

gemeente

HORST
A/D
MAAS

Nota Grondbeleid
Gemeente Horst aan de Maas
2016

Inhoudsopgave

| | |
|---|----|
| Inhoudsopgave | 1 |
| Samenvatting..... | 4 |
| Beleidsuitgangspunten in deze nota | 4 |
| 1. Inleiding | 8 |
| 1.1 Aanleiding en doelstelling | 8 |
| 1.2 Leeswijzer..... | 9 |
| 2. Grondbeleid en bovenliggend beleid | 10 |
| 2.1 Grondbeleid..... | 10 |
| 2.2 Bovenliggend beleid | 10 |
| 2.2.1 Woonvisie/Masterplan Wonen | 10 |
| 2.2.2 Structuurvisie..... | 12 |
| 2.2.3 Accommodatiebeleid | 12 |
| 2.2.4 Omgevingswet | 13 |
| 3. Grondbeleid gemeente Horst aan de Maas..... | 15 |
| 3.1 Actieve basishouding..... | 15 |
| 3.2 Rollen en verantwoordelijkheden bij grondbeleid | 16 |
| 4. Instrumenten grondbeleid | 17 |
| 4.1 Inleiding..... | 17 |
| 4.2 Aankoop van onroerende goederen..... | 17 |
| 4.3 Tijdelijk beheer..... | 18 |
| 4.4 Gronduitgifte | 19 |
| 4.5 Instrumenten bij private ontwikkelingen..... | 20 |
| 4.5.1 Bestemmingsplan | 20 |
| 4.5.2 Kostenverhaal..... | 20 |
| 4.6 Regionale projecten (algemeen)..... | 22 |
| 5. Grondprijnsbeleid..... | 23 |
| 6. Financiën van het grondbeleid | 25 |
| 6.1 Grondexploitaties..... | 25 |
| 6.2 Gedragsregels | 28 |
| 6.3 Winstneming..... | 28 |
| 6.4 Het afdekken van verliezen..... | 29 |
| 6.5 Vennootschapsbelasting (VPB) grondbedrijf..... | 30 |
| 6.6 Reserves in relatie tot het grondbeleid..... | 31 |
| 7. Risicomanagement | 32 |
| BIJLAGEN | 33 |
| Bijlage 1: Basisvormen van grondbeleid | 34 |
| Actief grondbeleid | 34 |
| Faciliterend grondbeleid..... | 34 |
| Publiek–Private Samenwerking (PPS) | 35 |
| Bijlage 2: Verwerving | 38 |
| Minnelijke verwerving | 38 |
| Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg) | 38 |
| Onteigening, Onteigeningswet..... | 39 |
| Bijlage 3: Strategisch verwerven & ontwikkelen | 41 |
| Bijlage 4: Methoden berekening grondprijzen | 45 |

| | |
|---|----|
| Bijlage 5: Wet- en regelgeving | 47 |
| Grondexploitiewet | 47 |
| Bijlage 6: Overzicht reserves | 50 |
| a. Algemene reserve bouwgrondexploitatie (ARGE) | 50 |
| b. Stimuleringsmaatregelen (koop)woningmarkt | 50 |
| c. Reserve strategische aan- en verkopen (RSAV) | 51 |
| d. Reserve bovenwijkse voorzieningen | 52 |
| e. Reserve parkeren Horst en Sevenum-centrum | 52 |

Samenvatting

Deze nota is de Nota Grondbeleid 2016 van de gemeente Horst aan de Maas. Deze nota vervangt de Nota Grondbeleid 2011. In de Nota Grondbeleid 2011 koos de gemeente Horst aan de Maas voor een *actief grondbeleid*. Dit hield in dat zij, met als doel maximale regie op ruimtelijke ontwikkelingen binnen de gemeente, gronden zoveel mogelijk in eigendom verkreeg om deze te kunnen invullen naar eigen wens. Deze aanpak heeft geleid tot de huidige, gezonde projectenportefeuille.

De grond- en vastgoedmarkt, die in 2011 al sterk in ontwikkeling was, is in de daaropvolgende jaren verder veranderd. De vraag naar woningen is langdurig op een laag peil gebleven. Mede als gevolg van de marktsituatie is de bestaande planvoorraad aan te bouwen woningen in de gemeentelijke grondexploitaties al voldoende om de toekomstige vraag voor 95% te vullen tot 2030.

Deze gewijzigde marktcontext leidt tot een nieuwe kijk op het gemeentelijk grondbeleid en daarmee tot aanpassing van de uitgangspunten uit de Nota Grondbeleid 2011.

Het roer gaat echter niet volledig om. De gemeente blijft actief in het aanpakken van projecten en oplossen van maatschappelijke vraagstukken, maar zal selectief zijn in het aankopen van gronden en gebouwen. Het nieuwe motto van het grondbeleid 2016 is daarom een '*actieve basishouding*'. Dit motto staat enerzijds voor de actieve houding van de gemeente en anderzijds voor de terughoudendheid in het aankopen van gronden en panden.

Aan het grondbeleid liggen ruimtelijke en sectorale doelstellingen ten grondslag, bijvoorbeeld op het vlak van volkshuisvesting, economisch beleid, ruimtelijke inrichting, milieu en recreatie en toerisme.

Zó sturen we met het grondbeleid op een passende woningvoorraad op de korte en lange termijn (voortvloeiend uit het Masterplan Wonen). De structuurvisie geeft richting aan de ruimtelijke inrichting binnen de gemeente. Daarnaast biedt het ons mogelijkheden voor een optimaal verhaal van gemeentelijke kosten bij private initiatieven.

Bij nieuwe ontwikkelingen houden we zoveel mogelijk rekening met bestaande accommodaties (accommodatiebeleid), bijvoorbeeld door deze accommodaties te clusteren, af te stoten of uit te breiden.

Naast een gewijzigde context in de markt hebben we ook te maken met nieuwe (sommige nog op stapel staande) wet- en regelgeving. Zo moeten gemeenten Vennootschapsbelasting gaan betalen, dat voor de grondexploitaties nogal wat voeten in de aarde heeft. Daarnaast zijn er nieuwe regels vanuit het Besluit Begroting en Verantwoording, die ook consequenties hebben voor de resultaten van de grondexploitaties en de manier waarop we met onze grondexploitaties omgaan.

Onderstaand is in een overzicht weergegeven welke beleidsuitgangspunten zijn opgenomen in de nota.

Beleidsuitgangspunten in deze nota

Met het vaststellen van de Nota Grondbeleid 2016 heeft de gemeenteraad de volgende beleidsuitgangspunten voor haar grondbeleid vastgesteld. Dit is de opsomming van de beleidsuitgangspunten in de nota, deze zijn eveneens opgenomen in de betreffende hoofdstukken (paginanummers verwijzen naar de hoofdtekst):

Hoofdstuk 2: Grondbeleid en bovenliggend beleid

Woonvisie/Masterplan Wonen (p.9)

Bij het plannen, uitvoeren en faciliteren van woningbouwprojecten houden we rekening met de doelstellingen in het Masterplan Wonen. De gemeente stuurt op een passende woningvoorraad op de korte en lange termijn. Hierbij vindt overleg plaats met private partijen, wanneer zij met ontwikkelplannen komen.

Structuurvisie (p.10)

Voor zover de structuurvisie mogelijkheden biedt en als wettelijk kader dient voor kostenverhaal, maken we daar in ons grondbeleid gebruik van.

Accommodatiebeleid (p.11)

Vóórdat gronden worden verworven voor nieuwe projecten, wordt rekening gehouden met de bestaande accommodaties en toekomstige plannen (bijvoorbeeld clusteren, afstoten of uitbreiden van accommodaties). De potentie van eventuele vrijkomende locaties moet worden meegenomen in een integrale projectafweging. Daarmee beogen we efficiënt om te gaan met beschikbare grond en geen dubbele kosten te maken voor afschrijven van bestaande accommodaties, terwijl elders grond wordt aangekocht.

Hoofdstuk 3: Grondbeleid

Grondbeleid Gemeente Horst aan de Maas (p.13)

De gemeente verkiest gezien haar uitgangspunten voor nieuwe ontwikkelingen een 'actieve basishouding'. Afhankelijk van de grondposities en het belang van regie kan gekozen worden voor een meer of minder actieve rol. Daarbij houdt de gemeente ook het overzicht van de totale ontwikkelopgave (vraag en aanbod) per kern en gemeentebreed. Private initiatieven worden ook getoetst aan deze totale opgave, om te voorkomen dat plannen elkaar teveel overlappen in bouwprogramma en uitgifteperiode.

Hoofdstuk 4: Instrumenten grondbeleid

De aankoop van onroerend goed (p.16)

- Gemeente koopt panden of gronden aan, wanneer dit nodig is voor het realiseren van haar doelstellingen.
- Gemeente koopt in principe tegen een reële marktwaarde aan, waarbij vergelijkbare transacties zoveel mogelijk als basis kunnen dienen.
- Indien onvoldoende marktinformatie beschikbaar is, wordt het vastgoed vooraf onafhankelijk getaxeerd.
- Streven is om maximaal tegen de getaxeerde waarde aan te kopen.
- Indien op basis van (voorgenomen) onteigening wordt verworven, geldt de onteigeningswaarde als maximum prijs.
- De gemeente zal benodigde gronden of panden in 1e instantie pogen aan te kopen op minnelijke basis.
- Als aankoop vanuit maatschappelijk belang noodzakelijk is en minnelijke aankoop geen mogelijkheid blijkt te zijn, zal zij al naar gelang de noodzaak de instrumenten Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg) en Onteigening toepassen.
- Voor zover instrumenten parallel aan elkaar gebruikt kunnen worden, bijvoorbeeld Wvg naast de poging tot aankoop op minnelijk basis, zal van situatie tot situatie de mogelijkheden en noodzaak van inzet van het betreffende instrument worden ingeschat.

Tijdelijk beheer (p.17):

Het tijdelijk beheer van onroerende zaken die voor herontwikkeling in aanmerking komen vindt plaats tegen optimale (onderhouds-)kosten en opbrengsten. Voor verworven bestaand vastgoed dat in dezelfde staat verkocht zal worden, geldt dat adequaat onderhoud de kwaliteit en de waarde van de opstal beschermt.

Gronduitgifte: (p.17)

- Bij de uitgifte van bouwgrond wordt in beginsel uitgegaan van verkoop in volle eigendom
- Daarbij worden de "algemene verkoopvoorwaarden" van toepassing verklaard.
- Indien wenselijk kunnen naast deze algemene voorwaarden bijzondere voorwaarden worden opgelegd voor het bereiken van gewenste doelstellingen (bijvoorbeeld op het gebied van kwaliteit of duurzaamheid) van een ontwikkeling.
- Tijdelijke grondverhuur van de grond is alleen van toepassing bij plaatsing van tijdelijke functies.
- Bij tijdelijke grondverhuur wordt ingezet op kostendekkende huur plus een onderbouwde risico-opslag. De risico's van latere uitgifte en/of verdringing van de gemeentelijke grondexploitaties kunnen daarmee worden beperkt.

Kostenverhaal van gemeentelijke investeringen op private initiatiefnemers: (p. 19 en 20)

- In plannen met volledig gemeentelijk grondeigendom is kostenverhaal verzekerd via de gronduitgifteprijs.
- Bij privaat eigendom in een plan streeft de gemeente ernaar de kosten voor de aanleg van openbare voorzieningen op basis van vrijwilligheid te verhalen op een exploitant via het sluiten van een anterieure exploitatieovereenkomst.
- Pas wanneer anterieure overeenstemming niet haalbaar lijkt, wordt een exploitatieplan (in de zin van de Wro) opgesteld en wordt het kostenverhaal via publiekrechtelijke weg verzekerd.
- De gemeente verhaalt de kosten voor bovenwijkse voorzieningen en ruimtelijke ontwikkeling op initiatiefnemers binnen de gestelde kaders en mogelijkheden uit de Wro Een bestemmingsplanwijziging wordt pas doorgevoerd wanneer de anterieure overeenkomst(en) zijn gesloten.
- De gemeente verhaalt bij private initiatieven de kosten van planschade op de ontwikkelende particulieren en projectontwikkelaars, middels het sluiten van een planschadeovereenkomst.

Hoofdstuk 5: Grondprijnsbeleid

1. Grondprijzen: (p. 21 en 22)

- Uitgangspunt bij de bepaling van de grondprijzen is de marktwaarde (waarde in het economisch verkeer)
- Streven is een stabiele grondprijsontwikkeling voor wonen en bedrijvigheid, al of niet met een indexering. Zonder duidelijke noodzaak worden grote schommelingen niet voorgestaan.
- Naast het grondprijnsbeleid kunnen specifieke doelgroepen worden bereikt met stimuleringsmaatregelen die een minder blijvend karakter kunnen hebben.
- Jaarlijks worden in de Nota Grondprijzen de grondprijzen en indexaties voor verschillende functies vastgelegd door de Raad. Prijzen worden aangepast aan de verwachte marktontwikkelingen voor de komende periode.
- Indien de grondprijzen niet expliciet worden aangepast, blijft de laatst vastgestelde Nota Grondprijzen van kracht.
- Het college van Burgemeester en Wethouders is door de Gemeenteraad gemachtigd om in bijzondere gevallen van dit beleidsuitgangspunt af te wijken.
- Voor projecten waarvan de marktwaarde van de grond sterk locatie- of functieafhankelijk is, zullen de grondprijzen worden door middel van maatwerk worden vastgesteld. Dat kan op basis van residuele berekeningen, taxaties en/of de comparatieve methode.

Hoofdstuk 6: Financiën van het grondbeleid

Financiën: (p. 24 - 29)

- De inbreng van gronden in een grondexploitatie vindt als volgt plaats:
 - a. Gronden die zijn aangekocht met dekking uit de reserve strategische aan- en verkopen (RSAV) worden ingebracht tegen de verwervingskosten. Bij inbreng vloeien de verwervingskosten terug in de RSAV. Over de periode dat de verwervingskosten zijn voorgefinancierd uit de RSAV vindt bij de inbreng geen rentetoe rekening plaats.
 - b. Als gronden worden aangekocht ten behoeve van een reeds aanwezige grondexploitatie worden de verwervingskosten rechtstreeks opgenomen in de betreffende exploitatie.
 - c. De inbrengwaarde van gronden vanuit de algemene dienst die in de (gemeentelijke) grondexploitatie worden ingebracht, worden tegen boekwaarde ingebracht.
- Winstneming in de grondexploitaties vindt als volgt plaats:
 - a. Tussentijdse winst wordt alleen genomen als duidelijk is dat de te nemen winst, rekening houdend met de nog op de exploitatie rustende verplichtingen, risico's en opbrengsten, ook daadwerkelijk is gerealiseerd.
 - b. Na volledige afronding en afsluiting van het plan.
 - c. Gerealiseerde winst wordt toegevoegd aan de algemene reserve (bouw)grondexploitatie (ARGE).
- Als er bij een grondexploitatie sprake is van een verwacht verlies wordt dit in het jaar van constatering meteen genomen en afgeboekt ten laste van de algemene reserve grondexploitatie (ARGE).
- Deze (niet-herstelbare) afboeking maakt vervolgens onderdeel uit van de betreffende grondexploitatie. Na afronding van het complex wordt het exploitatieresultaat afgewikkeld met de algemene reserve grondexploitatie.

- Gestreefd wordt naar een efficiënte verrekening van fiscale winsten en verliezen in het grondbedrijf en de rest van de organisatie, zodanig dat geen onnodige belastingdruk ontstaat. Dit alles uiteraard binnen de kaders die de wetgever daarvoor biedt.

Reserves (bijlage 6, p. 47-50)

- De algemene reserve bouwgrondexploitatie (ARGE):
 - a. Is bedoeld voor het opvangen van onvoorziene tegenvallers in huidige en toekomstige grondexploitaties
 - b. Dient voor de verrekening van de gerealiseerde exploitatieresultaten (positief of negatief) van de grondexploitaties.
 - c. Bedraagt minimaal € 1.700.000,-. Als de reserve beneden dit minimum komt, vindt aanvulling plaats ten laste van de algemene reserve, vrij aanwendbaar
 - d. Bedraagt maximaal € 2.700.000,-. Als de reserve boven dit maximum komt, wordt het meerdere toegevoegd aan de algemene reserve, vrij aanwendbaar
- De reserve strategische aan- en verkopen (RSAV) in stand te houden, binnen de kaders zoals in de bijlage beschreven (p.50).
- Het beleid rondom de bijdrage aan de reserve bovenwijkse voorzieningen wordt opgenomen in een afzonderlijke nota bovenwijkse voorzieningen met als doel de transparantie te vergroten. Hierdoor weet een ieder van wie een bijdrage aan de reserve bovenwijkse voorzieningen wordt verwacht, waarvoor hij de bijdrage betaalt en hoe hoog deze bijdrage is.
- Elke 'vastgoedontwikkeling' in Horst-centrum die, op basis van de geldende parkeernormen, niet op eigen terrein voor voldoende parkeerplaatsen kan zorgen, betaalt per parkeerplaats een bijdrage aan het parkeerfonds. De gemeente zet dit fonds in om de parkeercapaciteit in Horst-centrum uit te breiden.

Hoofdstuk 7: Risicomanagement

Rapportage in het kader van risicomanagement en informatievoorziening naar de raad (p.30)

- In het kader van risicobeheersing wordt iedere grondexploitatie eens per jaar (via een projectenrapportage bij de jaarrekening) geactualiseerd door een nieuwe inschatting te maken van de kosten van nog te verrichten werkzaamheden en de nog te realiseren opbrengsten.
- Daarnaast wordt elk jaar circa 1/3 deel van alle grondexploitaties grondig herzien (najaar). Hierbij is ruimte om grotere koerswijzigingen in planning, programma of andere aspecten uit te werken. Op die manier wordt elke grondexploitatie minimaal eens per 3 jaar grondig herzien..

1. Inleiding

1.1 Aanleiding en doelstelling

Het grondbeleid van de gemeente Horst aan de Maas kende de afgelopen vijf jaar zijn beleidsmatige grondslag in de Nota Grondbeleid 2011. In de Nota Grondbeleid 2011 is maximale sturing door de gemeente op haar ruimtelijke doelstellingen het uitgangspunt door het voeren van een *actief* grondbeleid. Dit houdt in dat de gemeente zelf bij voorkeur grond aankocht en ontwikkelde tot bouwlocaties.

De grondmarkt is de afgelopen jaren sterk veranderd. De jaren van economische crisis vragen een andere benadering van ruimtelijke vraagstukken door zowel marktpartijen als overheid.

Strategische aankopen door de gemeente voor het realiseren van volkshuisvestelijke doeleinden zullen niet vaak meer nodig zijn. De huidige planvoorraad (1295 woningen tot 2030) is voor ca. 95% afdoende om de behoefteprognoses van E'til in te vullen. Nieuwe projecten kunnen naar behoefte ontwikkeld worden.

Marktpartijen zijn ook terughoudender in het innemen van grondposities. Toekomstige ontwikkelopgaven zijn kleinschaliger (meer in bestaand stedelijk gebied). De noodzaak om als gemeente zelf gronden te verwerven is daarmee afgenomen.

De gemeente heeft goede ervaringen opgedaan met een actieve initiërende en regisserende rol in projecten. Rekening houdend met de veranderde marktomstandigheden en de nieuwe rollen van de verschillende partijen, is de gemeente Horst aan de Maas voornemens haar ruimtelijke doelstellingen nog steeds te realiseren vanuit een 'actieve basishouding'. Dat wil zeggen dat we bestaande locaties invullen, daarbij actief plannen initiëren en/of samenwerking zoeken met andere partijen. Het strategisch aankopen van grond zal daarbij slechts beperkt nodig zijn. Daarbij wordt gezocht naar synergie bij het oplossen van uiteenlopende problemen, zoals (toekomstige) leegstand in gemeentelijke of private accommodaties, vraag naar passende zorg, levensloopbestendig wonen, het opvangen van immigratie of oplossen van parkeerproblemen.

De opgedane ervaring met actief grondbeleid wordt ook in de toekomst ingezet om (waar nodig) bestaande projecten bij te sturen en/of nieuwe (inbreidings-)projecten aan te pakken.



1.2 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt het gemeentelijke grondbeleid gedefinieerd en worden de belangrijkste doelstellingen uit bovenliggend beleid aangehaald. Ook wordt hier aangegeven op welke manier het grondbeleid bijdraagt aan de realisatie van deze doelstellingen. Grondbeleid is immers geen doel op zich, maar een instrument om de gemeentelijke beleidsdoelen te realiseren.

In hoofdstuk 3 wordt de actieve basishouding van de gemeente Horst aan de Maas toegelicht en worden de rollen en verantwoordelijkheden van de raad, bestuur en ambtelijke organisatie uitgewerkt.

Hoofdstuk 4 geeft vervolgens de instrumenten van het grondbeleid: hoe gaat de gemeente om met aankoop en beheer van onroerende goederen en gronduitgifte? En welke instrumenten staan tot onze beschikking bij private ontwikkelingen en hoe zetten we die in?

In hoofdstuk 5 wordt het grondprijnsbeleid besproken, waarna in hoofdstuk 6 wordt ingegaan op de financiën van het grondbeleid. Hierin worden de beleidskaders gegeven voor het opstellen van grondexploitaties, financiële gedragsregels, hoe om te gaan met winsten en verliezen, vennootschapsbelasting en reserves met een relatie tot het grondbeleid.

Hoofdstuk 7 beschrijft ten slotte het risicomanagement van het grondbeleid.

2. Grondbeleid en bovenliggend beleid

2.1 Grondbeleid

Grondbeleid wordt gedefinieerd als: “het beleid dat zich richt op een efficiënt en rechtvaardig verloop van activiteiten op de grondmarkt met het oog op het realiseren van doelstellingen als bevordering van het maatschappelijk gewenst ruimtegebruik, het bevorderen van een rechtvaardige verdeling van kosten en opbrengsten bij locatieontwikkeling en het verhogen van de kwaliteit van het ruimtegebruik en de marktwerking op de grondmarkt”.

