Nota Grondbeleid 2018-2021

Gemeente Scherpenzeel

Gemeente Scherpenzeel

Samenvatting

De nota grondbeleid is een beleidsdocument dat concrete richting geeft aan hoe de gemeente omgaat met haar rol en positie in de ruimtelijke ontwikkeling. De nota bestaat uit twee delen, namelijk:
Deel I | Grondpolitiek
Deel II | Flankerend beleid

Grondpolitiek

Deel I geeft een in de praktijk toepasbare koers voor de grondpolitiek. De gemeente past situationeel grondbeleid toe, zodat de gemeente de vrijheid heeft om per situatie het grondbeleid toe te passen dat het meest geschikt is voor de betreffende situatie. De keuze is afhankelijk van de onderstaande aspecten:

- Ambitie;
- Marktinitiatief;
- Grondpositie;
- Risicoprofiel;
- Rendement (financieel en maatschappelijk).

De gemeente werkt volgens een routekaart, die de kaders geeft om een afweging te maken voor de te volgen route en vervolgens per route de te volgen spelregels op het gebied van:
- het instrumentarium (publiek en privaatrechtelijke instrumenten);
- geld (bij actief grondbeleid: cashflowsturing, risicomanagement, winstneming en bij facilitair grondbeleid: kostenverhaal en budgetsturing);
- verantwoording (conform dualisme);
- mensen (borging disciplines).

Flankerend beleid

Deel II bevat flankerend beleid over verwerving, gronduitgifte en grondprijzen van bouwgrond en beheer van gronden.

Verwerving

Indien de ambities van de gemeente en de omstandigheden leiden tot een afweging om actief grondbeleid te voeren, dan stelt de gemeente een ontwikkelstrategie en risico-analyse op. Indien zij niet over de benodigde grondposities beschikt, dan stelt zij een aankoopstrategieplan op, waarbij minnelijke verwerving altijd de voorkeur heeft. Om de gemeente in een betere positie te brengen op de grondmarkt, beschikt zij over het voorkeursrecht uit de Wet voorkeursrecht gemeente. De gemeente past het instrument 'onteigening' alleen toe als het niet anders kan.

Gronduitgifte bouwgrond

De gemeente geeft bouwgrond uit aan particulieren (particuliere bouw) en marktpartijen (projectmatige bouw).

Gronduitgifte aan particulieren bestaat uit de volgende stappen:

Bij de uitgifte van bouwgrond voor projectmatige bouw maakt de gemeente een afweging of zij de grond een-op-een verkoopt aan een marktpartij of via een tender (in concurrentie) in de markt zet. De keuze is afhankelijk van de projectomvang (het aantal woningen) en de complexiteit.

Grondprijsbeleid bouwgrond

De gemeente hanteert marktconforme grondprijzen voor woningbouw en commercieel vastgoed (niet limitatief).
De gemeente bepaalt de grondprijzen met een residuele grondwaardeberekening en/of comparatieve methode. De marktconforme grondprijs is afgestemd op het toekomstig gebruik en het verdienmodel dat daarbij hoort.
Voor sociaal maatschappelijke voorzieningen hanteert de gemeente een vaste m²-prijs.
Het college stelt jaarlijks een grondprijzenbrief vast. De gemeente consulteert vooraf aan de besluitvorming een taxateur of een taxatiecommissie.

Beheergronden

Het beheer van de onroerende zaken van de gemeente valt uiteen in permanent beheer en tijdelijk beheer. Voor het permanent beheren van een onroerende zaak maakt de gemeente gebruik van de volgende instrumenten: geliberaliseerde pacht, verhuur op basis van een marktconforme huur, erfpacht, recht van opstal en ingebruikgeving. Bij tijdelijk beheer van gronden en gebouwen maakt de gemeente gebruik van de volgende instrumenten: voortgezet gebruik, antikraak, tijdelijke verhuur op grond van de Leegstandswet en (eenjarige) pacht.
De gemeente verkoopt indien mogelijk snippergroen aan eigenaren van aangrenzende percelen. Snippergroen heeft weinig waarde voor de gemeente en kan van grote waarde zijn voor inwoners en bedrijven. Daarnaast hoeft de gemeente deze gronden na verkoop niet meer te onderhouden. De gemeente werkt met vaste m²-prijzen. Als een perceel groter is dan 100 m² dan laat de gemeente dit taxeren en biedt dit voor de getaxeerde waarde plus taxatiekosten aan. Bij de verkoop van het snippergroen geldt een suppletieregeling en deze is onderdeel van de verkoopovereenkomst.

Inhoudsopgave

1. Voorwoord 5
Deel I | Grondpolitiek 6
Routekaart 7
2. Doel 9
3. Koers 10
4 Kiezen binnen kaders 14
5. Sturen met voorwaarden en instrumenten 22
6. Sturen op geld 26
7. Verantwoording 32
8. Sturen met mensen 34
Deel II | Flankerend beleid 36
9. Verwerving 37
10. Gronduitgifte- en grondprijsbeleid bouwgrond 39
11. Beheergronden 43
Bijlage I Bevoegdheden 47

1. Voorwoord

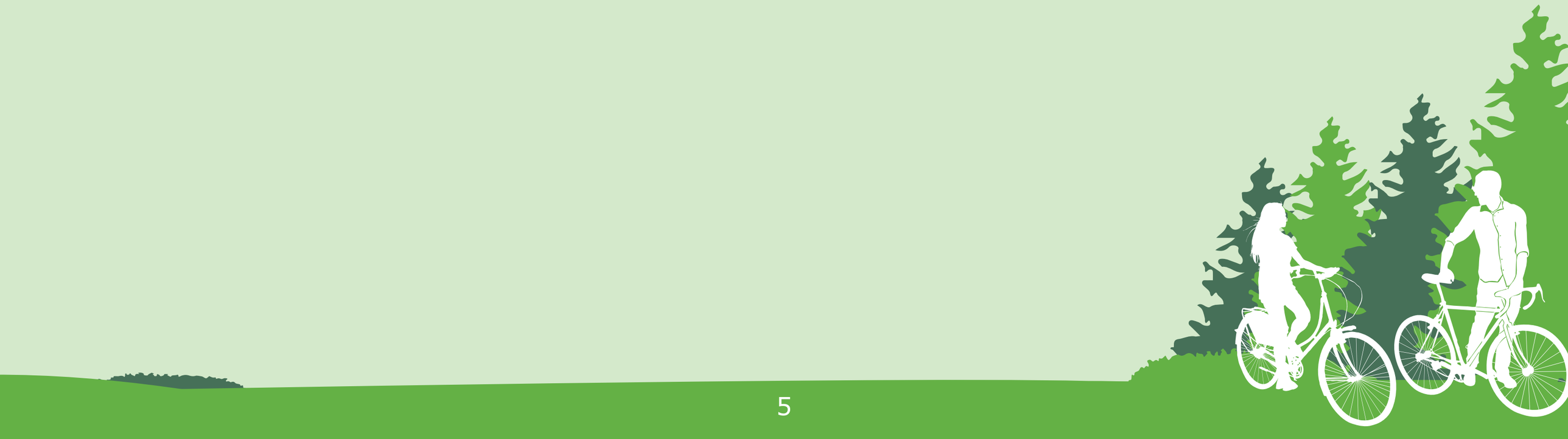
De gemeente Scherpenzeel stelde in 2012 de Nota Grondbeleid 2012-2016 vast. Sinds 2012 is er veel veranderd op de vastgoed- en grondmarkt; we zijn door het dal heen en begeven ons in een opgaande markt. Om goed te acteren op vraagstukken die nu spelen, stelt de gemeente haar grondbeleid bij. De nota grondbeleid is een beleidsdocument dat concrete richting geeft aan hoe de gemeente omgaat met haar rol en positie in de ruimtelijke ontwikkeling. Het is een pragmatisch kader, dat de gemeente helpt bij de uitvoering en is expliciet geen theoretische verhandeling over alle mogelijke vormen van grondbeleid.

De nota grondbeleid bestaat uit twee delen, namelijk:

Deel I | Grondpolitiek
Deel II | Flankerend beleid

Deel I geeft een in de praktijk toepasbare koers voor de grondpolitiek in de vorm van een routekaart. De routekaart begint met een afwegingskader om per situatie de juiste richting te kiezen. *Welke grondpolitiek, welke rol, welk 'route' past bij deze situatie?* De routekaart geeft een procesgang weer en is dus geen concrete lijst met projecten met de rol van de gemeente in deze projecten. Het voordeel hiervan is dat de gemeente deze nota grondbeleid kan blijven gebruiken ook als bestuurlijke ambities en marktomstandigheden veranderen; de procesgang blijft immers hetzelfde. Na het maken van een keuze voor een route, geeft de routekaart de spelregels, die gelden per route. Deze spelregels geven het gemeentebestuur, de ambtelijke organisatie en marktpartijen duidelijke kaders. Partijen weten wat ze van elkaar mogen verwachten.

Deel II van de nota grondbeleid bevat flankerend beleid over verwerving, gronduitgifte en grondprijzen van bouwgrond en beheergronden.



