

Nota grondbeleid 2020 - 2024 gemeente Wijdmeren

Betreft: Nota Grondbeleid 2020 – 2024

Datum: 10 februari 2020

Inhoudsopgave

1. Samenvatting van de Nota grondbeleid 2020 - 2024.....	5
1. Opbouw van de Nota grondbeleid 2020 - 2024.....	5
1.1. Keuze type grondbeleid	5
1.2. Verschillen met de voorgaande Nota grondbeleid	5
1.3. Beleidskeuzen	6
2. Inleiding en aanleiding	10
2.1. Inleiding	10
2.2. Doelstelling	10
2.3. Een nieuwe Nota grondbeleid, waarom?.....	11
Toelichting Nota Grondbeleid 2020 - 2024 gemeente Wijdmeren.....	13
1. Regelgeving.....	14
1.1. Regelgeving.....	14
1.1.1. Crisis- en herstelwet	14
1.1.2. Omgevingswet.....	14
1.1.3. Wet Voortgang Energietransitie (Wet Vet)	14
2. Grondbeleid	15
2.1. Beleidsregels grondbeleid.....	15
2.2. Inleiding	15
2.3. Ontwikkelingen	16
2.4. Rollen van de gemeente	16
2.5. Keuze grondbeleid gemeente Wijdmeren	17
2.5.1. Afwegingskader	19
2.5.2. Startdocument	20
2.5.3. Conclusie.....	20
3. Instrumenten en juridische elementen grondbeleid	22
3.1. Beleidsregels instrumenten grondbeleid en gronduitgifte	22
3.2. Instrumenten grondbeleid	24
3.2.1. Minnelijke verwerving.....	24
3.2.2. Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg).....	24
3.2.3. Onteigening	25

3.2.4.	Strategische grondaankopen	25
3.2.5.	Gronduitgifte	26
3.3.	Faciliterend grondbeleid.....	27
3.3.1.	Tweesporen bij faciliterend grondbeleid	28
3.3.2.	Overeenkomsten, het privaatrechtelijk spoor	28
3.3.3.	Exploitatieplan, het publiekrechtelijke spoor.....	29
4.	Financiële spelregels grondbeleid	30
4.1.	Beleidsregels grondprijzen en financiële spelregels	30
4.2.	Grondprijnsbeleid.....	31
4.3.	Tijdelijk beheer.....	32
4.4.	Kostenverhaal.....	32
4.4.1.	Kostensoorten.....	32
4.4.2.	Wijze van kostenverhaal	35
4.5.	Informatievoorziening en verantwoording (P&C cyclus)	36
4.6.	Paragraaf grondbeleid	36
4.7.	Aanbesteding en Aanbestedingswet 2012	36
4.8.	Staatsteun	37
4.9.	Vennootschapsbelasting.....	38
4.10.	Besluit begroting en verantwoording (BBV)	39
4.11.	Grondvoorraad	40
4.11.1.	Grond in voorraad	40
4.11.2.	Warme grond	40
4.11.3.	Bouwgrond in exploitatie	41
4.12.	Budget en krediet	41
4.12.1.	Budget.....	41
4.12.2.	Krediet.....	41
4.13.	Risicobepaling, actualisatie, herziening en rekentechnische uitgangspunten	41
4.13.1.	Risicobepaling.....	41
4.13.2.	Actualisatie.....	42
4.13.3.	Herziening.....	42
4.13.4.	Rekentechnische uitgangspunten.....	42

4.14.	Winst- en verliesneming	42
4.14.1.	Verliesvoorziening	42
4.14.2.	Tussentijdse winstneming	42
4.15.	Reserves en voorzieningen m.b.t. grondexploitatie	43
5.	Risicomanagement	45
5.1.	Risicomanagement en grondexploitaties.....	45
5.2.	Monitoring en sturing	46
6.	Rolverdeling gemeenteraad en college	47
6.1.	Beleidsregels rolverdeling gemeenteraad en college	47
6.2.	Rolverdeling.....	47
Bijlage 1:	Omgevingswet en Aanvullingswet grondeigendom.....	49
Bijlage 2:	Vormen van grondbeleid.....	58
Bijlage 3:	Grondprijsmethoden	63
Bijlage 4:	Verklarende woordenlijst	67

1. Samenvatting van de Nota grondbeleid 2020 - 2024

1. Opbouw van de Nota grondbeleid 2020 - 2024

De Nota is opgebouwd uit twee delen. In het eerste deel staat een samenvatting waarin de beleidskeuzen zijn opgenomen en de inleiding en aanleiding. Met de vaststelling van deze nieuwe Nota grondbeleid 2020 – 2024 vervallen de beleidskeuzen van de voorgaande Nota, de Nota grondbeleid 2012 – 2015. Daarnaast is er een toelichtend tweede deel waar nader wordt ingegaan op de gemaakte beleidskeuzen.

1.1. Keuze type grondbeleid

De gemeente Wijdmeren kiest voor een “situationeel” grondbeleid. Een situationeel grondbeleid betekent dat de gemeente per ontwikkeling overweegt welk type grondbeleid het meest geschikt is voor die ontwikkeling en de motivering daarvoor vastlegt in een startdocument per project. De faciliterende rol past de gemeente nog steeds goed en is de voorkeursrol, maar daar waar marktpartijen niet (tijdig) in staat en bereid zijn om de gemeentelijke ambities op die plek te realiseren, kan de gemeente een actievere rol overwegen. Daarbij is een belangrijke afweging of de gemeente bereid en in staat is de bijbehorende financiële consequenties (risico’s) te dragen. Een manier voor de gemeente om de risico’s te beperken is het weer verkopen van eventueel aangekochte gronden aan het einde van de planvormingsfase. De gemeente sluit op voorhand de inzet van de beschikbare grondbeleidsinstrumenten niet uit.

1.2. Verschillen met de voorgaande Nota grondbeleid

Ten opzichte van de voorgaande Nota zijn er enkele wezenlijke verschillen in de wijze waarop de gemeente Wijdmeren haar grondbeleid vorm geeft. In paragraaf 2.2. wordt ingegaan op de aanleiding voor de wijziging van de Nota. Onderstaand een overzicht van de verschillen tussen de voorgaande Nota en de onderhavige Nota.

Verskil	Reden	Paragraaf
Van een primair faciliterend grondbeleid naar situationeel grondbeleid.	Gewijzigde (markt) omstandigheden; markt pakt niet alle gewenste ontwikkelingen op	2.5
Bij elke nieuwe ontwikkeling stelt het college een startdocument vast, waarin de afwegingen en conclusies zijn opgenomen om te komen tot de gekozen inzet en rol van de gemeente.	Het is noodzakelijk om vooraf te bepalen welke vorm van grondbeleid voor een locatie het meeste geschikt is.	2.5.2

De raad stelt een Stimuleringsreserve Ruimtelijke Ontwikkelingen in.	Deze reserve heeft twee doelen: 1. het verevenen van winsten en verliezen uit (toekomstige) gebiedsontwikkelingen en 2. het vormen van een buffer voor de bijbehorende risico's.	4.15
--	--	------

1.3. Beleidskeuzen

Onderstaand een overzicht van de beleidskeuzen die zijn gemaakt met betrekking tot het grondbeleid van de gemeente. Deze zullen in deze Nota worden toegelicht.

Type grondbeleid gemeente Wijdmeren

1. De gemeente voert een situationeel grondbeleid. Per locatie wordt bekeken of een andere dan de faciliterende rol nodig is om de doelstellingen van de gemeente te realiseren.
2. De gemeente kan een actieve rol aannemen indien de gemeente een strategische (gemeentelijk/maatschappelijk) belang heeft bij de locatie. De actieve rol ligt tevens meer voor de hand naarmate de kans op een positief financieel resultaat op de grondexploitatie van de locatie c.q. het project kleiner is, dan wel een marktpartij de ontwikkeling niet ter hand neemt of afspraken niet nakomt.
3. Per locatie wordt in de initiatieffase een start document opgesteld waarin de strategie wordt bepaald, welke factoren zoals ambities, grondposities, capaciteit, financiën, risico's etc. een rol spelen. In het startdocument wordt een afweging gemaakt van het te voeren grondbeleid en de inzet van instrumenten.
4. Het startdocument wordt in ieder geval aan het college ter besluitvorming voorgelegd, als daarin een actieve rol voor de gemeente wordt voorgesteld. Wanneer een voorbereidingskrediet voor initiële plankosten nodig is, legt het college dit ter besluitvorming voor aan de raad.
5. Een eventueel benodigde grondexploitatie wordt geopend bij een besluit van de gemeenteraad.

Instrumenten grondbeleid

1. Minnelijke verwerving is het uitgangspunt indien het noodzakelijk of wenselijk is om gronden aan te kopen van derden voor het bereiken van maatschappelijk gewenste ontwikkelingen en/of het actieve grondbeleid.

2.	<p>De inzet van het instrument van voorkeursrechten is niet uitgesloten. Het instrument wordt ingezet voorafgaande aan de planvorming voor de realisatie van nieuwe ontwikkelingen waar de gemeente een actieve grondpolitiek wenst te voeren en de gemeente geen inmenging van derden wenst. Het instrument kan ook worden ingezet indien de gemeente een samenwerking aangaat.</p> <p>Onderdeel van de besluitvorming omtrent de inzet van voorkeursrechten is een risicoanalyse waarin in ieder geval wordt ingegaan op de juridische, financiële en planologische aspecten.</p>
3.	<p>De inzet van het instrument Onteigening wordt niet uitgesloten. Het instrument Onteigening wordt ingezet indien de gemeente voldoende pogingen heeft gedaan om de gronden minnelijk te verwerven en het bereiken van overeenstemming niet mogelijk lijkt.</p> <p>Onderdeel van de besluitvorming omtrent de inzet van de Onteigening is een risicoanalyse waarin in ieder geval wordt ingegaan op de juridische, financiële en planologische aspecten. In het startdocument van een ontwikkeling dient rekening te worden gehouden met de tijdsplanning om tijdig het instrument te kunnen inzetten.</p>
4.	<p>Planmatige verwervingen worden slechts gedaan binnen de kaders van een vooraf door de gemeenteraad vastgestelde grondexploitatie of een vooraf door de gemeenteraad vastgesteld krediet.</p>
5.	<p>Strategische verwervingen vinden plaats met in achtneming van het voorzichtigheidsprincipe. Een besluit voor een strategische verwerving gaat gepaard met een notitie waarin wordt ingegaan op de beoogde maatschappelijke doelstelling, risico's en financiële aspecten zoals kosten en opbrengsten en dekking van eventuele tekorten. In geval van een voorgenomen strategische grondaankoop roept de burgemeester de raad binnen 5 werkdagen bijeen om instemming te vragen van de raad over de voorgenomen grondaankoop.</p> <p>De onderhandelingen m.b.t. de verwerving van de gronden worden in het kader van het beschermingsprincipe gevoerd door minimaal 2 personen. Afhankelijk van de belangen zal bij de onderhandelingen maatwerk worden toegepast en zal inhuur van experts plaatsvinden.</p>

Gronduitgifte

1.	<p>Gronduitgifte vindt in principe plaats middels de verkoop van gronden. In uitzonderingsgevallen zijn andere vormen van gronduitgifte ook mogelijk.</p>
2.	<p>De uitgifte in erfpacht is mogelijk daar waar de gemeente de regie over de gronden wenst te blijven behouden of waarbij het noodzakelijk is om lagere</p>

	lasten te hebben voor de erfpachter.
3.	De verkoop van snippergroen/reststroken wordt uitgewerkt in een aparte “beleidsnota snippergroen”.

Faciliterend grondbeleid

1.	<p>Voordat de gemeente kosten gaat maken, wordt eerst een voorovereenkomst gesloten waarin wordt overeengekomen dat de werkelijke kosten periodiek in rekening worden gebracht. Als de gemeente wenst mee te werken aan het initiatief, wordt vervolgens voor complexere projecten een intentieovereenkomst gesloten, waarin partijen nadere procesafspraken maken. Tenslotte worden in een anterieure overeenkomst definitieve afspraken vastgelegd, waarmee het kostenverhaal is verzekerd.</p> <p>Als het niet mogelijk is om met (alle) eigenaren in een ontwikkelingsgebied tot een anterieure overeenkomst te komen, of als onderhandelen te veel ambtelijke tijd en inspanning kost, zal de gemeenteraad conform de bepalingen van de Wro een exploitatieplan vast stellen.</p>
2.	Indien er meerdere particuliere grondeigenaren zijn, wordt door de planeconoom een indicatieve exploitatieplanberekening opgesteld voor het bepalen van de hoogte van de exploitatiebijdrage.
3.	Uitgangspunt is dat er sprake is van een volledig kostenverhaal met inachtneming van de Wro en het Bro.
4.	Indien bij een particuliere ontwikkeling (volledig) kostenverhaal niet mogelijk is, omdat daardoor de ontwikkeling verliesgevend zou worden, neemt het college een besluit om hetzij de ontwikkeling niet door te laten gaan, hetzij de kosten niet (volledig) te verhalen.

Grondprijnsbeleid

1.	Grondprijzen worden bepaald door middel van de residuele grondwaarde berekeningsmethode en/of door het laten verrichten van een taxatie door een onafhankelijke deskundige.
2.	De grondprijzen dienen marktconform te zijn, passend bij de beoogde bestemming.
3.	Afwijkingen van het grondprijnsbeleid zijn voorbehouden aan het college.

Financiële spelregels

1.	De regels van de BBV omtrent de verslaglegging zijn leidend.
2.	De actieve grondexploitaties worden eenmaal per jaar geactualiseerd (bij de jaarstukken). Bij de actualisatie in het kader van de jaarstukken zal een rapportage aan de raad worden voorgelegd waarin de financiële stand van zaken, inclusief de risico's, van de projecten wordt toegelicht.
3.	In lijn met de financiële verordening wordt de raad, bij een verwachte negatieve afwijking in het eindresultaat van een grondexploitatie van meer dan € 50.000,- , binnen één maand na het bekend worden van de afwijking daarvan op de hoogte gesteld. In het eerstvolgende P&C-product zal de afwijking worden verwerkt.
4.	De parameters (rente- en inflatiepercentage) van de grondexploitaties worden jaarlijks geactualiseerd als onderdeel van de actualisatie van de grondexploitaties.
5.	Voorzieningen voor de verliesgevende exploitaties worden eenmaal per jaar, bij de jaarrekening, vastgesteld.
6.	Tussentijdse winstnemingen geschieden conform de regels van de BBV. Dit betekent dat de percentage-of-completion (poc) methode wordt toegepast.
7.	Bij besluit van de gemeenteraad wordt een "Stimuleringsreserve Ruimtelijke Ontwikkelingen" ingericht, als afgescheiden onderdeel van de Algemene Reserve. Deze stimuleringsreserve heeft twee doelen: het verevenen van winsten en verliezen uit (toekomstige) gebiedsontwikkelingen en het vormen van een buffer voor de bijbehorende risico's. Bij de jaarstukken zal ieder jaar de hoogte van de reserve worden vastgesteld door de raad, mede op basis van de uitkomsten van de risico-inventarisatie.
8.	Het openen van een grondexploitatie geschiedt bij besluit van de gemeenteraad.

Rolverdeling gemeenteraad en college van B&W

1.	Het college is bevoegd tot het verrichten van aan- en verkopen van gronden en opstallen binnen de door de gemeenteraad gestelde kaders.
2.	Bij een voorgenomen strategische grondaankoop roept de burgemeester de raad binnen 5 werkdagen bijeen om instemming te vragen over de voorgenomen grondaankoop.

2. Inleiding en aanleiding

2.1. Inleiding

Het grondbeleid in Wijdmeren is voor het laatst in 2012 vastgesteld. Sindsdien is de gebiedsontwikkeling aan wijzigingen onderhevig geweest. De wetgeving is veranderd en Nederland heeft te maken gehad met (de nasleep van) een economische crisis en het herstel daarvan.