Het gemeentelijk grondbeleid heeft tot doel de bestuurlijk en maatschappelijk gewenste ruimtelijke ontwikkelingen van de gemeente Horst aan de Maas mogelijk te maken c.q. te faciliteren. Hiervoor koopt de gemeente onroerende zaken aan (of heeft in het verleden aangekocht), maakt grond bouw- en woonrijp en geeft gronden uit. Daarnaast verlenen we medewerking aan de ontwikkeling van plannen door derden (private partijen, ontwikkelaars, bedrijven en instellingen).

De gemeente heeft grond nodig om openbare voorzieningen en publieke diensten te realiseren en om aan de vraag naar (bouw)grond te voldoen. Maar een gemeente kan met grondeigendom en andere instrumenten uit het grondbeleid ook processen initiëren en stimuleren en de gewenste ruimtelijke ontwikkeling en inrichting regisseren.

2.2 Bovenliggend beleid

Grondbeleid is geen doel op zich, het is een middel om andere gemeentelijke beleidsdoelstellingen te realiseren. Aan het grondbeleid liggen ruimtelijke en sectorale doelstellingen ten grondslag, bijvoorbeeld op het vlak van volkshuisvesting, economisch beleid, ruimtelijke inrichting, milieu en recreatie en toerisme. In de volgende paragrafen wordt het bovenliggend beleid geschetst.

2.2.1 Woonvisie/Masterplan Wonen

De regionale structuurvisie Wonen Noord-Limburg is een uitwerking van het POL 2014. Daaruit volgt de lokale woonvisie van de gemeente Horst aan de Maas, die is verwoord in het Masterplan Wonen (juni 2016). Daarin worden de trends en ontwikkelingen beschreven in vraag en aanbod van woningen. Demografische ontwikkelingen, zoals vergrijzing, verdunning en immigratie zijn mede bepalend voor de vraag naar woningen en woningtypen in aantal en kwaliteit.

De gemeente streeft naar een kwalitatief woningaanbod met een passende differentiatie naar doelgroepen.

Deze beleidsopgaven voor Horst aan de Maas zijn als volgt:

1. een nieuwbouwprogramma met toekomstwaarde
2. een sluitend netwerk van wonen, zorg en welzijn
3. aantrekkelijk houden van de bestaande woningvoorraad en dorpen door verduurzaming in brede zin.

De beleidsopgaven resulteren in de volgende speerpunten in het masterplan Wonen (2016-2021):

- Streven naar een kwalitatief gedifferentieerd woningaanbod, dat aansluit op de vraag van onze huidige en toekomstige inwoners. Een gedifferentieerd woningaanbod biedt de mogelijkheid om een gewenste wooncarrière te maken binnen de gemeente (doorstroming) en draagt bij aan een evenwichtige bevolkingsopbouw.
- Ter bevordering van een evenwichtige bevolkingsopbouw besteden we in ons programma wonen extra aandacht aan woningen (huur en koop) voor jongeren, starters en senioren.
- Voor senioren is het van belang dat de woning zorggeschikt is en zij daar kunnen blijven wonen ook als ze zorg behoeven.

- In de bestaande particuliere woningvoorraad kan nog een flinke slag gemaakt worden op het gebied van duurzaamheid en het toekomstbestendig maken. Met name woningen uit de periode 1950-1985 vragen om (energetische) verduurzaming om deze toekomstbestendig en courant te houden
- Realiseren van de nieuwbouw hoofdzakelijk binnen de bestaande bebouwing en in vrijkomend vastgoed in de woonkernen om de groene en landelijke omgeving tussen de woonkernen te behouden.
- Het stimuleren van de starters naar de bestaande voorraad, de realisatie van tijdelijke huurwoningen en de bewustwording van langer zelfstandig wonen.



Partijen die op lange termijn belang en verantwoordelijkheid hebben voor de woningvoorraad zijn de gemeente en woningcorporaties. Problemen die kunnen ontstaan door een te eenzijdig woningaanbod, mismatch van vraag en aanbod, of gebrek aan kwaliteit in de bestaande woningen (denk aan levensloopbestendigheid) worden meestal niet door de markt opgelost. Het herstructureren van complete woonwijken is een dure aangelegenheid, omdat de kosten van verwerving en slopen veel hoger zijn dan bij ontwikkeling 'in de wei'. Daarom is het verstandig om van tevoren al na te denken over de toekomstbestendigheid van nieuwe projecten. Het Masterplan Wonen is opgesteld om die toekomstvisie vast te leggen.

De trends en ontwikkelingen die we zien, zijn aanleiding om aan het stuur te blijven, en de hoofdrichting van de woningbouwontwikkeling (mede) te bepalen. Dit neemt niet weg dat goede marktinitiatieven, die deze lijn versterken, op hun kwaliteit zullen worden beoordeeld.

Relaties met grondbeleid

Grondbezit is een ondersteunende factor in het behalen van de doelstellingen van het Masterplan Wonen. Immers, als de gemeente zelf een project uitvoert vanuit grondeigendom, heeft ze daar de meeste sturing op. Zo kan het bouwprogramma (aantal en type woningen) uitvoering geven aan de doelstellingen. Private ontwikkelaars hebben na de verkoop van het gerealiseerd vastgoed geen binding meer met de locatie, maar in een nieuwbouwwijk kunnen na verloop van tijd toch problemen ontstaan, dan zijn alleen de lokale partijen nog in beeld. Daarom is het voor de gemeente zinvol om in de eigen projecten aandacht te hebben voor het grotere geheel, zoals hierboven benoemd.

Ook als de gemeente de grond niet in bezit heeft, zijn er wel mogelijkheden om mee te denken. Door het al of niet faciliteren van specifieke projecten, of door in gesprek te gaan met private partijen over de uitdagingen voor de toekomst kan in faciliterend grondbeleid worden bijgestuurd. Zo kunnen ook marktpartijen worden aangespoord om producten te ontwikkelen die oplossingen bieden voor die langere termijn. Daarmee beogen we een duurzaam passende woningvoorraad in de gemeente.

Beleidsuitgangspunt:

Bij het plannen, uitvoeren en faciliteren van woningbouwprojecten houden we rekening met de doelstellingen in het Masterplan Wonen. De gemeente stuurt op een passende woningvoorraad op de korte en lange termijn. Hierbij vindt overleg plaats met private partijen, wanneer zij met ontwikkelplannen komen.

2.2.2 Structuurvisie

De Wro verplicht alle overheidsinstanties tot het opstellen van één of meerdere structuurvisies voor haar hele grondgebied. De structuurvisie geeft richting aan de gewenste ruimtelijke inrichting van een gebied waardoor voor een ieder in algemene zin duidelijk is of bepaalde initiatieven daarbinnen passen. Voor andere overheden kan de structuurvisie duidelijk maken hoe de gemeente het beleid van Rijk en provincie uitwerkt op gemeentelijk schaalniveau. Voor het gemeentelijk bestuur is de structuurvisie een belangrijk kader voor de afweging van concrete ruimtelijke beslissingen en voor de inzet daartoe van bestuurlijke uitvoeringsinstrumenten, zoals het vaststellen van bestemmingsplannen, het nemen van projectbesluiten, het beschikbaar stellen van financiële middelen en het sluiten van bestuursovereenkomsten.

Inbreiding boven uitbreiding

In de gemeentelijke structuurvisie (2013) staat het volgende uitgangspunt: Projectmatige woningbouw kan enkel aansluitend aan of binnen de contour worden gebouwd, waarbij de voorkeur uitgaat naar inbreidingslocaties en hergebruik van bestaande locaties (ladder van duurzame verstedelijking). Bij het ontwikkelen van nieuwe locaties is het van belang om ook (toekomstige) probleempunten in de dorpskernen mee te nemen, voordat er nieuwe locaties aan de randen van de dorpen worden aangekocht en ontwikkeld. De ontwikkelpotentie (opbrengsten) kan helpen om hoge(re) kosten van herontwikkeling en transformatie gedeeltelijk te dekken. Als alle ontwikkelcapaciteit (meestal woningbouw) al in een uitleglocatie wordt opgebruikt, blijven in de kernen alleen de kosten over. Om kwaliteit in de kernen op peil te houden is dit uitgangspunt voor de toekomst opgesteld.

Relatie met grondbeleid

De structuurvisie kan een grondslag zijn voor het vestigen van een voorkeursrecht op grond van de Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg, zie paragraaf 3.2). Een structuurvisie geeft de gemeente ook bevoegdheden op grond van de grondexploitatiewet met betrekking tot de verevening van bovenplanse kosten en het vragen van een bijdrage ruimtelijke ontwikkelingen. In een overeenkomst over grondexploitatie kunnen alleen bepalingen worden opgenomen over financiële bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen als daarvoor een basis ligt in een vastgestelde structuurvisie. Er wordt dan een verplichte fondsbijdrage ten laste gelegd aan een project in het kader van het gemeentelijk kwaliteitsmenu (GKM). Dit is de gemeentelijke uitwerking van het Limburgs Kwaliteitsmenu (LKM). Uit de structuurvisie moet wel duidelijk blijken op welke wijze de gelden uit het fonds kunnen worden aangewend ten behoeve van andere locaties, waarbij de ruimtelijke en/of functionele relatie tussen beide exploitatiegebieden te herleiden moet zijn uit de structuurvisie.

Beleidsuitgangspunt:

Voor zover de structuurvisie mogelijkheden biedt en als wettelijk kader dient voor kostenverhaal, maken we daar in ons grondbeleid gebruik van.

2.2.3 Accommodatiebeleid

Gezien de relatie tussen het accommodatiebeleid, als belangrijk speerpunt van beleid van de gemeente, en het grondbeleid, is het belangrijk om daarin rekening te houden met visie op de gemeentelijke accommodaties. Binnen de gemeente zijn circa 150 accommodaties (en/of de grond onder de accommodatie) in eigendom van de gemeente of bij welke de gemeente een financiële bijdrage levert aan de exploitatie en/of het onderhoud.

De gevolgen van vergrijzing en ontgroening en toekomstige krimp, en individualisering van de samenleving leiden veelal tot dalende ledenaantallen bij verenigingen. Dat heeft gevolgen voor de bezetting van gemeentelijke accommodaties, zoals verenigingsgebouwen, basisscholen en sportvelden en -zalen.



Redenen om accommodaties aan te pakken zijn, naast onderbezetting, leegstand of technische veroudering. Die aanpak kan bestaan uit (een combinatie van) de volgende opties:

- Clusteren van accommodaties op één locatie, met overblijvende locaties;
- Renoveren, verbouwen of transformeren van accommodaties, eventueel met overblijvende delen;
- Verkopen overblijvende locatie in huidige staat aan derden voor nieuwe functie.
- Verhuur of verkoop van overcapaciteit in gebouwen voor andere functies;
- Sloop en nieuwbouw van accommodaties op dezelfde plek;
- Sloop en herontwikkeling van overblijvende locaties (grond of gebouw) naar nieuwe functies;

Bij het clusteren van activiteiten in één accommodatie blijven meestal ook oude locaties over. Vooral als deze centraal in de kern liggen, heeft het invullen van die oude locaties met een nieuwe functie hoge prioriteit.

De afwegingen ten aanzien van de verkoop van gemeentelijke locaties maken onderdeel uit van het gemeentelijk accommodatiebeleid.



Beleidsregel:

Vóórdat gronden worden verworven voor nieuwe projecten, wordt rekening gehouden met de bestaande accommodaties en toekomstige plannen (bijvoorbeeld clusteren, afstoten of uitbreiden van accommodaties). De potentie van eventuele vrijkomende locaties moet worden meegenomen in een integrale projectafweging. Daarmee beogen we efficiënt om te gaan met beschikbare grond en geen dubbele kosten te maken voor afschrijven van bestaande accommodaties, terwijl elders grond wordt aangekocht.

Naast gemeentelijk beleid dat een duidelijke relatie heeft met het grondbeleid, hebben wij rekening te houden met de nationale wetgeving c.q. de Omgevingswet.

2.2.4 Omgevingswet

Het Rijk is bezig met de invoering van de Omgevingswet, gepland in 2019. De verschillende instrumenten van het grondbeleid (onteigening, voorkeursrecht en herverkaveling in het landelijk gebied) zijn nu nog geregeld in verschillende wettelijke regimes: de Onteigeningswet, de Wet voorkeursrecht gemeenten, de Wet inrichting landelijk gebied en de Wet ruimtelijke ordening. Met de Aanvullingswet worden deze instrumenten samengebracht in de Omgevingswet. In de Aanvullingswet wordt ook de nieuwe regeling voor vrijwillige ste-

delijke herverkaveling uitgewerkt. Het kabinet streeft ernaar om de Aanvullingswet gelijktijdig met de Omgevingswet in 2018 in werking te laten treden, waarbij de Aanvullingswet opgaat in de Omgevingswet. Ook onder de Omgevingswet blijft onteigening onverminderd een uitzondering. Onteigening kan alleen worden ingezet als dat in het algemeen belang is en het noodzakelijk en urgent is. Onveranderd blijft ook dat de betrokken overheid eerst moet proberen het onroerend goed minnelijk te verkrijgen, voordat tot onteigening kan worden overgegaan.

Kostenverhaal

Kostenverhaal (paragraaf 3.5) gaat over het verhalen van gemeentelijke kosten op private initiatiefnemers. De regelingen voor 'bovenwijkse voorzieningen', 'bovenplanse verevening' en voor de 'bijdrage ruimtelijke ontwikkeling' zullen in de nieuwe Omgevingswet gebundeld worden in één regeling. Wat dit zal betekenen voor het Gemeentelijk Kwaliteitsmenu en de Nota Bovenwijkse Voorzieningen zal zich in 2016 en 2017 verder uitkristalliseren. Als gemeente zullen we hierop inspelen door zo nodig het gemeentelijk instrumentarium voor kostenverhaal aan te passen aan de Omgevingswet.

3. Grondbeleid gemeente Horst aan de Maas

3.1 Actieve basishouding

Grofweg kunnen drie basisvormen van grondbeleid worden onderscheiden:

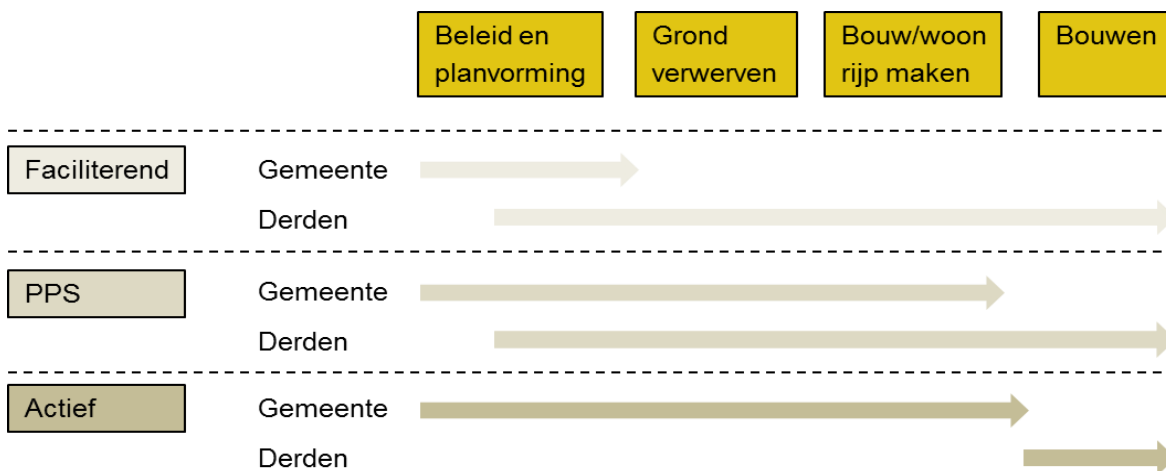
- 1 Actief grondbeleid:
Actief verwerven en ontwikkelen van gronden voor nieuwe functies.
- 2 Passief/faciliterend grondbeleid:
Afwachtende houding, vervullen van publieke taak bij private ontwikkeling.
- 3 Publiek-private samenwerking:
Gezamenlijke ontwikkeling met publieke en private partijen.

Het gaat hier om basisvormen waarop vele variaties en tussenvormen mogelijk zijn. Een uitgebreidere toelichting op de hoofdvormen van grondbeleid is opgenomen in Bijlage 1.

De belangrijkste onderscheidende kenmerken van deze vormen van grondbeleid (en al hun tussenvarianten) zijn achtereenvolgens:

- De mate waarin de gemeente de regie voert c.q. kan voeren bij locatieontwikkelingen
- De mate waarin de gemeente risicodragend optreedt
- Of de gemeente (al dan niet in een juridische entiteit) in samenwerking met private partijen overgaat tot exploitatie van grond.

Schematisch zijn de rollen van de gemeente versus andere partijen bij de hoofdvormen van grondbeleid voor verschillen fasen in het ontwikkelproces in onderstaande figuur schematisch weergegeven



Met de vaststelling van de Nota Grondbeleid 2011 was het gemeentelijk grondbeleid een actief grondbeleid. In de afgelopen 5 jaren is de woningmarkt ingestort en weer langzaam aan het herstellen. Daaruit blijkt wel dat de risico's van actief grondbeleid door de omvangrijke grondportefeuilles reëel zijn. Faciliterend grondbeleid kan ook een goede weg zijn om de gemeentelijke risico's te beperken. Daarentegen is gebleken dat in de projecten binnen de gemeente Horst aan de Maas, met voldoende kwaliteit (beeldkwaliteit, ruimtelijke kwaliteit, goede ligging) ook in de crisisjaren na 2008 nog voldoende woningen werden verkocht.

Nieuwe projecten

De gemeente Horst aan de Maas wil graag de regie houden op ruimtelijke ontwikkelingen en hier sturing aan kunnen geven. Uitgangspunten als 'inbreiding boven uitbreiding' en 'nieuwe activiteiten zoveel mogelijk in-richten binnen bestaande accommodaties', vragen om een actieve rol van de gemeente. Niet (altijd) actief in de klassieke vorm zoals voorheen. Ook wanneer de gemeente niet zelf de grondexploitatie voert is het mogelijk actief mee te sturen en randvoorwaarden te bewaken en kan zij ontwikkelingen "aanjagen".

Beleidsuitgangspunt:

De gemeente verkiest gezien haar uitgangspunten voor nieuwe ontwikkelingen een 'actieve basishouding'. Afhankelijk van de grondposities en het belang van regie kan gekozen worden voor zelf grond verwerven of faciliterend optreden. Daarbij houdt de gemeente ook het overzicht van de totale ontwikkelopgave (vraag en aanbod) per kern en gemeentebreed. Private initiatieven worden ook getoetst aan deze totale opgave, om te voorkomen dat plannen elkaar teveel overlappen in bouwprogramma en uitgifteperiode

3.2 Rollen en verantwoordelijkheden bij grondbeleid

De gemeenteraad

De raad stelt met de nota grondbeleid gemeente Horst aan de Maas de kaders vast, waarbinnen het college van burgemeester en wethouders moet/mag opereren. Daarnaast heeft de raad, in het kader van het dualisme een controlerende functie naar het college op de uitvoering van het (grond)beleid.

Besluiten die aan de raad zijn voorbehouden in het kader van het grondbeleid zijn:

- vaststellen grondexploitatieberekeningen;
- beschikbaar stellen van financiële middelen (budgetten);
- het onttrekken van middelen uit de reserves van de grondexploitatie;
- beslissing tot het toepassen van de Wet Voorkeursrecht Gemeenten (Wvg);
- Beslissen tot het toepassen van de onteigeningswet.

Het college van burgemeester en wethouders

Het college is verantwoordelijk voor de uitvoering van het grondbeleid. Het college stuurt en legt periodiek verantwoording af aan de raad via de jaarstukken maar ook in de projectrapportage en herzieningsrapportage. Het college dient zowel vooraf bij de begroting haar plannen te onderbouwen, als achteraf bij de jaarrekening over de besteding van de financiële middelen verantwoording af te leggen aan de raad. Het college zal jaarlijks in de paragraaf grondbeleid behorende bij de begroting de beleidsvoornemens voor de komende jaren neerleggen, terwijl bij de jaarrekening verslag wordt gedaan en verantwoording wordt afgelegd over het gevoerde grondbeleid in het verslagjaar.

Tevens doet het college van B&W verslag van de gang van zaken in de lopende projecten middels de jaarlijkse Projectenrapportage (voorjaar) en Herzieningsrapportage (najaar), zodat de nodige transparantie ontstaat en de raad volledig op de hoogte is van de voortgang.

Sinds de invoering van het duale stelsel is de bevoegdheid om te besluiten over privaatrechtelijke rechtshandelingen verschoven van de raad naar het college. De wettelijke grond voor deze bevoegdheid is terug te vinden in artikel 160, eerste lid onder sub. e van de Gemeentewet.

Op grond van artikel 169, tweede lid van de Gemeentewet moet het college vooraf inlichtingen verschaffen aan de raad, indien de raad hierom verzoekt of indien de uitoefening ingrijpende gevolgen kan hebben voor de gemeente. In het laatste geval neemt het college geen besluit voordat de raad zijn wensen en bedenkingen kenbaar heeft kunnen maken. Wanneer snelheid van handelen vereist is, kan een raadsproces te lang duren. Bij aan- en verkopen tot € 500.000,- heeft B&W mandaat om zelf te handelen; in alle andere gevallen informeert het college de raad over het te nemen besluit via het seniorenconvent¹.

Het college is derhalve verantwoordelijk voor en bevoegd tot:

- het aan- en verkopen van (bouw)grond en overige onroerende zaken;
- het besluiten tot het sluiten van huur- en verhuurovereenkomsten;
- het verstrekken van opdrachten en werken aan private partijen en het gunnen en aanbesteden van werken, diensten en leveringen;
- het besluiten tot het aangaan van samenwerkings- en exploitatieovereenkomsten;
- het toekennen van planschadevergoedingen.

¹ Het seniorenconvent bestaat uit de fractievoorzitters, burgemeester en griffier

4. Instrumenten grondbeleid

4.1 Inleiding

De eigendomsverhouding tussen gemeente en private partijen en particulieren in relatie tot de ruimtelijke vraagstukken en de gemeentelijke bezuinigingen vragen in toenemende mate om het maken van integrale keuzes ten aanzien van het gebruik, het verwerven of het afstoten van gemeentelijke eigendommen. In hoofdstuk 4 gaat de nota daarom in op de instrumenten die de gemeente bij deze activiteiten gebruikt.