Deel I | Grondpolitiek

Nota grondbeleid routekaart

Gemeente Scherpenzeel

hoe zetten we grondbeleid in

AANLEIDING

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

KOERS

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

DOEL

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

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

	Ambitie		Geen gemeentebelang	
	Actief grondbeleid Hoge prioriteit, grondproducent, geen initiatief markt, maximaal resultaat uit grondexploitatie, grond en regie in handen gemeente, hoger risicoprofiel	Proactief faciliterend grondbeleid Hoge prioriteit, verbinden, actief stimuleren, regierol vervullen, markt neemt initiatief en is eigenaar grond	Passief faciliterend grondbeleid Geen of lage prioriteit, terughoudende opstelling, toetsing vanuit de publiekrechtelijke taakstelling, kostendekkende anterieure overeenkomst	
KIEZEN BINNEN KADERS				
Marktinitiatief	Nee, maar strategisch belang	Ja en anders markt verleiden	Ja	**Passief faciliterend grondbeleid** Medewerking alleen als het belang van de gemeente niet wordt geschaad en bij volledig kostenverhaal. **Proactief faciliterend/actief grondbeleid** Keuze op basis van de afweging tussen ambities, risicoprofiel en winstpotentie. Bij grondexploitaties geldt in het algemeen: bijdrage ambities ↑ winstpotentie gemeente ↓ risico's gemeente ↑ winstpotentie gemeente ↑ risico's markt ↑ winstpotentie gemeente ↓
Rol	Actieve regie en grondproducent	Actieve regie, sturend, verleidend	Reguliere publieke taak	
Grondpositie	Ja en anders verwerven	Nee	Nee	
Risicoprofiel	Beheersbaar / risicovol	Beheersbaar	Defensief	
Rendement	Ambities, verbeteren financiele positie	Ambities		
STUREN MET VOORWAARDEN & INSTRUMENTEN				
Publiek rechtelijk	Sturing via bestemming, exploitatieplan, beleidskaders en omgevingsvergunning			**Facilitair** Regie door sturen op ruimtelijke kaders en anterieure overeenkomst. **Actief** Regie door grond en ruimtelijke kaders. Sturen met ontwikkelstrategie, inschatting markt, goede contractvorming en een zakelijke houding.
Privaat rechtelijk	Grondverwerving, intentie-, samenwerkings-, koop- en ontwikkelovereenkomst, erfpacht, huur, recht van opstal	Intentie- en anterieure overeenkomst		
STUREN OP GELD				
Publiek rechtelijk	Goed kostenverhaal *(plankosten, planschade, openbare werken, bovenwijkse voorzieningen)* Leges (principeverzoek, omgevingsvergunning)			**Facilitair** Goed kostenverhaal, budgetbewaking, tijdig factureren, zekerheden stellen (bankgarantie). **Actief** Sturen op positieve resultaat op korte en lange termijn, cashflowsturing, marktconforme uitgifteprijzen, opbrengstmaximalisatie, risicomanagement.
Privaat rechtelijk	Cashflowsturing, risicomanagement en marktconforme grondprijzen binnen grondexploitaties	Verankeren in intentie- en anterieure overeenkomst met waarborg zekerheden, budgetsturing		
VERANTWOORDING				
Uitvoering grondbeleid	Paragraaf grondbeleid bij programmabegroting en programmarekening			**Aandachtspunt** Niet alle kosten kunnen via kostenverhaal of in de grondexploitatie gedekt worden. Ten laste van de **algemene dienst** komen de kosten voor: **visievorming, extra ambities en proactief faciliterend grondbeleid: makelaarsfunctie, verbinden, verleiden en participeren.**
Grondbedrijf	Rapportage grondexploitaties			
STUREN MET MENSEN				
Projectmanagement	Integrale projectaansturing, onderhandeling marktpartijen (verwerving en gronduitgifte) met juridische en financiële ondersteuning	Verbinder, makelaarsfunctie, netwerker en bewaken haalbaarheid		Vaste kern met de juiste kwaliteiten, die slagvaardig te werk gaat en kennis borgt. Specialisme en pieken opvangen met inhuur. Inzet van actief grondbeleid vindt dekking binnen de grondexploitaties en inzet voor facilitair grondbeleid uit de algemene dienst en intentie- en anterieure overeenkomsten.
Financieel	Grondexploitatie, risicomanagement en marktconforme grondprijzen	Toetsen economische haalbaarheid en berekenen kostenverhaal		
Juridisch	Intentie-, samenwerkings- en koopontwikkelovereenkomsten en risicobeheersing	Anterieure overeenkomsten, borging kostenverhaal en risicobeheersing		

Verboden aan
het hek
te hangen
VAN DEN HEUVEL LEERDAM

DOEL

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

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

2. Doel

Grondbeleid is geen doel op zich. Grondbeleid dient als een middel om de gemeentelijke ambities van andere beleidsterreinen en bestuurlijke ambities uit bijvoorbeeld een coalitieakkoord te realiseren. Hieronder volgen voorbeelden van beleidsterreinen, waar grondbeleid als middel kan worden ingezet om de ambities te realiseren.

- Volkshuisvesting, vastgelegd in de woonvisie;
- Economie, vastgelegd in de nota economisch beleid;
- Ruimtelijke ordening, vastgelegd in de structuurvisie.

Het grondbeleid geeft richting aan de wijze, waarop de gemeente acteert bij ruimtelijke ontwikkelingen, waarbij grond en grondposities een rol spelen. Het grondbeleid is doelgericht ingrijpen van de overheid op de grondmarkt om te komen tot een efficiënte en rechtmatige verdeling van gronden en van kosten en baten bij de ontwikkeling ervan[1]. Het grondbeleid biedt houvast bij de uitvoering van de onderstaande doelstellingen:

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

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

hoe zetten we grondbeleid in

KOERS

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

3. Koers

Korte uitleg verschillende rollen

Een gemeente heeft qua grondbeleid de keuze uit drie verschillende rollen, namelijk **1** actief grondbeleid, **2** proactief faciliterend grondbeleid en **3** passief faciliterend grondbeleid.

1 Actief grondbeleid

De gemeente is grondproducent en treedt als private partij op in de grondmarkt. Voor eigen rekening en risico voert de gemeente de grondexploitatie. De gemeente verwerft en ontwikkelt gronden. De gemeente doorloopt een planologische procedure om de gewenste bestemming te verkrijgen, zorgt er voor dat de grond geschikt wordt gemaakt om op te bouwen (bouwrijp) en te leven (woonrijp). Door zelf het initiatief te nemen, heeft de gemeente de regie en kan de gewenste ontwikkeling in gang zetten en sturen om ambities (bijvoorbeeld programmering, kwaliteit en duurzaamheid) te realiseren.

2 Proactief faciliterend grondbeleid

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

3 Passief faciliterend grondbeleid

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

HERAS

Een stukje geschiedenis

Sinds de Tweede Wereldoorlog heeft de Nederlandse overheid een traditie van actief grondbeleid. Sprekend zijn de actieve rol van het Rijk, gemeenten en corporaties in de wederopbouwperiode en in de periode 1965-1985 bij de ontwikkeling van groeikernen. Sinds de jaren negentig, veranderde de rol van de overheid enigszins. Met de Vierde Nota Ruimtelijke Ordening Extra (Vinex) kregen private partijen ook een rol bij gebiedsontwikkeling. Ontwikkelaars kregen met de Vinex begin jaren negentig de vrijheid om naar eigen inzicht ook voor de markt te bouwen, zij kochten strategisch gronden en beriepen zich op het zelfrealisatiebeginsel. De financiële crisis in 2008 was voor veel gemeenten een moment om zich af te vragen of zij het actieve grondbeleid moeten verlaten en beter een faciliterende rol konden innemen. Deze omslag kwam enerzijds door de invoering van de grondexploitatie-wet, ook wel grex-wet (afdeling 6.4 Wro) en daarmee een verbetering van de mogelijkheden voor kostenverhaal, anderzijds door de verliezen op grondposities in de crisis (Rli, 2017[2]). De Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv, 2015[3]) pleit voor een 'faciliterend grondbeleid, tenzij'. De raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli, 2017) deelt echter de opvatting van Rfv niet en onderschrijft juist situationeel grondbeleid, waarbij de specifieke situatie de keuze voor het toe te passen grondbeleid bepaalt.

Welke koers past bij gemeente Scherpenzeel?

Situationeel grondbeleid past bij de ambitie van de gemeente Scherpenzeel. Situationeel grondbeleid biedt de gemeente de vrijheid om per situatie het grondbeleid toe te passen dat het meest geschikt is. Dat kan een actieve houding zijn op het moment dat de gemeente als grondproducent een directe sturing wil geven aan een ruimtelijke ontwikkeling. Maar ook een passief faciliterende houding op het moment dat de gemeente geen uitgesproken belang heeft bij de ontwikkeling. Ook kan het een strategische keuze zijn om een proactief faciliterende houding aan te nemen. De gemeente kan namelijk belang hebben dat een ruimtelijke ontwikkeling doorgaat zonder dat zij het risico hiervoor wil lopen en de grondexploitatie wil voeren. De gemeente komt dan niet in de rol van grondproducent, maar voert regie door partijen te stimuleren, te verleiden en (mogelijk financieel) te ondersteunen. De nota grondbeleid helpt om voor iedere situatie een juiste afweging te maken en een bijpassende grondstrategie te voeren. De nota grondbeleid dient als routekaart met een afwegingskader om de route te kiezen en per route de spelregels.

AANLEIDING

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

2 Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (2017). Grond voor gebiedsontwikkeling 'Instrumenten voor grondbeleid in een energieke samenleving'. Den Haag.
3 Raad voor de financiële verhoudingen (2015). Grond, geld en gemeenten. De betekenis en gevolgen van de gemeentelijke grondexploitaties voor de bestuurlijke en financiële verhouding. Den Haag.

KIEZEN BINNEN KADERS

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

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

Proactief faciliterend/actief grondbeleid
Keuze op basis van de afweging tussen ambities, risicoprofiel en winstpotentie.
Bij grondexploitaties geldt in het algemeen:
bijdrage ambities ↑ winstpotentie gemeente ↓
risico's gemeente ↑ winstpotentie gemeente ↑
risico's markt ↑ winstpotentie gemeente ↓

4. Kiezen binnen kaders

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

Het afwegingskader

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

- **Ambitie**
  Draagt een ruimtelijke ontwikkeling bij aan een bestuurlijke ambitie? Bijvoorbeeld uit het coalitieakkoord of uit gemeentelijk beleid; denk hierbij aan volkshuisvesting, duurzaamheid, onderwijshuisvesting, economie, cultuur en toerisme.
- **Marktinitiatief**
  Komt het initiatief voor de ruimtelijke ontwikkeling van een private partij? Of zijn er private partijen, die de ruimtelijke ontwikkeling willen oppakken?
- **Grondpositie**
  Heeft de gemeente een grondpositie?
- **Risicoprofiel**
  Wat is het risicoprofiel dat de ruimtelijke ontwikkeling met zich meebrengt? Bijvoorbeeld maatschappelijke, bestuurlijke en financiële risico's en hoe verhouden deze zich tot het rendement?
- **Rendement (maatschappelijk en financieel)**
  Wat levert de ruimtelijke ontwikkeling de gemeente op? Hierbij gaat het om de impact op de gemeente. In de huidige tijdgeest is het financiële korte termijn resultaat niet langer uitsluitend doorslaggevend. De bijdrage van de ruimtelijke ontwikkeling aan de maatschappij en welke invloed deze op langere termijn heeft voor de gemeente en haar inwoners is minstens even belangrijk. Het is essentieel om het rendement te benaderen vanuit de gehele levensfase van de ruimtelijke ontwikkeling in plaats alleen te kijken naar het financiële resultaat op de korte termijn. Een goede afweging kent dus inzicht in de impact op de korte termijn én de lange termijn.

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

- Lange termijn impact: Draagt de ontwikkeling bij aan maatschappelijke waarden, bijvoorbeeld duurzaamheid, een vitale wijk, werkgelegenheid of toerisme (lange termijn)?
- Lange termijn financieel resultaat: Wat is de impact op de meerjarenbegroting (mutatie OZB, beheersbudgetten etc.)?
- Korte termijn financieel resultaat: Zijn de leges kostendekkend? Zijn alle kosten verhaald? Is de grondexploitatie winstgevend?