De gemeente heeft in het verleden gekozen voor primair een faciliterend grondbeleid. Hierbij schept de gemeente de voorwaarden voor een locatie ontwikkeling via een structuurvisie en bestemmingsplan, waarbij de actieve rol ligt bij marktpartijen/grondeigenaren. Deze basishouding was vereist om de gemeentelijke regierol bij planvorming te waarborgen, zonder grote investeringen te hoeven doen waarop financiële risico's worden gelopen. In de vastgoedcrisis hebben gemeentelijke grondbedrijven grote verliezen geleden op hun grondposities. Een gevolg daarvan is dat sprake is geweest van een kanteling waarbij veel gemeenten meer overlieten aan marktpartijen en terughoudender werden met het ingrijpen op de grondmarkt.

Veel gemeenten zijn in de crisisperiode afgestapt van een actieve grondpolitiek. Nu de economie "hersteld" is, beraden gemeenten zich op een nieuwe te voeren grondpolitiek, zo ook de gemeente Wijdmeren.

2.2. Doelstelling

In deze Nota Grondbeleid 2020 – 2024 zijn de spelregels over de rol van de gemeente in gebiedsontwikkeling opgenomen. De Nota bevat richtlijnen voor de wijze waarop de gemeente bestaand grondgebruik handhaaft en gewenste veranderingen realiseert, zodat dit past binnen de gemeentelijke ambities ten aanzien van ruimtelijke ordening.

Grondbeleid is geen doel op zich, maar is een middel om ruimtelijke doelstellingen op het gebied van wonen, economie, natuur, groen, infrastructuur en maatschappelijke voorzieningen te realiseren. Algemene doelstellingen van het grondbeleid zijn:

1. Het bevorderen van een maatschappelijk gewenst ruimtegebruik;
2. Het verhogen van de kwaliteit van het ruimtegebruik;
3. Het bevorderen van een rechtvaardige verdeling van kosten en opbrengsten over gebruikers, grondeigenaren, ontwikkelaars en de overheid;
4. Het inzetten van overschotten van gemeentelijke grondexploitaties voor andere maatschappelijke doelen of voor projecten met tekorten;
5. Het binnen gestelde doelen van ruimtelijke ordening en de betreffende beleidssectoren realiseren van het door de gemeente geformuleerde ruimtelijke beleid;

6. Op een voor de gemeente zo voordelig mogelijke wijze realiseren van gemeentelijke ambities. Dit betekent eveneens dat het risico dat de gemeente bereid is om te nemen moet worden beperkt;
7. Het zeker stellen van kostenverhaal ter dekking van gemeentelijke kosten die gemoeid zijn met ruimtelijke ontwikkelingsprojecten.

Meer concreet gaat grondbeleid in op de (juridische en financiële) instrumenten die de gemeente hierbij hanteert, maar ook de voorwaarden waaronder de gemeente deze toepast. Daarnaast bevat de Nota uitgangspunten over de organisatie bij de uitvoering van het grondbeleid, waaronder het (financiële) beheer (planning, sturing en verantwoording) en risicomangement.

2.3. Een nieuwe Nota grondbeleid, waarom?

De gemeente Wijdmeren ziet zich gesteld voor verschillende uitdagingen voor de komende periode: opdrogende voorraad nieuwe bestemmingsplannen bij een toenemende vraag om woningbouw, de noodzaak voor het behoud van werkgelegenheid en daarmee te zorgen voor nieuwe bedrijvenlocaties en de uitvoering van het gebiedsakkoord en dorpenbeleid. Tegelijk is daarbij de vraag of marktpartijen volledig in staat zijn om al deze ambities waar te maken of dat in sommige gevallen een actievere rol van de gemeente nodig is. Deze uitdagingen in combinatie met een verouderde gemeentelijke Nota Grondbeleid vormen aanleiding om het grondbeleid te herzien.

Nu de markt is hersteld en de gemeente verschillende uitdagingen op zich af ziet komen, kiest de gemeente in de geactualiseerde Nota Grondbeleid 2020 – 2024 voor een zogenaamd situationeel grondbeleid. Een situationeel grondbeleid betekent dat de gemeente per ontwikkeling overweegt welk type grondbeleid het meest geschikt is voor die ontwikkeling en de motivering daarvoor vastlegt in een startdocument per project. De faciliterende rol past de gemeente nog steeds goed en is de voorkeursrol, maar daar waar marktpartijen niet (tijdig) in staat en bereid zijn om de gemeentelijke ambities op die plek te realiseren, kan de gemeente een actievere rol overwegen. Daarbij is een belangrijke afweging of de gemeente bereid en in staat is de bijbehorende financiële consequenties (risico's) te dragen. Een manier voor de gemeente om de risico's te beperken is het weer verkopen van eventueel aangekochte gronden aan het einde van de planvormingsfase.

Deze nieuwe Nota Grondbeleid bevat spelregels voor de gemeente die passen bij een actievere rol in gebiedsontwikkelingen.

Daarnaast is er nieuwe wet- en regelgeving geïntroduceerd sinds 2012. In deze nieuwe Nota Grondbeleid zijn de laatste ontwikkelingen op dit gebied verwerkt. Hierbij moet worden gedacht aan de Crisis- en herstelwet (Chw), het staatssteunrecht, regelgeving van de commissie Besluit begroting verantwoording provincies en gemeenten (BBV), de Wet Voortgang Energietransitie (Wet Vet) en de financiële verordening van de gemeente.

Toelichting Nota Grondbeleid 2020 - 2024 gemeente Wijdmeren

1. Regelgeving

1.1. Regelgeving

De regelgeving omtrent het grondbeleid van de gemeente is opgenomen in diverse wetten zoals de Gemeentewet, de Wet ruimtelijke ordening, de Wet voorkeursrecht gemeenten, de onteigeningswet, de Crisis- en herstelwet en de Omgevingswet. De meesten daarvan behoeven geen toelichting. Van enkele wetten is hierna kort de relevantie aangeduid.

1.1.1. Crisis- en herstelwet

Om projecten gemakkelijker en sneller in de crisisperiode te kunnen verwezenlijken is de Crisis- en herstelwet ingevoerd. In de loop van de jaren zijn aan de Crisis- en herstelwet ook experimenten toegevoegd, waaronder gewijzigde methoden van kostenverhaal.

1.1.2. Omgevingswet

In 2015 is de Omgevingswet door de Tweede Kamer aanvaard. De inwerkingtreding wordt in 2021 verwacht. De Omgevingswet faciliteert een meer vraaggericht, uitnodigend en flexibel grondbeleid met meer ruimte voor initiatieven uit de markt. Zo wordt het makkelijker om ruimtelijke projecten te starten en biedt de Omgevingswet betere mogelijkheden voor uitnodigingsplanologie. De gemeente zal zich moeten richten op het opstellen van een omgevingsvisie en een omgevingsplan. De omgevingsvisie geeft de gemeente meer ruimte om in samenspraak met de samenleving na te denken over de gewenste ontwikkelingen. Met het omgevingsplan kan de gemeente vervolgens de juiste randvoorwaarden meegeven en ruimte geven aan marktpartijen.

In februari 2019 heeft het Kabinet het wetsvoorstel Aanvullingswet grondeigendom (de Aanvullingswet) aan de Tweede Kamer ter vaststelling aangeboden. Hierin worden regels toegevoegd aan de Omgevingswet voor instrumenten die ingrijpen op het eigendom van gronden. Het Kabinet beoogt met deze Aanvullingswet onder andere de Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg), de Onteigeningswet (Ow) en de Wet inrichting landelijk gebied (Wilg) op te nemen in de Omgevingswet. Een nieuw onderdeel zal de regeling stedelijke kavelruil zijn. De inhoud van de Omgevingswet en de Aanvullingswet heeft derhalve invloed op het grondbeleid. In bijlage 1 is een overzicht opgenomen van de belangrijkste wijzigingen op het gebied van grondbeleid, met name als gevolg van de Aanvullingswet grondeigendom.

1.1.3. Wet Voortgang Energietransitie (Wet Vet)

Op 1 juli 2018 is de Wet Vet in werking getreden, hetgeen betekent dat per 1 juli 2018 nieuwbouwwoningen aardgasvrij moeten zijn. Deze wet heeft invloed op het grondbeleid en de kosten van ontwikkelingen. De gemeente bepaalt haar gronduitgiftepreizen op basis van de residuele methode. Deze methode kenmerkt zich doordat de grondwaarde het residu is van V.O.N.-prijs van een woning na aftrek van kosten. Een onderdeel van deze kosten zijn de kosten voor (technische) installaties waardoor onder meer het aardgasloos bouwen, maar ook EPC-normen en duurzaamheid effect hebben op de grondprijzen.

2. Grondbeleid

2.1. Beleidsregels grondbeleid

1.	De gemeente voert een situationeel grondbeleid. Per locatie wordt bekeken of een andere dan de faciliterende rol nodig is om de doelstellingen van de gemeente te realiseren.
2.	De gemeente kan een actieve rol aannemen indien de gemeente een strategische (gemeentelijk/maatschappelijk) belang heeft bij de locatie. De actieve rol ligt tevens meer voor de hand naarmate de kans op een positief financieel resultaat op de grondexploitatie van de locatie c.q. het project kleiner is, dan wel een marktpartij de ontwikkeling niet ter hand neemt of afspraken niet nakomt.
3.	Per locatie wordt in de initiatieffase een start document opgesteld waarin de strategie wordt bepaald, welke factoren zoals ambities, grondposities, capaciteit, financiën, risico's etc. een rol spelen. In het startdocument wordt een afweging gemaakt van het te voeren grondbeleid en de inzet van instrumenten.
4.	Het startdocument wordt in ieder geval aan het college ter besluitvorming voorgelegd, als daarin een actieve rol voor de gemeente wordt voorgesteld. Wanneer een voorbereidingskrediet voor initiële plankosten nodig is, legt het college dit ter besluitvorming voor aan de raad.
5.	Een eventueel benodigde grondexploitatie wordt geopend bij een besluit van de gemeenteraad.

2.2. Inleiding

Grondbeleid is geen doel op zich, maar een middel om ruimtelijke doelstellingen van de gemeente te verwezenlijken. Dit kunnen bijvoorbeeld ruimtelijke, volkshuisvestelijke of economische doelstellingen zijn.

Grondbeleid geeft aan op welke wijze de gemeente omgaat met een gebiedsontwikkeling en hoe de gemeente omgaat met de exploitatie van gronden voor de realisatie van haar doelstellingen. Het geeft ook aan welke instrumenten de gemeente heeft en welke daarvan in welke situatie worden ingezet.

Het grondbeleid beschrijft hoe de gemeente (actief of faciliterend) omgaat met de exploitatie van grond ten dienste van de doelstellingen.

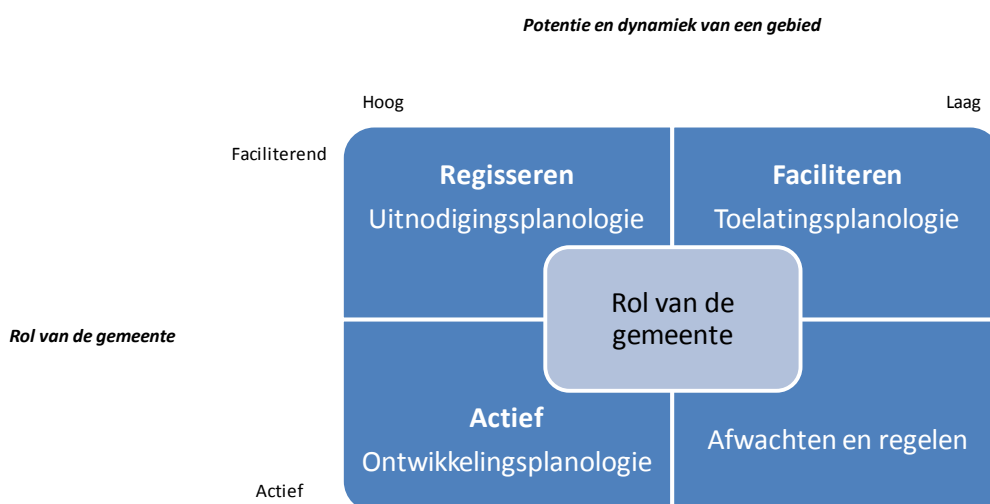
2.3. Ontwikkelingen

De gemeente Wijdmeren is de laatste jaren minder actief geweest op de grondmarkt, wat een logisch gevolg is van het primair faciliterende grondbeleid van de afgelopen jaren. Het betekent echter niet dat de gemeente geen grond in eigendom heeft die tot ontwikkeling kan worden gebracht. Daarnaast komt het voor dat bij particuliere initiatieven ook gemeentegrond is betrokken. In deze gevallen speelt de gemeente een actievere rol bij de (her)ontwikkeling.

Met deze nieuwe Nota Grondbeleid 2020 - 2024 beschikt de gemeente Wijdmeren over meer instrumenten om de gestelde beleidsdoelen op het gebied van bijvoorbeeld (sociale) woningbouw, bedrijvigheid en maatschappelijke functies beter mogelijk te maken.

2.4. Rollen van de gemeente

De mate waarin de gemeente actief intervenueert in de grondmarkt bepaalt de rol van de gemeente in het grondbeleid. In basis zijn er 2 typen grondbeleid: actief en faciliterend grondbeleid. In de praktijk blijkt dat deze vormen niet altijd strikt te scheiden zijn en in elkaar overlopen.



De rollen van de gemeente kunnen zijn:

- Actief: Actief grondbeleid omvat alle fasen van het exploiteren van grond: van de eerste aankoop van gronden, sloop en/of bouwrijp maken tot en met de uitgifte/verkoop van bouwgrond.

- Faciliterend grondbeleid: Bij deze vorm van grondbeleid maakt de gemeente het mogelijk dat private (externe) partijen een gebied ontwikkelen. De aankoop en het produceren en uitgeven van (bouw)grond wordt overgelaten aan private partijen (bijvoorbeeld: ontwikkelaar).
- Regisseren: Regisseren is het sturen op samenwerking binnen gebiedsontwikkelingen. Binnen faciliterend grondbeleid kan de gemeente verschillende houdingen aannemen. Naast een meer passieve houding kan de gemeente ook een meer actieve rol aannemen, ze is dan meer regisserend. Indien de gemeente meer regisseert dan gaat het om het verleiden en uitnodigen van marktpartijen om een ontwikkeling te realiseren waarbij gestuurd wordt op samenwerking.
- Samenwerken: Samenwerken is het met een marktpartij ontwikkelen van een locatie. Een van de bekendste vormen van samenwerken is de zogenaamde Publiek-Private Samenwerking (PPS). Een passende samenwerkingsvorm, met een goede verdeling van taken, risico's, verantwoordelijkheden en bevoegdheden kan, door de wisselwerking van publiek en privaat, bijdragen aan een kwalitatief beter resultaat (ook op de lange termijn), een beter risicomanagement en hiermee lagere kosten en een efficiëntere uitvoering. Risico versus regie Iedere ontwikkeling vraagt om maatwerk waarbij de verdeling van regie en risico centraal staan.

2.5. Keuze grondbeleid gemeente Wijdemeren

In de Woningwet (2015) en de Regionale Woonvisie Gooi- en Vechtstreek 2016-2030 wordt gemeenten een regisserende rol toebedeeld met als ambities:

- Gezamenlijke regie op sociale woningbouw;
- Meer inzet op renovatie, herbestemming en transformatie;
- Inzetten op energieneutraliteit.

In het Bestuursakkoord 2018-2022 van de gemeente Wijdemeren heeft het college invulling gegeven aan het woonbeleid, dat zal zijn gericht op de realisatie van goede en betaalbare woningen zowel voor hen die huren als voor kopers van woningen. Woningbouwprojecten moeten bijdragen aan betere kansen voor jongeren, een verbeterde doorstroming op de woningmarkt en meer ruimte voor het middensegment. Bij de te maken afspraken met woningcorporaties vormt het voorgaande het uitgangspunt.

De gemeente zal zich met het grondbeleid name richten op het bereiken van de ambities en het mogelijk maken van die ontwikkelingen. De inzet van de gemeente kan bestaan uit het actief uitnodigen van partijen, maar waar de gemeente kansen ziet om beter te sturen en/of een positief financieel resultaat te behalen, kan de gemeente ook actief grond en vastgoed verwerven.