Een groot deel van de grond die nodig is voor de woningbouwopgave in de komende jaren maakt onderdeel uit van gemeentelijke grondexploitaties. Een aantal grotere projecten is of wordt in de komende periode afgerond (zoals Hof te Berkel).

Twee veranderingen zullen optreden in het gemeentelijk grondbeleid:

1. De verschuiving van actief verwerven en zelf grondexploitaties voeren naar vaker faciliteren van private initiatieven.
2. Verschuiven van ontwikkelen van uitbreidingslocaties aan de randen van de dorpen, naar inbreiding binnen de bebouwde omgeving en op vrijkomende (maatschappelijke) locaties.

Ook in het tweede geval zal de gemeente Horst weliswaar een belangrijke drijvende kracht zijn bij de ruimtelijke transformatie, maar zal zij hiervoor niet altijd grond of panden aankopen.

Naast het initiëren en begeleiden van transformaties in gebieden en accommodaties is een andere (organisatorische) taak het beheer van gemeentelijke eigendommen. Voor een groot deel zijn dit maatschappelijke accommodaties. Enerzijds zal dit beheer moeten voldoen aan de financiële en maatschappelijke doelstellingen van het gemeentebestuur met de daarbij behorende betrouwbare administratie. Anderzijds zal toekomstgericht gestuurd moeten worden op de vastgoedportefeuille. Deze dubbele doelstelling, operationeel en strategisch vastgoedbeheer, vereist tools die deels tot het grondbeleidsinstrumentarium behoren.

4.2 Aankoop van onroerende goederen

Voor het realiseren van ruimtelijke doelstellingen kan het ook in de toekomst nodig zijn dat de gemeente in een vroeg stadium onroerende zaken in haar bezit krijgt. Ook al is het actief aankopen van gronden en panden nu minder nodig, er kunnen situaties zijn waarbij aankoop van gronden of panden nodig is. Doorgaans is dit het geval als de doelstellingen alleen met een grondaankoop kunnen worden gerealiseerd, bijvoorbeeld bij de aanleg van sportvoorzieningen of onderwijshuisvesting.

Als de gemeente grond of panden aankoopt is dat vanuit het oogpunt van maatschappelijk belang en zullen de financiële gevolgen en risico's in beeld gebracht worden. Vindt de aankoop vervolgens plaats, dan streven we naar een marktconforme prijs voor de betreffende functie. In veel gevallen is op basis van vergelijkbare transacties een (grond-) waarde te bepalen (bijvoorbeeld de aankoop van agrarische grond, of woningen in een rijtje waar eerder ook al woningen verkocht zijn). Als de marktwaarde moeilijk te benaderen of te bepalen is, dan zal vooraf een onafhankelijke taxatie worden opgevraagd. De gemeente streeft naar het aankopen tegen maximaal die getaxeerde waarde. Als op basis van een (voorgenomen) onteigeningsprocedure wordt aangekocht, dan zal de onteigeningswaarde als maximum gelden.

Uitgangspunt bij het accommodatiebeleid is dat de voorstellen voor deerschikking van accommodaties en gebruikers doorgaans vanuit de kernen zelf komen. De eigendomssituatie van de accommodaties varieert. Vaak hebben gebruikers de opstallen in eigendom en de gemeente de grond, zoals bij sportverenigingen. Soms heeft de gemeente de accommodatie in eigendom, soms de verenigingen. Op het accommodatiebeleid gaat deze nota in hoofdstuk 4.

In eerste instantie zal de gemeente, als zij verwerving noodzakelijk acht, met betreffende partij tot overeenstemming proberen te komen over aankoop op minnelijke basis. Mocht aankopen op minnelijke basis geen perspectief bieden, dan kan de gemeente de volgende publiekrechtelijke instrumenten gebruiken:

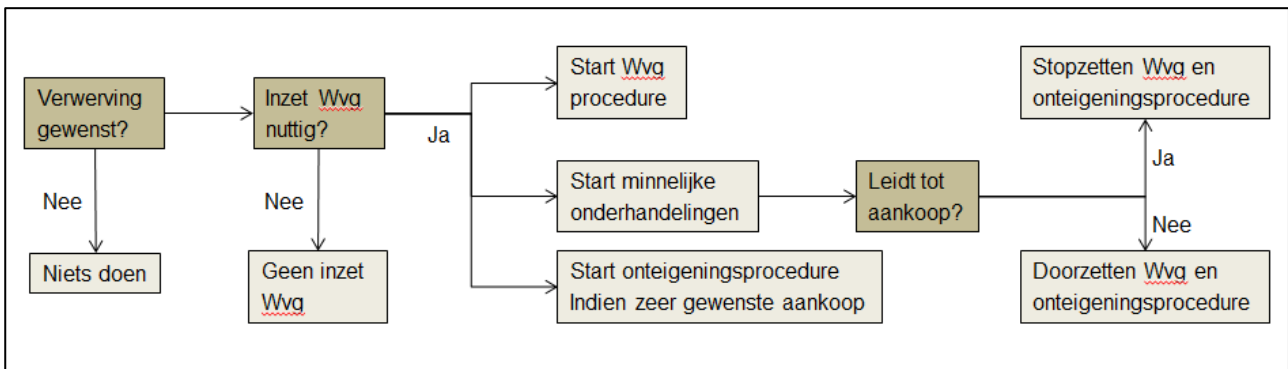
1. Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg)

Dit geeft de gemeente het eerste recht van koop en is daarmee geen actief verwervingsinstrument.

2. Onteigening

Hiermee kan de grond actief worden aangekocht als dit voor de uitvoerbaarheid van een bestemmingsplan noodzakelijk is.

Zie ook bijlage 2 voor toelichting op de verwervingsinstrumenten. In onderstaand schema is weergegeven hoe deze instrumenten en in welke volgorde of gelijktijdig ingezet kunnen worden.



Beleidsuitgangspunt aankopen onroerend goed:

- Gemeente koopt panden of gronden aan, wanneer dit nodig is voor het realiseren van haar doelstellingen
- Gemeente koopt in principe tegen een reële marktwaarde aan, waarbij vergelijkbare transacties zoveel mogelijk als basis kunnen dienen.
- Indien onvoldoende marktinformatie beschikbaar is, wordt het vastgoed vooraf onafhankelijk getaxeerd
- Streven is om maximaal tegen de getaxeerde waarde aan te kopen
- Indien op basis van (voorgenomen) onteigening wordt verworven, geldt de onteigeningswaarde als maximum prijs
- De gemeente zal benodigde gronden of panden in 1e instantie pogen aan te kopen op minnelijke basis
- Als aankoop vanuit maatschappelijk belang noodzakelijk is en minnelijke aankoop geen mogelijkheid blijkt te zijn, zal zij al naar gelang de noodzaak de instrumenten Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg) en Onteigening toepassen.
- Voor zover instrumenten parallel aan elkaar gebruikt kunnen worden, bijvoorbeeld Wvg naast de poging tot aankoop op minnelijk basis, zal van situatie tot situatie de mogelijkheden en noodzaak van inzet van het betreffende instrument worden geschat.

4.3 Tijdelijk beheer

Bij het voeren van een grondbeleid vanuit een 'actieve basishouding' koopt de gemeente onroerende zaken aan om deze, na (her)ontwikkeling, in een later stadium weer te verkopen. Vanaf het moment van aankoop tot het moment van (her)ontwikkelen c.q. verkopen is de gemeente eigenaar van de betreffende onroerende zaken. De gemeente zal deze onroerende zaken gedurende deze periode moeten beheren: het zogenaamde "tijdelijke beheer". Hiertoe behoort onder andere het tijdelijk in gebruik geven, uitvoeren van onderhoudswerkzaamheden, het in verzekering houden en voeren van (financiële) administratie over de onroerende zaken.

Het is van essentieel belang dat het beheer van de onroerende zaken gericht is op tijdelijkheid. Dit houdt in dat de onroerende zaken vrij van gebruik ter beschikking van de gemeente moeten zijn op het moment dat dit voor de ontwikkeling van een locatie noodzakelijk is. Voorts is het wenselijk de verworven onroerende

zaken, in afwachting van de (her)ontwikkeling, zo gunstig mogelijk te exploiteren. Een gunstige exploitatie houdt in dat de exploitatie dient te geschieden tegen minimale kosten en maximale dan wel optimale opbrengsten.

Beleidsuitgangspunt:

Het tijdelijk beheer van onroerende zaken die voor herontwikkeling in aanmerking komen vindt plaats tegen optimale verhouding van (onderhouds-)kosten en opbrengsten. Voor verworven bestaand vastgoed dat in dezelfde staat verkocht zal worden, geldt dat adequaat onderhoud de kwaliteit en de waarde van de opstal beschermt.

4.4 Gronduitgifte

Vanuit de gemeentelijke grondexploitaties verkoopt de gemeente bouwgrond aan ontwikkelaars of particulieren voor de bouw van de woningen of bedrijfsvastgoed.

Het uitgangspunt van de gemeente is dat bouwgrond in volledig eigendom wordt uitgegeven.

Bij verkoop van (bouw)grond aan particulieren voor woningbouw en ondernemingen voor bedrijfsvestiging verklaart de gemeente de algemene verkoopvoorwaarden van toepassing. In deze voorwaarden is opgenomen hoe en onder welke voorwaarden verkoop van (bouw)grond plaatsvindt. In de algemene voorwaarden is onder andere opgenomen dat iemand die bouwgrond koopt, de plicht heeft het perceel te bebouwen. Daarnaast kan de gemeente bij de uitgifte van bouwgrond tevens bijzondere bepalingen opnemen. Verplichtingen die de gemeente aan de koper kan opleggen, zijn bijvoorbeeld bijzondere kwaliteitseisen of het opleggen van een anti-speculatiebeding.

Naast kavels en panden verkoopt de gemeente ook groen- of reststroken, bijvoorbeeld voor het toevoegen van een stukje tuin aan een particulier kavel. Voor de verkoop van groen- en reststroken heeft de gemeenteraad een afzonderlijke nota vastgesteld.

In 2016 is een aantal pilotprojecten gestart met tijdelijke verhuur van grond met een opstalrecht, voor tijdelijke verhuur van woningen. Als deze projecten succesvol zijn, wordt dit vaker ingezet.

Tijdelijke woningverhuur betekent een tijdelijke exploitatie, waarbij de opstallen na de exploitatieperiode gemakkelijk kunnen worden ontmanteld en verplaatst. De verhuurders kunnen in een periode van 10 à 15 jaar (of korter) meestal geen sluitende business case behalen, als zij de grond zouden moeten aankopen; huren van de grond is goedkoper. Juridisch gezien is verhuur van de grond door de gemeente ook minder risicovol dan het vestigen van erfpacht. Na de tijdelijke verhuur kan de gemeente grond weer vrij verkopen of anderszins inzetten.

Beleidsuitgangspunt:

- Bij de uitgifte van bouwgrond wordt in beginsel uitgegaan van verkoop in volle eigendom
- Daarbij worden de “algemene verkoopvoorwaarden” van toepassing verklaard.
- Indien wenselijk kunnen naast deze algemene voorwaarden bijzondere voorwaarden worden opgelegd voor het bereiken van gewenste doelstellingen (bijvoorbeeld op het gebied van kwaliteit of duurzaamheid) van een ontwikkeling.
- Tijdelijke grondverhuur van de grond is alleen van toepassing bij plaatsing van tijdelijke functies.
- Bij tijdelijke grondverhuur wordt ingezet op kostendekkende huur plus een onderbouwde risico-opslag. De risico's van latere uitgifte en/of verdringing van de gemeentelijke grondexploitaties kunnen daarmee worden beperkt.

4.5 Instrumenten bij private ontwikkelingen

Naast gronden in gemeentelijke grondexploitaties hebben ook particuliere of private (commerciële) partijen gronden in eigendom. Als deze partijen op eigen grond willen ontwikkelen heeft de gemeente minder directe sturingsmogelijkheden dan wanneer zij zelf grondeigenaar is. Daarom kan zij gebruik maken van een publiekrechtelijk instrumentarium voor het stellen van ruimtelijke kaders (bestemmingsplan, structuurvisie) en voor het verhalen van gemeentelijke kosten op private initiatiefnemers (kostenverhaal).

Hierna wordt kort ingegaan op deze publiekrechtelijke instrumenten die de gemeente kan inzetten bij de uitvoering van haar grondbeleid.

4.5.1 Bestemmingsplan

Het belangrijkste publiekrechtelijke instrument waarmee de gemeente sturing geeft aan gewenste ruimtelijke ontwikkelingen is het bestemmingsplan. In het bestemmingsplan legt de gemeente vast welke (private) activiteiten rond ruimtelijke inrichting geoorloofd zijn op welke plaats binnen de gemeentegrenzen. De bestemmingen worden weergegeven op een verbeelding en voorzien van regels en een toelichting. In een bestemmingsplan kan worden gestuurd op type (grondgebonden woningen, gestapelde woningen) en grootte van woningen.

Met het bestemmingsplan kan de gemeente invloed uitoefenen op de ontwikkelingen binnen een gebied. Voor iedere (woningbouw)ontwikkeling is immers een omgevingsvergunning nodig die de gemeente kan verstrekken. De gemeente toetst een bouwaanvraag onder meer aan het bestemmingsplan. Een gemeente mag een omgevingsvergunning niet verlenen als deze in strijd is met het bestemmingsplan.

De gemeente kan sturen op gewenste ontwikkelingen door medewerking te verlenen aan bepaalde bestemmingswijzigingen. Het bestemmingsplan biedt tevens een voorname rol bij onteigening of vestiging van een voorkeursrecht.

4.5.2 Kostenverhaal

Ten behoeve van de ontwikkeling van plannen maakt de gemeente kosten. Dit betreft zowel de planbegeleidingskosten als investeringskosten voor bijvoorbeeld het bouw- en woonrijp maken van locaties. Bij de plannen waar de grond in handen is van private partijen, kunnen de investeringen niet gedekt worden vanuit de verkoopopbrengst van grond. De wetgever biedt gemeenten via de Wro, in het bijzonder via hoofdstuk 6 van de Wro, een instrumentarium om de kosten op de private partijen te verhalen. Kostenverhaal is geen vrijblijvendheid, maar een verplichting. Hierna wordt ingegaan op het kostenverhaal, dat uit verschillende instrumenten bestaat. De gemeente maakt hier in voorkomende gevallen gebruik van.

Kaders kostenverhaal vanuit de Wro

In het kader van de Wro (1 juli 2008) is de gemeente verplicht de door haar te maken kosten bij gebiedsontwikkeling te verhalen. Dit kan op verschillende wijzen:

1. Via de opbrengst uit gronduitgifte indien de gemeente de gronden zelf in eigendom heeft;
2. Via het sluiten van een anterieure overeenkomst met een zelfrealisator;
3. Via het opnemen van een betalingsvoorschrift bij de afgifte van een omgevingsvergunning op basis van een vastgesteld exploitatieplan;
4. via het sluiten van een posterieure overeenkomst met een zelfrealisator.

Methode 1 gaat op bij gemeentelijke grondexploitaties. Dit geldt dus ook nadat de gemeente gronden via de Wet voorkeursrecht gemeenten aangeboden heeft gekregen en gekocht heeft of zij de grond via onteigening verworven heeft. De gemeente verhaalt haar kosten dan via de verkoopopbrengst uit gronduitgifte.

De gemeente kan de verhaalbare kosten (die op de kostensoortenlijst staan) bij private initiatieven, vooraf verhalen door een anterieure overeenkomst te sluiten. Dit is ook het uitgangspunt van de wetgever.

Als in een plangebied echter ontwikkelaars en/of particuliere grondeigenaren aanwezig blijven, die wél zelf willen realiseren, maar geen anterieure overeenkomst willen sluiten, dan kan kostenverhaal wettelijk alleen worden verzekerd door de vaststelling van een exploitatieplan. In een exploitatieplan (in de zin van de Wro) worden alle kosten en opbrengsten in een exploitatiegebied bij elkaar gebracht, en worden de bijdragen per grondeigenaar vastgelegd.

Bij het vaststellen van een exploitatieplan zijn de spelregels voor een (posterieure) overeenkomst ook vastgelegd. Dan kan wel nog een posterieure overeenkomst gesloten worden, conform de uitgangspunten van het exploitatieplan.

De voorkeur gaat altijd uit naar het regelen van het kostenverhaal door een overeenkomst vooraf (anterieur). Voor uitgebreide toelichting op de grondexploitatiewet verwijzen we naar bijlage 6.

Werkwijze anterieure overeenkomst

Op basis van de Grondexploitatiewet streeft de gemeente er naar de kosten voor de aanleg van openbare voorzieningen op basis van vrijwilligheid te verhalen op een exploitant via het sluiten van een anterieure exploitatieovereenkomst. De gemeente wenst hierbij, op basis van een vastgestelde structuurvisie, zo maximaal mogelijk gebruik te maken van de mogelijkheden die de Wet ruimtelijke ordening biedt.

Door het sluiten van de overeenkomst voor vaststelling van een planologische maatregel wordt voorkomen dat de gemeente gebonden is aan het publiekrechtelijke kader in de Grondexploitatiewet, d.w.z. het vaststellen van een exploitatieplan. In de overeenkomst worden afspraken gemaakt over de ontwikkeling van een locatie, de te betalen exploitatiebijdrage, het te realiseren programma en de bijzondere locatie-eisen. Tevens wordt eventueel het voldoen van een bijdrage voor ruimtelijke ontwikkelingen (welke zijn opgenomen in de structuurvisie) en bovenwijkse voorzieningen in de overeenkomst opgenomen.

Wanneer het sluiten van een anterieure overeenkomst niet mogelijk blijkt, zal een exploitatieplan worden opgesteld. In dit exploitatieplan worden de locatie-eisen opgenomen en worden tevens de inrichtingseisen voor de locatie voorgeschreven. In het exploitatieplan wordt tevens het kostenverhaal geregeld.

Beleidsuitgangspunt:

In plannen met volledig gemeentelijk grondeigendom is kostenverhaal verzekerd via de gronduitgifteprijs.

Bij privaat eigendom in een plan streeft de gemeente ernaar de kosten voor de aanleg van openbare voorzieningen op basis van vrijwilligheid te verhalen op een exploitant via het sluiten van een anterieure exploitatieovereenkomst.

Pas wanneer anterieure overeenstemming niet haalbaar lijkt, wordt een exploitatieplan (in de zin van de Wro) opgesteld en wordt het kostenverhaal via publiekrechtelijke weg verzekerd.

Kostenverhaal bovenwijkse voorzieningen en ruimtelijke ontwikkelingen

De Wet ruimtelijke ordening (Wro) biedt gemeenten de mogelijkheid om een bijdrage te vragen voor bovenwijkse voorzieningen en ruimtelijke ontwikkelingen. Bij bovenwijkse voorzieningen dient de toerekenbaarheid, proportionaliteit en profijt te worden bepaald van de investeringen. Per kern is de hoogte van de bijdrage aan het fonds bovenwijkse voorzieningen vastgelegd in de Nota Bovenwijkse voorzieningen 2011. In de Nota bovenwijkse voorzieningen wordt geregeld wanneer private partijen een afdracht verschuldigd zijn, en bij welk type investeringen. De volgende actualisatie van deze nota is gepland in voorjaar 2017.

De structuurvisie vormt de basis voor het in rekening brengen van een (financiële) bijdrage voor Ruimtelijke ontwikkelingen. Om kosten van ruimtelijke ontwikkelingen te verhalen op derden is toepassing van de criteria profijt, toerekenbaarheid en proportionaliteit geen vereiste, Het is wel vereist, dat de ruimtelijke ontwikkelingen zijn onderbouwd in de structuurvisie en dat de bijdrage is gebaseerd op een overeenkomst. Dit is geregeld met het gemeentelijk kwaliteitsmenu (GKM) en de gelegde relaties tussen investeringen en projecten in de structuurvisie.

Beleidsuitgangspunt

De gemeente verhaalt de kosten voor bovenwijkse voorzieningen en ruimtelijke ontwikkeling op initiatiefnemers binnen de gestelde kaders en mogelijkheden uit de Wro. Een bestemmingsplanwijziging wordt pas doorgevoerd wanneer de anterieure overeenkomst(en) zijn gesloten.

Planschadeverhaal

Een bijzondere kostenpost bij locatieontwikkelingsprojecten is planschade. Planschade is het onvoorziene financiële nadelige verschil voor een eigenaar van een onroerende zaak (waardedaling) tussen de nieuwe en oude planologische situatie.

Bij private initiatieven kan de gemeente afspraken maken met particulieren en ontwikkelaars over het verhalen van de kosten van planschade. De afspraken tussen de gemeente en betrokkene kunnen worden opgenomen in een exploitatieovereenkomst of in een aparte overeenkomst tot verhaal van planschade. Inmiddels is de planschade als afzonderlijke kostensoort opgenomen in de bij de Wro behorende kostensoortenlijst waardoor deze kosten zonder meer te verhalen zijn. De gemeente Horst aan de Maas maakt reeds gebruik van de mogelijkheid om planschade te verhalen op particulieren en ontwikkelaars.

Beleidsuitgangspunt:

De gemeente verhaalt bij private initiatieven de kosten van planschade op de ontwikkelende particulieren en projectontwikkelaars, middels het sluiten van een planschadeovereenkomst.

4.6 Regionale projecten (algemeen)

In de regionale projecten, zoals de ontwikkeling Klavertje 4 (DCGV), kunnen partijen in de samenwerking tot een andere verdeling komen van de invulling van publieke taken, zoals de aan- en verkoop van gronden, kostenverhaal en beheer en onderhoud.



In de regionale projecten worden taken en verantwoordelijkheden verdeeld, waarbij onder anderen de rechten en plichten van de samenwerkende overheden, de 'grondgebied gemeenten' en de gezamenlijke entiteit worden vastgelegd. De juridische en fiscale aspecten in een gezamenlijk project hangen mede af van de rechtsvorm en de mate waarin de gemeente zelf de uitvoering van het project voert, of middels een gezamenlijk projectbureau.

Voor de invulling van deze aspecten verwijzen we naar de betreffende regionale projecten en samenwerkingsovereenkomsten.