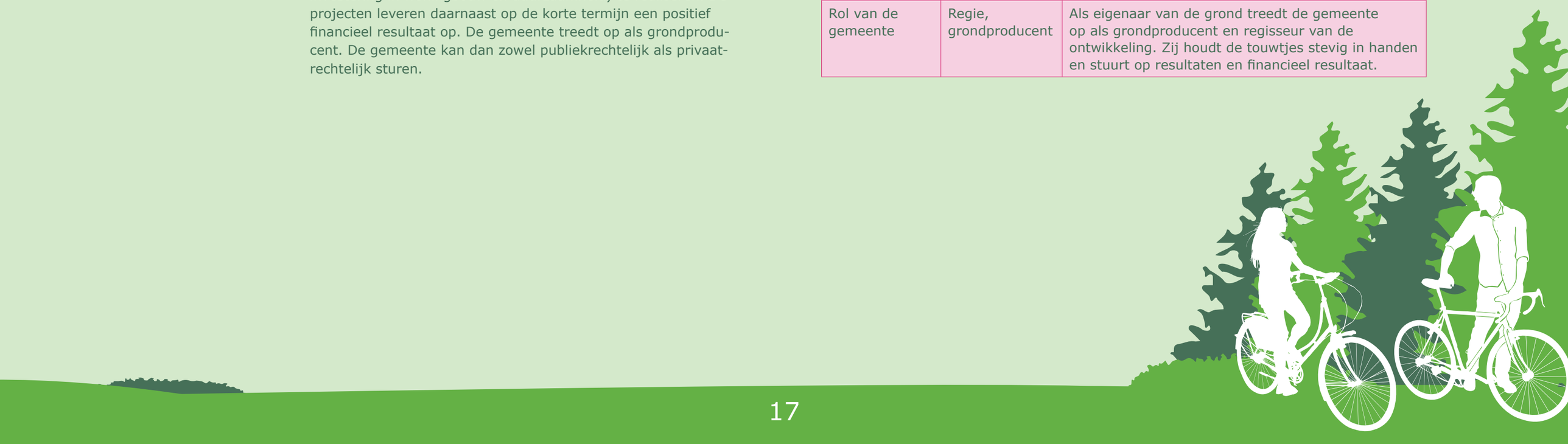
De kaders geven aan wanneer de gemeente welke route kiest en wanneer ze dus welk grondbeleid toepast. Belangrijk is dat de gemeente een afweging maakt hoe zij een ruimtelijke ontwikkeling wil aanvliegen. Het meest essentieel bij het kiezen van een route is of een ontwikkeling bijdraagt aan een gemeentelijke ambitie en dus daarmee een bestuurlijke prioriteit heeft. Vervult of realiseert het initiatief een gemeentelijke ambitie of behoefte, dan kan de afweging zijn dat de gemeente zich actiever opstelt. Hierbij is de vraag of zij de medewerking risicodragend oppakt (actief grondbeleid) of dat een proactieve faciliterende rol beter past, waarbij zij een marktinitiatief actief ondersteunt of private partijen stimuleert om de ontwikkeling op te pakken. Een goede ontwikkelstrategie en risico-inventarisatie zijn essentieel en dragen bij aan een weloverwogen keuze.
Als het marktinitiatief niet bijdraagt aan een gemeentelijke ambitie of behoefte kan de gemeente passief meewerken zolang de ontwikkeling de belangen van de gemeente niet schaadt en de gemeente (financieel) geen 'kleerscheuren' oploopt.

Wanneer kiest de gemeente de route ‘actief grondbeleid’?

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

De gemeente voert bij een aantal gebiedsontwikkelingen actief grondbeleid, namelijk de projecten Heijhorst (afgerond), de Bruinhorsterlaan, de Walstrolaan en Akkerwinde. Deze projecten dragen bij aan de woonvisie (realisatie van een gedifferentieerd woningbouwprogramma) en de structuurvisie. Het project Akkerwinde draagt bij aan de duurzaamheidsambities van de gemeente. De gemeente heeft de benodigde gronden in haar eigendom, bijvoorbeeld door strategische verwerving (in het verleden) of door het vrijkomen, doordat voor de basisscholen elders nieuwbouw wordt gepleegd. Bij deze projecten stelt de gemeente een ontwikkelstrategie op en een risico-analyse om risico’s te beheersen en te zorgen voor voortgang om de ambities (lange termijn investering in woningbouw en duurzaamheid) te realiseren. De projecten leveren daarnaast op de korte termijn een positief financieel resultaat op. De gemeente treedt op als grondproducent. De gemeente kan dan zowel publiekrechtelijk als privaatrechtelijk sturen.

Toetsingscriteria *vraag*	*antwoord*	**Toelichting**
Gemeentelijke ambitie	Ja	De ruimtelijke ontwikkeling draagt bij aan gemeentelijke ambities en vervult een behoefte van de gemeente. De ontwikkeling heeft een bestuurlijke prioriteit.
Marktinitiatief	Nee	De markt neemt geen initiatief om te ontwikkelen en is niet te stimuleren om de ruimtelijke ontwikkeling op te pakken. De gemeente neemt zelf het initiatief, stuurt en voert de regie.
Grondpositie	Gemeente	De gemeente (het administratieve grondbedrijf) heeft de grond in eigendom of gaat de gronden verwerven.
Risicoprofiel	Risicovol / Beheersbaar	De gemeente ontwikkelt voor eigen rekening en risico. De risico’s zijn te beheersen met een goede ontwikkelstrategie, risico-inventarisatie en project- en risicomanagement.
Rendement	Maatschappelijk en / of financieel rendement	De ontwikkeling draagt bij aan de verbetering van de leefomgeving- en kwaliteit van de gemeente. Het draagt bij aan de gemeentelijke ambities en vervult een behoefte: de gemeente wordt er beter van. Dit rechtvaardigt een actieve houding van de gemeente. Sec een goed financieel resultaat kan ook een overweging zijn om een ontwikkeling zelf ter hand te nemen.
Rol van de gemeente	Regie, grondproducent	Als eigenaar van de grond treedt de gemeente op als grondproducent en regisseur van de ontwikkeling. Zij houdt de touwtjes stevig in handen en stuurt op resultaten en financieel resultaat.



Projectenportefeuille actief grondbeleid

Onderstaand schema laat zien waar de gemeente actief grondbeleid voert.

In ontwikkeling genomen projecten		Te ontwikkelen projecten	
Projectnaam	**Oppervlakte in hectare**	**Projectnaam**	**Oppervlakte in hectare**
Akkerwinde	7,6	't Voort	7,0
Bruinhorsterlaan	0,3	Wetro	1,1
Walstrolaan	0,7		
Subtotaal grondvoorraad	8,6		8,1
Totaal grondvoorraad	16,7		

Wanneer kiest de gemeente de route 'proactief faciliterend grondbeleid'?

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

De gemeente kan bij deze route bijvoorbeeld initiatieven van marktpartijen die bijdragen aan de woonvisie actief ondersteunen. Denk hierbij aan de realisatie van huurwoningen voor middeninkomens, zoals nabij het plan Akkerwinde. De gemeente neemt geen grondpositie in. De marktpartij is grondeigenaar en daarmee de risicodrager.

Toetsingscriteria		Toelichting
vraag	**antwoord**	
Gemeentelijke ambitie	Ja	De ruimtelijke ontwikkeling speelt in op de ambities of vervult een behoefte van de gemeente. De ontwikkeling heeft prioriteit binnen de gemeente.
Marktinitiatief	Ja, vanaf start of na aansporing	Indien de markt initiatief neemt, dan ondersteunt de gemeente actief. Indien de markt geen initiatief neemt, dan spoort de gemeente de markt actief aan, verbindt en vervult een makelfunctie om de ontwikkeling van de grond te krijgen en te realiseren.
Grondpositie	Markt	De grondpositie laat de gemeente bij de markt. Ondanks de actieve houding heeft gemeente geen ambitie om op te treden als grondproducent.
Risicoprofiel	Beheersbaar	De gemeente participeert niet in de ontwikkeling van de grond. Zij ondersteunt het initiatief actief en bepaalt vooraf wat de grenzen zijn. Bijvoorbeeld participeren in het haalbaarheidsonderzoek.
Rendement	Maatschappelijk rendement	De ontwikkeling draagt bij aan de verbetering van de leefomgeving- en kwaliteit van de gemeente. Het draagt bij aan de gemeentelijke ambities en vervult de behoefte. De gemeente wordt er beter van.
Rol van de gemeente	Actieve regie, sturend, verbindend	De gemeente treedt op als partner, ondersteunt het initiatief en voert bij ontbreken van marktinitiatief actief de regie. Zij bepaalt samen met de markt de gewenste aanpak en uitkomst. De gemeente kan stimuleringsmaatregelen inzetten om het initiatief van de grond te krijgen.

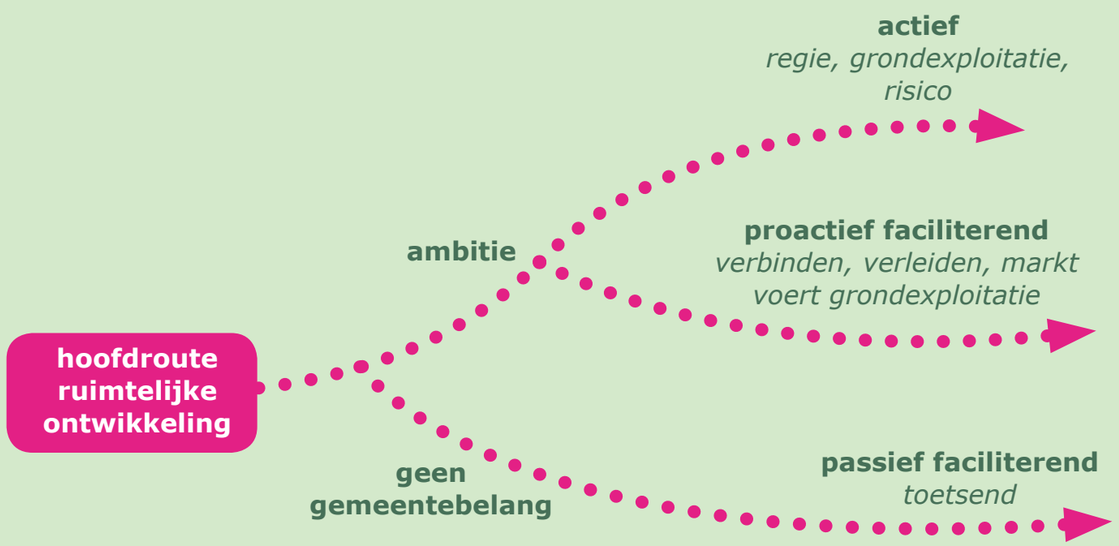
Wanneer kies de gemeente de route ‘passief faciliterend grondbeleid’?

De gemeente kiest voor haar reguliere publiekrechtelijke rol. De gemeente neemt geen initiatief en spoort de markt niet aan. De ontwikkeling heeft geen of een lage prioriteit. Het kan ook zijn dat een ontwikkeling wel bijdraagt aan gemeentelijke ambities, maar de markt zelf initiatief neemt en aansporing door de gemeente niet nodig is. Het initiatief en het ontwikkel- en ruimtelijke ordeningsproces ligt volledig bij de private partij. De gemeente toetst vanuit haar publiekrechtelijke rol of de ontwikkeling strookt met haar beleid, doelen en ambities. De gemeente stelt de publiekrechtelijke kaders voor de ontwikkeling vast.

De gemeente volgt deze route als bijvoorbeeld een particulier op zijn eigen grond een extra woning wil toevoegen. Deze toevoeging heeft geen meerwaarde voor de gemeente en haar inwoners, het draagt niet bij aan bestuurlijke ambities of beleidsdoelstellingen. De gemeente werkt alleen mee aan het initiatief als zij verwacht dat hieraan geen maatschappelijke, bestuurlijke en financiële risico’s zijn verbonden. De gemeente verhaalt de kosten volledig op de initiatiefnemer. De gemeente werkt niet mee aan het initiatief als dit de gemeente geld kost. De particulier neemt zelf het initiatief, de gemeente spoort niet aan en bekijkt het initiatief puur vanuit haar passieve, faciliterende rol.