Als marktpartijen op eigen kracht een ontwikkeling willen en kunnen realiseren, die past binnen de gemeentelijke ambities en doelen, dan faciliteert de gemeente hen daarin. Dit kan bijvoorbeeld bestaan uit het aanpassen van de ruimtelijke plannen. In deze faciliterende rol

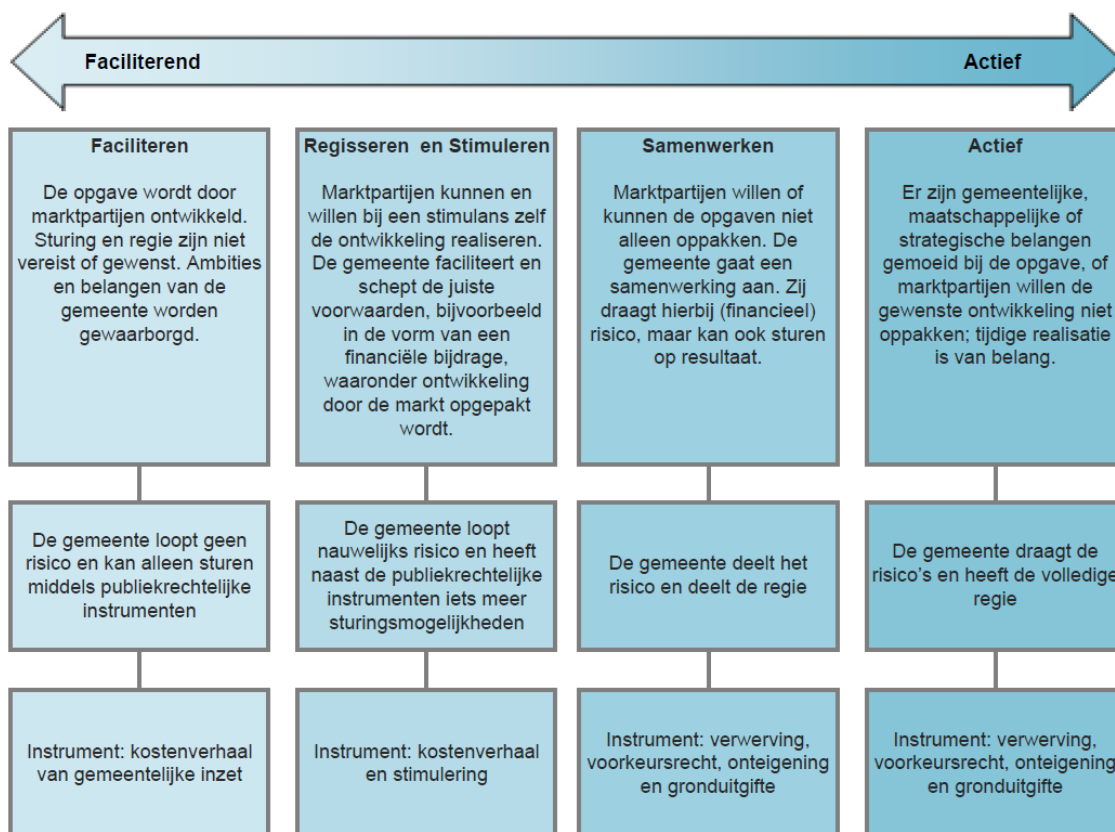
is het belangrijk dat de gemeente ondanks het feit dat ze vaak niet zelf de grondexploitatie voert, wel de regierol op zich neemt. Indien nodig (en door ons gewenst) zal de gemeente ook op zoek gaan naar andere partners, locaties etc. (een meer regisserende rol). De gemeente vertegenwoordigt immers het algemeen belang en dat belang is er het meest bij gebaat als marktinitiatieven op een goede wijze worden ingepast in de bestaande omgeving. In dit proces heeft de gemeente de regie via het stellen van ruimtelijke kaders en het publiekrechtelijk instrumentarium. Bij een gebiedsontwikkeling kunnen in het bestemmingsplan, het eventueel daarbij behorende exploitatieplan en in anterieure overeenkomsten, randvoorwaarden voor de ontwikkeling worden meegegeven. De gemeente kan haar kosten verhalen via te sluiten anterieure overeenkomsten en (als laatste middel), het exploitatieplan. Hierbij kunnen ook locatie-eisen worden gesteld zoals regels voor sociale huur- en koopwoningen, geliberaliseerde woningen voor middenhuur en percelen voor particulier opdrachtgeverschap, maar ook regels over faseringen en koppelingen. Een faciliterende rol past dan goed.

Bij een faciliterend grondbeleid heeft de gemeente minder regie over ontwikkelingen dan bij een actief grondbeleid. Aangezien marktpartijen niet altijd het door de gemeente gewenste programma willen of kunnen realiseren, kan het wenselijk zijn actief op te treden. Dit geldt met name voor functies, zoals sociale woningbouw, natuur of maatschappelijke functies. In deze gevallen kan de gemeente met een actief grondbeleid gronden aankopen en deze zelf tot ontwikkeling brengen. De gemeente kan dan zelf bepalen welke functies worden gerealiseerd en heeft ook de planning in eigen hand. Dit geldt met name bij ontwikkelingen waar er sprake is van projecten/gronden met een groot gemeentelijk, maatschappelijk en/of strategisch belang, of dat tijdige realisatie van de ontwikkeling noodzakelijk is. De gemeente kan ook een actieve rol aannemen als een ontwikkelaar zich niet houdt aan afspraken en de ontwikkeling, ondanks afspraken, niet ter hand neemt.

Daarnaast kan de financiële kant van de ontwikkeling een rol spelen bij de afweging om een actieve rol te nemen. In sommige gevallen is kostenverhaal niet mogelijk, neemt de markt een ontwikkeling niet op zich omdat er niet of nauwelijks rendement wordt verwacht. De gemeente kan door zelf actief grond tot ontwikkeling te brengen ook financiële middelen genereren om ook ontwikkelingen met een negatieve financiële uitkomst mogelijk te maken.

De gemeente Wijdmeren ziet zich gesteld voor verschillende uitdagingen voor de komende periode: opdrogende voorraad nieuwe bestemmingsplannen bij een toenemende vraag om woningbouw, de noodzaak voor het behoud van werkgelegenheid en daarmee te zorgen voor nieuwe bedrijvenlocaties en de uitvoering van gebiedsakkkoord en het dorpenbeleid. Om er zorg voor te dragen dat deze opgaven ook gerealiseerd worden, zal de gemeente in sommige gevallen een meer actieve rol moeten aannemen dan ze voorheen heeft gedaan. Dit zal met name gelden als de marktpartijen geen initiatief tonen. De gemeente zal waar nodig een deel van de gronden verwerven en marktpartijen uitnodigen/verleiden om gezamenlijk (samenwerking) de ontwikkeling te realiseren. De verkoop van de aangekochte

gronden aan het eind van de planvormingsfase aan de marktpartij behoort tot de mogelijkheden om de (uitvoerings-)risico's te beperken.



2.5.1. Afwegingskader

Bij het kiezen van het juiste instrumentarium, kiezen we voor de mate waarin de markt op eigen kracht de ontwikkeling kan realiseren en de mate waarin we zelf sturing willen hebben over de ontwikkeling en de risico's die we hierbij willen lopen (de gemeentelijke rol). Soms zijn we regisseur en nemen we het voortouw, soms zijn we selectief door middel van actief grondbeleid en soms faciliteren we.

Per ontwikkeling maken we de afweging welke rol we als gemeente moeten in nemen. Onderstaand afwegingskader is daarbij van belang.

- Welke ambities wil de gemeente met een ontwikkeling realiseren?
- Welke grondeigenaren zijn er in het gebied? Zijn deze in staat om de ambities van de gemeente realiseren en willen zij dat ook?

- In welke mate is sturing en regie vereist/wenselijk?
- Kan de gemeente haar kosten verhalen?
- Kan de gemeente de ontwikkeling en ambities zelf realiseren en wat zijn de financiële consequenties en risico's?

2.5.2. Startdocument

Bij ieder project waar de afweging moet worden gemaakt of de gemeente een initiatief wenst te faciliteren of zelf actief grondbeleid wenst toe te passen, zal een startdocument worden opgesteld. Als hierin is opgenomen dat de gemeente geen investeringen hoeft te doen, maar slechts faciliteert, zal in eerste instantie de Teammanager Beleid en Ontwikkeling een besluit nemen. Het initiatief doorloopt dan de weg van het kostenverhaal via voorovereenkomst en anterieure overeenkomst.

Bij omvangrijkere initiatieven, waar de gemeente (niet op voorhand gedekte) investeringen doet en/of haar ambities wenst te vervullen, zal het startdocument altijd door het college moeten worden vastgesteld. Wanneer een voorbereidingskrediet voor initiële plankosten nodig is, legt het college dit ter besluitvorming voor aan de raad. De economische crisis heeft laten zien dat een gemeente grote risico's kan lopen bij grondaankopen en grondexploitaties. Risico's dienen zoveel mogelijk in kaart te worden gebracht en te worden beperkt.

In het startdocument wordt het eerder genoemde afwegingskader vertaald naar een aan te nemen rol en de te hanteren instrumenten. In ieder geval dient in het startdocument te worden ingegaan op:

1. Een afweging van het te voeren grondbeleid.
2. De inzet van de instrumenten en een eventueel verwervingsplan.
3. De ambities en het maatschappelijk belang van de gemeente.
4. De grondposities.
5. Capaciteit van de gemeente.
6. Risico's, tijdspad en financiën.

2.5.3. Conclusie

De gemeente kiest voor een situationeel grondbeleid. Per ontwikkeling zal worden beoordeeld welk type grondbeleid voor de gemeente tot het beste resultaat zal leiden. De gemeente voert een actief grondbeleid in de volgende situaties:

- De gemeente ziet kansen om de eigen beleidsdoelstellingen te realiseren;
- Het gaat om ontwikkelingen met een groot gemeentelijk, maatschappelijk en/of strategisch belang of waarbij tijdige realisatie van de ontwikkeling noodzakelijk is;
- Er is een zekere mate van sturing/regie wenselijk;
- De marktpartijen kunnen of willen een gewenste ontwikkeling niet oppakken.

3. Instrumenten en juridische elementen grondbeleid

Bij het te voeren grondbeleid kan de gemeente gebruik maken van een aantal instrumenten. De gemeente zal steeds de afweging moeten maken of bepaalde instrumenten worden ingezet. Onderstaand wordt daar nader op ingegaan.

3.1. Beleidsregels instrumenten grondbeleid en gronduitgifte

Instrumenten grondbeleid	
1.	Minnelijke verwerving is het uitgangspunt indien het noodzakelijk of wenselijk is om gronden aan te kopen van derden voor het bereiken van maatschappelijk gewenste ontwikkelingen en/of het actieve grondbeleid.
2.	<p>De inzet van het instrument van voorkeursrechten is niet uitgesloten. Het instrument wordt ingezet voorafgaande aan de planvorming voor de realisatie van nieuwe ontwikkelingen waar de gemeente een actieve grondpolitiek wenst te voeren en de gemeente geen inmenging van derden wenst. Het instrument kan ook worden ingezet indien de gemeente een samenwerking aangaat.</p> <p>Onderdeel van de besluitvorming omtrent de inzet van voorkeursrechten is een risicoanalyse waarin in ieder geval wordt ingegaan op de juridische, financiële en planologische aspecten.</p>
3.	<p>De inzet van het instrument Onteigening wordt niet uitgesloten. Het instrument Onteigening wordt ingezet indien de gemeente voldoende pogingen heeft gedaan om de gronden minnelijk te verwerven en het bereiken van overeenstemming niet mogelijk lijkt.</p> <p>Onderdeel van de besluitvorming omtrent de inzet van de Onteigening is een risicoanalyse waarin in ieder geval wordt ingegaan op de juridische, financiële en planologische aspecten. In het startdocument van een ontwikkeling dient rekening te worden gehouden met de tijdsplanning om tijdig het instrument te kunnen inzetten.</p>
4.	Planmatige verwervingen worden slechts gedaan binnen de kaders van een vooraf door de gemeenteraad vastgestelde grondexploitatie of een vooraf door de gemeenteraad vastgesteld krediet.
5.	Strategische verwervingen vinden plaats met in achtneming van het voorzichtigheidsprincipe. Een besluit voor een strategische verwerving gaat gepaard met een notitie waarin wordt ingegaan op de beoogde maatschappelijke doelstelling, risico's en financiële aspecten zoals kosten en opbrengsten en dekking van eventuele tekorten. In geval van een voorgenomen strategische grondaankoop roept de burgemeester de raad binnen 5 werkdagen

bijeen om instemming te vragen van de raad over de voorgenomen grondaankoop.

De onderhandelingen m.b.t. de verwerving van de gronden worden in het kader van het beschermingsprincipe gevoerd door minimaal 2 personen. Afhankelijk van de belangen zal bij de onderhandelingen maatwerk worden toegepast en zal inhuur van experts plaatsvinden.

Gronduitgifte

1. Gronduitgifte vindt in principe plaats middels de verkoop van gronden. In uitzonderingsgevallen zijn andere vormen van gronduitgifte ook mogelijk.
2. De uitgifte in erfpacht is mogelijk daar waar de gemeente de regie over de gronden wenst te blijven behouden of waarbij het noodzakelijk is om lagere lasten te hebben voor de erfpachter.
3. De verkoop van snippergroen/reststroken wordt uitgewerkt in een aparte "beleidsnota snippergroen".

Faciliterend grondbeleid

1. Voordat de gemeente kosten gaat maken, wordt eerst een voorovereenkomst gesloten waarin wordt overeengekomen dat de werkelijke kosten periodiek in rekening worden gebracht. Als de gemeente wenst mee te werken aan het initiatief, wordt vervolgens voor complexere projecten een intentieovereenkomst gesloten, waarin partijen nadere procesafspraken maken. Tenslotte worden in een anterieure overeenkomst definitieve afspraken vastgelegd, waarmee het kostenverhaal is verzekerd.
Als het niet mogelijk is om met (alle) eigenaren in een ontwikkelingsgebied tot een anterieure overeenkomst te komen, of als onderhandelen te veel ambtelijke tijd en inspanning kost, zal de gemeenteraad conform de bepalingen van de Wro een exploitatieplan vast stellen.
2. Indien er meerdere particuliere grondeigenaren zijn, wordt door de planeconoom een indicatieve exploitatieplanberekening opgesteld voor het bepalen van de hoogte van de exploitatiebijdrage.
3. Uitgangspunt is dat er sprake is van een volledig kostenverhaal met inachtneming van de Wro en het Bro.
4. Indien bij een particuliere ontwikkeling (volledig) kostenverhaal niet mogelijk is, omdat daardoor de ontwikkeling verliesgevend zou worden, neemt het college een besluit om hetzij de ontwikkeling niet door te laten gaan, hetzij de kosten niet (volledig) te verhalen.

3.2. Instrumenten grondbeleid

3.2.1. Minnelijke verwerving

Bij het verwerven van gronden treedt de gemeente in overleg en in onderhandeling met de eigenaar van de gronden over de minnelijke verwerving van de gronden en/of rechten. Het bereiken van overeenstemming gebeurt op vrijwillige basis.

Minnelijke verwerving is het uitgangspunt indien het noodzakelijk of wenselijk is om voor het bereiken van maatschappelijke gewenste ontwikkelingen of het houden van regie een actieve grondpolitiek te voeren en de gronden in eigendom te verwerven.

Planmatige verwervingen worden slechts gedaan binnen het kader van een vooraf door de gemeenteraad vastgestelde grondexploitatie of een vooraf door de gemeenteraad vastgesteld krediet.

Een strategie met betrekking tot de verwerving van gronden dient onderdeel te zijn van een startdocument; dit vormt de basis voor de onderhandelingen. Onderwerpen die aan de orde moeten komen zijn:

- De prijs die de gemeente bereid is te betalen, alsmede een scan van de totale kosten voor het verwerven;
- Het moment waarop wordt verworven, hoe dichterbij een ontwikkeling hoe duurder de gronden;
- De risico's die gepaard gaan met de verwerving en de beheersmaatregelen;
- De gevolgen van de verwerving voor de financiële positie van de gemeente.

