en een realistisch programma op portefeuilleniveau.

Tot slot dienen de risico's altijd afgezet te worden tegen actuele, vastgestelde berekeningen en aannames van de parameters over kosten- en opbrengstenontwikkeling.

Bijlage 5:

Kostenverhaal bij particuliere grondexploitaties

Wanneer de gemeente kiest voor een faciliterend grondbeleid dan beperkt ze haar rol tot het vaststellen van ruimtelijke plannen en het verhalen van gemaakte kosten voor de ontwikkeling van de locatie. Voor dit kostenverhaal is er een apart instrumentarium. Onder de Wet ruimtelijke ordening is er de Grondexploitatiewet (afdeling 6.4 Wro) die het mogelijk maakt om voor en ná de vaststelling van het bestemmingsplan een overeenkomst te sluiten (privaatrechtelijk) dan wel de kosten te verhalen via het exploitatieplan (publiekrechtelijk). Dit kostenverhaal is ook toepasbaar bij ontwikkelingen waarbij (een gedeelte) van de grond(en) in eigendom is bij derden.

Exploitatieverordening en exploitatieovereenkomst

Voor vigerende bestemmingsplannen (dit zijn bestemmingsplannen waarvan het ontwerp ter visie heeft gelegen vóór 1 juli 2008) waaraan bouwtitels ontleend kunnen worden geldt nog het oude regime. Hier vindt het kostenverhaal plaats via de gemeentelijke exploitatieverordening. Op grond van artikel 42 van de (oude) Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO) waren gemeenten verplicht een dergelijke verordening op te stellen.

Deze verordening geeft de voorwaarden weer waaronder de gemeente medewerking zal verlenen aan de exploitatie van gronden door private partijen en geeft verder regels aan voor de berekening van de exploitatiebijdrage en de wijze van kostenverhaal. De gemeente Tilburg heeft op basis van artikel 42 WRO de “Exploitatieverordening 2001” vastgesteld.

Een exploitatieovereenkomst is een vrijwillige overeenkomst tussen gemeente en private partij waarin afspraken worden gemaakt over werkzaamheden en verdeling van kosten en opbrengsten van een project. Kostenverhaal via een exploitatieovereenkomst was slechts mogelijk indien en voor zover deze overeenkomst was gebaseerd op de door de gemeente vastgestelde exploitatieverordening.

De Wet ruimtelijke ordening en de grondexploitatiewet

Potentiële bouwgronden zijn in veel gevallen verworven door private partijen. Omdat de gemeente minder vaak het grondeigendom heeft is het voor de gemeente steeds moeilijker geworden om - waar dat nodig wordt geacht - regie te houden op de uitvoering van ruimtelijke plannen en te komen tot een rechtvaardig kostenverhaal. Omdat de bestaande wettelijke instrumenten te kort schoten is per 1 juli 2008 de grondexploitatiewet van kracht geworden als onderdeel van de nieuwe Wet ruimtelijke ordening.

Voor wat betreft het kostenverhaal moet onderscheid worden gemaakt in de situatie vóór inwerkingtreding van de Wro en de situatie na inwerkingtreding van de Wro (1 juli 2008).

Voor plannen waarop de Wro van toepassing is zijn er grofweg vier methoden voor het verhalen van kosten die worden gemaakt voor de aanleg van voorzieningen van openbaar nut en daaraan gerelateerde kosten:

1. Via de gronduitgifte
Hierbij is het van belang dat de gemeente over de eigendom van de gronden in het plangebied beschikt. Bij de uitgifte van de gronden worden de gemaakte kosten verdisconteerd in de uitgifteprijs.
2. Via een anterieure overeenkomst
Indien de gemeente niet over de eigendom beschikt kan ze met bouwers/ontwikkelaars die, al dan niet in samenwerking met particulieren, een grondpositie in het gebied hebben ingenomen met het oog op zelfrealisatie, een samenwerkingsovereenkomst proberen te sluiten. Onderdeel van de overeenkomst is de exploitatiebijdrage waarmee de kosten van de gemeente kunnen worden gedekt. De hoogte van de exploitatiebijdrage is het resultaat van onderhandelingen.
3. Via een exploitatieplan
Indien de gemeente niet over alle eigendom beschikt en geen samenwerkingsovereenkomst weet te sluiten met alle grondeigenaren, kan ze het kostenverhaal afdwingen door het vaststellen van een exploitatieplan.
4. Via een posterieure overeenkomst
Dit is een overeenkomst die kan worden gesloten na vaststelling van het exploitatieplan. Het exploitatieplan moet dan in acht worden genomen.