Toetsingscriteria *vraag*	*antwoord*	**Toelichting**
Gemeentelijke ambitie	Nee	Het initiatief tot ruimtelijke ontwikkeling vervult geen bestuurlijke ambitie of opgave. De ontwikkeling voegt geen dimensie toe aan de beleidsvelden van de gemeente. De ontwikkeling heeft een lage of geen prioriteit.
Marktinitiatief	Ja	De markt pakt het initiatief op. De gemeente spoort de markt niet aan. Zij bekijkt het initiatief vanuit een passieve rol.
Grondpositie	Markt	De grondpositie is in eigendom van de initiatiefnemer. De gemeente heeft geen ambitie om het eigendom te verkrijgen.
Risicoprofiel	Defensief	De gemeente werkt alleen mee aan het initiatief als zij verwacht dat hieraan geen maatschappelijke, bestuurlijke en financiële risico’s zijn verbonden. De gemeente verhaalt de kosten volledig op de initiatiefnemer. De gemeente werkt niet mee aan het initiatief als dit de gemeente geld kost.
Rendement	Geen voor de gemeente, uiteraard wel voor de initiatiefnemer	De gemeente verwacht geen rendement. Haar rol is passief en zuiver facilitair. Als het initiatief geen doorgang vindt, verslechtert de positie van de gemeente niet.
Rol van de gemeente	Reguliere taakstelling	De gemeente behandelt het initiatief zuiver vanuit haar publiekrechtelijke rol. Zij toetst het initiatief op de geldende beleidskaders en wetgeving. De gemeente zorgt voor kostenverhaal.

Concluderend geeft dit de navolgende routekaart met de drie routes van het grondbeleid schematisch weer. Elke vertakking kent een eigen afwegingskader.



Afweging

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

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

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

In het algemeen geldt bij actief en proactief faciliterend grondbeleid:

Ambities

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

bijdrage ambities ↑ winstpotentie gemeente ↓

Risico’s

Als de gemeente risico’s bij marktpartijen legt, dan beprijzen marktpartijen deze risico’s en gaat de grondwaarde omlaag. Bijvoorbeeld het verkooprisico: grond is minder waard als een marktpartij de grond op een vaste datum moet afnemen, omdat een marktpartij het verkooprisico zal beprijzen dan wanneer een marktpartij de grond pas hoeft af te nemen bij het behalen van een bepaald verkooppercentage.
Een ander voorbeeld vormt het bestemmingsplanrisicio: een marktpartij is bereid om meer voor grond te betalen als de bestemming onherroepelijk is dan wanneer hij voor eigen rekening en risico de planologische procedure moet doorlopen, met als risico dat de grond niet de gewenste bestemming krijgt.

risico’s gemeente ↑ winstpotentie gemeente ↑

risico’s markt ↑ winstpotentie gemeente ↓

't Hooge Huys

STUREN MET VOORWAARDEN & INSTRUMENTEN

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

Facilitair
Regie door sturen op ruimtelijke kaders en anterieure overeenkomst.

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

5. Sturen met voorwaarden en instrumenten

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

Publiekrechtelijke instrumenten

Actief, proactief en passief faciliterend grondbeleid
Elke gemeente beschikt bij alle drie de routes over dezelfde publiekrechtelijke instrumenten.

Sturing: *Wat mag op de grond?*
Sturing met publiekrechtelijke instrumenten geeft antwoord op de vraag 'wat mag op de grond?'. Een gemeente kan vanuit haar publiekrechtelijke rol sturen op de ruimtelijke ordening van grond. Deze sturing kan zij met verschillende instrumenten vormgeven. De belangrijkste hiervan is de sturing via planologische maatregelen. Een gemeente heeft de bevoegdheid om de bestemming van grond te veranderen en vast te leggen. Dit kan onder andere met een bestemmingsplanwijziging en een projectafwijkingsbesluit. Daarnaast kan een gemeente met een exploitatieplan eisen stellen ten aanzien van de locatie en de woningbouwcategorieën, zoals het aandeel sociale woningbouw. Daarnaast regelt het exploitatieplan het kostenverhaal, meer daarover volgt in het volgende hoofdstuk. In de praktijk van Scherpenzeel is het opstellen van een exploitatieplan een uitzondering op de regel. De gemeente geeft de voorkeur aan een privaatrechtelijke overeenkomst, de anterieure overeenkomst, waarin het kostenverhaal en daarnaast de locatie-eisen en woningbouwcategorieën vastliggen. Een exploitatieplan vraagt meer tijd en werk dan een anterieure overeenkomst en is gebonden aan meer wettelijke kaders. Daarom zet de gemeente het instrument exploitatieplan slechts in als zij met een grondeigenaar in een gebied geen anterieure overeenkomst kan sluiten en de ontwikkeling van het gebied een herziening van het bestemmingsplan voor het gehele gebied vraagt. Tot slot kan een gemeente in haar planologische besluit verwijzen naar beleidskaders die regels stellen ten aanzien van de mogelijkheden voor het gebruik van de grond, bijvoorbeeld duurzaamheid en parkeernormen. Ten behoeve van de uitvoerbaarheid kan een bestemmingsplan regels voor het plangebied bevatten met betrekking tot sociale huurwoningen, geliberaliseerde woningen voor middenhuur, sociale koopwoningen of particulier opdrachtgeverschap (artikel 3.1.2 Bro); De gemeente kan deze regels niet als locatie-eisen in het bestemmingsplan vastleggen. De gemeente kan via een exploitatieplan of anterieure overeenkomst wel locatie-eisen vastleggen.

Toetsing: *Voldoet de omgevingsvergunningaanvraag aan de kaders?*
Naast een sturende rol heeft een gemeente ook een toetsende rol. Een gemeente toetst bij de afhandeling van een omgevingsvergunning of de aanvraag voldoet aan de publiekrechtelijke kaders. Bij een passief facilitaire houding vormen de planologische instrumenten voor een gemeente de voorwaarden en toetsingskaders waarbinnen zij haar medewerking verleent en daarmee indirect stuurt.

Actief grondbeleid
Als een gemeente grond aan wil kopen bij actief grondbeleid beschikt zij over twee publiekrechtelijke instrumenten, namelijk het voorkeursrecht en onteigening. De uitleg van deze instrumenten vindt u in hoofdstuk 9 Verwerving.

Privaatrechtelijke instrumenten

Een gemeente beschikt over privaatrechtelijke instrumenten om te sturen.

Proactief en passief faciliterend grondbeleid

Het belangrijkste sturingsmiddel voor het faciliterend grondbeleid is de anterieure overeenkomst. Uiterlijk voordat het ontwerp-bestemmingsplan ter visie gaat, sluiten initiatiefnemer en een gemeente een anterieure overeenkomst. Een anterieure overeenkomst biedt voordelen voor zowel initiatiefnemer als de gemeente. De gemeente geeft in de anterieure overeenkomst de koers van de ontwikkeling aan en legt schriftelijk vast in hoeverre ze zich inspant voor de ontwikkeling. Zij kan in deze overeenkomst voorwaarden stellen waaraan de ontwikkeling moet voldoen. Een gemeente stuurt hiermee op locatie-eisen, programmering en planning. Een gemeente is met de anterieure overeenkomst verzekerd van de exploitatiebijdrage en vraagt de private partij om een bankgarantie om zeker te zijn van betaling. De private partij krijgt ook helderheid en zekerheid over de inzet, die de gemeente aan de ontwikkeling levert. Binnen de afgesproken kaders spant de gemeente zich in om haar publiekrechtelijke taak aan te wenden voor het project.
Een anterieure overeenkomst sluiten partijen als de locatieontwikkeling kans van slagen heeft. In de haalbaarheidsfase, die hieraan voorafgaand ligt, sluit een gemeente met de initiatiefnemer een intentieovereenkomst. Deze overeenkomst geeft een gemeente comfort dat de kosten van deze fase worden vergoed. Daarnaast legt deze overeenkomst vast onder welke voorwaarden een gemeente meewerkt en wanneer ze haar inzet beëindigt. De overeenkomst bepaalt welke risico's elk van de partijen op zich neemt en welke inspanning van elkaar wordt verwacht. De intentieovereenkomst wordt opgevolgd door de anterieure overeenkomst.

Actief grondbeleid

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

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

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

Bij het voeren van actief grondbeleid kan verwerving aan de orde zijn. De beleidskaders over verwerving staan in hoofdstuk 9. Als grondproducent verkoopt de gemeente bouwgrond. De beleidskaders voor gronduitgifte en grondprijzen staan in hoofdstuk 10.