3.2.2. Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg)

De Wet voorkeursrecht gemeenten verschaft de gemeente de mogelijkheid om af te dwingen dat een eigenaar, bij een voorgenomen verkoop van de grond (al dan niet met opstal), deze eerst aan de gemeente moet aanbieden. De gemeente en de eigenaar moeten het vervolgens eens worden over de koopprijs. Het vestigen van een voorkeursrecht dient weloverwogen plaats te vinden. Als reden hiervoor geldt dat procedures en termijnen aan het vestigen zijn verbonden en er ook sprake kan zijn van een "opwarmend effect" van de gronden.

Inzet van het instrument Wvg en voorkeursrechten onder de Omgevingswet wordt niet uitgesloten. Het instrument zal door de gemeente worden ingezet voorafgaande aan de planvorming voor de realisatie van een nieuwe ontwikkeling. Het gaat dan om ontwikkelingen waar de gemeente een actieve grondpolitiek wenst te voeren en de gemeente geen inmenging van derden wenst te hebben. Het instrument kan ook worden ingezet in het geval de gemeente een samenwerking aangaat.

Onderdeel van de besluitvorming omtrent de inzet van voorkeursrechten is een risicoanalyse waarin in ieder geval wordt ingegaan op de juridische, financiële en planologische aspecten.

3.2.3. Onteigening

Het instrument onteigening gebruikt de gemeente als een tweésprekenbeleid. Enerzijds als middel om de gronden (dwingend) te verwerven/overdracht aan derden te voorkomen en anderzijds als stok achter de deur in onderhandelingen over minnelijke aankoop van grond.

Het instrument zal eerst worden ingezet indien de gemeente voldoende pogingen heeft gedaan om de gronden minnelijk te verwerven en het bereiken van overeenstemming niet mogelijk is. De gemeente start de onteigening al tijdens de lopende onderhandelingen op, zodat onnodig tijdverlies wordt voorkomen in het geval dat de minnelijke onderhandelingen niet tot resultaat leiden. De inzet van het instrument dient gebaseerd te zijn op de tijdsplanning van de planvorming. Zodoende kan direct worden geschakeld met de vervolgstap, namelijk de start van de administratieve procedure, op het moment dat blijkt dat geen overeenstemming mogelijk lijkt of nog niet is bereikt. Voordeel hiervan is dat tijdverlies in de planontwikkeling tot een minimum beperkt blijft. In het startdocument dient nader op de planning van de planvorming te worden ingegaan en dient bepaald te worden op welk moment besluitvorming omtrent een onteigening noodzakelijk is.

Een onteigeningsprocedure is omgeven door veel procedures en richtlijnen, zorgvuldigheid hierin is geboden. Net als bij het inzetten van het Wvg-instrument dient onderdeel van de besluitvorming te zijn een risicoanalyse waarin in ieder geval wordt ingegaan op de juridische, financiële en planologische aspecten.

3.2.4. Strategische grondaankopen

Strategische grondaankopen dragen bij aan de ontwikkeling van een gebied in de toekomst. In sommige gevallen zal de gemeente hierbij snel moeten handelen, om niet achter het net te vissen. Om slagvaardig te kunnen optreden, is het van belang dat de besluitvorming snel en adequaat plaatsvindt.

In de meeste gevallen zal het college eerst een raadsbesluit kunnen vragen voordat daadwerkelijk tot een strategische aankoop zal worden overgegaan. Het kan echter gebeuren dat zo snel moet worden gehandeld, dat behandeling in de raad conform de reguliere termijnen niet mogelijk is. In dat geval roept de burgemeester de raad binnen 5 werkdagen bijeen om instemming te vragen van de raad over de voorgenomen grondaankoop.

Strategische aankopen zullen pas worden gedaan als de bewuste percelen grond geografisch strategisch in het beoogde plangebied zijn gelegen en noodzakelijk worden geacht vanuit sturingsmogelijkheden. Een andere reden kan zijn dat de gronden aangekocht worden vanuit een mogelijk vereveningsperspectief of vanuit noodzaak tot planrealisatie (maatschappelijk rendement) of in de verdere toekomst voor eigen gebruik nodig zijn om publieke doelen te kunnen realiseren.

Strategische verwervingen moeten worden gezien in het kader van de noodzaak/wens om de locatie te ontwikkelen en de financiële en maatschappelijke rendementen van de deal. Het is daarom van het grootste belang dat bij strategische aankopen in kaart wordt gebracht wat de (financiële) risico's zijn, afgezet tegen de maatschappelijke maar met name financiële rendementen. Daar strategische aankopen op een financieel verantwoorde wijze dienen plaats te vinden, geschiedt de besluitvorming omtrent deze aankopen op basis van een startdocument, waarin naast stedenbouwkundige aspecten met name de financiële consequenties en een risicoanalyse dienen te zijn opgenomen. Afwegingsvariabelen die hierin aan bod dienen te komen:

- Ontwikkeltermijn.
- Risicoprofiel.
- Aankoopprijs.

Strategische aankopen kunnen ook gericht zijn om bij te dragen aan de ontwikkeling van een plangebied. Hierbij kan gedacht worden aan de aankoop van ruilgronden. Doel is dan wel dat de aan te kopen ruilgronden volledig kunnen worden ingezet in de ruiling van de voor een ontwikkeling aan te kopen gronden.

Gronden worden als strategisch aangemerkt als ze:

- Van cruciaal belang zijn voor de voorgenomen ontwikkeling (sleutelpercelen);
- in de verdere toekomst geschikt zijn voor eigen gebruik om publieke doelen te kunnen realiseren;
- als ruilgrond of compensatiegrond (voor sleutelpercelen of gronden voor eigen gebruik) kunnen dienen;
- ongewenste ontwikkelingen kunnen voorkomen;
- naast bestaande eigendommen van de gemeente zijn gelegen (buurmans grond) en bij kunnen dragen aan een eventuele toekomstige uitbreiding van de gemeentelijke eigendommen. Voorwaarde daarbij is wel dat deze gronden voor een marktconforme prijs worden verworven.

3.2.5. Gronduitgifte

Naast de verworven gronden is de gemeente traditioneel eigenaar van gronden en/of opstallen vanuit historisch bezit en vanuit eerdere verwervingen. Verreweg het grootste oppervlak betreft openbare ruimte (infrastructuur, water en groen). Een deel is in (tijdelijk) beheer ten behoeve van herontwikkeling.

3.2.5.1. Grondverkoop

Door vervreemding kunnen gronden en/of opstallen wisselen van eigenaar en/of gebruiker. Er zijn verschillende vormen van gronduitgifte, ten eerste natuurlijk de 'gewone' verkoop of uitgifte van gronden. Daarnaast kennen we ook nog uitgifte in erfpacht, verhuur, in gebruik geven, en verpachten.

Als het gaat om uitgifte van grond (al dan niet met de daarop eventueel aanwezige opstallen) is in principe elke uitgiftevorm mogelijk. Uitgangspunt is echter de verkoop in eigendom.

Bij de uitgifte wordt rekening gehouden met de stedenbouwkundige invulling van gebieden. De gemeente zal zoveel als mogelijk inzetten op het behalen van haar doelstellingen bij de uitgifte van gronden. Per locatie zal worden bekeken welke vorm voor de locatie het best passend is, bijvoorbeeld aanbesteden (conform gemeentelijk aanbestedingsbeleid) en dan het beste plan selecteren of een 1 op 1 verkoop, etc.

3.2.5.2. Uitzonderingen op de verkoop van gronden

Als uitzonderingen op dit uitgangspunt kunnen de volgende situaties worden benoemd:

Verhuur

Verhuur van grond wordt terughoudend toegepast en alleen voor kortlopende zaken.

Erfpacht

Incidenteel kunnen gronden in erfpacht worden uitgegeven, onder meer bij gronden voor (commerciële) sportbestemmingen. Uitgifte in erfpacht kan eveneens plaatsvinden in het geval er behoefte is aan extra sturing, naar gebruik of bestemming. Voor erfpacht wordt ook gekozen als de gronden voor de gemeente van strategisch belang zijn. Het uitgangspunt dient te zijn een marktconforme canon.

3.2.5.3. Kaders voor de gronduitgifte

Gronduitgifte vindt plaats binnen de wettelijke kaders en mogelijkheden. Voor gronduitgifte in het bijzonder kan men te maken krijgen met de (Europese) regels met betrekking tot staatssteun. Uitgangspunt voor de koopsom of de uitgiftevergoeding is een marktconforme waarde.

3.3. Faciliterend grondbeleid

Bij faciliterend grondbeleid laat de gemeente het initiatief aan een derde partij en wordt de grondexploitatie door een andere partij gevoerd. Met het vaststellen van de grondexploitatiewet in 2008 is de positie van de gemeente om in deze gevallen de gemaakte kosten te verhalen en regie te voeren op de ontwikkeling sterk verbeterd. De gemeente wil al die kosten, die direct (of soms indirect) het gevolg zijn van een ontwikkeling zo volledig mogelijk verhalen op de derden aangezien zij ook het profijt hebben van de bestemmingswijziging en de stijging van de grondwaarde. Daarnaast heeft de gemeente vaak de wens om vanuit algemeen belang aan die ontwikkelingen (gedaan door derden) voorwaarden te stellen. Bijvoorbeeld met betrekking tot de wijze waarop zij, als ook wat zij mogen realiseren.

3.3.1. Tweesporen bij faciliterend grondbeleid

Daar waar bij een gemeentelijke grondexploitatie de kosten die de gemeente maakt worden vergoed door de uitgifte van grond is dat bij faciliterend grondbeleid niet het geval. De gemeente is volgens de grondexploitatiewet (afdeling 6.4 Wro) verplicht tot het verhalen van kosten indien sprake is van een bouwplan (in de zin van 6.21 Bro).

Daarbij zijn twee 'sporen' te onderscheiden:

- Een privaatrechtelijke (anterieure) kostenverhaalovereenkomst die partijen onderling met elkaar sluiten voorafgaand aan het vaststellen van een bestemmingsplan of een posterieure overeenkomst welke gebaseerd is op het vooraf vastgestelde exploitatieplan.
- Publiekrechtelijk kostenverhaal via het exploitatieplan.

Anterieure overeenkomst	Exploitatieplan	Posterieure overeenkomst
Kostenverhaal mogelijk met wederzijdse overeenstemming.	Exploitatieplan wordt vastgesteld tegelijk met het vaststellen van het bestemmingsplan.	Kostenverhaal mogelijk met wederzijdse overeenstemming.
Anterieur d.w.z. de overeenkomst komt tot stand vóór het moment van vaststelling van nieuwe bestemmingsplan	Exploitatieplan bevat dwingende regels met betrekking tot door derden te betalen exploitatiebijdragen en/of eisen met betrekking tot regie op de derdenontwikkelingen.	Posterieur d.w.z. de overeenkomst komt tot stand na het moment van vaststelling nieuw bestemmingsplan in combinatie met exploitatieplan.
Veel vrijheid voor partijen in maken van afspraken.	De in het exploitatieplan opgenomen planning en programma dienen te worden gevolgd.	Afspraken tussen partijen moeten blijven binnen het kader van het in dat geval (inmiddels) vastgestelde exploitatieplan.

3.3.2. Overeenkomsten, het privaatrechtelijk spoor

Het heeft de voorkeur (ook door de wetgever uitgesproken) om afspraken over het kostenverhaal bij voorkeur via het privaatrechtelijke spoor en dus zonder een exploitatieplan te maken. Partijen hebben hierbij contractvrijheid en zijn dus niet gebonden aan bijvoorbeeld de criteria van Profijt, Proportionaliteit en Toerekenbaarheid.

Voor het bepalen van de hoogte van de minimaal verhaalbare kosten (in het kader van de onderhandelingen) vormt de uitkomst van het exploitatieplan het referentiekader. Daarom worden in een vroeg stadium indicatieve exploitatieplanberekeningen gemaakt door de planeconoom. De kostensoortenlijst uit art. 6.2.3 t/m 6.2.5 Bro bepaalt welke kosten kunnen

worden verhaald. Voor het bepalen van de te verhalen gemeentelijke apparaatskosten is een ministeriële regeling opgesteld. Hierbij hoort ook een plankostenscan (excel-model) waarmee de verhaalbare plankosten kunnen worden berekend. De gemeente zal deze plankostenscan waar nodig hanteren.

Het sluiten van een anterieure overeenkomst kan in beginsel alleen indien en voor zover met het sluiten van deze anterieure overeenkomsten:

- Het kostenverhaal voor de ontwikkeling is verzekerd, alsmede de wijze waarop deze worden verhaald;
- Afspraken zijn gemaakt over bovenwijkse voorzieningen;
- Afspraken zijn gemaakt over de fasering, het tijdvak, locatie-eisen zoals eisen voor sociale woningbouw, voor zover nodig.

Indien volledig kostenverhaal leidt tot een verliesgevende ontwikkeling, zal het college een besluit moeten nemen omtrent het al dan niet medewerking willen verlenen aan de ontwikkeling. Het college maakt hierbij de afweging of de ontwikkeling een dermate grote bijdrage levert aan het bereiken van de ambities van de gemeente dat (een deel van) de kosten voor rekening van de gemeente kunnen worden genomen.

3.3.3. Exploitatieplan, het publiekrechtelijke spoor

Indien geen overeenstemming kan worden bereikt over de het kostenverhaal met de eigenaren binnen het plangebied is de gemeente verplicht een exploitatieplan op te stellen, tenzij aan de volgende (cumulatieve) voorwaarden is voldaan:

- Kostenverhaal is anderszins verzekerd.
- Het bepalen van een tijdspad en/of fasering is niet noodzakelijk.
- Het stellen van regels en (kwaliteits)eisen ten aanzien van de aanleg van nutsvoorzieningen, het bouw- en woonrijp maken en woningcategorieën is niet noodzakelijk.

Indien aan deze voorwaarden wordt voldaan en de raad besluit geen exploitatieplan vast te stellen, moet dit expliciet in het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan worden opgenomen.

4. Financiële spelregels grondbeleid

4.1. Beleidsregels grondprijzen en financiële spelregels

Grondprijsbeleid

1. Grondprijzen worden bepaald door middel van de residuele grondwaarde berekeningsmethode en/of door het laten verrichten van een taxatie door een onafhankelijke deskundige.
2. De grondprijzen dienen marktconform te zijn, passend bij de beoogde bestemming.
3. Afwijkingen van het grondprijsbeleid zijn voorbehouden aan het college.

Financiële spelregels

1. De regels van de BBV omtrent de verslaglegging zijn leidend.
2. De actieve grondexploitaties worden eenmaal per jaar geactualiseerd (bij de jaarstukken). Bij de actualisatie in het kader van de jaarstukken zal een rapportage aan de raad worden voorgelegd waarin de financiële stand van zaken, inclusief de risico's, van de projecten wordt toegelicht.
3. In lijn met de financiële verordening wordt de raad, bij een verwachte negatieve afwijking in het eindresultaat van een grondexploitatie van meer dan € 50.000,- , binnen één maand na het bekend worden van de afwijking daarvan op de hoogte gesteld. In het eerstvolgende P&C-product zal de afwijking worden verwerkt.
4. De parameters (rente- en inflatiepercentage) van de grondexploitaties worden jaarlijks geactualiseerd als onderdeel van de actualisatie van de grondexploitaties.
5. Voorzieningen voor de verliesgevende exploitaties worden eenmaal per jaar, bij de jaarstukken, vastgesteld.
6. Tussentijdse winstnemingen geschieden conform de regels van de BBV. Dit betekent dat de percentage-of-completion (poc) methode wordt toegepast.
7. Bij besluit van de gemeenteraad wordt een "Stimuleringsreserve Ruimtelijke Ontwikkelingen" ingericht, als afgescheiden onderdeel van de Algemene Reserve. Deze stimuleringsreserve heeft twee doelen: het verevenen van winsten en verliezen uit (toekomstige) gebiedsontwikkelingen en het vormen van een buffer voor de bijbehorende risico's. Bij de jaarstukken zal ieder jaar de

hoogte van de reserve worden vastgesteld door de raad, mede op basis van de uitkomsten van de risico-inventarisatie.