5. Grondprijsbeleid

Vanuit de gemeentelijke grondexploitaties verkoopt de gemeente grond voor de realisatie van haar ruimtelijke plannen. Hiervoor stelt de gemeente grondprijzen vast. De gemeente streeft naar marktconforme grondprijzen die niet te hoog zijn met het oog op de haalbaarheid van (gewenste) ontwikkelingen en niet te laag zijn met het oog op de financiële continuïteit van de gemeente en ter voorkoming van conflicten met de staatssteunwetgeving.

De gemeente stelt jaarlijks de grondprijzen vast voor verschillende typen ontwikkelingen: wonen (koop/huur/sociale huur) en bedrijvigheid, in de grondprijzenbrief.

Daarnaast zijn er ontwikkelingen (van functies) die in de gemeente maar weinig voorkomen; en waarvan de grondprijs wordt bepaald door maatwerk. Ook voor maatschappelijk vastgoed wordt maatwerk geleverd, in veel gevallen blijft maatschappelijk vastgoed (of de grond onder de opstallen) in bezit van de gemeente, of is de exploitatie van de maatschappelijke organisatie afhankelijk van gemeentelijke middelen.

Hierna volgt een korte toelichting op de methoden van grondprijsbepaling.

Grondprijsbepaling

De gemeente Horst neemt de waarde in het economisch verkeer (marktwaarde) als uitgangspunt voor de grondprijs. De gemeente Horst aan de Maas streeft met het oog op haar financiële continuïteit naar een positief saldo op de grondexploitaties. Daarom ligt het in de rede de marktwaarde als uitgangspunt te nemen.

Er bestaan verschillende marktwaardebenaderingen, de belangrijkste en meest gebruikte methode in Horst aan de Maas is de comparatieve methode. De grondprijzen worden jaarlijks afgezet tegen en vergeleken met de grondprijzen in de omliggende gemeenten, om concurrentie op prijs tussen de gemeenten beperkt te houden en de woningwaarde van woningbezitters niet te sterk te laten fluctueren.

Voor projecten waarvan de marktwaarde van de grond sterk locatie- of functieafhankelijk is, zullen de grondprijzen door middel van maatwerk worden vastgesteld. Dat kan met de residuele berekeningen, taxaties en/of de comparatieve methode.

Gerichte stimuleringsmaatregelen

Het grondbeleid van de gemeente wordt in de afgelopen periode (2010-2015) gekenmerkt door stabiele prijzen, in combinatie met specifieke stimuleringsmaatregelen om de woningmarkt te versterken. Jaarlijks worden de grondprijzen herzien, waarbij indexering kan plaatsvinden op basis van inflatie of prijsstijgingen in de vastgoedmarkt of bouwkosten. Deze grondprijzen worden opgenomen in de Nota Grondprijzen.

Beleidsuitgangspunt Grondprijzen

1. Uitgangspunt bij de bepaling van de grondprijzen is de marktwaarde (waarde in het economisch verkeer)
2. Streven is een stabiele grondprijsontwikkeling voor wonen en bedrijvigheid, al of niet met een indexering. Zonder duidelijke noodzaak worden grote schommelingen niet voorgestaan.
3. Naast het grondprijsbeleid kunnen specifieke doelgroepen worden bereikt met stimuleringsmaatregelen, die een minder blijvend karakter kunnen hebben.

Vaststelling grondprijzen

Het college biedt een Nota Grondprijzen ter vaststelling aan de raad aan. In het voorgaande zijn de algemene uitgangspunten voor het grondprijsbeleid geformuleerd waarmee in de toekomst ook rekening zal worden gehouden.

In het raadsvoorstel worden de te hanteren (vaste) bedragen per soort bestemming en locatie expliciet vastgelegd. Dit geldt zowel voor de gronden bestemd voor woningbouw als voor de gronden bestemd voor bedrijfsvestigingen en andere commerciële activiteiten. Het is van belang om de beoogde prijzen daar waar

mogelijk (bijvoorbeeld waar het woningbouwkavels en bouwgrond voor bedrijfsvestiging betreft) te toetsen aan de in de markt geëffectueerde transacties.

Beleidsuitgangspunt:

1. Jaarlijks worden in een Raadsvoorstel de grondprijzen en indexaties voor verschillende functies vastgelegd. Prijzen worden aangepast aan de verwachte marktontwikkelingen voor de komende periode.
2. Indien de grondprijzen niet expliciet worden aangepast, blijft de laatst vastgestelde Nota Grondprijzen van kracht.

Grondprijnsbeleid en afwijken daarvan

Met de Nota Grondprijzen geeft de gemeente aan burgers en bedrijven op transparante wijze inzicht in de wijze waarop zij haar grondprijzen vaststelt. Een belangrijk voordeel bij het vaststellen van uitgangspunten bij grondprijnsbeleid is dat het zekerheid biedt aan de door de gemeente bij de prijsvorming betrokken partijen – raad, college van burgemeester en wethouders en ambtelijk apparaat. Daarnaast is het voor ontwikkelende partijen eenvoudig om van tevoren de haalbaarheid van hun plannen te berekenen.

Afwijkingen van vastgestelde prijzen/principes zijn mogelijk en vloeien veelal voort uit onderhandelingen. Vanwege belangen van de gemeente en de kopende partij kunnen partijen tot de conclusie komen dat een lagere of hogere prijs noodzakelijk is, om de haalbaarheid van een project te verbeteren. Deze afwijking moet worden voorzien van een onderbouwing en gewaakt moet worden voor het gevaar van ongeoorloofde staatsteun (anders dan geoorloofde staatssteun). De raad krijgt hierdoor inzicht in de mate waarin is afgeweken van gestelde randvoorwaarden en kaders. De raad kan vervolgens een oordeel vormen over de juistheid van de afwijking.

Beleidsuitgangspunten:

1. De Gemeenteraad machtigt het college van Burgemeester en Wethouders om in bijzondere gevallen van de vastgestelde grondprijzen af te wijken, mits hiervoor een gedegen onderbouwing aan de Raad kan worden gegeven.
2. Voor projecten waarvan de marktwaarde van de grond sterk locatie- of functieafhankelijk is, zullen de grondprijzen door middel van maatwerk worden vastgesteld. Dat kan op basis van residuele berekeningen, taxaties en/of de comparatieve methode. (Deze methoden worden toegelicht in bijlage 5).



6. Financiën van het grondbeleid

In 2012 is er een herziening van de Notitie Grondexploitatie (BBV) verschenen. Toen vormde de crisis bij de gemeentelijke grondbedrijven aanleiding om de notitie bij te stellen.

De nieuwe Notitie Grondexploitatie is in 2016 uitgekomen en de daarin opgenomen wijzigingen zijn verwerkt in de onderstaande paragraaf. Mede onder invloed van de invoering van de Vennootschapsbelasting (Vpb) zijn een aantal richtlijnen gestroomlijnd, waaronder de regels omtrent rente-toerekening aan de grondexploitaties en het vervallen van de categorie Gronden niet-in-exploitatie (GNIE).

Daarnaast zijn in de onderstaande paragraaf de volgende onderwerpen opgenomen:

- De visie op het grondbeleid in relatie tot de realisatie van de doelstellingen van de programma's;
- De wijze waarop de gemeente haar grondbeleid uitvoert;
- Een actuele prognose van de te verwachten resultaten van de grondexploitaties;
- Een onderbouwing van eventueel geraamde winstneming;
- De beleidsuitgangspunten voor de reserves voor grondzaken in relatie tot de risico's.

De nota grondbeleid geeft voor deze onderwerpen de kaders aan.

6.1 Grondexploitaties

Een grondexploitatie (afgekort 'grex') is een raming van kosten en opbrengsten van een gebiedsontwikkeling, uitgezet in de tijd. De (her)ontwikkelingsactiviteiten worden inhoudelijk vormgegeven, verantwoord en uiteindelijk financieel geadmistreerd in exploitatiegebieden. Grondexploitaties worden door de raad geopend in de aanloop naar een ontwikkeling en weer afgesloten als de ontwikkeling is afgerond en wordt overgegaan op de beheerfase.

Grondexploitatieberekeningen

Een grondexploitatieberekening is van belang voor het beoordelen van de haalbaarheid, voor risicobeheersing en scenarioanalyse, voor mandatering en budgetbeheersing. De financiële uitkomsten van een grondexploitatie zijn van belang, omdat een negatief plansaldo op het moment van constatering op grond van de BBV afgedekt moet worden. Bij een positief plansaldo bij afsluiting van het plan (en eventueel tussentijds) vloeit de winst naar de algemene reserve grondexploitaties (ARGE).

Voor elke grondexploitatie waar sprake is van feitelijke activiteiten wordt een meerjarige berekening gemaakt van de te verwachten kosten en opbrengsten in de vorm van een dynamische eindwaarde berekening. Kosten en opbrengsten worden in de tijd gefaseerd, waarbij rekening wordt gehouden met rente-effecten. Daarnaast wordt rekening gehouden met effecten van inflatie (kosten- en opbrengstenstijging).

Actualisatie

De grondexploitatieberekeningen worden elk jaar (bij de jaarrekening) geactualiseerd door een actuele inschatting van nog te verrichten werkzaamheden en te realiseren opbrengsten. De exploitatieberekeningen worden – vanwege de kaderstellende taak en het budgetrecht – aan de raad ter vaststelling aangeboden via een afzonderlijke projectenrapportage, die onderdeel uitmaakt van de jaarrekening. Daarnaast worden de grexen in elk geval eens per 2 tot 4 jaar (uitgebreider) herzien.

Paragraaf grondbeleid

Bij de begroting en de jaarstukken wordt een aparte paragraaf grondbeleid beschreven. In deze paragraaf worden de verwachte resultaten van de grondexploitaties opgenomen. De presentatie van de te verwachten resultaten in de paragraaf grondbeleid dient te gebeuren tegen nominale waarde. Wanneer bij de berekening van de voorziening voor de verliesgevendende grondexploitaties een andere waarderingsgrondslag wordt gehanteerd (de contante waarde), dan moet het effect hiervan op de te verwachten resultaten voor zowel de negatieve als de positieve grondexploitaties worden toegelicht in de paragraaf grondbeleid.

Nieuwe grondexploitatie starten

Gedurende het jaar (buiten de Jaarrekeningcyclus) worden nieuw te starten grondexploitaties afzonderlijk voorgelegd aan de Raad. Ook bestaande grondexploitaties die bijgesteld worden, worden afzonderlijk aan de Raad worden voorgelegd ter goedkeuring, indien planwijzigingen daartoe aanleiding geven of als een grootschalige herziening plaatsvindt. Herzieningen van grondexploitaties worden zoveel mogelijk opgenomen in de herzieningsrapportage in het najaar.

Om de risico's die samenhangen met zeer lang lopende projecten te beperken mag de looptijd van een grondexploitatiecomplex maximaal 10 jaar bedragen.

Deze 10 jaar dient te worden gehanteerd als richttermijn, die voortschrijdend moet worden gezien en waar alleen gemotiveerd van kan worden afgeweken. Een gemotiveerde afwijking houdt in dat deze motivatie is geautoriseerd door de raad en verantwoord in de begroting en de jaarstukken. De motivatie moet tevens zijn voorzien van risicobeperkende maatregelen die de gemeente heeft genomen om de onzekerheden en de risico's die gepaard gaan met de langere looptijd te mitigeren.

Rente

De rente die mag worden toegerekend aan grondexploitatie is vanaf 2016 beperkt tot de werkelijk betaalde rente over het vreemd vermogen en sluit daarmee als uitgangspunt in belangrijke mate aan bij de fiscale regelgeving. De externe rentelast mag daarbij direct (partiële financiering) of via een omslag (ingeval van totaal financiering) worden toegerekend aan de investeringen in de grondexploitatie. Bij de fiscale winstbepaling is deze laatste methodiek in ieder geval toegestaan wanneer de verhouding tussen eigen vermogen en vreemd vermogen zich bevindt tussen de aangegeven bandbreedte.

Budgetten

Om de activiteiten in de diverse grondexploitaties uit te kunnen voeren stelt de raad op grond van haar budgetrecht een krediet beschikbaar. Dit zowel voor de kosten van voorbereiding (planontwikkelingskosten) als uitvoering (bouw- en woonrijp maken) en rente. Uit de door de raad vastgestelde exploitatieberekeningen blijken de voor elk jaar beschikbaar gestelde budgetten (verdeeld over de jaarschijven). Bij de actualisatie van de grondexploitaties stelt de raad, door het vaststellen van de projectenrapportage, de exploitaties en de bijbehorende budgetten opnieuw vast.

Daarnaast stelt de raad een algemeen krediet voor voorbereidingskosten beschikbaar van € 100.000, dat jaarlijks wordt aangevuld.

Activeren van voorbereidingskosten

Het activeren van voorbereidingskosten voor grondexploitaties als kosten van onderzoek en ontwikkeling onder de immateriële vaste activa is toegestaan onder de volgende voorwaarden:

1. De kosten moeten passen binnen de kostensoortenlijst van het Bro; en
2. De kosten mogen maximaal 5 jaar geactiveerd blijven staan onder de immateriële vaste activa. Na maximaal 5 jaar moeten de kosten hebben geleid tot een actieve grondexploitatie danwel worden afgeboekt t.l.v. het jaarresultaat; en
3. Plannen tot ontwikkeling van de grond waarvoor de voorbereidingskosten worden gemaakt, moeten bestuurlijke instemming hebben, blijkend uit een raadsbesluit of – indien gedelegeerd – een collegebesluit.

Het BBV specificeert het bezit van grond naar de volgende activa:

- (1) Materiële vaste activa,
- (2) Bouwgrond in exploitatie (BIE)
- (3) Voorraad grond

Ad.1 Over grond als vaste materiële activa kan worden gesteld, dat deze grond een vaste bestemming heeft en niet in een transformatieproces zit. Dit geldt ook voor gronden die anticiperend en strategisch zijn aangekocht maar waarbij (nog) geen sprake is van een raadsbesluit met de vaststelling van het grondexploitatiecomplex, inclusief grondexploitatiebegroting. Veelal zal er sprake zijn van ondergrond van gebouwen, wegen, parken, pleinen of van land-/bosbouwgronden. Er is dus geen sprake van een vervaardigingsprijs maar

van een verkrijgingsprijs. Op de boekwaarde van deze grond mogen daarom ook geen kosten, zoals rente, worden bijgeschreven.

De activering van alle soorten grond geschiedt in de eerste plaats steeds tegen (historische) verkrijgingprijs (artikel 63.1 BBV) en bijkomende kosten. Op grond wordt niet afgeschreven. Grond wordt wel afgewaardeerd tot de marktwaarde indien sprake is van een (duurzaam) lagere marktwaarde (artikelen 65.1 en 65.2 BBV).

Ad.2 Bouwgrond in exploitatie (BIE) heeft in alle gevallen betrekking op grondexploitatie in de uitvoeringsfase. In het verleden is in de praktijk een veelheid aan grondontwikkeling gerelateerde projecten geschaard onder het begrip grondexploitaties. Naast lopende operationele grondexploitatiecomplexen valt hierbij te denken aan niet-actieve grondexploitatiecomplexen (ingetrokken/stilgelegd/nog niet gestart), anticiperend aangekochte gronden, herinrichtingsprojecten openbare ruimte, faciliterend grondbeleid met kostenverhaal, werken voor derden en vastgoedontwikkeling. Vanuit het belang van eenduidigheid is voor de afbakening van het begrip bouwgrond in exploitatie en de hieraan toe te rekenen kosten gekozen om zoveel mogelijk aan te sluiten bij de bestaande spelregels zoals vastgelegd in de Wet ruimtelijke ordening. Op basis daarvan is gekomen tot de definitie die binnen het BBV voor bouwgronden in exploitatie per 2016 geldt:

Definitie Bouwgrond in exploitatie (BIE): gronden in eigendom, waarvoor de raad een grondexploitatie heeft vastgesteld. Voor de kosten die aan BIE kunnen worden gerekend tot de vervaardigingskosten als bedoeld in artikel 63, 3e lid BBV, wordt aangesloten op de kostensoortenlijst zoals opgenomen artikel 6.2.4 van het Besluit ruimtelijke ordening.

Ad. 3 Onder deze categorie valt een deel van de zogenoemde ruilgronden. Deze gronden zijn dus niet verkregen of aangekocht met het stellige voornemen tot toekomstige bouw, maar om op afzienbare termijn door te verkopen of te ruilen voor gronden waarop wel een toekomstige bouw is/wordt voorgenomen. Omdat er voor deze ruilgronden geen vervaardigingsproces zal gaan plaatsvinden, kan er geen sprake zijn van actieveerbare vervaardigingskosten.

Indien deze gronden (tijdelijk) worden gebruikt voor een maatschappelijke of economische functie (bijv. recreatief, parkeervoorziening, agrarisch), dan behoren dergelijke gronden gedurende deze tijd tot de materiële vaste activa. Indien geen sprake is van gebruik of de gronden op korte termijn worden vervreemd, dan worden deze verantwoord onder de voorraad handelsgoederen (BBV art. 38 lid c).

Inbreng gronden in een grondexploitatie

Beschikbare of verworven gronden worden als volgt in een grondexploitatie ingebracht:

- a. Via eerdere verwerving met dekking uit de reserve strategische aan- en verkopen (RSAV)
- b. Door rechtstreekse inbreng.

- a. Verwerving met dekking uit de Reserve Strategische Aan- en Verkopen (RSAV)

Strategische gronden zijn vaak aangekocht met dekking uit de RSAV (zie paragraaf 6.6). Deze aankopen zijn hierdoor niet geactiveerd. Zodra dergelijke gronden in exploitatie worden genomen, vindt de inbreng in de grondexploitatie plaats tegen de verwervingskosten. Deze middelen vloeien daarmee weer terug in de RSAV. Nadat de grondkosten zijn ingebracht in de grondexploitatie, maken ze onderdeel uit van de totale ontwikkelkosten. Over de boekwaarde wordt jaarlijks rente bijgeschreven.

- b. Rechtstreekse inbreng van gronden in een project

Naast inbreng via de RSAV kunnen gronden ook rechtstreeks in een grondexploitatie worden ingebracht. Dat kan op verschillende manieren:

- Rechtstreekse inbreng bij aankoop.
De verwervingskosten worden meteen bij aankoop opgenomen in een grondexploitatie (gronden in exploitatie of gronden niet in exploitatie).
- Inbreng vanuit de algemene dienst.
Het kan zijn dat de betreffende gronden al eigendom zijn van de gemeente. Het uitgangspunt is dat gemeentelijke eigendommen tegen boekwaarde worden ingebracht in de grondexploitatie.

Beleidsuitgangspunt:

De inbreng van gronden in een grondexploitatie vindt als volgt plaats:

- a. Gronden die zijn aangekocht met dekking uit de reserve strategische aan- en verkopen (RSAV) worden ingebracht tegen de verwervingskosten. Bij inbreng vloeien de verwervingskosten terug in de RSAV. Over de periode dat de verwervingskosten zijn voorgefinancierd uit de RSAV vindt bij de inbreng geen rentetoekening plaats.
- b. Als gronden worden aangekocht ten behoeve van een reeds aanwezige grondexploitatie worden de verwervingskosten rechtstreeks opgenomen in de betreffende exploitatie.
- c. De inbrengwaarde van gronden vanuit de algemene dienst die in de (gemeentelijke) grondexploitatie worden ingebracht, worden tegen boekwaarde ingebracht.

6.2 Gedragsregels

De commissie BBV heeft de gemeenten aanbevolen om in de nota grondbeleid, gericht op de jaarrekening, gedragsregels op te nemen voor de volgende onderwerpen:

- a. De autorisatie van kredieten door de gemeenteraad;
- b. Hoogte van de in acht te nemen marktwaarde;
- c. Tussentijdse winstneming;
- d. De wijze van activering van kosten.

- a. De autorisatie van kredieten door de gemeenteraad.

De besluitvorming over de autorisatie van kredieten voor de grondexploitaties en de actualisaties loopt zoveel mogelijk via de jaarlijkse Planning en Control cyclus. Uitgangspunt is dat grondexploitaties, inclusief krediet, voordat ze in exploitatie worden genomen, door de raad worden vastgesteld. Meestal wordt tegelijkertijd de planologische maatregel vastgesteld. Vervolgens worden de grondexploitaties en de bijbehorende kredieten bij de behandeling van de jaarrekening gewijzigd vastgesteld via de projectrapportage.

- b. Hoogte van de in acht te nemen marktwaarde.

Indien de boekwaarde van aangekochte gronden en vervaardigingskosten de marktwaarde, rekening houdend met de verwachte toekomstige bestemming, overschrijdt dient het verlies dat hierdoor ontstaat te worden afgedekt (zie paragraaf 6.4).

- c. Tussentijdse winstneming.

Tussentijds kan winstneming plaatsvinden, mits deze winst ook daadwerkelijk is gerealiseerd (zie paragraaf 6.3)

- d. De wijze van activering van kosten

Alle baten en lasten van de grondexploitaties worden opgenomen in de exploitatie van de algemene dienst. Via een tegenboeking worden de mutaties (per saldo) overgebracht naar de balans (in de administratie worden de verschillende grondexploitaties afzonderlijk bijgehouden).

6.3 Winstneming

Een verantwoorde grondexploitatie zal sluiten met winst (hoe beperkt ook), of met een surplus nadat een bijdrage uit de algemene middelen is gestort (om een tekort op de grondexploitatie af te dekken). Het uitgangspunt is dat een grondexploitatie minimaal kostendekkend is, en dus in elk geval met een positieve marge van start gaat.

Voor het nemen van de winst zijn er twee mogelijkheden:

- a. Tussentijdse winstneming
- b. Winstneming na afronding van het plan.

a. Tussentijdse winstneming (BBV)

Winst moet tussentijds worden genomen als zeker is dat er ook daadwerkelijk winst gemaakt wordt. Dit dient dan plaats te vinden op basis van betrouwbare berekeningen en prognoses ten aanzien van de uitkomsten van het plan (voorzichtigheidsbeginsel).

b. Winstneming bij afronding van het plan (BBV)

De meest veilige weg voor het nemen van winst is om deze pas te nemen wanneer het plan volledig is afgerond en de winst werkelijk is gemaakt. Het risico dat er winst genomen wordt tot hogere bedragen dan verantwoord is, is hierbij uitgesloten. Als een plan met winst wordt afgesloten wordt deze winst toegevoegd aan de algemene reserve bouwgrondexploitatie.