STUREN OP GELD

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

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

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

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

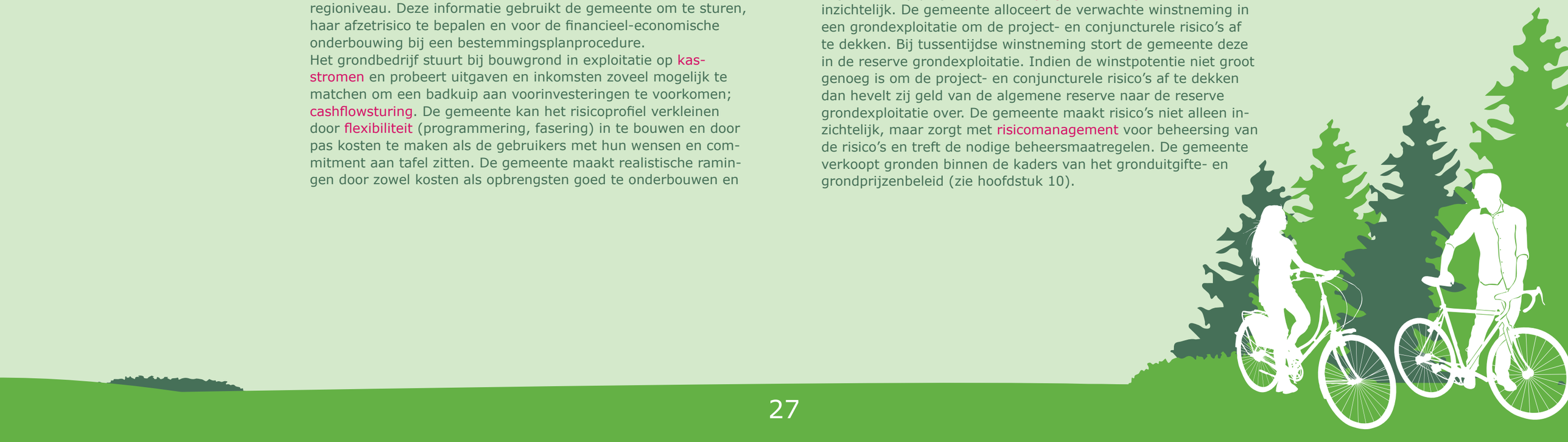
6. Sturen op geld

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

Actief grondbeleid
De gemeente opereert als private partij op de grondmarkt; een commercieel bedrijf als onderdeel van een gemeente, een politieke organisatie. Bij actief grondbeleid is het essentieel om zowel op project- (individuele grondexploitatie) als portefeuilleniveau overzicht (totaal van grondexploitaties) en inzicht te hebben om goed te kunnen sturen. Het is belangrijk om vanuit beide vertrekpunten te analyseren en te sturen; dus op projectniveau en vervolgens te consolideren op portefeuilleniveau, maar ook vanuit de portefeuille om vervolgens af te dalen naar projecten. Dit is vooral van belang op het gebied van programmering en daarbij kijkt de gemeente verder dan de eigen projecten en neemt ook de projecten van marktpartijen mee. De gemeente analyseert en stuurt op gemeenteniveau door de programmering (het aanbod) van gemeentelijke projecten en particuliere initiatieven af te zetten tegen de behoefte. Hierdoor krijgt de gemeente inzicht hoe het aanbod zich verhoudt ten opzichte van de behoefte. Het is wenselijk om deze analyse zelfs breder uit te voeren, namelijk op regioniveau. Deze informatie gebruikt de gemeente om te sturen, haar afzetrisico te bepalen en voor de financieel-economische onderbouwing bij een bestemmingsplanprocedure.
Het grondbedrijf stuurt bij bouwgrond in exploitatie op kasstromen en probeert uitgaven en inkomsten zoveel mogelijk te matchen om een badkuip aan voorinvesteringen te voorkomen; cashflowsturing. De gemeente kan het risicoprofiel verkleinen door flexibiliteit (programmering, fasering) in te bouwen en door pas kosten te maken als de gebruikers met hun wensen en commitment aan tafel zitten. De gemeente maakt realistische ramingen door zowel kosten als opbrengsten goed te onderbouwen en te faseren. Het is raadzaam advies in te winnen bij deskundigen, zoals makelaars, taxateurs en kostenadviseurs. De gemeente volgt de percentage of completion regel voor winstneming. Als het verwachte resultaat van een grondexploitatie negatief is, dan treft de gemeente hiervoor direct een voorziening. Het grondbedrijf maakt op projectniveau de project- en conjuncturele risico's inzichtelijk. De gemeente alloceert de verwachte winstneming in een grondexploitatie om de project- en conjuncturele risico's af te dekken. Bij tussentijdse winstneming stort de gemeente deze in de reserve grondexploitatie. Indien de winstpotentie niet groot genoeg is om de project- en conjuncturele risico's af te dekken dan hevelt zij geld van de algemene reserve naar de reserve grondexploitatie over. De gemeente maakt risico's niet alleen inzichtelijk, maar zorgt met risicomanagement voor beheersing van de risico's en treft de nodige beheersmaatregelen. De gemeente verkoopt gronden binnen de kaders van het gronduitgifte- en grondprijzenbeleid (zie hoofdstuk 10).

Om een effectief grondbeleid te voeren, is het essentieel om een heldere visie en beleid te hebben. Visie- en beleidsvorming is een gemeentelijke taak en de algemene dienst draagt deze lasten. Visie- en beleidsvorming staat niet in de Wro kostensoortenlijst; het zijn dus niet verhaalbare kosten en deze mogen niet op het grondbedrijf verantwoord worden.

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



Samenvatting spelregels bouwgrond in exploitatie

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

Actualisatie

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

Winstneming

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

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

Bij de herziening van de grondexploitaties actualiseert de gemeente ook de winstnemingen en past deze eventueel aan. De gemeente stort tussentijdse winstnemingen in de reserve grondexploitatie om project- en conjuncturele risico's af te dekken tot het project is afgerond. Wanneer een grondexploitatie afgesloten wordt, hevelt de gemeente de winst op deze grondexploitatie over naar de algemene reserve.

Verliesneming

Als het verwachte resultaat van een grondexploitatie negatief is, dan treft de gemeente hiervoor direct een voorziening. De commissie BBV schrijft voor dat de disconteringsvoet die moet worden gehanteerd in de berekening van de contante waarde ten behoeve van het treffen van een verliesvoorziening voor negatieve grondexploitaties het maximale meerjarig streefpercentage van de Europese Centrale Bank voor de inflatie binnen de Eurozone is; nu 2%. De dekking van de verliesvoorziening komt uit de reserve grondexploitatie indien deze toereikend is en anders de algemene reserve.

Samenvatting spelregels bouwgrond in exploitatie

Risicomanagement

Projectrisico's zijn projectspecifiek. Denk hierbij aan een hindercontour of verhoogde kans op archeologische vondsten. Projectrisico's maken we eerst kwalitatief inzichtelijk; Wat is de oorzaak? Wat is het gevolg? Kunnen we het risico verkleinen door beheersmaatregelen te treffen? De volgende stap is het kwantificeren van de impact. Wat is het financieel gevolg als het risico zich voordoet? Hoe hoog schatten we de kans in dat het risico zich voordoet? De benodigde risicoreservering berekenen we door financieel gevolg x kans te nemen. Conjuncturele risico's spelen voor ieder project, bijvoorbeeld prijsontwikkelingen (grondopbrengsten, kosten voor bouw- en woonrijp maken) of fasering (langere looptijd door stagnerende afzet). De conjuncturele risico's rekenen we op projectniveau door. Wat is het financieel gevolg als grondopbrengsten x% lager zijn, de kosten voor bouw- en woonrijp maken x% hoger zijn en de het project x jaar langer duurt? Vervolgens schatten we hier ook een kans in dat dit zich voordoet. De benodigde risicoreservering berekenen we door financieel gevolg x kans te nemen. We rapporteren hierover in de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing bij de programmabegroting en programmarekening.

Rekenregels grondexploitaties

Looptijd exploitatie:

De commissie BBV gaat ervan uit dat een exploitatie niet langer dan 10 jaar loopt. Als dat wel zo is, moet de gemeente maatregelen nemen. Indien dit zich voordoet dan rekent de gemeente Scherpenzeel geen opbrengstenstijging vanaf het tiende jaar. Op dit moment speelt dit niet in de gemeente Scherpenzeel.

Rentetoerekening:

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

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

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

Rekenregels grondexploitaties

Disconteringsvoet:

De gemeente Scherpenzeel hanteert een disconteringsvoet, die gelijk is aan het rentepercentage; momenteel 0%. Indien een grondexploitatie een negatief resultaat geeft dan berekent de gemeente de omvang van de verliesvoorziening met een disconteringsvoet die gelijk is aan het maximale meerjarig streefpercentage van de Europese Centrale Bank voor de inflatie binnen de Eurozone is (BBV voorschrift); nu 2%.

Sturen op impact
Gebiedsontwikkeling is geen doel op zich. Het gaat om de impact die de gebiedsontwikkeling heeft op de lange termijn. *Wat is het effect van de ruimtelijke ingreep op de toekomst van de stad en het imago? Hoe draagt een gebiedsontwikkeling bij aan de visie en de ambities (bijvoorbeeld de woonvisie) van de gemeente? Wat is het effect op de woningbouwvoorraad? Draagt een gebiedsontwikkeling bij aan een meer gedifferentieerd woonmilieu?*
De effecten van gebiedsontwikkeling kunnen divers zijn: economisch, sociaal, maatschappelijk of een combinatie. Het is verleidelijk om alleen te sturen op de korte termijn door te kijken naar de looptijd en het financiële resultaat van de grondexploitatie. De gemeente kijkt echter verder en brengt op verschillende momenten (o.a. haalbaarheid: go/no go, uitvoering, afronding) in beeld wat de impact op de lange termijn is. Een positieve impact kan reden zijn om nu te investeren als gemeente. Bijvoorbeeld een fysieke ingreep, die eenmalig geld vraagt (een investering dus) en voor de lange termijn een positief effect heeft op bijvoorbeeld de leefbaarheid, de werkgelegenheid, duurzaamheid en de vitaliteit. De impact kan voor een aantal facetten (uiteraard met aannames) gekwantificeerd worden, terwijl andere aspecten alleen in kwalitatieve zin benoemd kunnen worden.

Proactief en passief faciliterend grondbeleid

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

Fase 1 Principeverzoek
Initiatiefnemer legt zijn plannen voor en gemeente toetst aan het bestemmingsplan en het beleid. Gemeente ontvangt leges conform de legesverordening voor de behandeling van het principeverzoek. Indien voor een principeverzoek het advies van een extern deskundige nodig is, bijvoorbeeld de Omgevingsdienst, dan belast de gemeente deze kosten in principe door. Bij een positief principeverzoek kan de initiatiefnemer door naar de volgende fase.

Fase 2 Haalbaarheidsfase
Route passief faciliterend grondbeleid
De gemeente heeft geen rol in deze fase. De initiatiefnemer voert het gehele haalbaarheidsonderzoek uit.

Budget voor proactief faciliterend grondbeleid
Als de gemeente vanuit haar ambities met proactief faciliterend grondbeleid de markt wil stimuleren om een ontwikkeling op te pakken, dan vraagt dit om capaciteit en dekking daarvan in de algemene dienst. De gemeente pakt een actieve rol, een makelaarsfunctie, en verbindt partijen.

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

Criteria kostenverhaal

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

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

Proportionaliteit
Als profijt en toerekenbaarheid beide met 'ja' zijn beantwoord, dan speelt proportionaliteit een rol. Indien meerdere gebieden profijt hebben van werken, werkzaamheden en maatregelen moeten deze naar evenredigheid worden verdeeld. Deze verdeling moet expliciet gemaakt worden in verdeelmaatstaven. Dat betekent dat een gemeente transparant moet aangeven langs welke criteria deze kosten zijn verdeeld.

Route proactief faciliterend grondbeleid
Bij complexe initiatieven, die bijdragen aan de bestuurlijke ambities kan de gemeente participeren in het haalbaarheidsonderzoek. De gemeente sluit dan een intentieovereenkomst. In de intentieovereenkomst ligt vast wie welke kosten en risico's draagt, wie welke kosten voorfinanciert, welke rentevergoeding hiervoor geldt en welke waarborgen gesteld worden. Als de gemeente voorfinanciert dan moet de initiatiefnemer een bankgarantie overleggen, zodat de gemeente verzekerd is van betaling. Als de gemeente bijdraagt aan het haalbaarheidsonderzoek dan moet zij hier ook budget in de algemene dienst voor vrijmaken. De ambtelijk opdrachtnemer pakt gezamenlijk met de initiatiefnemer het haalbaarheidsonderzoek op. De ambtelijk opdrachtnemer zorgt ervoor dat het gemeentelijk aandeel van het onderzoek binnen het afgesproken en vrijgemaakte budget blijft. Hij verzorgt dus een adequate budgetbewaking. Randvoorwaarde hiervoor is dat de organisatie hierop geëquipeerd is (o.a. tijdige en juiste tijdverantwoording en financiële administratie op orde). Indien de gemeente voorfinanciert, dan factureert zij deze kosten aan de initiatiefnemer als het haalbaarheidsonderzoek is afgerond. Een initiatiefnemer kan door naar de volgende fase als alle kosten van de haalbaarheidsfase zijn voldaan (betaling is binnen) aan de gemeente; dan vervalt de bankgarantie. Het haalbaarheidsonderzoek bevat in ieder geval een onderbouwing van de programmering (toetsing ladder voor duurzame verstedelijking en toetsing programma van het project ten opzichte van de behoefte en het bestaande aanbod) en een globale exploitatieplanberekening om de economische uitvoerbaarheid te toetsen.