8. Het openen van een grondexploitatie geschiedt bij besluit van de gemeenteraad.

4.2. Grondprijsbeleid

De gemeente Wijdmeren gaat uit van marktconforme grondprijzen. De marktconforme prijs is de prijs die bij aanbidding van de zaak bij verkoop, met voorbereiding en kennis van zaken, door de meestbiedende gegadigde zou zijn besteed. In lijn met mededeling staatsteun van de Europese Commissie, zijn overheden verplicht om marktconforme prijzen te hanteren. Dit betekent dat de prijs van een transactie door overheden, dezelfde zou moeten zijn indien deze door marktpartijen zou zijn gedaan.

Een uitzondering is de uitgifte van gronden voor sociale woningbouw en voorzieningen met een maatschappelijk belang die geen winstoogmerk hebben. Omdat hier een lagere grondprijs geldt wordt bij de grond-uitgifteovereenkomsten een anti-speculatiebeding dan wel andere voorwaarden opgenomen.

Grondprijzen zijn een instrument om richting te geven aan de wijze waarop de gemeente deelneemt aan de markt van (bouwrijpe) grond. In de Beleidsnota Snippergroen 2010 heeft de Gemeente Wijdmeren de hoogte van de grondprijs voor enkele categorieën vastgelegd. Overige grondprijzen zullen worden bepaald door het toepassen van de residuele grondwaarde berekeningsmethodiek en/of door middel van taxatie door een onafhankelijke deskundige. De definitieve bepaling van de grondprijs gebeurt door het college op het moment van vaststellen van de verkoopvoorwaarden. Het belang van het benoemen van de berekeningsmethodiek is gelegen in de transparantie (duidelijkheid over de wijze waarop de berekeningen tot stand zijn gekomen), zowel binnen de gemeentelijke organisatie als richting marktpartijen.

Bij het bepalen van de grondprijs zijn dan meerdere aspecten van belang, zoals bijvoorbeeld:

- de locatie;
- de bestemming;
- het beoogde programma en doelgroep;
- de betreffende partij die gaat ontwikkelen;
- de marktsituatie.

Een marktconforme grondprijs houdt niet alleen rekening met het beoogde programma en de locatie, maar ook met de situatie op de onroerend goed markt. De kosten- en opbrengstenindexaties worden steeds op basis van de ontwikkelingen in de economie, bouw en woningmarkt opnieuw bepaald.

4.3.1 Grondprijberekeningsmethode

Voor de waardebepaling van uit te geven gronden zijn diverse waarderingsmethoden voor handen. Uitgangspunt dient altijd te zijn dat gronden marktconform uit worden gegeven. In bijlage 2 is een toelichting opgenomen omtrent de meest voorkomende methoden om gronden marktconform te kunnen waarderen. Deze zijn:

- De residuele methode;
- De comparatieve methode;
- Een grondquotemethode.

De keuze die de gemeente maakt is afhankelijk van de (toekomstige) bestemming van de gronden, de randvoorwaarden, omstandigheden en beschikbaarheid van marktgegevens. Voor projectmatige bouw wordt in beginsel gekozen voor een residuele benadering. De resultaten daarvan zullen comparatief of middels een grondquotemethode worden getoetst.

4.3. Tijdelijk beheer

Na de verwerving van gronden dienen de gronden (en/of opstallen) te worden beheerd totdat de gronden aan bod zijn voor de ontwikkeling daarvan.

Tijdelijk beheer kan door de gemeente worden uitgevoerd in het kader van een grondexploitatie. De gemeente kan er ook voor kiezen om het tijdelijk beheer uit handen te geven. Uitgangspunt dient altijd te zijn dat de grond tijdig beschikbaar is voor de start van de realisatie van de beoogde ontwikkeling.

4.4. Kostenverhaal

Als de gemeente een faciliterende rol heeft bij een ontwikkeling, betekent dit niet dat de gemeente geen kosten maakt. Deze kosten dienen te worden verhaald op degene die profijt heeft van de ontwikkeling.

4.4.1. Kostensoorten

De gemeente kan diverse soorten kosten maken bij een gebiedsontwikkeling. Het gaat om:

- Gebiedseigen kosten: dat zijn kosten die de gemeente maakt ten behoeve van puur en alleen het exploitatiegebied in kwestie; dit zijn zowel de plankosten als kosten van werkzaamheden die nodig zijn voor de beoogde ontwikkeling.
- Kosten van bovenwijkse voorzieningen: dat zijn kosten die de gemeente maakt voor meerdere exploitatiegebieden;
- Bovenplanse kosten; het gaat hier om een verevening tussen winst- en verliesgevende exploitaties;
- Bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen: dat zijn kosten die de gemeente maakt en waar de gemeente als geheel van profiteert. De gemeente mag deze kosten in de anterieure fase verhalen. Een bijdrage aan ruimtelijke ontwikkelingen is niet afdwingbaar.

Gevolgen Omgevingswet

In de nieuwe Omgevingswet komt het onderdeel “bovenplanse verevening” niet meer terug. Hierbij dient rekening te worden gehouden met het feit dat de omgevingswet een onderscheid maakt in kostenverhaal met een tijdvak (vergelijk met de huidige systematiek op basis van de Wro) en kostenverhaal zonder tijdvak (bedoeld voor organische ontwikkelingen). Bij deze laatste vorm is het niet mogelijk om kosten voor het bouwrijp maken van uitgeefbare gronden te verhalen.

In de uitvoeringsparagraaf van de Structuurvisie Wijdmeren (2012) en de daarbij behorende projectenlijst zijn alle (op dat moment bekende en potentieel toekomstige) projecten opgenomen waarvoor een bijdrage aan bovenwijkse voorzieningen, bovenplanse kosten en ruimtelijke ontwikkelingen kan worden gevraagd. Om deze bijdrage af te kunnen dwingen heeft de gemeente Wijdmeren verordeningen vastgesteld voor de Reserve parkeergelegenheden, Reserve recreatie en toerisme en Reserve gebiedsontwikkeling. Daarnaast neemt Wijdmeren deel in het Regionaal bedrijventerreinfonds met transformatierechten 2009. Hiermee geeft de Structuurvisie in samenhang met de vastgestelde verordeningen een basis voor kostenverhaal van bovenwijkse voorzieningen en bovenplanse verevening.

Deze verordeningen zijn gericht op specifieke ontwikkelingen, maar vormen niet de basis om een deel van de investeringen die de gemeente Wijdmeren doet in het algemeen belang te verhalen. Hiervoor is het nodig dat een Nota kostenverhaal wordt vastgesteld, zodat de gemeente ook een deel van de kosten voor investeringen in bijvoorbeeld verkeer en vervoer kan verhalen op de toekomstige particuliere initiatiefnemers.

4.4.1.1. Gebiedseigen kosten

De meeste kosten die worden gemaakt voor een bouwplan of ontwikkelproject zijn direct gerelateerd aan die ontwikkeling. Deze kosten worden “gebiedseigen kosten” genoemd. Het betreft kosten voor voorzieningen in het plangebied die geheel ten dienste van dit plangebied staan, maar bijvoorbeeld ook de kosten van de ruimtelijke procedure en het gemeentelijk apparaat en externe adviezen. De gemeente is wettelijk verplicht deze kosten te verhalen op de realiserende partijen. De “Verordening reserve parkeergelegenheden” regelt de vergoeding die een particuliere initiatiefnemer is verschuldigd in het geval dat te weinig parkeerplaatsen worden gerealiseerd in een plan. In feite is het daarmee een vergoeding van gebiedseigen kosten, aangezien de gemeente de kosten van de parkeerplaatsen op zich neemt en verhaalt.

4.4.1.2. Kosten bovenwijkse voorzieningen

De kosten voor bovenwijkse voorzieningen kunnen wettelijk rechtstreeks worden opgenomen in de exploitatieopzet van een gebiedsontwikkeling. Er is geen wettelijke noodzaak om deze op te nemen in een structuurvisie. De gemeente Wijdmeren heeft geen Nota Bovenwijkse voorzieningen vastgesteld en kan betaling op dit moment niet afdwingen.

Deze kosten moeten worden verhaald met in achtneming van de PPT-criteria. Deze zijn:

- Profijt: de grondexploitatie moet nut ondervinden van de investering;
- Proportionaliteit: als meerdere ontwikkelingen profijt hebben van de investering (wat bij bovenwijkse voorzieningen per definitie het geval is), dienen de kosten op basis van evenredigheid te worden verdeeld over de betrokken gebieden;
- Toerekenbaarheid: de kosten zouden zonder de ontwikkeling van het gebied niet gemaakt worden of de kosten worden mede ten behoeve van het gebied gemaakt. Kosten kunnen niet worden toegerekend als zij worden gedekt door gebruikerstarieven.

4.4.1.3. Bovenplanse kosten

Bovenplanse kosten kunnen voor meerdere locaties in een exploitatieopzet worden opgenomen (middels een fondsbijdrage) als deze locaties of gedeeltes zijn opgenomen in een vastgestelde structuurvisie welke aanwijzingen geeft over de bestedingen die ten laste van het fonds kunnen komen. De gemeente Wijdemeren heeft voor het verhalen van bovenplanse kosten de verordeningen voor Reserve recreatie en toerisme, de Reserve gebiedsontwikkeling en het Regionaal bedrijventerreinfonds met transformatierechten vastgesteld. Op grond van de verordeningen kan de gemeente kosten in rekening brengen bij particuliere initiatiefnemers en deze inkomsten besteden aan voorzieningen die gerelateerd zijn aan soortgelijke bestemmingen.

In de praktijk blijkt het verhalen van bovenplanse kosten praktisch, organisatorisch en beleidsmatig niet eenvoudig. In de Omgevingswet is deze kostensoort niet meer opgenomen.

4.4.1.4. Bijdrage ruimtelijke ontwikkelingen

Op basis van de Wet ruimtelijke ordening (Wro) kan de gemeente bij het aangaan van een grondexploitatieovereenkomst een financiële bijdrage aan ruimtelijke ontwikkelingen vragen. Eis is dan wel dat deze ruimtelijke ontwikkelingen zijn opgenomen in een vastgestelde structuurvisie. De bijdrage is publiekrechtelijk niet afdwingbaar, maar slechts privaatrechtelijk te vragen.

Deze investeringen hebben over het algemeen betrekking op maatschappelijk belangrijke functies, zoals voorzieningen, natuur, recreatie, waterberging en infrastructuur. Het zijn algemene investeringen die gemeente breed een toegevoegde waarde hebben. We investeren als gemeente zelf in deze ruimtelijke ontwikkelingen, bijvoorbeeld vanuit de algemene middelen. En we vragen anderen om bij te dragen, middels de bijdrage ruimtelijke ontwikkelingen. Nieuw toe te voegen woningen profiteren namelijk ook van gemeentelijke investeringen in ruimtelijke ontwikkelingen.

Hoewel er geen wettelijke voorwaarden zijn gesteld, en in principe dus iedere bijdrage mogelijk zal zijn, zal een marktpartij niet iedere bijdrage betalen, maar verwacht dat deze in basis ook op de PPT-criteria is gebaseerd.

4.4.2. Wijze van kostenverhaal

De wijze waarop de gemeente haar kosten verhaalt, is afhankelijk van de eigendomssituatie van de gronden.

Eigendom van de te ontwikkelen grond	Kostenverhaal
De gemeente	- De kosten worden verdisconteerd in de grondprijs van de door de gemeente uit te geven/verkopen gronden.
Een marktpartij	- De kosten die de gemeente maakt bij deze ontwikkelingen van derden kunnen niet worden verdisconteerd in de grondprijs omdat de gemeente de gronden niet in eigendom heeft. De gemeente heeft wel de plicht om haar kosten te verhalen. De gemeente maakt daarom in een anterieure overeenkomst afspraken met de marktpartij over het verhaal van de kosten. - Indien dat niet lukt, dan is de gemeente verplicht om een exploitatieplan vast te stellen. In het exploitatieplan is een berekening van de exploitatiebijdrage die de grondeigenaar dient te betalen opgenomen. Het daadwerkelijke verhaal van kosten vindt dan plaats bij de verlening van de omgevingsvergunning, waarmee het kostenverhaal is verzekerd.

De gemeente hanteert de navolgende werkwijze:

1. Het uitgangspunt is de wettelijke regelgeving zoals vastgelegd in Wro/ Bro;
2. Overeenkomstig de wettelijke verplichting verhalen we gebiedseigen kosten bij locatieontwikkelingen van marktpartijen;
3. Het uitgangspunt daarbij is dat we via een anterieure overeenkomst (private spoor) de gebiedseigen kosten, de bovenwijkse kosten en bovenplanse kosten verhalen. Indien mogelijk wordt ook een bijdrage aan ruimtelijke ontwikkelingen gevraagd;
4. Om te voorkomen dat de gemeente kosten maakt voor een particulier initiatief, terwijl nog niet zeker is dat het initiatief daadwerkelijk kan worden gerealiseerd, wordt als eerste een voorovereenkomst opgesteld. Hierin wordt vastgelegd dat periodiek de door de gemeente gemaakte (plan)kosten in rekening worden gebracht. De reeds in rekening gebrachte kosten worden uiteindelijk verrekend met de op grond van de anterieure overeenkomst verhaalde kosten.
5. Alle gemeentelijke kosten die worden voorzien voor de ontwikkeling van het gebied komen ten laste van de voorgestelde ontwikkeling.
6. Hierbij wordt de samenhang met- en strijd met de legesverordening geborgd;

7. De hoogte van de te verhalen kosten bepalen we voor zover mogelijk op basis van voorcalculatie;
8. Het college stelt de, op basis van voorcalculatie berekende, te verhalen kosten vast;
9. Als kostenverhaal niet is verzekerd via een anterieure overeenkomst, dan gaat de gemeente, conform de wettelijke bepalingen, haar kosten verhalen via een exploitatieplan.

Door deze werkwijze te hanteren beogen we dat we met ontwikkelende partijen eenduidige afspraken rondom kostenverhaal maken. Zodat:

1. er geen onderscheid ontstaat in kostenverhaal tussen de diverse initiatieven (voorkomen van willekeur);
2. een initiatiefnemer/grondeigenaar weet op welke wijze kostenverhaal plaatsvindt (bieden rechtszekerheid);
3. het kostenverhaal ook daadwerkelijk kostendekkend is (bedrijfsmatig werken).

4.5. Informatievoorziening en verantwoording (P&C cyclus)

Voor grondexploitaties is een adequate informatievoorziening noodzakelijk. Door middel daarvan zal actieve sturing op risico's, planning en realisatie kunnen plaatsvinden. De informatievoorziening vindt op verschillende niveaus plaats. Binnen de planning & control cyclus is sprake van een wisselwerking tussen onder meer de Programmabegroting, Kadernota, de jaarstukken en de vaststelling en herziening van lopende grondexploitatie(s).

4.6. Paragraaf grondbeleid

De wettelijke financiële kaders voor het grondbeleid zijn vastgelegd in de verslagleggingsregels van het BBV. Bijvoorbeeld over het administreren van kosten en opbrengsten, het nemen van tussentijdse winsten en het treffen van voorzieningen. De grondexploitaties moeten daarom op hun totaal worden verantwoord. Daarom verantwoorden we de gebiedsontwikkeling in de P&C producten in een aparte paragraaf.

Volgens de financiële verordening wordt de grondexploitatie jaarlijks bijgesteld en verantwoord in de paragraaf grondbeleid van de jaarstukken. De bijstellingen die we daarbij aan de raad ter vaststelling voorleggen hebben betrekking op:

- de uitgangspunten van de doorrekening van de exploitatieopzetten;
- de bijstelling van de financiële resultaatsverwachting en reservepositie;
- een toets op de toereikendheid van de voorzieningen;
- een bijstelling van de risico inventarisatie.