Fiscale winst

Ongeacht of er bedrijfskundig winst wordt genomen, ontstaat onder invloed van de vennootschapsbelasting (Vpb) bij elke grondverkoop een fiscale winst of verlies. Dit leidt jaarlijks tot een gemeentelijke belastingaangifte voor de Vpb. Fiscale winst wordt bepaald op basis van de verkoopprijs van de grond en de (gemiddelde) totale toerekenbare kosten van het verkochte aantal m² grond. Zo wordt de fiscale winst gelijkmatig verdeeld over de uitgifteperiode, terwijl de BBV-winst pas mag worden genomen als die heel zeker is. De fiscale winstberekening staat dus los van de werkelijk genomen bedrijfskundige winsten of verliezen. In paragraaf 6.5 wordt de vennootschapsbelasting verder toegelicht².

Beleidsuitgangspunt:

Winstneming in de grondexploitaties vindt als volgt plaats:

- a. Tussentijdse winst wordt alleen genomen als duidelijk is dat de te nemen winst, rekening houdend met de nog op de exploitatie rustende verplichtingen, risico's en opbrengsten, ook daadwerkelijk is gerealiseerd.
- b. Na volledige afronding en afsluiting van het plan.
- c. Gerealiseerde winst wordt toegevoegd aan de algemene reserve (bouw)grondexploitatie (ARGE).

6.4 Het afdekken van verliezen

Algemeen

Als bij het opstellen van een exploitatiebegroting blijkt dat een voorgenomen exploitatie verliesgevend is, wordt deze in principe niet uitgevoerd. Het kan echter zijn dat de geplande ontwikkeling zo belangrijk wordt gevonden, dat het verlies wordt geaccepteerd. De exploitatiebegroting vertoont dan vanaf het begin een (begroot) verlies.

Verder kan een exploitatie, die op basis van de oorspronkelijke opzet kostendekkend was of een winst opleverde, tijdens de uitvoeringsfase als gevolg van conjuncturele omstandigheden, noodgedwongen planwijzigingen en dergelijke toch nog in een verlies uitmonden. De tot dan toe geactiveerde grondexploitatie krijgt dan een lagere waarde.

Zodra er sprake is van een verwacht verlies, moet meteen in de dekking worden voorzien.

Verwerking verliezen

De commissie BBV heeft in de door haar uitgebrachte notitie grondbeleid voor de verwerking van verliezen twee opties:

- a. via een (niet-herstelbare) afboeking
- b. het treffen van een voorziening.

Uitstel van verliesneming naar volgende jaren is op grond van het voorzichtigheidsprincipe niet toegestaan.

- a. het afboeken van het verlies via een (niet-herstelbare) afboeking

² De uiteindelijke regels die de Belastingdienst opstelt, liggen op het moment van schrijven van deze nota nog niet vast. Die ontwikkeling van de regelgeving kan nog doorlopen tot en met 2018, wanneer de laatste aangiftes over 2016 worden verwacht.

Zodra er sprake is van een verwacht verlies, wordt dit verlies meteen genomen en afgeboekt. In onze situatie komt de afboeking ten laste van de algemene reserve grondexploitatie, die hiervoor immers bedoeld is. Een dergelijke afboeking kan niet meer worden teruggedraaid. De bijdrage uit de reserve wordt daarmee een onderdeel van de (verdere) grondexploitatie. Als achteraf blijkt dat de bijdrage niet (of slechts gedeeltelijk) nodig was geweest komt dit tot uitdrukking in een positief saldo van de exploitatie. Na afsluiting van de exploitatie wordt dit saldo toegevoegd aan de algemene reserve grondexploitatie.

b. het treffen van een voorziening

In deze optie wordt tot het bedrag van het verwachte verlies een afzonderlijke voorziening gevormd.

In feite is de voorziening, naar analogie van de voorziening voor oninbare vorderingen, een waardecorrectie op de actiefpost Bouwgrond in exploitatie. Om die reden moet deze voorziening dan ook onder deze post worden opgenomen en toegelicht in de toelichting van de balans.

Beleidsuitgangspunt:

Als er bij een grondexploitatie sprake is van een verwacht verlies wordt dit in het jaar van constatering meteen genomen en afgeboekt ten laste van de algemene reserve grondexploitatie (ARGE). Optie A.

Deze (niet-herstelbare) afboeking maakt vervolgens onderdeel uit van de betreffende grondexploitatie. Na afronding van het complex wordt het exploitatieresultaat afgewikkeld met de algemene reserve grondexploitatie.

6.5 Vennootschapsbelasting (VPB) grondbedrijf

Vanaf 1-1-2016 zijn gemeenten ook vennootschapsbelastingplichtig geworden voor de activiteiten die als onderneming met winstoogmerk kunnen worden aangemerkt. Dat betekent dat in 2017 de eerste aangifte gedaan moet worden over het afgesloten jaar 2016. Op het moment van schrijven is uitwerking van de wetgeving nog in behandeling bij de Belastingdienst, dit kan nog wel tot de eerste aangifte aan veranderingen onderhevig zijn. Deze nota is dan ook gebaseerd op de beschikbare informatie hierover op het moment van schrijven. Voor al te uitgebreide toelichting is deze nota grondbeleid ook niet geschikt. Wel is van belang dat rekening wordt gehouden met het kostenverhogende effect van vennootschapsbelasting, en op welke manier onze werkwijze van invloed kan zijn op de fiscale winst- en verliesrekening.

Vennootschapsbelasting (vpb) in Nederland is de belasting op de winst van ondernemingen. Bedrijven betalen al sinds 1969 deze belasting, in het recente verleden (2008) zijn bijvoorbeeld ook woningcorporaties vpb-plichtig geworden. Sinds 1 januari 2011 geldt voor de eerste € 200.000 winst een tarief van 20% en voor het deel boven de € 200.000 een tarief van 25%. Vanaf 1-1-2016 zijn dus ook de lagere overheden aan deze belasting onderworpen.

Voor de gemeente geldt, in tegenstelling tot bedrijven, dat niet alle activiteiten een winstoogmerk hebben. De meeste activiteiten zijn ten dienste van het algemeen belang, oftewel maatschappelijke taken waar geen winst wordt beoogd.

Grondbedrijf

Een van de belangrijkste vennootschapsbelastingplichtige activiteiten is het 'grondbedrijf', ofwel het geheel van grondexploitaties dat de gemeente voert. Daartoe hoeft geen afzonderlijke BV of grondexploitatie maatschappij te bestaan. Het geheel aan activiteiten en werkzaamheden dat dient voor de productie van bouwrijpe grond wordt gezien als 'het grondbedrijf'.

Omdat het uitgangspunt is dat grondexploitaties 'boven nul' sluiten voordat ze worden goedgekeurd, zijn grondexploitaties voor de fiscus een structureel winstgevendende activiteit. Over de totaalwinst moet jaarlijks vennootschapsbelasting worden afgedragen. De fiscale definitie van winst verschilt echter van de bedrijfskundige of BBV-technische definitie. Bovendien zijn er verschillen in de toerekenbare kosten (en/of aftrekposten) mogelijk, bijvoorbeeld de toerekening van personele inzet, die wel nodig zijn voor de grondexploitatie, maar die om moverende redenen in de algemene loonsom vallen.

In de loop van 2016 zal de uitwerking van de wet dusdanig zijn, dat dit ook in de werkzaamheden van het Grondbedrijf. Hierbij komt het erop neer dat naast de BBV-grex een fiscale doorrekening van de grondexploitatie en fiscale winst en verliezen in het grondbedrijf in beeld gebracht zullen worden.

Beleidsuitgangspunt Vennootschapsbelasting:

Gestreefd wordt naar een efficiënte verrekening van fiscale winsten en verliezen in het grondbedrijf en de rest van de organisatie, zodanig dat geen onnodige belastingdruk ontstaat. Dit alles uiteraard binnen de kaders die de wetgever daarvoor biedt.

6.6 Reserves in relatie tot het grondbeleid

Weerstandsvermogen

De gemeente loopt bij haar grondexploitatie diverse risico's. Deze zijn het gevolg van de lange looptijd van plannen en planvorming. Risico's kunnen ontstaan door wijzigingen in parameters die ten grondslag liggen aan de financiële ramingen, zoals rentestand, inflatie en fasering, maar ook door wijzigingen in de afzetmarkt of wet- en regelgeving. Daarnaast kunnen risico's voortkomen uit projectgebonden aspecten, zoals risico's die samenhangen met de bodemkwaliteit, archeologische vondsten en hoge verwervingskosten. Om deze risico's af te kunnen dekken is het van belang dat de gemeente beschikt over voldoende weerstandsvermogen. Het weerstandsvermogen bestaat uit de middelen en mogelijkheden waarover de gemeente beschikt om niet begrote kosten te dekken die onverwacht en substantieel zijn.

Reserves en de relatie met de Nota reserves en voorzieningen 2015

In februari 2015 heeft de raad de Nota reserves en voorzieningen 2015 vastgesteld. In deze nota is aangegeven dat de reserves die een relatie hebben met het grondbeleid in de Nota Grondbeleid worden meege-nomen. De relevante reserves die relatie hebben met het grondbeleid zijn in onderstaande tabel beschreven, met de financiële stand van zaken per 1-1-2016.

| | Omschrijving | Saldo per 1-1-2016 (afgerond op 1.000) |
|----|--|---|
| a. | algemene reserve bouwgrondexploitatie (ARGE) | € 1.765.000,- |
| b. | stimuleringsmaatregelen woningmarkt | € 1.203.000,- |
| c. | reserve strategische aan- en verkopen (RSAV) | € 1.828.000,- |
| d. | reserve bovenwijkse voorzieningen | € 430.000,- |
| e. | reserve parkeren Horst centrum | € 25.000,- |
| | Totaal | € 5.242.000,- |

De reserves zoals hierboven beschreven worden, blijven in stand. De kaders en voorschriften per reserve worden in bijlage 6 toegelicht.

7. Risicomanagement

Risicomanagement is het totale proces van identificeren en beheersen van risico's. Gelet op de bedragen die hiermee gemoeid zijn, moet aan de grondexploitaties bijzondere aandacht worden geschonken.

De grondexploitaties worden jaarlijks geactualiseerd. Risico's doen zich zowel binnen als buiten de grondexploitaties voor. Er vindt een analyse plaats waarbij de risico's op het gebied van tijd, programma en geld in beeld worden gebracht. Vervolgens worden de onderkende risico's gevolgd.

Voor de actieve grondexploitaties wordt jaarlijks inzicht gegeven in de geconstateerde risico's, rekening houdend met de waarschijnlijkheid dat deze risico's zich voordoen en met de mogelijke financiële gevolgen. Het totaal van alle risico's moet worden afgestemd met het noodzakelijke en beschikbare weerstandsvormen. Als er binnen een exploitatie sprake is van een (geraamd) positief saldo kunnen de aanwezige risico's eerst binnen dat saldo worden opgevangen. Van belang is dat een risicoanalyse als volgt wordt uitgevoerd:

- De uitgangspunten voor de betreffende exploitatie zijn duidelijk vastgelegd;
- De mogelijke risicogebieden binnen de grondexploitatie zijn in beeld gebracht;
- Er vindt een inschatting plaats van de kans van optreden van de risico's;
- De financiële gevolgen van het optreden van het risico worden berekend;
- Er wordt nagaan welke beheersmaatregelen getroffen kunnen worden om de risico's te beperken of weg te nemen;
- De risico's worden financieel vertaald naar hun effect op de uitkomst van de grondexploitatie.

Rapportage aan de Raad

Om de gemeenteraad op de hoogte te houden wordt periodiek gerapporteerd over de voortgang van de grondexploitatieprojecten.

Dit gebeurt jaarlijks op twee momenten:

1. Een projectenrapportage, gekoppeld aan de jaarrekening (voorjaar),
2. Een herzieningsrapportage in het najaar, waarin ongeveer 1/3 van de lopende projecten inhoudelijk grondig wordt herzien.

De projectenrapportage legt de nadruk op het voortzetten van de ingezette koers: actualiseren van de planning, voortgang en aansluiten van de jaarcijfers. De herzieningscyclus heeft meer aandacht voor grotere planwijzigingen en bijsturing van de koers, en de gevolgen die dat heeft op het project.

Ruimtelijke plannen kennen vaak een dusdanig lange doorlooptijd, dat het goed is om vanaf circa 3 jaar na vaststelling van een project te overwegen in hoeverre de gestelde doelen nog steeds valide zijn, en of er binnen het project of in de omgeving nieuwe ontwikkelingen zijn (ruimtelijk, regelgeving, beleidskeuzes, etc.), die tot een koerswijziging zouden kunnen leiden. Op basis van kansen en risico's kan uiteraard ook worden gekozen om de ingeslagen koers vast te houden, de raad wordt dan meegenomen in de analyses en afwegingen die tot die keuzes leiden.

Prioritering van projecten voor de herzieningsrapportage gebeurt op basis van risicoanalyse, voortgang/stagnatie in het project en gewijzigde inzichten die van invloed (kunnen) zijn op een project. Het kan ook voorkomen dat een project vaker dan eens per 3 jaar wordt opgenomen in de Herzieningsrapportage.

Beleidsuitgangspunt Projectenrapportages:

In het kader van risicobeheersing wordt iedere grondexploitatie eens per jaar (via een projectenrapportage bij de jaarrekening) geactualiseerd door een nieuwe inschatting te maken van de kosten van nog te verrichten werkzaamheden en de nog te realiseren opbrengsten.

Daarnaast wordt elk jaar circa 1/3 deel van alle grondexploitaties grondig herzien (najaar). Hierbij is ruimte om grotere koerswijzigingen in planning, programma of andere aspecten uit te werken. Op die manier wordt elke grondexploitatie minimaal eens per 3 jaar grondig herzien.

BIJLAGEN

Bijlage 1: Basisvormen van grondbeleid

Hierna worden de basisvormen voor het grondbeleid nader toegelicht.

Actief grondbeleid

Bij actief grondbeleid koopt de gemeente ruwe gronden en/of opstallen, maakt deze gronden bouwrijp en gebruikt of verkoopt de grond door. In beginsel worden alle productiekosten in de gronduitgifteprijsen doorberekend. Met een actief grondbeleid heeft de gemeente een maximale sturende rol in locatieontwikkelingen. Daarnaast kan de gemeente de gemaakte kosten zoveel mogelijk dekken via de gronduitgifte. De regel “wie betaalt bepaalt” geldt ook andersom, wie regie wil voeren, moet daarvoor betalen en/of financiële risico's op zich nemen. Zeker in tijden van onzekerheid op de vastgoedmarkt moet goed worden afgewogen wat belangrijker is: regie en invloed op de kwaliteit, of financiële zekerheid.

Gemeentelijke regie

Bij een actief grondbeleid heeft de gemeente de regie over ontwikkelingen in eigen hand. Zij kan sturen op de gemeentelijke doelstellingen en op de kwaliteit en fasering van de planontwikkeling. De gemeente heeft het initiatief in handen en kan vrij partners voor de planontwikkeling kiezen. Een actief grondbeleid vraagt tevens om een grotere inzet van het ambtelijk apparaat ten opzichte van andere vormen van grondbeleid.

Exploitatie en risico

Bij actief grondbeleid komen de risico's die direct verbonden zijn aan de grondexploitatie voor rekening van de gemeente. Zo loopt de gemeente financieel risico als gevolg van niet beïnvloedbare economische omstandigheden (zoals bijvoorbeeld rente en een stagnerende vraag naar bouwgrond). Daarnaast is er financiële ruimte nodig om een actief grondbeleid te kunnen voeren. Er moeten immers gronden worden aangekocht die pas later in de tijd weer geld op gaan brengen. Actief grondbeleid geeft de gemeente een goede markt- en onderhandelingspositie en geeft de 'macht' om de uitgifteprijs en –voorwaarden te bepalen.

Kostenverhaal

Het inzetten van voordelige exploitatiesaldi voor buitenplanse verevening middels daartoe ingestelde reserves en voorzieningen (exploitatiewinsten komen ten goede aan de gemeenschap);

Faciliterend grondbeleid

Daar waar de gemeente niet beschikt over eigendom, slechts een gedeelte van een beoogd plangebied in eigendom heeft, geen gronden wil verwerven, maar wel een locatieontwikkeling voorstaat, kan de gemeente een faciliterende rol spelen. Dit houdt in dat de gemeente de aankoop, ontwikkeling en exploitatie van de grond overlaat aan private partijen. Daarbij kan het gaan om een privaat initiatief of een ontwikkeling door gemeente en private partij(en) samen geïnitieerd, waarbij de private partij de ontwikkeling uitvoert.

Kenmerken van faciliterend grondbeleid zijn: voorwaardenscheppend, toetsend, kostendekkend / kostenverhalend, afwachtend en risicomijdend.

Gemeentelijke regie

De gemeente beperkt zich bij faciliterend grondbeleid tot haar regulerende taak, waarin zij kaders schept voor activiteiten van de particuliere sector. In die faciliterende rol stelt de gemeente het bestemmingsplan op en toetst de plannen daaraan. Sinds de invoering van de Wet ruimtelijke ordening (Wro) in 2008 kan een deel van de traditionele voordelen van actief grondbeleid ook worden bereikt met een meer passief/facilitair grondbeleid. Gemeenten hebben de mogelijkheid om locaties vrij specifiek te bestemmen (bijvoorbeeld “sociale huur”, in plaats van algemeen woningbouw) en eisen te stellen aan de wijze waarop een locatie wordt ontwikkeld. Op deze manier kan de gemeente regie voeren op ontwikkelingen, zonder gronden te verwerven.

De gemeente is beperkt in zijn sturingsmogelijkheden op gemeentelijke doelen, planinvulling en locatieontwikkeling. Het primaat van de ontwikkelingen komt bij derden (ontwikkelaars) te liggen. In de regel minder krachtige markt-/onderhandelingspositie; • Weinig invloed op (het starten van gewenste) locatieontwikkelingen;

Exploitatie en risico

In de meeste gevallen draagt de gemeente bij faciliterend grondbeleid geen financieel risico over ontwikkelingen. De risico's liggen bij de private ontwikkelaar. Omdat de gemeente zelf geen gronden in eigendom heeft of verwerft, zijn er bij faciliterend grondbeleid minder financiële middelen nodig voor realisatie. In tegenstelling tot actief grondbeleid zijn er bij faciliterend grondbeleid geen winstmogelijkheden. Kosten voor maatschappelijke voorzieningen en ruimtelijke ontwikkelingen in de gemeente, zijn echter wel op de ontwikkeling te verhalen (kostenverhaal).

Kostenverhaal

De gemeente verdient geen kosten terug via de gronduitgifte. Kosten in de grondexploitatie die door de gemeente gemaakt worden, zoals kosten voor de aanleg van verharding en groenvoorzieningen, voorbereiding en toezicht en plankosten, kunnen wel worden verhaald op de ontwikkeling. Dit gebeurt via anterieure overeenkomsten of middels het opstellen van een exploitatieplan. De directe gemeentelijke kosten zijn verhaalbaar, en bijdragen voor bovenwijkse voorzieningen en ruimtelijke ontwikkelingen kunnen worden zeker gesteld.

Uitgangspunt hierbij is dat de particuliere exploitant op eigen terrein volgens gemeentelijke kwaliteitseisen en onder toezicht van de gemeente de openbare voorzieningen aanlegt, die vervolgens in eigendom en beheer worden overgedragen aan de gemeente. De gemeente toetst de kwaliteit van deze werken vooraf en bij oplevering.

Publiek–Private Samenwerking (PPS)

In het gebied tussen zuiver actief grondbeleid en zuiver facilitair grondbeleid ligt het beleid dat mengvormen hiervan omvat. Samenwerking met private partijen (PPS) vormt hier de basis van het beleid. Er zijn vele samenwerkingsvormen (PPS) waarbij overheid en bedrijfsleven gezamenlijk optrekken en een klein of groter deel van de planvorming door de marktpartij geschiedt. Daarbij wordt door de overheid en bedrijfsleven, ieder vanuit de eigen doelstellingen, gezamenlijk een project aangepakt en worden afspraken gemaakt over taakverdeling, kosten, opbrengsten en risico's.

Het initiatief voor PPS kan zowel bij de gemeente als bij de projectontwikkelaar liggen. Indien de gemeente over grondposities beschikt, kan PPS worden ingezet met het oog op verlegging van risico's. Veel van dergelijke vormen leiden er toe dat de ontwikkelaar zorgt voor de verschillende bouwfasen en dat de gemeente zorgt voor de aanleg van de gemeenschapsvoorzieningen zoals wegen, riolering verlichting en openbaar groen.

Binnen de PPS zijn drie hoofdvormen te onderscheiden:

a. Bouwclaimmodel

Bij deze samenwerkingsvorm is de grond binnen een plangebied veelal geheel of gedeeltelijk in bezit van private partijen. Zij kunnen op een bouwlocatie grond hebben verworven met als doel geen zelfrealisatie, maar het verwerven van bouwvolume. Zij verkopen de betreffende gronden dan voor een acceptabele prijs aan de gemeente. De gemeente voert vervolgens de grondexploitatie. Meestal ligt de aankoop prijs die de gemeente betaalt aan de ontwikkelaar lager dan het bedrag dat de private partij voor de grond heeft betaald. In ruil voor het verlies dat de marktpartijen hiermee lopen, krijgen ze bouwclaims, bijvoorbeeld een x-aantal te bouwen woningen, meestal op de locatie zelf, soms ook elders in de gemeente. Dit laatste zou niet de voorkeur moeten hebben, omdat dit tot koppeling van projecten leidt. Dit maakt de exploitaties onnodig complex en minder transparant.