Fase 3 Anterieure fase
Initiatiefnemer en gemeente staan achter de haalbaarheid van de locatieontwikkeling en willen de planologische maatregelen treffen om de locatieontwikkeling mogelijk te maken. In de anterieure overeenkomst is de exploitatiebijdrage vastgelegd. Het is wettelijk verplicht om de hoogte van de exploitatiebijdrage vast te stellen conform de Wro en het kostenverhaal te zekeren. Het kostenverhaal omvat de grondexploitatiekosten conform de kostensoortenlijst (Bro), waaronder plankosten, aanleg openbaar gebied en planschade. In een anterieure overeenkomst kunnen partijen meer regelen dan in een exploitatieplan of een posterieure overeenkomst. Zo kunnen partijen overeenkomen om de kosten van de grondexploitatie ruimer te ramen (en daarmee dus een hogere exploitatiebijdrage af te spreken), partijen zijn dan namelijk niet gebonden aan de kostensoortenlijst en de criteria 'profijt', 'toerekenbaarheid' en 'proportionaliteit'. Daarnaast kunnen partijen een bijdrage aan ruimtelijke ontwikkelingen overeenkomen en meer inhoudelijke afspraken maken, bijvoorbeeld over woningcategorieën. In de anterieure overeenkomst ligt vast wanneer de initiatiefnemer de exploitatiebijdrage betaalt. Betaling kan plaatsvinden in termijnen, bijvoorbeeld 25% bij aanvang van de planologische procedure, 50% bij vaststelling van de planologische maatregel(en) en 25% voor aanvang van de aanleg van voorzieningen. Het bepalen van de hoogte van de termijnen is maatwerk en voor ieder project anders. De initiatiefnemer overlegt voor vaststelling van de planologische maatregel(en) een bankgarantie, zodat de gemeente verzekerd is van betaling.
Als partijen geen anterieure overeenkomst sluiten en gemeente wil toch de planologische procedure starten, dan is zij verplicht om een exploitatieplan op te stellen en tegelijk met de planologische maatregel aan te bieden voor vaststelling aan de raad. Nadelen van dit instrument zijn dat dit een gemeente tijd, moeite en geld kost. Bovendien gelden er procedures en rechtsbescherming.
Een gemeente kan met een exploitatieplan zekeren dat zij kosten kan verhalen bij toekomstig gebruik van de veranderde bestemming. Een exploitatieplan brengt risico's voor een gemeente met zich mee. Zo kan een gemeente exploitatiebijdragen pas in rekening brengen bij verlenen van de omgevingsvergunning. Indien niet voor alle locaties of wellichts zelfs voor geen één locatie een omgevingsvergunning wordt aangevraagd, dan kan een gemeente de kosten dus niet of niet geheel verhalen. Daarnaast loopt de gemeente het risico van onjuiste berekening en conjuncturele en marktontwikkelingen; dit risico speelt ook bij anterieure overeenkomsten.

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

Fase 4 Uitvoering
In deze fase doorlopen we de planologische procedure en stelt de gemeente vanuit haar publiekrechtelijke rol de planologische maatregel(en) vast. De initiatiefnemer vraagt een omgevingsvergunning aan en betaalt de gemeente leges.

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

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

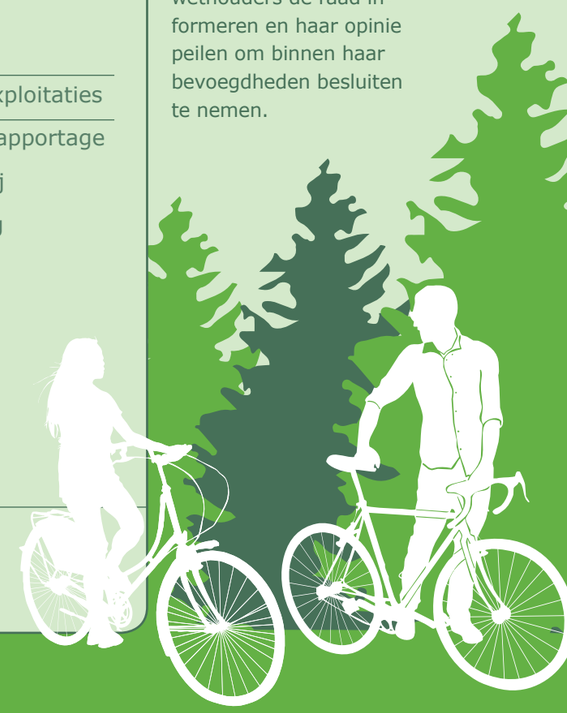
VERANTWOORDING

7. Verantwoording

In het duale stelsel heeft de raad de kaderstellende en controlerende rol. Het college van burgemeester en wethouders zorgt voor de uitvoering en doet dit binnen de kaders van de raad. Bijlage I geeft een overzicht van de bevoegdheden van raad en college, die samenhangen met het grondbeleid. Deze bevoegdheden liggen grotendeels vast in wet- en regelgeving. Het college legt verantwoording af over de uitvoering van het grondbeleid. De verantwoording is een onderdeel van de jaarlijkse P&C-cyclus. Het college informeert de raad op twee momenten per jaar over de uitvoering van het grondbeleid, namelijk met de paragraaf grondbeleid als onderdeel van de programmabegroting en van de programmarekening. Dit is conform de BBV-regels (verslagleggingsregels). In de paragraaf grondbeleid legt het college verantwoording af over de uitvoering van het grondbeleid en dit behelst alle drie de sporen, dus actief, proactief faciliterend en passief faciliterend grondbeleid. Daarnaast rapporteert het grondbedrijf tweemaal per jaar in een vertrouwelijke notitie over de grondexploitaties; bij de programmarekening met een uitgebreide rapportage en bij de programmabegroting op hoofdlijnen met een afwijkingenrapportage. Onderstaande figuur laat de verantwoordingscyclus zien.

wanneer	**juni**		**november**	
Wat	**§ grondbeleid**		**§ grondbeleid**	
	als onderdeel Programmarekening		als onderdeel Programmabegroting	
	←	→	←	→
	afgelopen jaar terugblik	komende vier jaar vooruitblik	lopende jaar bijstelling Rapportage grondexploitaties	komende vier jaar vooruitblik
	Trends en ontwikkelingen Verantwoording uitvoering grondbeleid • facilitair grondbeleid • actief grondbeleid →	Rapportage grondexploitaties Verantwoording grondbedrijf op portefeuille en projectniveau (boekwaarde, netto contante waarde, winstneming, risico's, fasering en programmering	Trends en ontwikkelingen Verantwoording uitvoering grondbeleid • facilitair grondbeleid • actief grondbeleid →	Rapportage grondexploitaties Afwijkingen t.o.v. Rapportage grondexploitaties bij programmarekening
	op portefeuilleniveau: analyse programmering risicoprofiel		op portefeuilleniveau: analyse programmering risicoprofiel	
	voor grote projecten: 1. stand van zaken 2. risico's en euro's 3. impact i.r.t. ambities		voor grote projecten: 1. stand van zaken 2. risico's en euro's 3. impact i.r.t. ambities	
Wie	**Raad**	**Raad**	**Raad**	**College** **Ter informatie raadscommissie**

Bij politiek gevoelige kwesties zal het college van burgemeester en wethouders de raad informeren en haar opinie peilen om binnen haar bevoegdheden besluiten te nemen.



STUREN MET MENSEN

	Ambitie		Geen gemeentebelang	
	Actief grondbeleid Hoge prioriteit, grondproducent, geen initiatief markt, maximaal resultaat uit grondexploitatie, grond en regie in handen gemeente, hoger risicoprofiel	Proactief faciliterend grondbeleid Hoge prioriteit, verbinden, actief stimuleren, regierol vervullen, markt neemt initiatief en is eigenaar grond	Passief faciliterend grondbeleid Geen of lage prioriteit, terughoudende opstelling, toetsing vanuit de publiekrechtelijke taakstelling, kostendekkende anterieure overeenkomst	
Projectmanagement	Integrale projectaansturing, onderhandeling marktpartijen (verwerving en gronduitgifte) met juridische en financiële ondersteuning	Verbinder, makelaarsfunctie, netwerker en bewaken haalbaarheid		Vaste kern met de juiste kwaliteiten, die slagvaardig te werk gaat en kennis borgt. Specialisme en pieken opvangen met inhuur. Inzet van actief grondbeleid vindt dekking binnen de grondexploitaties en inzet voor facilitair grondbeleid uit de algemene dienst en intentie- en anterieure overeenkomsten.
Financieel	Grondexploitatie, risicomanagement en marktconforme grondprijzen	Toetsen economische haalbaarheid en berekenen kostenverhaal		
Juridisch	Intentie-, samenwerkings- en koopontwikkelovereenkomsten en risicobeheersing	Anterieure overeenkomsten, borging kostenverhaal en risicobeheersing		

8. Sturen met mensen

Om het grondbeleid efficiënt en effectief uit te voeren, is het essentieel om te zorgen voor voldoende expertise en capaciteit. Onderstaand schema laat zien welke expertise per route nodig is. Voor de ruimtelijke ordening, gebiedsontwikkeling, vergunningverlening en handhaving is daarnaast een breder pallet aan expertise nodig. Deze expertise valt buiten de reikwijdte van het grondbeleid en daarom niet beschreven in deze nota.

	Actief	Proactief faciltair	Passief facilitair
Projectmanagement	Integrale projectaansturing, onderhandeling marktpartijen (verwerving en gronduitgifte) met juridische en financiële ondersteuning	Verbinder, makelaarsfunctie, netwerker en bewaken haalbaarheid	
Financieel	Grondexploitatie, risicomanagement en marktconforme grondprijzen	Toetsen economische haalbaarheid en berekenen kostenverhaal	
Juridisch	Intentie-, samenwerkings- en koopontwikkel-overeenkomsten en risicobeheersing	Anterieure overeenkomsten, borging kostenverhaal en risicobeheersing	

Deel II | Flankerend beleid

9. Verwerving

Instrumenten

Bij actief grondbeleid kan de gemeente de grond, die nodig is om de gewenste ontwikkeling te realiseren, in eigendom hebben. Indien dit niet het geval is, dan beschikt de gemeente over drie verschillende instrumenten om de grond te verwerven. De gemeente neemt als private grondspeler concurrerend deel aan de markt. Op grond van de vooraf in de ontwikkelstrategie vastgestelde marktconforme uitgangspunten en prijskaders tracht de gemeente de grond op minnelijke wijze aan te kopen. De gemeente gaat met de grondeigenaar in gesprek en laat de grond altijd taxeren door een gecertificeerde onafhankelijke taxateur. Om de gemeente in een betere positie te brengen op de grondmarkt, beschikt zij over het voorkeursrecht uit de Wet voorkeursrecht gemeente. Als de gemeente het voornemen heeft om de bestemming te wijzigen (en hierover concreet besluit) of al een op het huidig gebruik afwijkend planologisch plan heeft, kan zij zich boven de markt verheffen en de grond aanwijzen in het kader van het voorkeursrecht gemeente[4]. Een aankoop op basis van het voorkeursrecht geschiedt op basis van de marktconforme prijs ofwel de werkelijke waarde overeenkomstig artikel 40b Onteigeningswet.