4.7. Aanbesteding en Aanbestedingswet 2012

De gemeente Wijdmeren heeft samen met de omliggende gemeenten een inkoop- en aanbestedingsbeleid opgesteld. Dit is verwoord in de Nota "Inkoopbeleid 2016 – 2021 Wijdmeren en regiogemeenten". Met dit inkoopbeleid wordt is ingespeeld op de Europese wetgeving en de Aanbestedingswet 2012.

4.8. Staatsteun

Een belangrijk aspect bij de aan- en verkoop van gronden en gebouwen door de gemeente, is het voorkomen van ongeoorloofde staatssteun. Ongeoorloofde staatssteun is aan de orde wanneer de gemeente gronden en/of opstallen boven de marktwaarde aankoopt of beneden de marktwaarde verkoopt zonder dat daarvoor toestemming is gevraagd aan en verkregen van de Europese Commissie.

Staatsteun wordt gedefinieerd als “steunmaatregelen van de staten of in welke vorm ook met staatsmiddelen bekostigd, die de mededinging door begunstiging van bepaalde ondernemingen of bepaalde producties vervalsen of dreigen te vervalsen, voor zover deze steun het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloedt”.

Tot juli 2016 diende aan de hand Mededeling grondtransacties¹ te worden nagegaan op welke wijze de overdracht van gronden staatssteunproof kon worden vormgegeven. Verliep de verkoop van overheidsgrond via één van de volgende verkoopprocedures, dan ging de Europese Commissie er vanuit dat er geen sprake was van staatssteun:

De overheidsgrond wordt via een openbare en onvoorwaardelijke biedprocedure, verkocht aan de hoogste bidder.

De marktwaarde van de overheidsgrond wordt vóór de verkoop door een onafhankelijke taxateur vastgesteld. Volgens deze marktwaarde wordt de overheidsgrond vervolgens ook verkocht.

Op 19 juli 2016 is er een nieuwe Mededeling² in werking getreden. Een belangrijk verschil is dat de oude Mededeling over de verkoop van gronden en gebouwen ging en de nieuwe Mededeling betrekking heeft op de aan- en verkoop van activa, goederen en diensten of andere vergelijkbare transacties.

De nieuwe Mededeling maakt een onderscheid voor het bepalen van de marktconformiteit, namelijk:

- Gevallen waarin de marktconformiteit rechtstreeks kan worden bepaald, verdeeld in:
 - o Een transactie op voet van gelijkheid tussen overheden en private partijen (pari passu);
 - o De aan- en verkoop van activa, goederen en diensten via een concurrerende, transparante, niet discriminerende en onvoorwaardelijke inschrijvingsprocedure.
- De marktconformiteit van een transactie bepalen aan de hand van:
 - o Benchmarking, of;
 - o Andere waarderingsmethoden.

¹ Mededeling van de Commissie betreffende staatsteunelementen bij de verkoop van gronden en gebouwen door openbare instanties, (97/C 209/03)

² Mededeling van de Europese Commissie betreffende het begrip “staatsteun” in de zin van artikel 107, lid 1, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, (2016/C 262/01)

Dit betekent niet dat taxaties geen geëigend middel meer zijn. Er gelden alleen specifieke eisen. Een belangrijke daarvan is dat de robuustheid van een taxatie aangetoond moet zijn. Afhankelijk van de waarde kan dit door de waarde van de transactie te bevestigen door 'een gevoeligheidsanalyse uit te voeren, waarin verschillende zakelijke scenario's worden onderzocht, noodplannen worden opgesteld en de uitkomsten worden vergeleken met alternatieve waarderingsmethoden.' Om er zeker van te zijn dat een transactie "staatssteunproof" verloopt, dient de uitkomst van de taxatie bij wijze van second opinion te worden vergeleken met een alternatieve waarderingsmethode. Een andere optie is het laten maken van twee taxaties. Eventueel kan worden gekeken of een taxatiecommissie in bijzondere gevallen uitkomst biedt.

De basis is dat de door de gemeente vastgestelde grondwaarden marktconform zijn bepaald aan de hand van taxaties en onderzoeken en dat biedingen onder de vastgestelde prijzen niet geaccepteerd kunnen worden.

4.9. Vennootschapsbelasting

Op 1 januari 2016 is de Vpb-plicht voor overheidslichamen in werking getreden.

Overheidslichamen zijn onderworpen aan de vennootschapsbelasting "indien en voor zover een onderneming wordt gedreven". De vennootschapsbelasting kwalificeert een activiteit als een onderneming, indien cumulatief sprake is van:

- een duurzame organisatie van kapitaal en arbeid (en).
- waarmee wordt deelgenomen aan het economisch verkeer (en).
- waarmee winst wordt beoogd (het winstogmerk wordt geacht reeds aanwezig te zijn indien structureel overschotten worden behaald of als incidenteel overschotten worden behaald en in concurrentie wordt getreden met private partijen).

Het grondbedrijf is één van de activiteiten die een gemeente uitvoert en die aan de bovenstaande criteria getoetst moet worden. Fiscaal wordt voor de definitie en reikwijdte van het grondbedrijf aangesloten bij de Bouwgrond in Exploitatie uit het BBV. Voor de vennootschapsbelasting worden activiteiten in het kader van faciliterend grondbeleid in beginsel niet in het grondbedrijf betrokken. Uitzondering hierop vormt het faciliterend grondbeleid dat binnen dezelfde organisatorische eenheid van het (actieve) grondbedrijf wordt uitgevoerd en hiermee onlosmakelijk is verbonden. In dat geval worden de kosten en opbrengsten van het faciliterend grondbeleid wel meegenomen in de fiscale winstbepaling.

Voldoet het grondbedrijf aan de ondernemingscriteria dan wordt deze activiteit gekwalificeerd als Vpb-plichtig. Het gevolg is dat vennootschapsbelasting betaald moet worden over het fiscaal resultaat van het grondbedrijf. Het fiscaal resultaat van het grondbedrijf wordt afgeleid van de gerealiseerde commerciële – BBV – cijfers. De commerciële en fiscale cijfers zijn niet aan elkaar gelijk, omdat vanuit fiscaal oogpunt een aantal evidente verschillen geëlimineerd moeten worden. Hierbij kan worden gedacht aan de grondbedrijfsvreemde activiteiten, zoals erfpachtbeheer en beheer openbare ruimte. Een

ander evident verschil zijn de kapitaalstortingen en onttrekkingen. Geldstromen van en naar de algemene middelen moeten voor de fiscale winstbepaling worden geëlimineerd uit de commerciële cijfers. Vanuit fiscaal oogpunt worden mutaties van en naar de algemene reserve en reserve grondbedrijf namelijk beoordeeld als mutaties in het kapitaal / eigen vermogen. Deze mutaties in het grondbedrijf leiden niet tot een fiscale last of bate.

Jaarlijks worden de lasten berekend en opgenomen in de paragraaf grondbeleid van de jaarstukken, zowel van de prognoses als de daadwerkelijke aangiftes.

4.10. Besluit begroting en verantwoording (BBV)

De gemeente is gehouden aan regels voor de begroting en verantwoording van het uitvoeren van grondbeleid. Bij de invoering van het BBV in 2012 lag de nadruk op het vergroten van de transparantie van het proces van begroting en verantwoording en het versterken van de positie van de raad. Voor het onderdeel Grondexploitatie zijn de nodige onduidelijkheden geweest en heeft de crisis ook gezorgd voor de nodige verscherpingen van definities en afbakeningen.

In 2008, 2012 en 2019 zijn notities gepubliceerd voor de verduidelijking van de regelgeving. In 2016 heeft de commissie BBV een aantal nieuwe notities (Grondexploitatie en Faciliterend Grondbeleid en Overhead) gepubliceerd waarin nieuwe en gewijzigde regelgeving per 1 januari 2016 van kracht is. In 2017 is de notitie Rente (voor de wijze van toerekening van rentelasten) gepubliceerd. Tot slot is in 2018 een toelichtende notitie verschenen voor de methodiek van tussentijdse winstneming. De notities gaan in op nieuwe en gewijzigde regelgeving voor grondexploitaties, toerekening rente en plankosten, kostenverhaal en sorteert voor op de regels over de vennootschapsbelasting.

In de notitie Grondexploitatie 2016 van de commissie BBV die per 1 januari 2016 is ingegaan, zijn nieuwe en striktere regels geformuleerd voor grondexploitaties. Enkele wijzigingen zijn:

- Maatregelen toepassen voor grondexploitaties die een langere exploitatieperiode hebben van 10 jaar.
- De kosten in de grondexploitatie moeten aansluiten met de kostensoortenlijst in de Wro en Bro.
- De toegerekende rente moet worden gebaseerd op de werkelijke rente over het vreemd vermogen.
- Voor het berekenen van de netto contante waarde van verliesvoorzieningen voor negatieve grondexploitaties moet gerekend worden met een disconteringsvoet die gelijk is aan het maximale meerjarige streefpercentage van de Europese Centrale Bank binnen de eurozone (afgerond op 2% bepaald).
- Een andere wijziging is dat een oude categorie grondvoorraad "niet in exploitatie genomen gronden" (zogenaamde niegg's) niet meer zo geregistreerd mogen worden en gerubriceerd moeten worden onder de Materiële Vaste Activa.

De gemeente Wijdemeren heeft deze voorschriften doorgevoerd voor de grondexploitaties en de grondvoorraad. In 2019 heeft de commissie BBV een nieuwe notitie uitgebracht, waarin ook de categorie “warme gronden” is opgenomen. Dit zijn gronden die niet zijn opgenomen in een grondexploitatie, maar die wel op relatief korte termijn in ontwikkeling zullen worden genomen. Dit heeft gevolgen voor de waardering van die gronden.

De verantwoording verloopt via de paragraaf Grondbeleid van de jaarstukken en de begroting.

4.11. Grondvoorraad

De gemeente Wijdemeren kent drie categorieën grond, namelijk:

- Grond in voorraad.
- “Warme” grond
- Bouwgrond in exploitatie.

4.11.1. Grond in voorraad

De gemeente heeft diverse eigendommen, zoals een gemeentehuis, sportvelden en uiteraard de openbare ruimte. Een ander onderdeel van de gemeentelijke eigendommen is een strategische grondvoorraad. Deze eigendommen staan geregistreerd onder de categorie Materiële Vaste Activa Gronden en Terreinen. Deze voorraad is deels potentiële bouwgrond die ingezet kan worden voor nieuwbouw. Bij strategische aankopen waarbij vastgoed is betrokken zal via maatwerk moeten worden bepaald hoe de aankoop verwerkt dient te worden.

Voor deze grondposities, mits vooraf goedgekeurd door de raad via een krediet, kunnen voorbereidende werkzaamheden worden gedaan, zoals (ruimtelijke en financiële) haalbaarheidsonderzoeken en het maken van stedenbouwkundige schetsen. Deze gronden worden gewaardeerd tegen de historische verkrijgingsprijs. Mocht deze prijs hoger liggen dan de marktwaarde van de huidige bestemming dan moet tot het niveau van de huidige marktwaarde worden afgewaardeerd. Het BBV geeft hierover richtlijnen.

Strategische gronden zijn opgenomen bij de materiële vaste activa.

4.11.2. Warme grond

Deze nieuwe categorie, sinds de BBV-notitie van 2019, is opgenomen onder de materiële vaste activa. De BBV geeft hierover het volgende aan: *“Gronden die zijn verworven met het oog op concrete ontwikkeling door de gemeente, maar waarvoor nog geen operationele grondexploitatie is vastgesteld mogen, voor wat betreft de toepassing van artikel 65 lid 1 BBV, worden gewaardeerd tegen de waarde volgens de toekomstige bestemming, mits wordt voldaan aan de voorwaarden zoals verwoord in hoofdstuk 4.2 van deze notitie.”*

Cumulatieve voorwaarden zijn o.a.:

- niet conflicteren met inventarisatie van bedreigingen;

- betrokkenheid van provincie /rijk;
- enkel woningbouw; bedrijfsterreinen / andere segmenten;

4.11.3. Bouwgrond in exploitatie

De definitie van bouwgrond in exploitatie (BIE) is: gronden in eigendom van de gemeente, waarvoor de raad door middel van een raadsbesluit een grondcomplex heeft geopend en de grondexploitatie heeft vastgesteld. Het raadsbesluit vormt het startpunt van de BIE, ofwel de grondexploitatie. De gemeenteraad geeft dan toestemming voor de uitvoering van het ruimtelijk bouwplan met bijbehorende grondexploitatiebudgetten. Dit zijn dus gronden die zich in een transformatieproces bevinden waarbij de gronden en opstallen in het te exploiteren gebied omgevormd worden naar bouwrijpe grond, met als oogmerk (opnieuw) te worden bebouwd. De BIE-gronden worden geactiveerd tegen historische verkrijgingsprijs en bijkomende kosten.

4.12. Budget en krediet

In de besluitvorming aan de raad wordt gesproken over vaststellen van budgetten en kredieten. In deze paragraaf wordt het verschil toegelicht.

4.12.1. Budget

De grondexploitatie is een kostprijscalculatie van een bouwplan, waaruit het geprognosticeerd projectresultaat wordt bepaald. De raad stelt daarmee voor de duur van de exploitatieperiode budgetten vast. Op deze wijze kan budgetbewaking worden uitgevoerd om het berekende projectresultaat te monitoren.

4.12.2. Krediet

De raad wordt ook gevraagd kredieten vast te stellen. Ofwel een voorbereidingskrediet, ofwel een uitvoeringskrediet. In de gemeente Wijdemeren wordt hier als volgt mee omgegaan: Het voorbereidingskrediet voor initiële plankosten voor nieuwe plannen wordt geraamd als onderdeel van het startdocument. Het ter beschikking stellen van voorbereidingskrediet is een raadsbevoegdheid.

Bij vaststelling van de grondexploitatie wordt een uitvoeringskrediet gevraagd zodat voldoende krediet is voor de uitvoering van het bouw- en woonrijp maken van het bouwplan en alle bijbehorende kosten. Bij de vaststelling van de grondexploitatie fiatteert de raad het doen van uitgaven tot de geraamde bedragen.

4.13. Risicobepaling, actualisatie, herziening en rekentechnische uitgangspunten

4.13.1. Risicobepaling

Risico's in de grondexploitatie worden per complex geïnventariseerd. Van deze risico's wordt een inschatting gemaakt hoe groot de kans is dat dit risico zich voordoet.

Uitgangspunt bij het bijstellen van exploitatieberekening is dat risico's waarvan de kans dat het zich voordoet groter dan 60% volledig worden verwerkt in de exploitatieopzet van betreffend complex. Risico's worden dus situationeel beoordeeld en afhankelijk van het ingeschatte risico, voorzien van een wegingsfactor.

4.13.2. Actualisatie

Het BBV eist dat minimaal eenmaal per jaar de actieve grondexploitaties worden geactualiseerd. In de gemeente Wijdmeren worden de actieve grondexploitaties eenmaal per jaar geactualiseerd in de jaarstukken. Op deze wijze ontvangt de gemeenteraad een actueel beeld van de wijzigingen in gemeentelijke gebiedsontwikkelingen en bijbehorende financiële effecten.

4.13.3. Herziening

De raad kan ook een herziene grondexploitatie worden voorgelegd. Een herziening van een grondexploitatie is aan de orde als gedurende een begrotingsjaar significante wijzigingen (wijzigingen in programma, plangebied, uit te voeren kwaliteit) zich voordoen.

De raad moet dan op de hoogte worden gebracht van deze (majeure financiële) afwijkingen en een herziene grondexploitatie vaststellen.

4.13.4. Rekentechnische uitgangspunten

De grondexploitatie is een meerjarenbegroting waarin gerealiseerde en/of geraamde kosten en opbrengsten zijn opgenomen. Bij de berekening van het grondexploitatieresultaat wordt de dynamische eindwaardemethode gehanteerd. Op basis van deze methode wordt het resultaat berekend op eindwaarde (bij het afsluitmoment van de grondexploitatie) en op netto contante waarde (peildatum actuele grondexploitatie). Voor het berekenen van het eindresultaat van het project wordt rekening gehouden met rente- en inflatieparameters.