Nadat de gronden bouwrijp zijn gemaakt, worden bouwrijpe kavels tegen een vooraf afgesproken prijs terug geleverd aan de ontwikkelaar. Het openbaar gebied inclusief de gemeenschapsvoorzieningen blijft bij de gemeente achter. De meerwaarde van de gemeente zit in het afdekken van een deel van het risico door bij de aankoop van de grond reeds prijsafspraken over de gronduitgifte te maken. Er ontstaat grip op de ontwikkeling omdat in een vroeg stadium gezamenlijk planvorming plaatsvindt. De private partij gaat het niet zozeer om de ontwikkeling van het gebied, maar om de bouw van woningen. Deze contractvorm is aantrekkelijk voor de gemeente omdat deze alle gemaakte kosten voor de planontwikkeling kan terughalen. De gemeente voert de grondexploitatie en de gemaakte kosten worden terugverdiend door de uitgifteprijs van de grond (mits het plan kostendekkend blijft). De gemeente kan op de exploitatie dus winst, maar ook verlies maken.

b. Alliantiemodel

Er is sprake van een alliantiemodel wanneer de gemeente en marktpartij(en) samen voorzieningen ontwikkelen, realiseren, exploiteren en/of beheren vanuit een gezamenlijke risicoacceptatie ten aanzien van (geëerde) kosten en (verwachte) opbrengsten. Het verschil met het bouwclaimmodel is dat werkzaamheden, verantwoordelijkheden, zeggenschap en risico's niet onderling worden verdeeld maar gedeeld. Ze worden overgedragen aan een speciaal hiervoor opgerichte gemeenschappelijke projectorganisatie of joint venture waarin zowel de gemeente als de marktpartijen deelnemen.

Bij de joint venture richten partijen een gemeenschappelijke (grond)exploitatie maatschappij (GEM) op, die de grondexploitatie op zich neemt. Vaak heeft deze onderneming de juridische vorm van een CV/BV-constructie, omdat hiermee de ondernemersrisico's die met de ontwikkeling samenhangen, optimaal kunnen worden afgedekt en ook fiscale voordelen zijn te behalen. Het is wel zaak om de verdelingsmethodiek juridisch goed vast te leggen teneinde in een later stadium daarover geen verschil van mening te krijgen. Van groot belang bij dit model is ook dat de partners zich terdege bewust zijn van de risico's en in welke vorm deze financieel zullen worden opgevangen.

Nadeel van deze vorm is, dat voor de oprichting van een gemeenschappelijke entiteit veel kennis en volharding nodig is (financieel, juridisch, organisatorisch). De risicoverdeling is een onderhandelingsresultaat en geen vaststaand gegeven. Er is geen standaard recept voor joint ventures, GEM's of CV/BV constructies. In de beginfase moeten gelijkwaardige onderhandelaars aan tafel zitten, om te voorkomen dat een van de partijen er slecht uitspringt.

Bij een gemeenschappelijke projectorganisatie is geen sprake van een juridische entiteit. In de te sluiten samenwerkingsovereenkomst is meestal vastgelegd dat de exploitatie voor gezamenlijke rekening plaats vindt door middel van een verrekenstelsel.

Partijen brengen hun grond in tegen een vastgestelde prijs of kopen zich in. De GEM draagt zorg voor de grondexploitatie en draagt het grondexploitatie risico. Inbreng, zeggenschap, risico en exploitatiesaldo worden naar rato van het aandeel in de GEM onder de partijen gedeeld.

c. Concessiemodel

In een concessiemodel wordt de gebiedsontwikkeling zoveel mogelijk door private partijen uitgevoerd. De gemeente heeft aanvankelijk het initiatief. Zij definieert (eventueel samen met de ontwikkelaar(s)) de te leveren output en het kwaliteitsniveau daarvan en regisseert vervolgens de aanbesteding.

De ontwikkelende partij wordt verantwoordelijk voor de oplevering van hetgeen contractueel bepaald is. Onderdelen van het proces die in de concessie kunnen worden opgenomen zijn: ontwerp, realisatie, onderhoud, financiering, van: vastgoed, (hoofd)infrastructuur en/of openbare ruimte. Afhankelijk van de noodzaak tot sturen bepaalt de gemeente vooraf haar kwaliteitseisen en ruimtelijke kaders, en zet de gehele opdracht in de markt. In een aanbesteding kan worden geselecteerd op basis van prijs en/of kwaliteit van de ingediende plannen. De risico's binnen de opdracht worden daarmee volledig bij de marktpartij gelegd: de gemeente verleent hen een concessie. De rol van de gemeente is vervolgens toegespitst op het toetsen van onder meer de kwantiteit en kwaliteit van de geleverde output en het afnemen van onderdelen hiervan (bijvoorbeeld het openbaar gebied).

Deze vorm vraagt veel voorbereiding, omdat de vraag die aan de markt gesteld wordt compleet moet zijn op het moment dat de aanbesteding openbaar gemaakt wordt. Afgewogen moet worden, welke eisen in de opdracht moeten worden meegegeven, en dus waar de marktpartijen nog wel vrijheid in hebben. Denk aan

het stellen van ruimtelijke eisen, bouwprogramma, beeldkwaliteit, financiële eisen, en welke minimale prijs en kwaliteit behaald moeten worden om de gemeentelijke doelen te bereiken.

Gemeentelijke regie

Mogelijkheden tot sturing/regie; Profijt van elkaars expertise.

Wellicht dat ambities gemeente niet geheel gerealiseerd worden; samenwerken is ook compromissen zoeken en sluiten;

Stroperige procedures (veelvuldig en nauwkeurige afstemming nodig, terugkoppeling naar beide besturen).

Exploitatie en risico

De risico's van de locatieontwikkeling worden in een PPS gedeeld tussen gemeente en private partij(en).

Positieve grondexploitatieresultaten doorgaans delen met private partijen;

Kostenverhaal concessiemodel

Kostenverhaal wordt aan de voorkant geregeld in de samenwerkingsovereenkomst met de marktpartij. Daarmee is het kostenverhaal volledig te verzekeren. Belangrijk is om publiekrechtelijke en privaatrechtelijke pad goed te scheiden, bijvoorbeeld bij het toekennen van planschade (publiekrechtelijk pad) met kostenverhaal op de private onderneming. Als de samenwerking via een aanbestedingsprocedure tot stand komt, kan de wijze waarop kostenverhaal plaatsvindt vooraf worden opgelegd als onderdeel van de totale uitvraag.

Bijlage 2: Verwerving

De beschikbare instrumenten voor grondverwerving worden in deze bijlage nader toegelicht. De wettelijke mogelijkheden, rechten en plichten worden in per optie toegelicht.

De gemeente kan en zal van alle instrumenten gebruik maken, als daartoe aanleiding is. De voorkeur gaat echter uit naar minnelijke verwerving, met al of niet vestigen van Wvg in het voortraject.

Minnelijke verwerving

Minnelijke verwerving, oftewel “vrijwillige” verwerving, is de eerste stap in het uitvoeringsproces van grondverwerving. Ingeval van minnelijke verwerving zal de gemeente de eigenaar van de onroerende zaken, waarin de gemeente belangstelling heeft, benaderen met de mededeling dat zij interesse heeft. Als de eigenaar bereid is om de betreffende onroerende zaken te verkopen, start een door de gemeente aangewezen persoon (de verwerver) de onderhandelingen met de eigenaar. Ter bepaling van de waarde van de aan te kopen onroerende zaken wordt een taxatierapport opgesteld door een onafhankelijk taxateur. Het verloop van de onderhandelingen kent vele varianten. Voor onderhandelingen is het van belang te weten hoeveel spelers er op de markt zijn. Indien meerdere gegadigden belang hebben bij het verkrijgen van een grondpositie, dan zal de eigenaar meer aanbiedingen krijgen. Dit heeft over het algemeen een prijsverhogend effect. Als de minnelijke verwerving niet slaagt, kan in bepaalde gevallen worden overgegaan tot onteigening.

Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg)

Sinds 1 januari 1985 beschikken de gemeenten over het instrument voorkeursrecht op onroerende zaken, opgenomen in de Wet voorkeursrecht gemeenten (verder te noemen: Wvg). Dit voorkeursrecht houdt in dat de gemeente recht van eerste koop heeft: eigenaren die hun in een dergelijk gebied gelegen onroerende zaak wensen te vervreemden moeten dit eerst aan de gemeente te koop aanbieden. Het initiatief van de transactie ligt dus in de eerste plaats bij de eigenaar die gaat vervreemden. Zolang de eigenaar geen plannen heeft tot vervreemding, kan de gemeente geen onroerende zaak via deze wet verwerven.

De inzet van het voorkeursrecht is niet zozeer gericht op een toename van het aantal gemeentelijke verwervingen als zodanig, maar is er vooral op gericht transacties door derden zo veel mogelijk te voorkomen op locaties waar de gemeente dat onwenselijk acht. Gedurende het planvormingsproces (van ontwerp tot uitvoering) is het voorkeursrecht dus een beschermingsinstrument voor een gemeente, waardoor ongewenste verkopen kunnen worden tegengegaan. Tevens heeft het voorkeursrecht een prijsdempend effect: het voorkomt in elk geval prijsopdrijving van tegen elkaar opbiedende (markt)partijen bij nieuwe bouwlocaties, waardoor buitensporige grondprijsstijgingen kunnen worden tegengegaan.

Ten behoeve van de vestiging van een voorkeursrecht gelden twee criteria: het toekomstige plan dient in een niet-agrarische bestemming én in een van de huidige bestemming afwijkend gebruik te voorzien. Indien de gemeente een aanbieding ontvangt kan zij daarop om haar moverende redenen negatief beslissen, in welk geval de eigenaar de vrijheid heeft om de zaak gedurende een periode van drie jaren vrijelijk aan een derde te verkopen. Indien de gemeente positief op de aanbieding beslist, moet getracht worden overeenstemming te bereiken over de koopprijs. Wordt géén overeenstemming bereikt, dan komt géén koopovereenkomst tot stand en blijft het voorkeursrecht op de onroerende zaak rusten, tenzij de eigenaar gebruik maakt van zijn bevoegdheid om rechtbankdeskundigen en/of de rechter te laten inschakelen voor het bepalen van de prijs. Indien de eigenaar tegen laatstbedoelde prijs wenst te verkopen, dan is de gemeente meestal verplicht om de zaak af te nemen en te betalen.

Indien de eigenaar géén genoegen neemt met de prijs komt géén transactie tot stand. Alle kosten van deze hierbij te volgen uitvoerige procedure komen voor rekening van de gemeente. Soms wordt geprobeerd onder het voorkeursrecht uit te komen door niet het juridische eigendom, maar wel het economische eigendom over te dragen aan een projectontwikkelaar. De Wvg biedt de gemeente dan de mogelijkheid nietigheid van

de overeenkomst in te roepen indien deze handeling de kennelijke strekking heeft afbreuk te doen aan de voorkeurspositie van de gemeente.

De Wvg geeft de gemeente nooit de bevoegdheid om een perceel grond tegen de wil van de verkopende partij te verwerven. Ook nadat de prijs is vastgesteld door de rechter, is de verkopende partij vrij om er van af te zien. Het wvg blijft dan wel van kracht. Andersom is de gemeente wel verplicht na vaststelling van de prijs, binnen drie maanden over te gaan tot koop. Bij gronden waarop de gemeente een wvg heeft gelegd, geldt daarnaast een koopplicht in geval van 'bijzondere omstandigheden'. Wanneer de verkopende partij zijn grond heeft aangeboden, maar de gemeente is in de procedure afgehaakt, kan de gemeente 'onder omstandigheden' verplicht worden het aangeboden toch te kopen. Het is dus van belang alleen Wvg in te zetten op locaties waar de gemeente daadwerkelijk een plan voor heeft, anders dan de huidige bestemming.

Als tijdig een opvolgend plan wordt vastgesteld hoeft het voorkeursrecht niet opnieuw in een apart besluit te worden bestendigd, maar loopt dan van rechtswege door. Indien niet tijdig een opvolgend plan wordt vastgesteld, vervalt het voorkeursrecht van rechtswege.

Onteigening, Onteigeningswet

Binnen het gemeentelijk grondbeleid is onteigening een van de instrumenten om een actieve grondpolitiek te kunnen voeren en tevens het zwaarste middel om het eigendomsrecht te verwerven. Onteigening betekent dat de eigenaar gedwongen wordt het eigendom over te dragen aan de gemeente. Dit kan zich voordoen indien minnelijke verwerving niet mogelijk is. Het is een drukmiddel vanuit de gemeente dat in de praktijk vaak toch tot minnelijke verwerving leidt. Overigens kan onteigening alleen in het algemeen belang en bij volledige schadeloosstelling. Onteigening heeft tevens tot gevolg dat alle bezwarende titels van het onteigende af zijn.

In de Onteigeningswet zijn verschillende gronden voor onteigening opgenomen. Vóór de inwerkingtreding van de nieuwe Wet op de Ruimtelijke Ordening waren de meest voorkomende onteigeningsgronden voor de gemeente:

- a. onteigening ten behoeve van de uitvoering van een bestemmingsplan, de zogenaamde bestemmingsplanontteigening;
- b. onteigening ten behoeve van de uitvoering van een bouwplan, de zogenaamde bouwplanontteigening (wanneer niet kon worden gewacht op een nieuw bestemmingsplan, kon in principe voor een bouwplan als onteigeningsgrondslag worden gekozen).

In beginsel kan pas tot een bestemmingsplanontteigening worden besloten, nadat het plan rechtskracht gekregen heeft. De onteigeningsprocedure bestaat uit een administratieve procedure (eindigend in een besluit van de Kroon tot onteigening) en een gerechtelijke procedure waarin een marginale toets naar de onteigeningscriteria plaatsvindt en de hoogte van de schadeloosstelling wordt vastgesteld.

In de praktijk bestaat de noodzaak dat veel eerder over de benodigde gronden moet kunnen worden beschikt. Om hieraan tegemoet te komen, staat de Kroon toe dat vooruitlopend op het onherroepelijk worden van een bestemmingsplan, met de onteigeningsprocedure wordt gestart. Hiertoe behoort wel de ontbindende voorwaarde dat de onteigening vervalt als het bestemmingsplan niet wordt goedgekeurd, alsmede de opschortende voorwaarde dat pas een dagvaarding voor de gerechtelijke procedure wordt uitgebracht als het bestemmingsplan onherroepelijk is.

Bij de beoordeling van het verzoekbesluit tot onteigening hanteert de Kroon de volgende criteria:

- minnelijk overleg: voor de indiening van het onteigeningsbesluit van de raad moet voldoende aanneemelijk zijn dat de onderhandelingen niet tot het gewenste resultaat leiden;
- het belang van de ruimtelijke ordening en/of volkshuisvesting: de onteigening moet ten dienste staan aan deze belangen en het bestemmingsplan moet dit inzichtelijk maken;
- het publiek belang: de onteigening mag niet ten dienste staan van uitsluitend private belangen;

- de noodzaak: in het geval de te onteigenen partij bereid en in staat is de bestemming zelf te realiseren, wordt niet aan dit criterium voldaan. Dit criterium is met name van belang in het geval bijvoorbeeld projectontwikkelaars eigenaar zijn van gronden in het bestemmingsplan;
- de urgentie: aannemelijk moet zijn dat met het werk waartoe wordt onteigend, binnen vijf jaar na het Koninklijk Besluit een aanvang wordt genomen.

Om een onteigening te kunnen verzoeken moet tevens sprake zijn van een afwijkend gebruik. Wanneer het gebruik van de grond en de opstallen al volledig in overeenstemming is met de bestemming kan een onteigening voor de uitvoering van die bestemming geen doorgang vinden. Van planuitvoering is echter wel sprake wanneer de gemeente het bestemmingsplan in een andere vorm wenst uit te voeren dan het bestaande grondgebruik laat zien.

De doorlooptijd vanaf het onteigeningsbesluit van de raad tot aan de dagvaarding bedraagt ca. 19 maanden. In het meest gunstige geval kan de gemeente vier maanden na dagvaarding over de desbetreffende grond beschikken. Wanneer de te onteigenen persoon zich verzet tegen de onteigening zelf worden deze vier maanden al gauw verlengd met een jaar.

De eigendomsoverdracht vindt plaats door inschrijving van het onteigeningsvonnis in de openbare registers van het kadaster. Bij de inschrijving moeten de bewijzen van betaling van de schadeloosstelling worden overgelegd. Binnen 3 jaar na het vonnis moet de gemeente een aanvang nemen met het werk waartoe onteigend werd. Indien dit niet het geval is heeft de onteigende partij een terugvorderingsrecht.

De bij de per 1 juli 2008 in werking getreden nieuwe Wro behorende Invoeringswet omvat tevens een aanpassing van de Onteigeningswet.

Voor wat betreft de bestemmingsplanontteigening wijzigt niets aan hetgeen hierboven is opgenomen. De bouwplanontteigening is echter vervallen onder de gewijzigde Onteigeningswet. Nieuw is dat nu ook een projectbesluit wordt aangemerkt als onteigeningstitel.

De nieuwe wetgeving voorziet in enige versnellingen. Niet in alle gevallen hoeft te worden gewacht met het onherroepelijk worden van de onteigeningstitel alvorens gedagvaard mag worden. Het onteigeningsvonnis mag echter pas worden ingeschreven nadat het bestemmingsplan/ projectbesluit onherroepelijk is geworden. Praktisch gezien is de tijd die benodigd is voor een onteigeningsprocedure onder de nieuwe wet dus niet veel korter dan onder de oude wet.

Een belangrijke vraag bij onteigening is of de betrokken eigenaar bereid en in staat is de bestemming volgens het (bestemmings)plan te realiseren. De gemeente heeft niet het monopolie bij de realisatie van ruimtelijke plannen. De "vorm van (plan)uitvoering" moet echter wel geschieden overeenkomstig de terzake door de gemeente ontwikkelde randvoorwaarden en beleidsuitgangspunten betrekking hebbende op tempo/fasering van realisering, aantallen, situering, financieringsvorm, dichtheid, verdeling en bijvoorbeeld woningdifferentiatie. Ingeval de grondeigenaar bereid en in staat is zelf de uitvoering van een bestemmingsplan ter hand te nemen, dan is in beginsel onteigening niet mogelijk. De grondeigenaar krijgt daardoor overigens geen plicht om zelf te realiseren.

Het gemeentelijk beleid zal in het algemeen belang moeten zijn en voldoende realiteitswaarde moeten hebben. Indien aan deze minimale eisen niet wordt voldaan, bestaat het risico dat de Kroon uiteindelijk niet tot onteigening zal besluiten.

Bijlage 3: Strategisch verwerven & ontwikkelen

Grondbezit kan van grote waarde zijn voor de realisatie van gemeentelijke doelen. Het hebben van grondeigendom werkt als een vliegwiel bij de realisatie van gemeentelijke programma's en het realiseren van de gewenste kwaliteit. En het biedt de mogelijkheid om maximale regie te hebben bij het realiseren van ruimtelijke doelstellingen.

Om grond in eigendom te krijgen heeft de gemeente veel strategische verwervingen gedaan. Dit zijn grond-aankopen die vrij ver voor de daadwerkelijke ontwikkeling wordt gedaan. Naast genoemde voordelen bracht het strategisch aankopen ook de nodige risico's met zich mee. Het in bezit hebben van grond die nog niet in exploitatie genomen kan worden leidt immers tot jaarlijkse (kapitaals)lasten (aflossing en rente).

Met het voorafgaand aan het ruimtelijke besluitvormingstraject aankopen van grond bestaat het risico dat daaraan later niet de bestemming kan worden gegeven die men in eerste instantie in gedachte had. Zeker wanneer de verwervingsprijs is gebaseerd op de toekomstige functie. Hierdoor kunnen financiële tekorten ontstaan die moeten worden afgedekt binnen de risicovoorzieningen als deze functie niet gerealiseerd kan worden.

Dit gaat als volgt in zijn werk. De toekomstige waarde van woningbouwgrond of bedrijfsgrond is hoger dan de waarde van agrarische grond. Dit vertaalt zich meestal in een hogere verwervingsprijs, omdat geanticipeerd wordt op waardestijging. Dus als agrarische grond (agrarische waarde € 5 à 6 per m²) wordt verworven, moet daarvoor meer betaald worden als de functie zeker zal veranderen. Maar in de meeste gevallen zal eerst een RO-procedure worden doorlopen, voordat de bestemmingswijziging een feit is. Een belemmering voor het realiseren van een functiewijziging kan ontstaan wanneer bijvoorbeeld een toekomstig project, geheel of gedeeltelijk, strandt in het RO traject door inspraakmomenten.

Ook vraaguitval, prijsdaling of concurrentie van andere plannen kunnen redenen zijn om een verworven perceel uiteindelijk toch niet te ontwikkelen.

Risico op afwaardering

Als de functie uiteindelijk toch niet verandert, vervalt de grond weer naar de waarde in huidige staat. De afschrijving op een dergelijke locatie kan sterk oplopen, als in een te vroeg stadium teveel is betaald voor de grond (alsof het toekomstige plan al zeker was). Daarom moeten vóór de verwerving de risico's, kansen en alternatieven voldoende in beeld zijn.

Selectief verwerven

Strategisch verwerven is in de deze nota grondbeleid niet meer het leidende motto. Het is niet meer de insteek om grote gebieden aan te kopen. Omdat nu de nadruk nog ligt op kleinere locaties en inbreiding, is de strategie van de gemeente om pragmatisch te ontwikkelen. Private initiatieven kunnen bij een kaderstellend bestemmingsplan én een goede samenwerkingsovereenkomst ook leiden tot het realiseren van ruimtelijke doelstellingen.

Dat betekent dat het ruimtelijke ordeningsproces niet leidend is, maar de bestaande verkaveling en de mogelijkheid om gemakkelijker te verwerven locaties te ontwikkelen boven versnipperde of dure locaties. Eerst zullen we de kansrijke locaties in kaart brengen en daar de plannen op aanpassen.

Beperkt risico op speculatie

Gezien de beperkte uitbreidingsmogelijkheden in de meeste dorpen en een bestaande planvoorraad die al 95% van de vraag dekt tot 2030 is het niet voor de hand liggend voor marktpartijen om op grote schaal strategische posities in te nemen op ons grondgebied (speculatie op grondwaardestijging en ontwikkelpotentie voor bouwbedrijven). Dus ook die risico's zijn op dit moment een stuk kleiner.