Indien de gemeente en eigenaar niet op minnelijke wijze eruit komen en de aankoop van de grond dient een duidelijk aantoonbaar algemeen belang dan beschikt de gemeente tot slot over het instrument van onteigening. Onteigening maakt inbreuk op een fundamenteel recht dat een mens heeft: eigendom. De toepassing hiervan is gebonden aan zeer strikte toetsingscriteria en slaagt uitsluitend als de gemeente kan aantonen dat op grond van redelijkheid en billijkheid geen minnelijke oplossing kan worden bereikt. De gemeente probeert altijd eerst minnelijk de grond te verwerven. Bij onteigening (en de hieraan voorafgaande minnelijke onderhandeling) betaalt de gemeente een volledige schadeloosstelling volgens de regels van de Onteigeningswet. Onteigening kent een hoog afbreukrisico en bestuurlijke gevoeligheid. Een aankoopstrategieplan is nodig om de risico's en gevoeligheden in kaart te brengen. Het plan geeft inzicht in de financiële consequenties (hoogte van schadeloosstelling en proceskosten), proceduretijd, standpunt van partijen, het moment van go/no go, de eigendomssituatie, nut en noodzaak van de grondaankoop c.q. onteigening.

4 artikel 3 t/m 5 Wvg

Inzet van instrumenten

Indien de ambities van de gemeente en de omstandigheden leiden tot een afweging om actief grondbeleid te voeren, dan stelt de gemeente een ontwikkelstrategie en risico-analyse op. Indien zij niet over de benodigde grondposities beschikt, dan stelt zij een aankoopstrategieplan op, waarbij minnelijke verwerving altijd de voorkeur heeft. De gemeente past het instrument 'onteigening' alleen toe als het niet anders kan.

De gemeente Scherpenzeel beschikt voor de komende jaren over voldoende grondposities om de ambities op het gebied van wonen te realiseren. Grootschalige grondaankopen zijn voor woningbouw en maatschappelijk vastgoed niet nodig. Mogelijk leiden ambities op economisch vlak zoals een nieuw bedrijventerrein tot de keuze om een actief grondbeleid te voeren.

ZWEMBAD
BODYFLASH
De Kast
Modiform
NIET DUIKEN

10. Gronduitgifte- en grondprijsbeleid bouwgrond

Dit hoofdstuk geeft de kaders voor gronduitgifte van en de grondprijzen voor bouwgrond voor woningbouw. Mocht de gemeente een bedrijventerrein gaan ontwikkelen dan vult de gemeente dit hoofdstuk aan met kaders voor de gronduitgifte van bouwgrond voor bedrijven; hierbij vindt aansluiting plaats op de uitgangspunten van het economisch beleid.

Gronduitgifte bouwgrond

De gemeente geeft bouwgrond uit aan particulieren (particuliere bouw) en marktpartijen (projectmatige bouw).

Particuliere bouw

De gemeente kan bij de uitgifte van bouwkavels aan particulieren met een loting werken als er meer vraag dan aanbod is. Particulieren krijgen een kosteloze reservering; in deze tijd kan de particulier onderzoek doen naar de bouwmogelijkheden (eventueel ondersteund door een architect) en de budgetruimte (eventueel ondersteund door een financieel adviseur of financier). Na de reserveringsperiode kan de particulier kiezen om een optie te nemen door een optieovereenkomst met de gemeente te sluiten. De particulier betaalt een optievergoeding. De optievergoeding is een jaarpercentage over de koopsom exclusief btw. De optievergoeding wordt betaald gedurende de optieperiode, namelijk datum ondertekenen door de gemeente van de optieovereenkomst tot ondertekenen door de gemeente van de koopovereenkomst of beëindiging van de optieovereenkomst. De volgende stap in het verkooptraject is het sluiten van een koopovereenkomst. De koper betaalt een kooprente, namelijk een jaarpercentage over de koopsom exclusief btw. De kooprente geldt voor de periode van het ondertekenen door de gemeente van de koopovereenkomst tot het notariële levering of beëindiging van de koopovereenkomst. De laatste stap in het verkooptraject is de levering van de bouwkavel bij de notaris; de koper kiest en betaalt de notaris. Het college bepaalt op (projectniveau) de voorwaarden voor gronduitgifte, waaronder de reserverings- en optieperiode.

Projectmatige bouw

Bij de uitgifte van bouwgrond voor projectmatige bouw maakt de gemeente een afweging of zij de grond een-op-een verkoopt aan een marktpartij of via een tender (in concurrentie) in de markt zet. De keuze is afhankelijk van de projectomvang (het aantal woningen) en de complexiteit.
Een-op-een verkoop heeft de voorkeur als:

- het een beperkt aantal woningen betreft (minder werk dan een tender);
- erg complex project (maatwerk).

Een tender heeft als voordeel dat er marktwerking plaatsvindt. De gemeente nodigt bij een tender een beperkt aantal marktpartijen uit om de markt niet op kosten te jagen. Bij een tender beoordeelt de gemeente de aanbiedingen op de gunningscriteria, bijvoorbeeld het grondbod, de kwaliteit (stedenbouw, architect, keuzevrijheid kopers) en duurzaamheid.

Bij de gronduitgifte stelt de gemeente een uitgifteplanning op. Een marktpartij neemt de grond af conform de planning en indien de marktpartij later wenst af te nemen dan geldt een kooprente, die de gemeente jaarlijks vooraf factureert.

Grondprijsbeleid bouwgrond
De gemeente Scherpenzeel hanteert marktconforme grondprijzen. Een marktconforme prijs kan op verschillende manieren tot stand komen. De gemeente Scherpenzeel werkt met zowel de residuele grondwaardeberekening als de comparatieve methode. De marktconforme grondprijs is afgestemd op het toekomstig gebruik en het verdienmodel dat daarbij hoort. De gemeente zorgt voor een solide onderbouwing van de grondprijzen.

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

- **Woningbouw**
  Alle typen woningbouw, dus voor projectmatige bouw, particuliere bouwkavels, woonzorgcombinaties en sociale en geliberaliseerde huur.
- **Commercieel vastgoed**
  Onder andere bedrijvigheid, kantoor, horeca en hotel.

De gemeente maakt een uitzondering voor sociaal maatschappelijke voorzieningen. Hier hanteert de gemeente een vaste m^2 -prijs. Sociaal maatschappelijke voorzieningen zijn bestemmingen op het gebied van sport, onderwijs, religie, opvang, welzijn, zorg en medisch. In deze categorieën is er sprake van een nieuwe dynamiek. Deze sociaal maatschappelijke voorzieningen worden steeds vaker commercieel geëxploiteerd. Door de toenemende marktwerking in de zorg ontstaan er nieuwe integrale concepten en nieuwe vormen van dienstverlening; bijvoorbeeld (private) medische klinieken. De overheid is nu niet meer de enige aanbieder van dit type vastgoed. De vaste grondprijs voor deze voorzieningen geldt alleen als de voorziening (geheel of gedeeltelijk) direct of indirect mogelijk wordt gemaakt met publieke middelen; denk hierbij aan een investerings- of exploitatiesubsidie. De gemeente stelt als voorwaarde dat de verhuurder bij verhuur aan sociaal of maatschappelijke instellingen een passende huur vraagt. Daarnaast geldt als aanvullende voorwaarde dat de gemeente het recht van eerste koop heeft op de grond, nadat de op de grond gerealiseerde bebouwing haar functie verliest en wel tegen de dan geldende sociaal maatschappelijke grondprijs.

Het college stelt jaarlijks een grondprijzenbrief vast. De gemeente consulteert vooraf aan de besluitvorming een taxateur of een taxatiecommissie. Hiermee is geborgd dat de grondprijzen marktconform zijn en er dus geen sprake is van staatssteun. In de grondprijzenbrief staan voor de actieve grondexploitaties op projectniveau per functie en bij woningbouw per woningtype de grondprijzen. Indien de gemeente voor projectmatige bouw werkt met een tender, dan mogen marktpartijen een grondbieding doen, die hoger of tenminste gelijk is aan de grondprijs op basis van de grondprijzenbrief. Bij woningbouw, behalve sociale huurwoningen, hanteert de gemeente per woningtype een basis m^2 -prijs en staffels op basis van kavelgrootte met kortingspercentages. De gemeente hanteert voor particuliere bouw en projectmatige bouw dezelfde grondprijzen.
De gemeente heeft in 2017 de grondprijzen voor sociale huurwoningen herzien (collegebesluit d.d. 31 oktober 2017). De grondprijzen voor sociale huurwoningen zijn gedifferentieerd naar woningtype en woninggrootte. Voor dit segment hanteert de gemeente een grondprijs per woning (en dus niet per m^2). De grondprijzen voor sociale huur zijn marktconform en zijn met de comparatieve methode tot stand gekomen (vergelijking gemeente Ede) en residueel getoetst.

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

Marktwaarde (B.T.W. / Winst en risico / Bijkomende kosten / Bouwkosten / Grondwaarde) Stichtingskosten (exclusief grond en B.T.W.)

↓

Grondwaarde =	Marktwaarde onroerend goed	
	B.T.W.	-/-
	Bouwkosten	-/-
	Bijkomende kosten *(honoraria, heffingen, leges, interest)*	-/-
	Winst en risicovergoeding	-/-

Marktwaarde
De marktwaarde is de verkoopprijs of de beleggingswaarde. Voor koopobjecten, bijvoorbeeld koopwoningen is de marktwaarde over het algemeen de vrij-op-naam-prijs (V.O.N.).
Voor huurobjecten, bijvoorbeeld huurwoningen, is de marktwaarde de beleggingswaarde. De beleggingswaarde bereken je door de markthuur te delen door het bruto aanvangsrendement (B.A.R.).

Stichtingskosten
Voor een goede benadering van de residuele waarde bereken je stichtingskosten per individueel object. Dit is een arbeidsintensieve werkwijze. Het is ook mogelijk om met normeringen te werken per gebruiksfunctie en/of per gebied.
Het is noodzakelijk om de uitgangspunten (programmering, programma van eisen, kwaliteitsniveau, risicoverdeling) goed af te stemmen om een residuele berekening te kunnen maken.

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

11. Beheergronden

Het beheer van gronden en overige onroerende zaken van de gemeente valt uiteen in permanent beheer en tijdelijk beheer. Een onroerende zaak wordt permanent in beheer genomen wanneer de gemeente de intentie heeft de onroerende zaak structureel in eigendom te houden voor de realisering van een (openbare) functie. Deze vorm van beheer maakt geen onderdeel uit van de grondexploitatie. Het feitelijke gebruik van de onroerende zaak dient in overeenstemming te zijn met de bestemming volgens het geldende bestemmingsplan.

Permanent beheer

Voor het permanent beheren van een onroerende zaak kan de gemeente gebruik maken van verschillende instrumenten zoals pacht, verhuur, erfpacht, recht van opstal en ingebruikgeving.