Deze kosten- en opbrengsteninflatie zijn trendcijfers. Op basis van historische prijsontwikkelingen en de inschatting van de toekomstige prijsontwikkelingen wordt vooraf aan de jaarlijkse actualisatie in het kader van de jaarstukken, een trendcijfer bepaald. Het college B&W besluit tot wijziging als zich significante wijzigingen van de prijsontwikkelingen voordoen.

4.14. Winst- en verliesneming

4.14.1. Verliesvoorziening

Het resultaat van een grondexploitatie kan negatief uitvallen. Voor dit geprognosticeerde verlies moet bij de vaststelling van dit verlies een verliesvoorziening worden getroffen.

4.14.2. Tussentijdse winstneming

Als het resultaat van een grondexploitatie positief uitvalt, wordt (tussentijds) de winst pas genomen als dat is toegestaan. De commissie BBV stelt immers dat de gemeente (tussentijds) winst moet nemen indien ook aan een aantal regels is voldaan. Het realisatie- en het voorzichtigheidsbeginsel wordt hierbij in acht genomen. Het BBV heeft in recente publicatie van maart 2018 toegelicht hoe de "percentage of completion"-methode moet worden toegepast bij grondexploitaties om zo elk jaar de te nemen (tussentijdse) winst te bepalen. Indien aan de volgende voorwaarden is voldaan, bestaat er voldoende zekerheid om tussentijds winst te nemen:

- Het resultaat op de grondexploitatie kan betrouwbaar worden ingeschat, en houdt rekening met het risicoprofiel.
- Een deel van de opbrengsten is gerealiseerd.
- Een deel van de kosten is gerealiseerd.

4.15. Reserves en voorzieningen m.b.t. grondexploitatie

Een belangrijke taak van de gemeente is dat zij zorgdraagt voor gezonde grondexploitaties en daarmee een gezonde gemeentelijke integrale grondexploitatie. Er dient derhalve een financiële reserve te zijn die een voldoende risicobuffer vormt voor financiële risico's in lopende en toekomstige projecten. Daarnaast kan deze reserve dienen om de initiële kosten te dekken op basis van een door de raad vastgesteld startdocument.

De gemeente heeft de keuze om hiervoor al dan niet een aparte reserve in te stellen. Tot op heden is geen sprake geweest van een afzonderlijke reserve voor grondbeleidstaken. Bij de keuze voor een situationeel grondbeleid in deze nota past het instellen van een aparte reserve waarin de voortgang van het grondbeleid financieel transparant wordt gemaakt. Deze reserve is een buffer om te voorkomen dat de algemene dienst van de gemeente met de wisselende effecten/omstandigheden vanuit (toekomstige) grondexploitaties geconfronteerd wordt. Dit betekent tegelijk dat dit deel van de algemene reserve niet kan worden aangesproken ter dekking van uitgaven die geen relatie met de grondexploitaties hebben.

De in te stellen "Stimuleringsreserve Ruimtelijke Ontwikkelingen" maakt onderdeel uit van de totale weerstandsvermogen berekening van de gemeente Wijdemeren en heeft twee doelen:

- het verevenen van winsten en verliezen uit (toekomstige) gebiedsontwikkelingen en
- het vormen van een buffer voor de bijbehorende risico's.

Het verevenen van winsten en verliezen betekent in praktijk dat hier bijvoorbeeld verliesvoorzieningen van negatieve projecten uit gedekt kunnen worden, (tijdelijke) afwaarderingen van strategische grondaankopen, maar ook initiële plankosten van projecten die uiteindelijk niet tot uitvoering komen.

Voeding geschiedt in de toekomst uit de winstnemingen uit de grondexploitaties/inbreng van gronden, maar dit zal in eerste instantie op andere wijze moeten geschieden. De minimale hoogte van de reserve zal in de toekomst minimaal gelijk moeten zijn aan de verwachte risico's op de grondexploitaties. Op dit moment wordt voorgesteld om de maximale hoogte vast te stellen op € 1.000.000,-. Dit bedrag kan jaarlijks bij het vaststellen van de jaarstukken worden aangepast.

Indien (tussentijds) winst uit grondexploitaties kan worden genomen, wordt deze toegevoegd aan de Stimuleringsreserve Ruimtelijke Ontwikkelingen. Als deze op peil is, dat wil zeggen dat de alle risico's binnen de grondexploitaties worden afgedekt, wordt het overschot in eerste instantie aangewend om eventuele verwachte negatieve resultaten op andere

grondexploitaties te dekken (voorziening). Is er dan nog een overschot, dan kan dat worden overgeheveld naar de Algemene Reserve van de gemeente. De gemeenteraad besluit hierover bij de jaarstukken.

Indien op deze wijze wordt gehandeld, blijft het proces van de geldstromen transparant en blijft het niveau van de Stimuleringsreserve op peil om de risico's binnen de grondexploitaties voldoende af te dekken.

Voorgesteld wordt om een overgangsregeling te hanteren voor de huidige grondexploitaties (Porseleinhaven, Nedervecht en Ter Sype) en deze op de tot nu toe gebruikelijke wijze te blijven verantwoorden.

5. Risicomanagement

5.1. Risicomanagement en grondexploitaties

Grondexploitatie is een risicodragende activiteit, die vraagt om adequate analyse en beheersing van deze risico's. Het benoemen en beheersen van de risico's is dan ook een belangrijke onderdeel van het startdocument.

Risicomanagement is een regelmatig, systematisch onderzoek naar:

1. risico's die de (financiële) haalbaarheid van een project bedreigen, én
2. de formulering en toepassing van maatregelen waarmee deze risico's zo doeltreffend mogelijk kunnen worden beheerst.

Risicomanagement is een onderdeel van de reguliere Planning&Control cyclus. De gemeente Wijdmeren heeft hiervoor in 2019 een Nota risicomanagement vastgesteld. In de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing van de begroting en de jaarstukken worden de risico's die de gemeente loopt op de grondexploitaties meegenomen.

In het kader van risicomanagement is het van belang in welke mate de gemeente zelf een risico kan beïnvloeden. Indien de beïnvloedbaarheid groot is, dan kan een gerichte strategie worden ingezet om een negatief risico te beperken of zelfs af te wenden. Indien de beïnvloedbaarheid gering is, is monitoring van belang om tijdig over de omvang en het financiële gevolg te kunnen rapporteren. Dit kan leiden tot het bijstellen van ramingen en/of aanpassingen in het plan.

Bij een te nemen besluit over nieuwe ontwikkellocaties of een daarmee samenhangende strategische grondverwerving, wordt het verwachte financiële resultaat berekend uit een bijbehorende grondexploitatie-opzet waarbij een risicoanalyse wordt opgesteld. Een risicoanalyse bevat tenminste een beschrijving van de bij het project geïnventariseerde risico's die daar waar mogelijk worden gekwantificeerd. Niet alleen worden juridische (planologische) risico's beschreven, maar ook financiële risico's, alsmede beheersmaatregelen. Risico's en beheersmaatregelen vormen tevens onderdeel van de financiële paragraaf van de begroting.

Risico's vloeien voort uit aspecten die bij de opstelling van de exploitatieopzet niet zijn (te) voorzien. Het is moeilijk om alle risico's vooraf te benoemen en in te schatten. In het algemeen geldt dat hoe langer de looptijd van een plan is, hoe complexer het is om de te lopen risico's in te schatten en hoe meer risico de gemeente loopt.

Om de hierboven opgesomde algemene risico's zoveel mogelijk beheersbaar te houden, worden jaarlijks, gelijktijdig met het jaarrekeningproces, de calculaties van de Bouwgrond In Exploitatie (BIE) bijgesteld in de paragraaf grondbeleid van de jaarrekening. Uitgangspunt is dat er sprake moet zijn van reële ramingen, waarbij transparant en passend bij het stadium van uitvoering rekening wordt gehouden met een onzekerheidsmarge (post onvoorzien).

5.2. Monitoring en sturing

Om risico's te beheren is monitoring tijdens voorbereiding en uitvoering van een ontwikkeling van belang. Hiernaast worden grote projecten in delen/fasen opgeknipt om de beheersbaarheid te vergroten.

In principe is de gemeenteraad op twee momenten financieel kaderstellend voor een project. Dit is op het moment van het vaststellen van het startdocument en vervolgens het vaststellen van de grondexploitatie. Eventueel nadere besluitvorming vindt alleen plaats indien het projectresultaat en/of het risicoprofiel afwijkt van het vastgestelde financieel kader. Daarnaast zijn B&W en de raad in nota's (onder andere grondbeleid), regelingen (onder andere budgethoudersregeling) en verordeningen (onder andere financiële verordening) kaderstellend voor de wijze waarop de financiële aansturing en –verantwoording van ruimtelijke projecten plaatsvindt.

In de gemeentelijke P&C-cyclus wordt periodiek projectdoelen gemonitord en afwijkingen bij het realiseren van deze doelen gesignaleerd. Een efficiënte en effectieve aansluiting van de ruimtelijke projecten op de P&C-cyclus ondersteunt de beheersing van projecten en geeft inzicht in de uitvoering van beleid door middel van projecten.

6. Rolverdeling gemeenteraad en college

In de gemeentewet worden de rollen en taken van de gemeenteraad en het college van burgemeester en wethouders gedefinieerd.

6.1. Beleidsregels rolverdeling gemeenteraad en college

Rolverdeling gemeenteraad en college van B&W	
1.	Het college is bevoegd tot het verrichten van aan- en verkopen van gronden en opstellen binnen de door de gemeenteraad gestelde kaders.
2.	Bij een voorgenomen strategische grondaankoop roept de burgemeester de raad binnen 5 werkdagen bijeen om instemming te vragen over de voorgenomen grondaankoop.

6.2. Rolverdeling

De raad heeft een kaderstellende taak, het budgetrecht en een verordenende bevoegdheid. Het college voert het dagelijks bestuur van de gemeente voor zover deze taken niet vanuit een wettelijke grondslag aan de raad of burgemeester zijn toebedeeld. Daarnaast is het college bevoegd tot privaatrechtelijke rechtshandelingen van de gemeente te besluiten. In onderstaande tabel zijn de taak- en rolverdeling op thema's onderscheiden voor de raad en het college ten aanzien van grondbeleid.

	Gemeenteraad	College van B&W
<ul style="list-style-type: none"> • Beleidsnota's 	<ul style="list-style-type: none"> • Nota Grondbeleid • Financiële verordening • Nota Reserves en Voorzieningen • Nota Kostenverhaal 	<ul style="list-style-type: none"> • Uitvoeren van grondbeleid
<ul style="list-style-type: none"> • Financiële producten 	<ul style="list-style-type: none"> • Resultaatbestemming • Mutaties in reserves en voorzieningen • Paragraaf Grondbeleid bij jaarrekening en begroting • Paragraaf Weerstandsvermogen en Risicomanagement • Jaarverslag • Programmabegroting • Paragraaf verbonden partijen • Budgetrecht • Beschikbaar stellen voorbereidingskrediet (in startdocument) 	<ul style="list-style-type: none"> • Rapporteren jaarverslag • Bestuursrapportage.

<ul style="list-style-type: none"> • Ruimtelijke producten 	<ul style="list-style-type: none"> • Bestemmingsplan • Beeldkwaliteitsplan • Beheersverordening 	<ul style="list-style-type: none"> • Inrichtingsplan • Verkavelingsplan • Wijzigingsplan en uitwerkingsplan • Stedenbouwkundig plan
<ul style="list-style-type: none"> • Grondexploitaties 	<ul style="list-style-type: none"> • Openen van een grondcomplex (grondexploitatie) • Herzien en geactualiseerde grondexploitatie • Afsluiten van een grondcomplex (grondexploitatie) • Beschikbaar stellen van krediet 	<ul style="list-style-type: none"> • Uitvoering van een grondexploitatie • Uitvoeren van risicoanalyse op een grondexploitatie.
<ul style="list-style-type: none"> • Verwerving 	<ul style="list-style-type: none"> • Beschikbaar stellen van krediet voor strategische verwervingen • Toepassen van Wet voorkeursrecht gemeenten • Onteigeningsverzoek 	<ul style="list-style-type: none"> • Vaststellen verwervingsstrategieplan • Vestigen van voorkeursrecht • Onteigeningsprocedure starten
<ul style="list-style-type: none"> • Samenwerking 	<ul style="list-style-type: none"> • Exploitatieplan • Besluit tot oprichting of deelneming in privaatrechtelijke rechtspersoon of gemeenschappelijke regeling 	<ul style="list-style-type: none"> • Sluiten van voorovereenkomsten, anterieure en posterieure overeenkomsten • Sluiten van koop/verkoop overeenkomsten • Sluiten van samenwerkingsovereenkomsten • Sluiten van intentieovereenkomsten • Deelname aan bestuur van privaatrechtelijke rechtspersoon
<ul style="list-style-type: none"> • In- en verkoop 	<ul style="list-style-type: none"> • Inkoop- en Aanbestedingsbeleid • Grondprijnsbeleid 	<ul style="list-style-type: none"> • Aanbestedingsmethode op projectniveau • Grondprijzen

Bijlage 1: Omgevingswet en Aanvullingswet grondeigendom

Onderstaand zal worden ingegaan op een aantal wijzigingen van de Omgevingswet en de Aanvullingswet grondeigendom met betrekking tot het grondbeleid van gemeenten.

Omgevingswet

Nadeelcompensatie

In de Omgevingswet wordt, via de Invoeringswet Omgevingswet, wel een integrale regeling opgenomen voor planschade en nadeelcompensatie onder de naam “Nadeelcompensatie”. Belangrijke verschillen zijn:

1. Het opnemen van een regeling van zowel nadeelcompensatie als planschade in één wettelijke regeling.
2. De verschuiving van het moment waarop de indirecte schade kan worden geclaimd van het moment van de vaststelling van het bestemmingsplan naar het moment waarop de activiteit, bijvoorbeeld het bouwen van een woning, daadwerkelijk plaatsvindt.
3. De verhoging van de aftrek van het normaal maatschappelijk risico van 2% naar 4%.

Aanvullingswet grondeigendom

In februari 2019 is het voorstel Aanvullingswet Grondeigendom³ aan de Tweede kamer aangeboden. Het is onbekend of deze wet conform de voorgestelde tekst ook daadwerkelijk door de Eerste en Tweede Kamer zal worden vastgesteld, of dat de wet, bijvoorbeeld vanwege amendementen, gewijzigd zal worden vastgesteld. In het navolgende wordt

³ Wijziging van de Omgevingswet en enkele andere wetten vanwege opname in de Omgevingswet van regels over het vestigen van een voorkeursrecht, regels over de onteigening, bijzondere regels voor het inrichten van gebieden en, met het oog op verschillende typen gebiedsontwikkelingen, een verdere aanpassing van de regels over kostenverhaal (Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet), TK, 2018-2019, 35133, nr. 3

uitgegaan van vaststelling volgens voorstel. De Aanvullingswet brengt dan een aantal wijzigingen met zich ten aanzien van de huidige regels m.b.t. het grondbeleid.

Voorkeursrecht

De uitgangspunten van de gewijzigde regeling zijn:

- de reikwijdte van het voorkeursrecht blijft in beginsel ongewijzigd.
- de vestigingsgrondslagen worden zo min mogelijk verruimd of beperkt.
- de positie van de eigenaar wordt verbeterd.