Het exploitatieplan doorloopt dezelfde voorbereidingsprocedure en wordt gelijktijdig vastgesteld en bekendgemaakt met de ruimtelijke maatregel waarop het betrekking heeft. Dit kan een bestemmingsplan of een wijzigingsplan zijn.

Door koppeling van de vaststelling van het exploitatieplan aan de vaststelling van de ruimtelijke maatregel is het vaststellingsmoment van de ruimtelijke maatregel cruciaal. Op dat moment moet gekozen worden: wel of geen exploitatieplan vaststellen. Dit vraagt om een vroege afstemming binnen de verschillende gemeentelijke disciplines: rekenen en tekenen moeten hierbij vroegtijdig gelijk op gaan. Is er namelijk sprake van een financieel tekort op het exploitatieplan en wil de gemeente dit toch realiseren dan dient de gemeente dit tekort bij vaststelling van het bestemmingsplan af te dekken. De raad zal dus moeten beslissen of er wel of geen exploitatieplan wordt vastgesteld. Als het bestemmingsplan eenmaal is vastgesteld, dan is de mogelijkheid tot (afdwingbaar) kostenverhaal niet meer aanwezig.

Het is dus zaak, als de gemeente wil voorkomen dat ze een exploitatieplan moet vaststellen, dat het kostenverhaal anderszins is verzekerd; door verkrijging van alle gronden waarop de ontwikkeling is bedacht of door het sluiten van een overeenkomst over kostenverhaal met alle grondeigenaren, voorafgaand aan de vaststelling van een bestemmingsplan.

Op basis van de Wro is de gemeente verplicht een exploitatieplan op te stellen voor alle plangebieden waar de gemeente een ontwikkeling voorstaat maar niet alle te ontwikkelen gronden zal kunnen of willen verwerven en een anterieure overeenkomst niet haalbaar of gewenst is. In Tilburg is tot op heden één exploitatieplan (Koningsoord) door de raad vastgesteld.

De gemeente Tilburg zet actief in op het afsluiten van anterieure overeenkomsten ten aanzien van kostenverhaal, omdat de gemeente hierdoor aan de voorkant duidelijkheid heeft omtrent de vergoeding van het kostenverhaal. Daarnaast hebben partijen via een anterieure overeenkomst meer contractvrijheid.

Schematisch leidt bovenstaande tot het volgende:

Gemeentelijk grondeigendom		Particulier grondeigendom		
1	Kostenverhaal via de gronduitgifte			
2		Kostenverhaal op basis van een anterieure overeenkomst		
3			Kostenverhaal op basis van een exploitatieplan, verhaal via omgevingsvergunning	
4				Kostenverhaal op basis van een posterieure overeenkomst
Afdwingbaar				

↑ Contracts-vrijheid

↓ Exploitatieplan in acht nemen

- Kostenverhaal is een zogenaamd “tweesporenbeleid”:
- het privaatrechtelijke spoor, kostenverhaal via een anterieure (minnelijke) overeenkomst;
 - het publiekrechtelijke spoor, kostenverhaal op basis van het vastgestelde exploitatieplan via de omgevingsvergunning

Het privaatrechtelijke traject

De wetgever biedt ruimte voor het vrijwillige spoor van kostenverhaal door middel van een privaatrechtelijke overeenkomst tot kostenverhaal. De Grondexploitatiewet legt een heldere basis voor een overeenkomst tussen de gemeente en de grond bezittende marktpartij op punten als exploitatiekosten, kostenverdeling, woningbouwcategorieën (zoals particulier opdrachtgeverschap sociale huur, sociale koopwoningen) en kwaliteitseisen.