Er zullen situaties zijn – in agrarisch gebied of binnen de dorpen - dat er tóch strategische verwervingen gedaan moeten worden. Bepaalde uitgangsposities leiden tot een groter risico dan andere. In de volgende tabel is dit schematisch weergegeven. Daarna wordt nader ingegaan op de strategische verwerving respectievelijk agrarische grond en grond binnen de bebouwde kom van de dorpen.

Voorbeelden verwerving

In onderstaande tabel worden enkele scenario's geschetst voor strategische aankopen met verschillende risicoprofielen. Er zijn veel meer combinaties en scenario's mogelijk, dit zijn enkele samenhangende voorbeelden die illustreren dat er verschillende redenen kunnen zijn om wel of niet te verwerven.

| | Voorbeelden goede strategie | Voorbeelden risicovolle strategie |
|---------------------------------|--|--|
| Agrarisch perceel | <ul style="list-style-type: none"> • Agrarisch perceel met potentie nabij een grotere kern of naast een bedrijfslocatie • Lage huidige grondwaarde • Ontwikkelpotentie op korte of lange termijn • Hoge onzekerheid (tijd/markt/...) • Lage aankoopprijs • Beperkt risico als plan niet door gaat (plan-kosten en aankoop/verkoop) <p>Door de lage aankoopprijs mag het toekomstige plan mislukken, want dan kan de grond in dezelfde staat weer worden verkocht.</p> | <ul style="list-style-type: none"> • Agrarisch perceel op afstand van kern en bedrijventerreinen. • Lage huidige grondwaarde • Op korte termijn geen ontwikkeling voorzien • Aankoopprijs ruim boven huidige grondwaarde • Grote risico's in procedures, sanering en/of vraag voor voorziene functie • Weinig alternatieven mogelijk/wenselijk • Laag risico op ongewenste ontwikkeling <p>Aankoopprijs en risicoprofiel matchen niet. Er is ook planologisch geen haast om de locatie vroeg te verwerven, de huidige bestemming is goed.</p> |
| Verouderd vastgoed in dorpskern | <ul style="list-style-type: none"> • Verouderd vastgoed op perceel in dorpskern. • Meerdere alternatieve invullingen van de locatie worden kansrijk geschat. • Haalbaarheid is doorgerekend • Hogere aankoopprijs, maar wel onderhandeld op basis van haalbare plannen (kosten, risico's meegewogen) • Kostenverhaal is geregeld: initiatiefnemer betaalt mee • Initiatieven uit het dorp of markt, interesse voor (delen van) de locatie. <p>Hogere verwervingsprijs mogelijk, omdat de kansen om de grond te ontwikkelen voldoende in beeld zijn, en risico's ingeperkt.</p> | <ul style="list-style-type: none"> • Verouderd vastgoed op goede locatie • Meerdere alternatieven mogelijk • Hoge(re) verwervingsprijs, marktpartijen zijn wel geïnteresseerd, maar kopen niet. • Hoge kosten voor sloop of transformatie • Saneringsrisico's niet in kaart • Haalbaarheid onvoldoende doorgerekend • Verkopende partij krijgt teveel. <p>Markttoets genegeerd: waarom kopen zij niet? Geen onderhandeling met inbegrip van kosten voor sanering en sloop. Groot risico dat de grond moet worden afgeboekt voordat een haalbaar plan ontstaat.</p> |

Strategische verwerving agrarische grond

Agrarische grond heeft een lage huidige grondwaarde, bij gebruik als akker of weiland ligt dat in de orde grootte van € 5 per m². De waarde kan stijgen als bijvoorbeeld woningbouw op het perceel wordt gepland. Om de risico's van rente en RO-procedures te beperken moet een strategische aankoop worden gedaan met de volgende aandachtspunten:

1. Hoe groter de onzekerheid van doorgaan van de toekomstige visie, hoe minder de prijs mag afwijken van de waarde in de huidige staat. Bij mislukken van de plannen kan de grond weer worden verkocht als agrarische grond.
2. Hoe verder in de toekomst de toekomstige functie zou worden gerealiseerd, hoe minder de prijs mag uitstijgen boven van de waarde in de huidige staat.
3. Andersom: hoe verder het proces is om de geplande ontwikkeling te bereiken, hoe dichter de aankoop-prijs bij de reële verwervingsprijs kan liggen.

Strategische verwerving binnen de bebouwde kom

Binnen de bebouwde kom is verwerving meestal duurder dan aankopen van een weiland, omdat daar in de meeste gevallen al opstallen gebouwd zijn (en dus sloop aan de orde is), en de infrastructuur er al ligt. Ook is de kans op vervuiling van de grond groter, afhankelijk van de voormalige functies (bedrijven, wonen, etc), wat tot extra kosten in de herontwikkeling leidt.

Locaties binnen de bebouwde kom kunnen wel al snel van strategische waarde zijn, met name in de dorpskernen is het voorkomen van verpaupering op zichzelf al een doel, en het revitaliseren van een kern, wijk of buurt kan een plus opleveren voor de maatschappij. De kosten van transformatie van een gebied binnen de kern zijn meestal hoger dan de opbrengsten, zeker als daarbij veel van de infrastructuur opnieuw moet worden aangelegd. Mogelijke aankoop van 'binnenstedelijke' locaties kan actueel worden door uiteenlopende redenen, bijvoorbeeld een faillissement van een bedrijf, leegstand door verhuizing of overlijden van een eigenaar, etc.

Vuistregels voor strategisch verwerven van locaties binnen de bebouwde kom zijn:

1. Gemeente is niet verplicht om private verliezen af te dekken: we stellen een haalbaarheidsstudie op en wegen af of zelf aankopen wel de enige/beste optie is. Vaak kunnen marktpartijen ook voor de oplossing zorgen.
2. We stellen reële doelen voor herontwikkeling: is er voldoende vraag naar dat type vastgoed in de kern, en past het in de regionale trends? Of kunnen we er een maatschappelijk doel mee bereiken (bijvoorbeeld huisvesten van verenigingen)?
3. Hebben we zelf al alternatieve locaties in bezit, die de voorkeur genieten?
4. We taxeren het vastgoed op de huidige waarde, maar letten ook op de toekomstige kosten en opbrengsten van een project.

Verwerving moet zich in de toekomst steeds meer richten op die locaties waar het publiekrechtelijke instrumentarium (bestemmingsplan) naar verwachting onvoldoende is om de gemeentelijke doelen te bereiken. Door de grond te verwerven krijgt de gemeente wel alle mogelijkheden om die doelen te bereiken. Belangrijke toekomstige ontwikkelingslocaties moeten primair genoemd zijn in de gemeentelijke structuurvisie. Tegelijkertijd met het openbaar worden van de structuurvisie moeten echter bestuurlijke maatregelen genomen worden om te voorkomen dat zich ongewenste grondspeculaties voordoen. Hier moet gedacht worden aan het vestigen van een voorkeursrecht op grond van de Wvg.

Ook herstructurering van de bestaande kern, natuurversterking, behoud van cultureel erfgoed, realisatie van voorzieningen of het hebben van ruilmiddelen voor verplaatsing van ongewenste activiteiten kunnen redenen zijn voor strategische verwerving van gronden.

Grondposities worden in de toekomst hoofdzakelijk verworven om maatschappelijke doelen te verwezenlijken en de ruimtelijke kwaliteit van wonen, werken en of recreëren te verbeteren. Denk aan het wegnemen van geur- of geluidshinder in woongebieden, herontwikkeling van ecologische zones en inpassing van bebouwing in het landschap en creëren van voldoende huisvesting in de verschillende dorpen. Dat daarbij een bescheiden winst kan worden gemaakt, is bijzaak. Voorbeelden van te optimistische grondverwervingen zijn er landelijk en in de omgeving voldoende. Ook in Horst aan de Maas zal steeds kritisch moeten worden gekeken naar de haalbaarheid van de plannen (of in een vroeg stadium: ideeën) waarvoor strategische verwervingen worden gedaan.

Bij een actieve basishouding van de gemeente hoort een verwervingsbudget om in te kunnen spelen op mogelijkheden in de markt en sneller te kunnen besluiten over verwervingen. Dat budget gaat vergezeld van regels en uitgangspunten voor aanwending ervan, op basis waarvan het college van B&W strategisch gronden kan aankopen. Sinds 2002 is hiervoor de Reserve Strategische Aan- en Verkopen ingesteld.

Reserve Strategische Aan- en Verkopen (RSAV)

In 2002 is de Reserve Strategisch Aan en Verkopen ingesteld, met onderstaande doelen, randvoorwaarden en kaders. Deze reserve werkt naar behoren en de kaders kunnen daarom in stand blijven. In de hoofdtekst van deze nota grondbeleid zijn de kaders opnieuw vastgesteld.

Doelstelling

De reserve is ingesteld met de volgende doelen c.q. uitgangspunten:

- a. Snel in te kunnen spelen op actuele situaties in de grondmarkt en om hiervoor dekkingsmiddelen beschikbaar te hebben.
- b. Is bedoeld voor verwervingen die van belang zijn voor toekomstige ruimtelijke ontwikkelingen. Het gaat daarbij o.a. om het verwerven van grondposities maar ook de verwerving van vastgoed. Over strategische aankopen wordt gesproken, indien gronden niet direct na verwerving in exploitatie worden genomen.
- c. Het dienen als buffer voor het opvangen van een eventueel onrendabel deel van een strategische aankoop.
- d. Het dekken van de kosten van grondaankopen die nog niet direct in exploitatie worden genomen maar eerst op een later tijdstip deel gaan uitmaken van een te ontwikkelen plan. Het betreft aankopen waarbij het risico bestaat dat de gronden mogelijk niet voor het beoogde doel in exploitatie kunnen worden genomen. Deze gronden zijn nog niet opgenomen in het woningbouwprogramma van de gemeente.

Daarnaast kunnen ook aankopen van gronden waarvan het de bedoeling is ze binnen tien jaar in ontwikkeling te brengen risicovol zijn. Ook deze laatst genoemde grondaankopen zijn als risico opgenomen in de reserve strategische aankopen. Het risico (de buffer) betreft het verschil tussen de boekwaarde en de waarde die de grond heeft op basis van de huidige bestemming. Als er sprake is van een onrendabele deel van de verwerving blijft dit ten laste van de reserve. Als hierdoor in de reserve een tekort ontstaat, moet dit worden aangevuld uit de algemene reserve, vrij aanwendbaar. Hiervoor is een raadsbesluit nodig.

Randvoorwaarden/criteria

Voor het doen van strategische aankopen zijn indertijd de volgende criteria afgesproken (aan minimaal één criterium moet worden voldaan):

- a. Ligging in gebieden waarvan in redelijkheid kan worden aangenomen dat deze in de toekomst voor woningbouw of bedrijventerreinontwikkeling aangewend zullen worden.
- b. Ligging in project- dan wel concentratiegebieden.
- c. Van belang zijn in het kader van een (te ontwikkelen) inrichtingsvisie.
- d. Bedoeld zijn voor de aankoop van infrastructurele werken.
- e. Gelet op de ligging kunnen worden aangewend voor compensatiedoeleinden.

Kaders

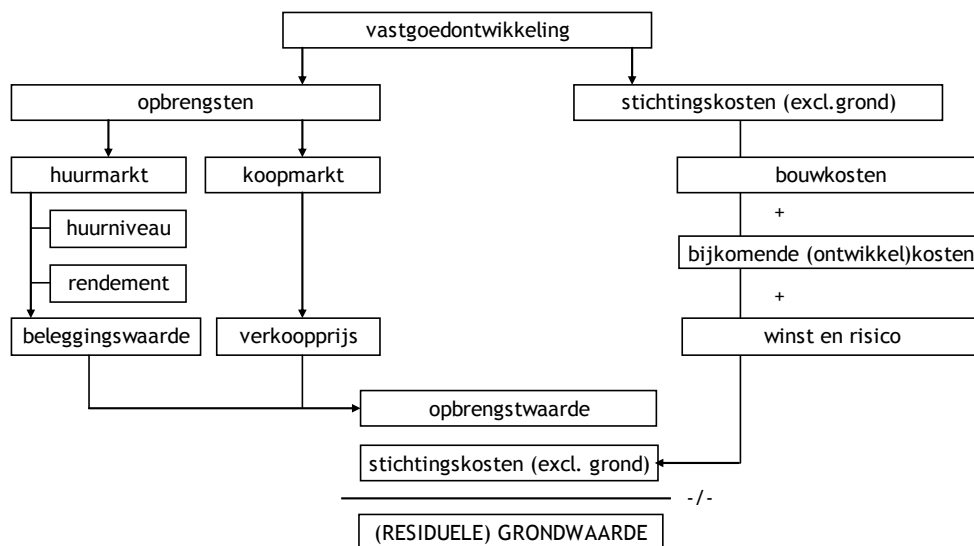
In het raadsvoorstel van 2002 zijn de volgende kaders benoemd:

- a. De reserve bedraagt minimaal € 1.000.000,-. Als de reserve onder dit peil daalt wordt actief overgegaan tot verkoop van landbouwgronden.
- b. De voeding vindt plaats uit de verkoop van landbouwgronden, inbreng van eerder aangekocht onroerend goed in grondexploitaties en strategische verkopen van onroerend goed.
- c. De reserve bedraagt maximaal € 2.000.000,-. Het meerdere wordt bij het opstellen van de jaarrekening toegevoegd aan de algemene reserve.
- d. De reserve is bedoeld voor het dekken van incidentele lasten, in de vorm van strategische grondaankopen.
- e. Als aangekochte gronden c.q. opstallen worden ingebracht in een grondexploitatie, vindt deze inbreng plaats tegen de verwervingskosten. De inbrengwaarde vloeit daarbij terug in de reserve. De reserve heeft hiermee het karakter van een "revolving fund".
- f. Als aangekochte grond c.q. opstallen gedeeltelijk ongewijzigd (in huidige staat) worden doorverkocht (omdat niet het geheel perceel nodig is voor toekomstige ontwikkeling), vloeit de werkelijke verkoopopbrengst ook terug in de reserve.
- g. Het college is op basis van de Gemeentewet bevoegd tot het aan- en verkopen van onroerend goed en is hiervoor in het kader van het budgetrecht van de raad gemachtigd voor bedragen tot € 500.000,-. Bij een bedrag van € 500.000,- of hoger moet vooraf overleg worden gepleegd met het seniorenconvent.
- h. Als het saldo van de reserve niet toereikend is kan de transactie alleen plaatsvinden onder het voorbehoud dat de raad hiervoor een krediet beschikbaar stelt.

Bijlage 4: Methoden berekening grondprijzen

a. Residuele grondwaardeberekening

De residuele grondwaarde wordt berekend door de investeringskosten (bouw- en ontwikkelingskosten) in mindering te brengen op de commerciële waarde (verkoopwaarde; v.o.n.-prijs) van het gerealiseerde vastgoed. Voordeel van deze methode is de stimulans die uitgaat naar de ontwikkelaar om te investeren in woningkwaliteit. Voor de residuele benadering is inzicht in de bouwkosten (ontwikkeling) en kennis daarover van belang. Schematisch kan de residuele benadering als volgt worden weergegeven:



Residuele grondwaardebepaling gebeurt op basis van voorcalculatie. Dat betekent dat op basis van marktinformatie, normen voor bouwkosten en verkoopprijzen van de geplande woningtypen een grondprijs wordt bepaald. Prijsstelling kan in onderhandeling met een marktpartij gebeuren voor een specifiek project, of op basis van ervaringscijfers in een bredere context.

Het nadeel van residuele grondwaardebepaling is dat marktpartijen in de onderhandeling over de uitgangspunten voor de residuele grondwaardeberekening doorgaans meer geneigd zullen zijn om mogelijke onrendabele projectdelen mee te nemen, terwijl dat vooraf nooit exact vast te stellen is.

b. Grondquote methode

De grondquotebenadering gaat uit van de gedachte dat een nader te bepalen percentage van de verkoopprijs van de ontwikkeling als grondwaarde aan de gemeente behoort toe te komen. Deze methode wordt hoofdzakelijk bij woningbouw in grote bouwopgaven toegepast. De quote kan worden bepaald door een vergelijking met omliggende gemeenten of door een residuele berekening aan de hand van referentieprojecten. Bij vergelijking tussen gemeenten moet dan wel rekening worden gehouden met verschillen in marktprijzen en bouwkosten.

c. Comparatieve methode

In goed Nederlands: de vergelijkingsmethode. De marktwaarde van vastgoed is sterk gerelateerd aan het vastgoed van de buurman. Zo zullen twee vergelijkbare woningen in omvang en kwaliteit in dezelfde straat ongeveer evenveel kosten en opleveren, waarbij details en smaak tot verschillen leiden. Op dezelfde wijze worden de grondprijzen in de regio gemonitord, zodanig dat er geen al te grote verschillen ontstaan. Omliggende gemeenten hanteren licht afwijkende prijzen, maar van grote verschillen is geen sprake.

d. Vaste grondprijzen

Een vaste grondprijs is een prijs voor de bouwgrond voor woningbouw ongeacht de kavelgrootte, woningbouwtype, etc. Deze prijs is ofwel gerelateerd aan de kostprijs van de grondexploitatie van woningbouwlocatie.

ties binnen een gemeente en of gerelateerd aan de hoogte van de grondprijzen van omliggende gemeenten. Hieronder zijn de voor- en nadelen van de vaste grondprijs op een rijtje gezet:

Voordelen vaste grondprijs:

- Er bestaat duidelijkheid over de prijs; betrokken partijen weten waar ze aan toe zijn;
- Minder financiële risico's bij de vastgoedontwikkeling. Het is duidelijk wat de grond oplevert; de prijs wordt niet direct beïnvloed door veranderende marktomstandigheden;
- De berekening van de uitgifteprijs van gronden kost weinig tijd / weinig personele capaciteit noodzakelijk; onderhandeling met ontwikkelende partijen kost minder tijd;
- Een mogelijke onrendabele top op de te ontwikkelen woningen komt voor rekening en verantwoordelijkheid van de ontwikkelende partij.

Nadelen vaste grondprijs

Bij vaste grondprijzen is de grondprijs een gegeven in de ontwikkelopgave en geen onderhandelingsonderwerp. De vaste grondprijsmethode is dan ook eenvoudige methode. Nadeel is dat projectspecifieke aspecten geen weerslag vinden in de grondprijs.

Een vaste grondprijs is mogelijk niet marktconform. De vaste grondprijs kan in theorie (te) ver afwijken van wat de grond feitelijk waard is, op basis van de toekomstige bestemming. Er is dus een mogelijkheid dat er te weinig of te veel voor de grond gevraagd wordt.

De huidige praktijk wijst uit dat de grondprijzen in de regio Noord Limburg in een acceptabele bandbreedte liggen voor bouwers en consumenten.

Bij een bepaling van de vaste grondprijs kan er discussie blijven bestaan over het te ontwikkelen woningbouwprogramma; de ontwikkelende partij zal wellicht met een hogere dichtheid willen bouwen; de grondprijs verandert daarmee niet.

e. Aanbesteding

Naast het verkopen van grond tegen vooraf vastgestelde prijzen, kan ook grond worden verkocht in een aanbesteding. Door een aantal marktpartijen te laten bieden op de grond, wordt de marktwaarde van de grond dicht benaderd. Aanbesteden kan een optie zijn, als er aan een locatie specifieke eisen worden gesteld, of als er om andere redenen sterke twijfel bestaat of de geldende grondprijs (veel) te hoog of te laag is.

Belangrijk is om bij een dergelijke aanbesteding de eisen, randvoorwaarden en wensen voor de verkoop en realisatie goed te definiëren.

Ook kan van tevoren een minimumprijs worden bepaald, die nodig is voor een haalbaar plan. Dit voorkomt dat de gemeente zichzelf verplicht te verkopen tegen een lagere prijs dan acceptabel is. Als alle biedingen in de aanbesteding lager zijn dan de minimumprijs, kan de aanbesteding als mislukt worden bestempeld en moet het plan heroverwogen worden.

Voordeel van een aanbesteding is, dat bijna per definitie de marktwaarde wordt verkregen. Bovendien kunnen innovatieve concepten in de markt zorgen voor een relatief hogere prijs voor een specifiek stuk grond. Ook kunnen in de aanbesteding vooraf eenzijdig de eisen en wensen van de gemeente worden toegevoegd aan de opdrachtschrijving. Daarmee kan aan de voorkant worden gestuurd op kwaliteit en tempo in de ontwikkeling. De marktpartijen prijzen de risico's af en verwerken dit in hun bieding.

Een aanbesteding vergt wel enige voorbereiding, maar tijd en kosten kunnen vaak worden terugverdiend door een betere grondprijs, een haalbaar plan voor de marktpartij en tijdwinst in het vervoltraject. Verder kan in een aanbesteding de creativiteit van de markt worden geprikkeld.

Voor binnenstedelijke ontwikkelingen is een aanbesteding vaak complexer, omdat vooral de kosten voor verwerving, sloop en (en daarmee afbakening van het plangebied) vaak moeilijker vooraf te ramen zijn.

Bijlage 5: Wet- en regelgeving

Grondexploitatiewet

Een grondeigenaar c.q. private initiatiefnemer mag in beginsel zijn eigen perceel ontwikkelen. De gemeente is op grond van de Wro (afdeling 6.4, ook wel bekend als 'Grondexploitatiewet') verplicht om haar kosten te verhalen op private initiatiefnemers. De wet biedt hiervoor het instrumentarium. De wetgever beoogt hiermee bij de ontwikkeling van (bouw)locaties vooraf meer duidelijkheid te geven over de kosten die de gemeente in rekening brengt bij projectontwikkelaars.

De twee belangrijkste instrumenten bij kostenverhaal zijn het exploitatieplan (publiekrechtelijke) en de anterieure overeenkomst (privaatrechtelijk). Toelichting op beide varianten volgt hieronder.

Exploitatieplan (publiekrechtelijk)

De wettelijke basis voor het gemeentelijke kostenverhaal is gelegen in de Wet op de ruimtelijke ordening (Wro) Afdeling 6.4 Grondexploitatie. De afdeling vangt aan met de verplichting voor de gemeente om een 'exploitatieplan' vast te stellen voor gronden waar een 'bouwplan' is voorzien (Bro, art. 6.2.1, bijvoorbeeld bij de bouw van één of meer woningen).