Pacht

Er zijn verschillende pachtvormen mogelijk: reguliere pacht, geliberaliseerde pacht en teeltpacht. Titel 5 (Pacht) van boek 7 BW geeft voor elke pachtvorm aan welke regels van toepassing zijn. Een reguliere pachtovereenkomst kan worden aangegaan voor een hoeve, agrarische woningen, losse agrarische bedrijfsgebouwen of los land. Bij reguliere pacht geldt een vergaande bescherming voor de pachter, zoals de automatische verlenging van de pachtovereenkomst (het continuatierecht) en het voorkeursrecht van koop door de pachter. Geliberaliseerde pacht is een flexibelere pachtvorm dan reguliere pacht.

Verhuur

De gemeente kan een onroerende zaak beheren door het aangaan van een huurovereenkomst. De huur en verhuur van onroerende zaken wordt geregeld in boek 7 van het Burgerlijk Wetboek. De wettelijke regels van het Burgerlijk Wetboek, boek 7 en 7A zijn hierbij dwingend van toepassing.

In het verleden had de gemeente Scherpenzeel meerdere woningen in eigendom die werden verhuurd aan particuliere bewoners. Het gemeentelijk woningbezit is in 1996 nagenoeg geheel overgedragen aan woningcorporatie Woonstede te Ede. Bij het vaststellen van deze nota verhuurt de gemeente één woning en één woning is in gebruik gegeven.

Erfpacht en opstalrecht

Erfpacht is een zakelijk recht. Het is een vorm van pacht waarbij de pacht niet eindigt als de verpachter de pacht opzegt of sterft. De erfpachter heeft daardoor in economische zin een positie die nagenoeg gelijk is aan de positie van de eigenaar. Hij heeft in beginsel ook het recht de grond die hij in erfpacht heeft te voorzien van een opstal en deze opstal (inclusief het erfpachtrecht) te verkopen. Voor de erfpacht betaalt de erfpachter aan de eigenaar (bij erfpacht vaak de blote eigenaar genoemd) jaarlijks een bedrag. Dit noemt men de canon.

Ingebruikgeving

Het gaat hierbij om gronden/groenstroken grenzend aan particuliere woningen die eventueel betrokken kunnen worden bij de tuin. Het uitgangspunt is verkoop van de betreffende grond; zie snippergroen. In incidentele gevallen kan gedacht worden aan ingebruikgeving c.q. huur van de grond. De huurder betaalt dan een vergoeding voor de ingebruikname van gemeentegrond. Het uitgangspunt hierbij is een jaarlijkse huur gerelateerd aan de waarde c.q. verkoopprijs van de betreffende grond.

De keuze voor één van de genoemde instrumenten hangt af van de aard en functie van de betreffende onroerende zaak. Globaal wordt onderscheid gemaakt tussen bebouwde en onbebouwde onroerende zaken.

Tijdelijk beheer

Tijdelijk beheer vindt plaats als de gemeente binnen een actieve grondexploitatie of een toekomstige grondexploitatie (bijvoorbeeld 't Voort) onroerende zaken in eigendom heeft en die voor een kortere periode wil beheren, totdat de gronden of opstallen feitelijk benodigd zijn voor de gebiedsontwikkeling. Tijdelijk beheer is gericht op het in stand houden van de onroerende zaak en het voorkomen van kraak, inbraak, vandalisme en verwaarlozing, zodat het pand bij de invulling van de planontwikkeling aan de vereiste kwaliteit voldoet en dat tijdig over het pand kan worden beschikt. De gemeente kan onder andere gebruik maken van de volgende instrumenten: voortgezet gebruik, antikraak, tijdelijke verhuur op grond van de Leegstandwet en (eenjarige) pacht.

Op het gebied van het tijdelijke beheer van grond is er een spanningsveld tussen het financiële beheer (een marktconforme opbrengst) en het tijdig beschikbaar krijgen van de grond.

De gemeente Scherpenzeel heeft een aantal gronden in eigendom verkregen door met name strategische verwerving. Het gaat hierbij met name om gronden gelegen ten zuiden van de Koepellaan en Akkerwindelaan/Ringbaan. Deze gronden worden tijdelijk verhuurd (volkstuinencomplex gelegen aan de Nieuwstraat), middels eenjarige pacht uitgegeven dan wel is er sprake van voortgezet gebruik. Bij de aankoponderhandelingen wordt vaak overeengekomen dat de oorspronkelijke eigenaar het tijdelijk beheer behoudt op basis van voortgezet gebruik. Indien voortgezet gebruik niet mogelijk is, kan gebruik worden gemaakt van de mogelijkheden op het gebied van tijdelijk beheer van de onroerende zaak. Dit kan door middel van antikraak waarbij panden tijdelijk in gebruik worden gegeven en tijdelijke verhuur op basis van de Leegstandwet. Bij antikraak worden woningen of complexen tijdelijk bewoond en beheerd. Is een snelle oplevering van minder belang, dan geniet tijdelijke verhuur op grond van de Leegstandwet de voorkeur. Op basis van deze wet kan onder voorwaarden een woning worden verhuurd voor een periode van minimaal 6 maanden en maximaal 5 jaar. Bij deze tijdelijke vorm van verhuur worden de huurbeschermingsbepalingen van het Burgerlijk Wetboek buiten werking gesteld. Ook kan geliberaliseerde pacht worden ingezet voor het tijdelijk beheren van onroerende zaken. Zoals aangegeven gelden voor deze pachtvorm minder wettelijke bepalingen.

Verkoop snippergroen

De gemeente doorloopt drie stappen bij de verkoop van snippergroen. Stap 1 geeft aan welke grond de gemeente wil verkopen als snippergroen. Stap 2 geeft de gebruiksvoorwaarden van de grond aan. De laatste stap omvat het kader voor de verkoopprijs van snippergroen.

Stappenplan verkoop snippergroen

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

De gemeente wil alle gronden, die geen onderdeel zijn van de groenstructuur, het openbaar nut niet dienen, waar geen kabels en leidingen en riolering in de grond zit en waar geen (toekomstige) ruimtelijke ontwikkeling voor zien is, verkopen aan eigenaren van aangrenzende percelen. Waarom? Omdat deze gronden weinig waarde hebben voor de gemeente en van grote waarde zijn kunnen voor inwoners en bedrijven. Daarnaast hoeft de gemeente deze gronden na verkoop niet meer te onderhouden. Bij een kantelenstructuur verkoopt de gemeente het snippergroen alleen als alle aanwonenden meedoen, zodat de verkoop van snippergroen geen lastig te onderhouden openbaar gebied als resultaat heeft.

Stap 2. Hoe mag deze grond gebruikt worden?

De grond houdt de huidige bestemming, waarbij de gemeente het gebruik als tuin en erf gedoogd. De gemeente registreert de verkochte gronden en draagt er zorg voor dat de bestemming van het snippergroen bij de eerstvolgende actualisering van het bestemmingsplan[5] herzien wordt of met een paraplu-bestemmingsplan. De gemeente levert de grond in huidige staat.

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

Stap 3. Hoeveel kost snippergroen?
Uitgangspunt is dat de gemeente snippergroen in eigendom uitgeeft. In 2013 startte de gemeente met het aanbieden van snippergroen na een inventarisatie van in gebruik genomen gemeentegrond. Dit traject is in 2016 afgerond. Indien burgers nu snippergroen willen aankopen, moeten zij dat zelf aanvragen. Handhaving op onterecht gebruik blijft een aandachtspunt. De gemeente heeft geen ambities om een beheerorganisatie op te richten om de bruikleen en/of huurovereenkomsten te beheren. De gemeente werkt met vaste m^2-prijzen. Als een perceel groter is dan 100 m^2 dan laat de gemeente dit taxeren en biedt dit voor de getaxeerde waarde plus taxatiekosten aan. De prijzen zijn kosten koper.
Bij de verkoop van het snippergroen geldt een suppletieregeling en deze is onderdeel van de verkoopovereenkomst. De suppletie-regeling houdt in dat de koper een suppletie verschuldigd is als de koper de grond wil bebouwen en de gemeente hiervoor een omgevingsvergunning verleent. De suppletie (meerprijs) bestaat uit het verschil tussen de dan geldende bouwgrondprijs en de reeds betaalde snippergroenprijs vermenigvuldigd met het aantal vierkante meters dat bebouwd wordt.

Aandachtspunten
Om succesvol snippergroen te verkopen is het essentieel dat de gemeente handhaaft bij illegaal gebruik van gemeentegrond. Daarnaast moet de gemeente goed registeren welke gronden verkocht zijn als snippergroen en waarbij zij dus gedoogt dat het gebruik afwijkt van de huidige bestemming. Deze registratie dient ook om de bestemming te veranderen bij de actualisatie van het bestemmingsplan of als men kiest voor een parapluplan. Daarnaast dient deze registratie om bij het verlenen van omgevingsvergunningen te toetsen of snippergroen bebouwd wordt en de koper een suppletie verschuldigd is. Het verkopen van snippergroen vraagt om capaciteit, bijvoorbeeld voor de handhaving van illegaal gebruik en voor de verkoop van de grond, en dus budget. De verkoop levert zowel op korte termijn (verkoopopbrengst) als lange termijn (lagere onderhoudskosten) geld op.

Bijlage I Bevoegdheden

De bevoegdheden van raad en college liggen vast in wet- en regelgeving, bijvoorbeeld de Gemeentewet, de Wet voorkeursrecht gemeenten, de Onteigeningswet en de richtlijnen van de commissie BBV. Voor de duidelijkheid geeft onderstaand schema de rolverdeling tussen Raad, College en ambtelijke organisatie weer.

	Raad	College
Grondbeleid	Vaststellen nota grondbeleid met kaders voor: grondpolitiek, financiële kaders, verwerving, gronduitgifte, grondprijzen, beheergronden	Uitvoeren grondbeleid
	Controleren uitvoering door college (paragraaf grondbeleid)	Verantwoording afleggen uitvoering (paragraaf grondbeleid)
Financieel	Vaststellen winstneming en reservevorming	
Grondexploitaties	Openen, vaststellen (herziene) en afsluiten grondexploitatie (BIE)	Uitvoering grondexploitatie
Verwerving	Goedkeuren strategische aankopen Vestigen van een voorkeursrecht Verzoek aan Kroon voor onteigening	Aankoop gronden
Gronduitgifte	Vaststellen algemene verkoopvoorwaarden	Verkoop gronden (inclusief selectieprocedure, tenders Uitgiftevoorwaarde particuliere bouwkavels Vaststellen grondprijzen
Kostenverhaal	Vaststellen exploitatieplan	Sluiten anterieure en posterieure overeenkomsten, in rekening brengen exploitatievergoeding bij aanvraag omgevingsvergunning
Beheergronden		Privaatrechtelijke overeenkomsten aangaan, waaronder pacht, erfpacht, recht van opstal, verhuur, ingebruikgeving, verkoop snippergroen.

Colofon

December 2017

Auteur:
Olivia Yuen
www.hardnodig.com

Opdrachtgever:

Gemeente Scherpenzeel