Ook afspraken over bijdragen door de marktpartijen aan ruimtelijke ontwikkelingen en bovenplanse verevening zijn toegestaan, maar dienen minnelijk overeen gekomen te worden. De overeenkomst wordt gesloten vóór vaststelling van het bestemmingsplan door de raad en wordt een anterieure overeenkomst genoemd.

Uit het oogpunt van transparantie van grondbeleid moeten de gesloten overeenkomsten worden gepubliceerd in de gemeenteberichten door middel van een zakelijke weergave of beschrijving van de inhoud van de overeenkomst.

Het publiekrechtelijke traject

Als de gemeente niet met alle particuliere eigenaren in een gebied die in het nieuwe bestemmingsplan een bouwplan op hun grond krijgen toebedeeld anterieur een overeenkomst tot kostenverhaal over grondexploitatie heeft kunnen sluiten moet de gemeente publiekrechtelijk kosten verhalen bij partijen met wie de gemeente geen overeenstemming heeft bereikt over het kostenverhaal. Dan is er op basis van de Wro de verplichting om een exploitatieplan vast te stellen. Het vaststellen van een exploitatieplan is dus alleen verplicht wanneer de kosten van de grondexploitatie niet op andere wijze verzekerd zijn en het stellen van (kwaliteits)eisen voor de werken en werkzaamheden (bouwrijp maken, inrichting openbaar gebied, aanleg nutsvoorzieningen e.d.) niet noodzakelijk wordt geacht.

Na opstelling van een exploitatieplan kunnen alsnog overeenkomsten met private partijen worden gesloten, maar deze moeten wat betreft inhoud voldoen aan dat exploitatieplan. Een dergelijke overeenkomst wordt aangeduid als een posterieure overeenkomst. Hier kunnen achteraf geen onderwerpen meer aan worden toegevoegd, dit kan slechts door herziening van het exploitatieplan. Wel kunnen in een posterieure overeenkomst zaken uit het exploitatieplan nader worden uitgewerkt.

Het exploitatieplan

Het exploitatieplan voor een locatie moet samen met het bestemmingsplan of afwijkingsbesluit voor de locatie worden vastgesteld en bekendgemaakt. Ze moeten ook parallel in procedure worden gebracht en als één besluit worden aangemerkt. Iedereen kan tegen een ontwerpexploitatieplan een zienswijze indienen en belanghebbenden kunnen tegen een vastgesteld exploitatieplan beroep instellen. Omdat grondexploitaties dynamisch zijn, moeten deze door de gemeente jaarlijks worden herzien. Alleen bij aanpassingen op ondergeschikte punten is er geen procedure nodig en zijn er geen mogelijkheden tot beroep.

- Het exploitatieplan bestaat uit de volgende verplichte onderdelen:
- een aanduiding van het ruimtelijk besluit (meestal een bestemmingsplan), waarmee het exploitatieplan verbonden is;
 - een toelichting op de functie van het exploitatieplan;
 - een toelichting bij de begrenzing van het exploitatiegebied.

- Naast de verplichte onderdelen kunnen er ook facultatieve onderdelen in het exploitatieplan worden opgenomen:
- een toelichting bij de locatie-eisen;
 - een toelichting bij de regels voor woningbouwcategorieën;
 - een toelichting bij de exploitatieopzet;
 - een toelichting bij de kosten per soort;
 - een toelichting bij de bovenwijkse kosten;
 - een toelichting bij de kosten voor toekomstige ontwikkelingen;
 - een toelichting bij de opbrengstcategorieën en prijzen;
 - een toelichting bij de wijze van toerekening. En
 - indien de exploitatieopzet een tekort vertoont, een omschrijving van de wijze waarop het tekort wordt gedekt.

Bij strijdigheid van een omgevingsvergunningaanvraag met het exploitatieplan moet de omgevingsvergunning worden geweigerd.





DE LEYHOEVE

RESTAURANT - PIZZERIA

CAFÉ - TERRAS - BRASSERIE