Een exploitatieplan bestaat onder andere uit een exploitatieplanberekening waarin vastgelegd wordt welke kosten en opbrengsten binnen het plangebied gerealiseerd worden. Naar rato van de grondopbrengsten van partijen worden de kosten verdeeld. Het betalen van de berekende bijdrage is een voorwaarde bij de door de gemeente te verlenen omgevingsvergunning. Die partij is verplicht dat bedrag te betalen en daarmee heeft de gemeente (een deel van) haar kosten verhaald.

In het exploitatieplan kan de gemeente eisen opnemen ten aanzien van de werkzaamheden voor het bouwrijp maken, de aanleg van nutsvoorzieningen, de inrichting van de openbare ruimte en de locatie van bestemmingen voor sociale woningbouw en particulier opdrachtgeverschap.

Voor gebieden waarvoor de gemeente nog een uitwerkingsplan moet maken mag het exploitatieplan globaal zijn. De gemeente dient het exploitatieplan jaarlijks te herzien, totdat alle werken zijn gerealiseerd, om voldoende flexibel te kunnen opereren. Bij een eindafrekening moeten meevallers boven een drempel van vijf procent worden terugbetaald.

Anterieure overeenkomst (privaatrechtelijk)

Echter, het opstellen van een exploitatieplan is *niet* het uitgangspunt van de Wro. Namelijk, lid 2 van artikel 6.12 Wro bepaalt dat de gemeente niet verplicht is een exploitatieplan vast te stellen als, onder meer, het kostenverhaal op andere wijze verzekerd is. Deze andere wijze is het sluiten van een privaatrechtelijke overeenkomst (op basis van vrijwilligheid) met de ontwikkelende partij. In deze overeenkomst is opgenomen welke bijdrage deze partij levert aan de gemeentelijke kosten. Dit heet een anterieure overeenkomst.

Het exploitatieplan vormt het juridisch vangnet voor het geval het sluiten van een overeenkomst niet lukt. Bovendien kan het nog steeds noodzakelijk zijn een exploitatieplan vast te stellen. Bijvoorbeeld als er meerdere partijen in één gebied aanwezig zijn en niet met al deze partijen een privaatrechtelijke overeenkomst gesloten kan worden.

Posterieure overeenkomst (privaatrechtelijk binnen publiekrechtelijk kader)

Ná vaststelling van een eventueel exploitatieplan kan de gemeente nog steeds op minnelijke wijze tot overeenstemming met die partij komen. De overeenkomst die dan wordt gesloten heet een posterieure overeenkomst. Een anterieure overeenkomst wordt dus gesloten vóór de vaststelling van een exploitatieplan, een posterieure ná de vaststelling van een exploitatieplan. De afspraken in een posterieure overeenkomst dienen te voldoen aan het vastgestelde exploitatieplan.

Samengevat zijn er 3 mogelijkheden tot kostenverhaal op grond van de Wro bij private ontwikkelingen:

1. Kostenverhaal op basis vastgesteld exploitatieplan – kostenverhaal op wettelijke basis door het opnemen van een betalingsvoorschrift bij de afgifte van een omgevingsvergunning.
2. Kostenverhaal via een privaatrechtelijke overeenkomst (anterieur)– overeenkomst op basis van minnelijke overeenstemming zonder of voorafgaand aan de vaststelling van een exploitatieplan;

3. Kostenverhaal via een posterieure overeenkomst - overeenkomst op basis van minnelijke overeenstemming ná de vaststelling van een exploitatieplan. De afspraken in een posterieure overeenkomst dienen te voldoen aan het vastgestelde exploitatieplan.

De kosten die de gemeente privaatrechtelijk kan verhalen zijn opgenomen in afdeling 6.4 Wro en afdeling 6.2 Bro. Deze kosten zijn grofweg onder te verdelen in binnenplanse en buitenplanse kosten. Met andere woorden, er zijn kosten binnen en buiten een plan. Kosten binnen het plan worden aangeduid als de kosten die alleen gemaakt worden voor het plan zelf. De *binnenplanse* kosten zijn volledig toerekenbaar aan één plan. Tot deze kosten behoren in ieder geval alle kosten om het exploitatiegebied juridisch en technisch bouwrijp te maken, met inbegrip van de plan- en procedurekosten waaronder de ambtelijke begeleidingskosten. Hieronder vallen ook kosten voor werkzaamheden die niet binnen het exploitatiegebied zijn gelegen, maar wel noodzakelijk zijn voor en volledig toerekenbaar zijn aan de betreffende gebiedsontwikkeling.

Onder *buitenplanse* kosten worden de investeringen verstaan die zijn toe te rekenen aan meerdere gebieden. Deze kosten zijn dus niet te relateren aan één enkel plan, maar zijn wel nodig voor het functioneren van meerdere plangebieden. Dit kunnen ook voorzieningen zijn binnen het plan die een bovenwijks karakter hebben. Hierna worden de buitenplanse kosten nader toegelicht.

Buitenplanse kosten

In het kader van het verhalen van buitenplanse kosten zijn voornamelijk drie artikelen uit de Wro en het Bro van belang. Dit zijn:

- Bovenwijkse voorzieningen (Art. 6.2.4 onder e Bro)
- Bovenplanse kosten (Art. 6.13 lid 7 Wro)
- Bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen (Art. 6.24 lid 1 onder a Wro)

De wet zelf geeft geen duidelijke definities van bovenstaande begrippen. Duidelijk is wel dat alle drie de kostensoorten betrekking hebben op kosten buiten de directe grens van het plangebied. In de regel wordt onder deze begrippen het volgende verstaan:

- Bovenwijkse voorzieningen: Kosten van werken, maatregelen en voorzieningen die van belang zijn voor meerdere exploitatiegebieden.
- Bovenplanse kosten: Het verevenen van de resultaten van winstgevende locatieontwikkelingen en verliesgevende locatieontwikkelingen.
- Ruimtelijke ontwikkelingen: Voorzieningen die niet op de zogeheten kostensoortenlijst staan, maar die een bijdrage aan belangrijke, fysieke maatschappelijke functies als bijvoorbeeld natuur, waterberging, recreatie, infrastructuur, culturele en maatschappelijke voorzieningen leveren.

Hierna gaan we nader in op de bovenwijkse voorzieningen, bovenplanse kosten en bijdragen ruimtelijke ontwikkelingen.

Bovenwijkse voorziening (Art. 6.2.4 onder e Bro)

Bij bovenwijkse voorzieningen kunnen in het geval van een exploitatieplan kosten aan private ontwikkelingen worden toegerekend als aan de 3 criteria profijt, proportionaliteit en toerekenbaarheid (PPT-criteria) wordt voldaan:

- Profijt: De locatie moet nut ondervinden van de te treffen werken, maatregelen of voorzieningen;
- Proportionaliteit: Als meerdere locaties profijt hebben van een voorziening, worden de kosten naar rato verdeeld; naarmate een locatie er meer profijt van heeft, draagt het meer bij aan de kosten. Onder die meerdere locaties worden ook bestaande locaties zoals woonwijken of bedrijventerreinen verstaan.
- Toerekenbaarheid: Er bestaat een causaal verband tussen de gebiedsontwikkeling en de kosten; de werken, maatregelen en voorzieningen zouden niet aan de orde zijn zonder dat plan of de kosten worden mede gemaakt ten behoeve van het plan;

Bovendien kunnen er geen andere kosten in beschouwing worden genomen dan die vallen onder artikel 6.2.3 t/m 6.2.5 Bro (limitatieve kostensoortenlijst, zie bijlage 3). Voorzieningen zijn onder andere infrastructuur van aard, zoals een ontsluitingsweg of een rotonde. Andere voorzieningen zijn bovenwijks groen, parken, openbare parkeerplaatsen etc. .

Voor bovenwijkse voorzieningen vereist de wet geen basis in de gemeentelijke structuurvisie. Dit geldt zowel voor het privaatrechtelijk als publiekrechtelijk kostenverhaal van bovenwijkse voorzieningen.

Bovenplanse kosten (Art. 6.13 lid 7 Wro)

Tussen verschillende ontwikkelingen is verevening toegestaan. Dat betekent dat eventuele winsten van een ontwikkeling kunnen worden ingezet op ontwikkelingen met een voorzienbaar tekort. Het is wel van belang dat deze ontwikkelingen een duidelijke onderlinge relatie hebben welke is geduid in de structuurvisie. Het verhalen van bovenplanse kosten is mogelijk via een anterieure overeenkomst of via een exploitatieplan. In het laatste geval zijn de criteria profijt, proportionaliteit en toerekenbaarheid van toepassing.

Bovenplanse kosten kan voor meerdere locaties of gedeeltes daarvan in de exploitatieopzet worden opgenomen in de vorm van een fondsbijdrage. In de structuurvisie dienen aanwijzingen te zijn over de bestedingen die ten laste komen van het fonds.

Bijdrage ruimtelijke ontwikkeling (art. 6.24 lid 1 onder a)

Een bijdrage ruimtelijke ontwikkelingen is een financiële bijdrage die de gemeente en de initiatiefnemer op basis van vrijwilligheid afspreken. Het gaat hierbij om kostenposten die niet genoemd zijn in de kostensoortenlijst, maar om een bijdrage aan belangrijke fysieke maatschappelijke functies als bijvoorbeeld natuur, waterberging, recreatie, infrastructuur, culturele en maatschappelijke voorzieningen.

De Wro geeft geen definitie van ruimtelijke ontwikkelingen. Wel kan uit de Kamerbehandeling van de Wro een aantal voorbeelden worden ontleend. Een voorbeeld is een bijdrage aan maatschappelijk belangrijke functies, zoals natuur, recreatie, waterberging en infrastructuur, in een ander gebied. Voor het kostenverhaal is het nodig dat de ruimtelijk-functionele relatie tussen de ruimtelijke ontwikkelingen en de projecten in de structuurvisie is geduid.

Onderstaande tabel geeft de kenmerken weer van de drie kostensoorten.

| Kostensoort | Afdwingbaar | PPT-criteria* van toepassing? | Structuurvisie vereist? | Hoe verhaalbaar |
|--------------------------|-------------|----------------------------------|----------------------------|---|
| Bovenwijkse voorziening | Ja | Ja | Nee | Exploitatieplan of anterieure overeenkomst |
| Bovenplanse kosten | Ja | Ja | Ja | Exploitatieplan of anterieure overeenkomst |
| Ruimtelijke ontwikkeling | Nee | Nee | Ja | Anterieure overeenkomst |

*PPT-criteria staat voor Profijt, Proportionaliteit en Toerekenbaarheid

De gemeente maakt de buitenplanse kosten in het belang van de gehele gemeente. Om die reden moeten ook nieuwe particuliere initiatieven bijdragen aan deze kosten. Omdat ook de bestaande bebouwing profiteert van deze buitenplanse kosten, kan de gemeente maar een deel van de kosten verhalen bij nieuw te ontwikkelen gebiedsontwikkelingen. Het andere deel moet anderszins worden gedekt.

Bijlage 6: Overzicht reserves

De aan de grondexploitaties gerelateerde reserves worden in deze bijlage toegelicht.

a. Algemene reserve bouwgrondexploitatie (ARGE)

Doelstelling

De algemene reserve bouwgrondexploitatie is bedoeld als financieel weerstandvermogen voor het opvangen van onvoorziene tegenvallers in de huidige en toekomstige bouwgrondexploitaties. De exploitatieresultaten van afgewikkelde plannen worden met de reserve verrekend.

Als er sprake is van (geraamde) nadelige exploitatieresultaten, worden deze meteen afgeboekt ten laste van deze reserve. Deze afboeking blijft vervolgens onderdeel uitmaken van de betreffende grondexploitatie.

Kaders

In de raadsvergadering van 9 april 2013 zijn de grenzen van de ARGE vastgesteld, met een ondergrens van € 1,7 miljoen en een bovengrens van € 2,7 miljoen.

De ondergrens is gebaseerd op een uitgebreide risicoanalyse van de projectrisico's in de grondexploitaties en de algemene risico's m.b.t. economie en met name de woningmarkt. Daarnaast is een deel van de ARGE ingezet voor stimuleringsmaatregelen (kooppremies) voor de woningbouw en grondprijsverlaging voor de categorie markthuur. Het totale pakket van € 1.792.000 is als onderdeel van de ARGE opzij gezet.

Daarmee was de totale som van ARGE en stimuleringsmaatregelen € 3,5 miljoen (ondergrens).

Op basis van de laatste risicoanalyse op de projectenportefeuille van 2015 zijn de grenzen van de reserve in stand gebleven. Dat is opgenomen in de vaststelling van de Herzieningsrapportage, raadsbesluit van 22 december 2015.

Beleidsuitgangspunt:

De algemene reserve bouwgrondexploitatie (ARGE):

- a. Is bedoeld voor het opvangen van onvoorziene tegenvallers in huidige en toekomstige grondexploitaties
- b. Dient voor de verrekening van de gerealiseerde exploitatieresultaten (positief of negatief) van de grondexploitaties.
- c. Bedraagt minimaal € 1.700.000,-. Als de reserve beneden dit minimum komt, vindt aanvulling plaats ten laste van de algemene reserve, vrij aanwendbaar
- d. Bedraagt maximaal € 2.700.000,-. Als de reserve boven dit maximum komt, wordt het meerdere toegevoegd aan de algemene reserve, vrij aanwendbaar

b. Stimuleringsmaatregelen (koop)woningmarkt

Bij de besluitvorming op 9 april 2013 is een deel van de toenmalige ARGE afgesplitst ten behoeve van de kosten voor stimuleringsmaatregelen op de woningmarkt. Deze maatregelen omvatten het instellen van kooppremies voor starters en levensloopbestendige woningen, en het instellen van een lagere grondprijzen voor markthuur (verlaging van € 215 naar €185 per m² excl. BTW, prijspeil 2013).

Vorming en kaders

De Reserve Stimuleringsmaatregelen Woningmarkt (RSW) is eenmalig gevoed vanuit ARGE.

In de crisisjaren op de woningmarkt daalden de grondverkoop in de grondexploitaties sterk. Om de verkoop te stimuleren, zijn bovengenoemde (tijdelijke) stimuleringsmaatregelen uitgewerkt.

De financiële gevolgen van deze stimuleringsmaatregelen zijn doorgerekend in de grondexploitaties, met maximaal geraamde kosten van € 1.792.000. Dit bedrag is afgesplitst van de algemene reserve bouwgrondexploitaties, en in een afzonderlijke reserve geplaatst.

Doelstelling

De reserve stimuleringsmaatregelen woningbouw is bedoeld om stimuleringsmaatregelen te financieren, die de verkoopbaarheid van de gronden in de gemeentelijke grondexploitaties ten goede komt. Argument voor de voeding vanuit de ARGE is dat de verkoopprijs van de grondexploitaties onder invloed van de stimuleringsmaatregelen zijn verkleind.

Kaders

- a. De middelen in deze reserve dienen te worden aangewend om de grondverkoop in de gemeentelijke grondexploitaties te stimuleren.
- b. Nieuwe stimuleringsmaatregelen kunnen worden toegevoegd, mits de resterende omvang van de reserve dat toelaat

Bij de evaluatie van de stimuleringsmaatregelen kunnen de hoogte van premies en de koppeling doelgroepen worden aangepast. Bij wijziging van de stimuleringsmaatregelen dienen de gevolgen voor de hoogte van de reserve stimuleringsmaatregelen woningmarkt te worden doorgerekend.

c. Reserve strategische aan- en verkopen (RSAV)

Situatie 2016

De bestemmingsreserve strategische aan- en verkopen is afkomstig van de voormalige gemeente Horst aan de Maas. De reserve is, op basis van een afzonderlijk raadsvoorstel met de bijbehorende notitie "uitgangspunten voor het grondbeleid", ingesteld bij raadsbesluit van 17 december 2002.

De afgelopen jaren wijzen uit dat de RSAV nog steeds goed functioneert voor de beoogde doelstellingen. Er is dan ook geen reden om de uitgangspunten te wijzigen.

Doelstelling

De Reserve strategische aan- en verkopen is bedoeld om snel te kunnen inspelen op kansen bij de verwerving van onroerend goed. Het geeft het college van B&W bevoegdheid om strategische aan- en verkopen te kunnen doen van locaties die van belang zijn voor toekomstige ontwikkelingen. Tevens kan een eventueel onrendabel deel van een verwerving worden gedekt uit de RSAV.

In bijlage 3 staan de doelstellingen, kaders en randvoorwaarden de uitgebreider toegelicht.

Kaders

De reserve strategische aan- en verkopen (RSAV):

- a. Bedraagt minimaal € 1.000.000. Als de reserve onder dit peil daalt, wordt actief overgegaan tot verkoop van landbouwgronden.
- b. De voeding vindt plaats uit de verkoop van landbouwgronden en strategische verkopen.
- c. Bedraagt maximaal € 2.000.000. Het meerdere wordt bij het samenstellen van de jaarrekening toegevoegd aan de algemene reserve.
- d. Is bedoeld voor het dekken van incidentele lasten.
- e. Als aangekochte gronden c.q. opstallen worden ingebracht in een project, vindt deze inbreng plaats tegen de verwervingskosten. De inbrengwaarde vloeit daarbij terug in de reserve.
- f. Als aangekochte gronden c.q. opstallen (gedeeltelijk) worden doorverkocht, wordt de werkelijke opbrengst van het verkochte teruggestort in de reserve.
- g. Het college van burgemeester en wethouders is op basis van de Gemeentewet bevoegd tot het aan- en verkopen van onroerend goed en is hiervoor in het kader van het budgetrecht door de gemeenteraad gemachtigd voor bedragen tot € 500.000,-. Bij bedragen van € 500.000,- of hoger moet vooraf overleg worden gepleegd met het seniorenconvent.
- h. Als het saldo van de reserve niet toereikend is kan de transactie alleen plaatsvinden onder het voorbehoud dat de gemeenteraad hiervoor een krediet beschikbaar stelt.

Beleidsuitgangspunt RSAV:

De reserve strategische aan- en verkopen (RSAV) in stand te houden, binnen de kaders zoals hierboven beschreven.

d. Reserve bovenwijkse voorzieningen

De reserve bovenwijkse voorzieningen dient ter realisatie van infrastructurele werken en voorzieningen met een bestemmingsplan overschrijdende betekenis. Het zijn voorzieningen waarvan het nut de grenzen van de nieuwe bebouwing overstijgen zoals bijvoorbeeld rotondes of ontsluitingswegen. Ook kunnen wijk-overschrijdende speelvoorzieningen worden bekostigd uit de reserve bovenwijkse voorzieningen. De wijkgebonden speelvoorzieningen worden gedekt uit de betreffende grondexploitatie. De voeding van de reserve vond tot en met 2011 plaats door het storten vanuit de grondexploitatie van een bedrag van € 20,- per verkochte m² bouwgrond ten behoeve van woningbouw en € 10,- per verkochte m² industriegrond.

Sinds 2011 zijn de tarieven gedifferentieerd per kern, op basis van profijt, proportionaliteit, toerekenbaarheid en opgenomen in de Nota bovenwijkse voorzieningen 2011. Deze Nota bovenwijkse voorzieningen is van belang als onderbouwing van de kostenpost fondsafdracht bovenwijkse voorzieningen in de grondexploitatie, om deze kosten te kunnen in het kader van de Vpb opvoeren in de grondexploitatie.

In de Nota bovenwijkse voorzieningen wordt de methodiek tot toerekening onderbouwd.

Vanaf 1 januari 2016 is in de herziening van de BBV de systematiek voor de bovenwijkse voorzieningen aangepast. We volgen deze richtlijnen bij het boeken van de afdrachten en gemaakte kosten voor bovenwijkse voorzieningen, en passen deze toe in de eerstvolgende Nota bovenwijkse voorzieningen.

Beleidsuitgangspunt:

Het beleid rondom de bijdrage aan de reserve bovenwijkse voorzieningen wordt opgenomen in een afzonderlijke nota bovenwijkse voorzieningen met als doel de transparantie te vergroten. Hierdoor weet een ieder van wie een bijdrage aan de reserve bovenwijkse voorzieningen wordt verwacht, waarvoor hij de bijdrage betaalt en hoe hoog deze bijdrage is.

e. Reserve parkeren Horst en Sevenum-centrum

Bij besluit van de raad van 24-11-2015 is de reserve parkeren Horst-centrum uitgebreid met de kern Sevenum. Aanleiding voor het instellen van deze reserve is dat de ondernemers in het centrum in eerste aanleg zelf zorg moeten dragen voor voldoende parkeergelegenheid op eigen grond. Wanneer deze mogelijkheid niet aanwezig is, wordt door de ondernemer een bijdrage in deze reserve gestort. De verplichting tot aanleg van parkeerplaatsen wordt dan overgenomen door de gemeente en gedekt uit deze reserve. De bijdrage zal ook gevraagd worden voor elke uitbreiding van opstallen voor het midden- en kleinbedrijf in Horst- en Sevenum-centrum.

De bijdrage is voor het jaar 2012 bepaald op een bedrag van € 6.750,- per parkeerplaats³. Het bedrag wordt jaarlijks geïndexeerd, met de GWW-index (Grond-, weg- en waterbouw) voor civiele werken.

Het geïndexeerde tarief per 1-1-2016 is € 7.058,49 per parkeerplaats. Op 1 januari 2016 was de stand van de reserve € 25.000,- Deze middelen zijn reeds gereserveerd voor werkzaamheden in Horst Centrum.

Beleidsuitgangspunt:

Elke 'vastgoedontwikkeling' in Horst en Sevenum - centrum die, op basis van de geldende parkeernormen, niet op eigen terrein voor voldoende parkeerplaatsen kan zorgen, betaalt per parkeerplaats een bijdrage aan het parkeerfonds. De gemeente zet dit fonds in om de parkeercapaciteit in het centrum uit te breiden.

³ Indien in de toekomst het parkeren in Horst-centrum niet meer op maaiveldniveau kan worden gerealiseerd, zal het tarief afgestemd worden op de kosten voor aanleg van een parkeerplaats in een gebouwde parkeervoorziening.