Samengevat, zullen de volgende wijzigingen optreden ten opzichte van de huidige regeling in de Wet voorkeursrecht gemeenten:

- De bevoegdheid tot intrekking van de voorkeursrechtbeschikking wordt toegekend aan het bestuursorgaan dat de beschikking heeft gegeven, dus op gemeentelijk niveau aan de gemeenteraad (en niet aan het college van burgemeester en wethouders) en op provinciaal niveau aan provinciale staten (en niet aan gedeputeerde staten). De bevoegdheid kan worden gemandateerd.
- Door de overgang van de Wet ruimtelijke ordening naar de Omgevingswet, ontstaan er nieuwe instrumenten in het omgevingsrecht en wijzigen de grondslagen voor het geven van een voorkeursrechtbeschikking. Er is gekozen voor die kerninstrumenten die zo dicht mogelijk blijven bij de oude grondslagen voor vestiging van een voorkeursrecht, namelijk de omgevingsvisie, het programma en het omgevingsplan.
- De voorrangregeling voor provinciale- en nationale voorkeursrechten is aangevuld met een regeling die bepaalt dat een gemeentelijk voorkeursrecht niet als gevolg van een door gedeputeerde staten gevestigd voorkeursrecht komt te vervallen, maar buiten toepassing blijft gedurende de geldingsduur van het voorkeursrecht van gedeputeerde staten.
- De regels voor bekendmaking en mededeling van de voorkeursrechtbeschikking worden beter afgestemd op de Awb. Bekendmaking vindt plaats door toezending aan de vervreemder, mededeling gaat via publicatie. Het ingaan van het voorkeursrecht wordt gekoppeld aan het moment van registratie van de beschikking in de openbare registers.
- Alle voorkeursrechtbeschikkingen worden ingeschreven in de openbare registers. De inschrijving van voorkeursrechten in het gemeentelijke beperkingenregister komt daarmee te vervallen.
- De regeling die vereist dat het bestuursorgaan van de intrekking en het verval van het voorkeursrecht mededeling doet aan de eigenaren en de beperkt gerechtigden is uitgebreid met een verplichting om mededeling te doen van de vernietiging van de voorkeursrechtbeschikking.
- Wanneer een vervreemder zijn onroerende zaak wenst te vervreemden en hij deze aanbiedt aan het orgaan dat kan handelen namens de publiekrechtelijke rechtspersoon op naam waarvan een voorkeursrecht is gevestigd, maar deze de onroerende zaak niet

wenst te verwerven, vervalt het voorkeursrecht op de aangeboden onroerende zaak van rechtswege, mits het voorkeursrecht al vijf jaar is gebaseerd op een omgevingsplan waarin de betrokken functie aan de locatie is toegeedeeld.

- De termijn waarbinnen, na het verval of de intrekking van een voorkeursrecht, niet een nieuwe voorkeursrechtbeschikking kan worden gegeven, wordt drie jaar in plaats van twee jaar.
- In uitzondering op de hoofdregel, dat de onroerende zaak ter verkrijging moet worden aangeboden aan het bevoegde orgaan van de publiekrechtelijke rechtspersoon op naam waarvan het voorkeursrecht is gevestigd, worden overeenkomsten toegestaan, die leiden tot vervreemding aan een derde en het verwezenlijken van de nieuwe functie door die derde, in overeenstemming met de wijze zoals die bij of op grond van het omgevingsplan is voorzien. De criteria waaraan moet worden voldaan, hebben een vergelijkbare strekking als de criteria die worden gesteld aan een zelfrealisatieverweer bij onteigening.
- De mogelijkheid bestaat om in bepaalde gevallen een schadevergoeding te vorderen. Het recht op schadevergoeding bestaat als aan de hieronder genoemde vereisten is voldaan:
 - o er heeft een vervreemding plaatsgevonden aan de rechtspersoon op naam waarvan het voorkeursrecht was gevestigd,
 - o waarbij de functie waarvoor het voorkeursrecht is gevestigd, niet tot uitvoering is gebracht, en
 - o een omgevingsplan onherroepelijk is geworden, waarin aan de locatie een functie wordt toegeedeeld die de vestiging van een voorkeursrecht verhinderd zou hebben, omdat de nieuwe functie toch een agrarische functie is of omdat het gebruik niet meer strijdig is met de nieuwe functie.

Daarnaast bestaat er ook aanspraak op schadevergoeding in de volgende situaties:

- o er heeft een vervreemding plaatsgevonden aan de rechtspersoon op naam waarvan het voorkeursrecht was gevestigd, terwijl sprake was van een voorkeursrecht voor een niet-agrarische functie die nog niet in een omgevingsvisie, programma of omgevingsplan aan de locatie was toegedacht of toegeedeeld en het bestuursorgaan heeft niet tijdig een omgevingsvisie, programma of omgevingsplan met die functie vastgesteld,
- o er heeft een vervreemding plaatsgevonden aan de rechtspersoon op naam waarvan het voorkeursrecht was gevestigd, terwijl een kortdu-rend voorkeursrecht was gevestigd door het college van burgemeester en wethouders of gedeputeerde staten en de gemeenteraad of provinciale staten heeft niet binnen drie maanden een voorkeursrecht gevestigd. Het recht op schadevergoeding is geregeld in hoofdstuk 15 van de Omgevingswet. De schadevergoeding kan worden gevorderd bij de burgerlijke rechter.

Onteigening

Bij de uitwerking van een nieuwe regeling voor onteigening is rekening gehouden met de volgende specifieke uitgangspunten:

- het verscherpen van de procedurele scheiding tussen de besluitvorming over de onteigening en het vaststellen van de schadeloosstelling;
- het moderniseren van de besluitvorming over de onteigening;
- het behoud van de burgerlijke rechter als schadeloosstellingsrechter.

In onderstaand een overzicht van de huidige en nieuwe regeling.

	Huidige regeling (Onteigeningswet)	Voorgesteld regeling (Omgevingswet)
0	Redelijke pogingen tot minnelijke verwerving lukken niet of niet tijdig	Redelijke pogingen tot minnelijke verwerving lukken niet of niet tijdig
1	Verzoek (door bestuursorgaan aan de Kroon)	
2	Besluit (door de Kroon) <i>Belanghebbenden kunnen bij de Kroon een zienswijze naar voren brengen</i>	Besluit (door het bestuursorgaan) <i>Belanghebbenden kunnen bij het bestuursorgaan een zienswijze naar voren brengen</i>
3		Verzoek aan de bestuursrechter om de onteigeningsbeschikking te bekrachtigen <i>Belanghebbenden kunnen bij de rechtbank een bedenking indienen</i>
4		De bestuursrechter bekrachtigt de onteigeningsbeschikking <i>Belanghebbenden kunnen bij de Raad van State hoger beroep instellen tegen de bekrachtiging</i>
5	Dagvaarding voor de burgerlijke rechter om de onteigening uit te horen spreken en de schadeloosstelling te horen bepalen <i>Belanghebbenden kunnen bij de rechtbank een verweerschrift indienen</i>	Verzoek aan de burgerlijke rechter om de schadeloosstelling te bepalen <i>Belanghebbenden kunnen bij de rechtbank een verweerschrift indienen</i>
6a	De burgerlijke rechter stelt het voorschot op de schadeloosstelling vast (op 90% van het aanbod)	De burgerlijke rechter stelt de voorlopige schadeloosstelling vast (op 100% van het aanbod)
6b	De burgerlijke rechter spreekt de onteigening uit <i>Belanghebbenden kunnen verzoeken de rechtmatigheid van de onteigening te toetsen Belanghebbenden kunnen bij de Hoge Raad beroep in cassatie instellen tegen de onteigening</i>	
7	Inschrijving van het vonnis waarbij de onteigening is uitgesproken in de openbare registers (waardoor de eigendom overgaat) <i>Voorwaarden voor de inschrijving: (1) onteigeningsbesluit is onherroepelijk (2) planologisch besluit is onherroepelijk (3) voorschot is vastgesteld en betaald</i>	Inschrijving van een door de notaris op te maken onteigeningsakte in de openbare registers (waardoor de eigendom overgaat) <i>Voorwaarden voor de inschrijving: (1) onteigeningsbesluit is onherroepelijk (2) planologisch besluit is onherroepelijk (3) voorlopige schadeloosstelling is vastgesteld en betaald</i>

8	De burgerlijke rechter stelt de definitieve schadeloosstelling vast <i>Belanghebbenden kunnen bij de Hoge Raad beroep in cassatie instellen tegen de schadeloosstelling</i>	De burgerlijke rechter stelt de definitieve schadeloosstelling vast <i>Belanghebbenden kunnen bij de Hoge Raad beroep in cassatie instellen tegen de schadeloosstelling</i>
---	--	--

De nieuwe regeling heeft, samengevat, de volgende wijzigingen t.o.v. de Onteigeningswet:

- Er wordt een scheiding aangebracht tussen de onteigeningsprocedure en de schadeloosstellingsprocedure. Beide procedures worden afzonderlijk van elkaar doorlopen.
- De mogelijkheid om zakelijke rechten afzonderlijk te onteigenen komt te vervallen.
- Onteigening vindt niet langer plaats op grond van een koninklijk besluit maar op grond van een onteigeningsbeschikking genomen door het bestuursorgaan dat het aangaat.
- De onteigeningscriteria worden wettelijk vastgelegd.
- Het onderscheid in onteigeningstitels verdwijnt, alle onteigeningen in de Omgevingswet volgen dezelfde procedure.
- De bestuursrechter zal bij alle onteigeningen betrokken zijn. Het bevoegd gezag zal de bestuursrechter verzoeken om de onteigeningsbeschikking te bekrachtigen.
- De verkrijging van de onroerende zaak vindt plaats door de inschrijving van een notariële onteigeningsakte in de openbare registers. Deze akte kan worden opgemaakt nadat aan een aantal wettelijke voorwaarden is voldaan. De rechtbank spreekt niet langer de onteigening uit.
- De schadeloosstelling wordt vastgesteld in een verzoekprocedure, en niet langer als vordering in een dagvaardingsprocedure.
- De rechtbank stelt niet langer het voorschot op de schadeloosstelling vast op negentig procent, maar kent een voorlopige schadeloosstelling toe die in beginsel gelijk is aan het aanbod.
- De bezwaarschriftenprocedure bij het deskundigenbericht komt te vervallen. In plaats daarvan zenden de deskundigen een concept van het deskundigenbericht toe aan de belanghebbenden en de verzoeker en wordt aan hen de gelegenheid gegeven voor het maken van opmerkingen en het doen van verzoeken.
- De wijze om beroep in cassatie in te stellen wordt gewijzigd. In de nieuwe regeling wordt aangesloten bij de reguliere termijnen en procedures van een verzoekprocedure.
- Overbodige regelingen zijn geschrapt, de regeling is gemoderniseerd en de leesbaarheid is verbeterd.

Landinrichting

De belangrijkste doelstelling van de voorgestelde regeling voor landinrichting is dat de provincies het landelijk gebied kunnen inrichten met een vergelijkbaar instrumentarium als onder de huidige regeling. Ook de regeling voor vrijwillige kavelruil, die zowel wordt ingezet

voor de ruil tussen een beperkt aantal eigenaren als voor meer grootschalige, planmatige kavelruil, wordt onderdeel van de Omgevingswet.

De belangrijkste wijzigingen t.o.v. de Wet inrichting landelijk gebied (Wilg) zijn:

- In de voorgestelde regeling zijn geen specifieke afstemmingsverplichtingen opgenomen. Dit sluit aan bij de Omgevingswet die uitgaat van vertrouwen tussen de overheden.
- Het inrichtingsplan wordt vervangen door het inrichtingsprogramma en het inrichtingsbesluit.
- In de huidige regeling kan het inrichtingsplan voorzien in de toedeling van eigendom van waterlopen met de bijbehorende kunstwerken en in de toedeling en regeling van het beheer en het onderhoud van waterlopen, dijken of kaden met de bijbehorende kunstwerken. De Omgevingswet bevat een generieke regeling voor de toedeling van het beheer van waterstaatswerken. Daarom hoeft de specifieke regeling van de Wilg niet te worden omgezet in de Omgevingswet.
- In het inrichtingsbesluit wordt een tijdstip vastgesteld waarop de rechtsgevolgen ingaan van het onttrekken van een weg aan het openbaar verkeer of het aanduiden van een weg als openbare weg.
- Wijziging van de in het inrichtingsbesluit opgenomen begrenzing van een herverkavelingsblok gebeurt door een wijziging van het inrichtingsbesluit zelf, niet langer door een afzonderlijk besluit dat het oorspronkelijke besluit (onder de Wilg het inrichtingsplan) niet wijzigt.
- Er wordt uitdrukkelijk in de wet verankerd dat bij het toepassen van de korting en bij de verrekening niet alleen het verschil in oppervlakte tussen de ingebrachte percelen en de toegewezen kavels met de eigenaren in geld wordt verrekend, maar ook het verschil in hoedanigheid of gebruiksfunctie. Dit sluit aan bij de bepaling dat aan iedere eigenaar een recht wordt toegewezen voor onroerende zaken van gelijke hoedanigheid en gebruiksfunctie als door hem is ingebracht.
- Rechtsopvolgers van rechthebbenden op de lijst van rechthebbenden in het ruilbesluit worden uitdrukkelijk erkend als rechtverkrijgenden, waardoor zij ook voor de herverkaveling in de plaats kunnen treden van hun rechtsvoorgangers.
- De afzonderlijke regeling voor landinrichting wanneer deze samenhangt met de realisatie van een infrastructurele voorziening komt te vervallen. Volgens de evaluatie is deze procedure nooit toegepast en wordt in de praktijk de procedure van de Tracéwet doorlopen, gevolgd door ruilverkaveling bij overeenkomst of door onteigening. Deze werkwijze kan worden voortgezet onder de Omgevingswet, waarin ook de Tracéwet opgaat.
- De afzonderlijke titel voor onteigening ten behoeve van landinrichting keert in de voorgestelde regeling voor onteigening niet terug. Onteigening in het belang van landinrichting blijft mogelijk, aan de hand van de functies die aan de in te richten locaties zijn toegedeeld waarmee de landinrichting in overeenstemming is.

- Het verbod om zonder ontheffing handelingen te verrichten die de verwezenlijking van het inrichtingsplan ernstig belemmeren van artikel 35, eerste lid, Wilg, zal worden omgezet in algemene regels voor landinrichtingsactiviteiten in het Besluit activiteiten leefomgeving.
- Het verbod om zonder ontheffing van gedeputeerde staten waardeveranderingen aan te brengen van artikel 35, tweede lid, Wilg, zal ook worden omgezet in algemene regels voor landinrichtingsactiviteiten.
- De voorgestelde regeling bevat een definitie van het begrip «kavel». Het gaat om een basisbegrip voor de toepassing van herverkaveling. Het is niet alleen van belang voor het voorgestelde hoofdstuk 12 van de Omgevingswet, maar werkt ook door in de uitvoeringsregelgeving, waarin bij de omzetting van het Besluit inrichting landelijk gebied begrippen als «huiskavel» en «veldkavel» opgenomen zullen worden. De voorgestelde begripsbepaling is ontleend aan de uitvoeringspraktijk van herverkaveling en de rechtspraak daarover.
- Voor een goede aansluiting op het stelsel van de Omgevingswet is de terminologie op diverse plaatsen aangepast.

Kavelruil

De regeling voor kavelruil staat nu in de Wet inrichting landelijk gebied (hierna: de Wilg). Deze wet bevat een regeling voor ruilverkaveling bij overeenkomst, die in de praktijk vrijwillige kavelruil wordt genoemd. Deze regeling biedt agrarische ondernemers een snel en eenvoudig alternatief voor herverkaveling die door de overheid wordt opgelegd. Zij kunnen met kavelruil de agrarische bedrijfsomstandigheden verbeteren, onder andere door kavels samen te voegen en beter bereikbaar te maken. Daarnaast kan kavelruil ook een bijdrage leveren aan de realisatie van beleidsdoelen voor natuur, landschap, waterbeheer en recreatie. Vanwege die beleidsdoelen kunnen naast agrarische ondernemers bijvoorbeeld ook provincies, gemeenten, waterschappen en natuur- en landschapsorganisaties bij een kavelruil betrokken zijn.

Nieuw aan de regeling is dat kavelruil ook mogelijk wordt gemaakt in het stedelijk gebied.

De doelstellingen van de regeling voor kavelruil zijn:

- eigenaren waar mogelijk in staat stellen om hun woon-, werk- en leefomgeving zelf in te richten,
- ruil van grond en gebouwen vergemakkelijken en versnellen
- overheden ruimere mogelijkheden bieden om een faciliterend grondbeleid te voeren.

Deze doelstellingen gelden zowel voor kavelruil in het landelijk gebied als voor kavelruil in het stedelijk gebied.

Met de voorgestelde regeling zullen, samengevat, de volgende wijzigingen optreden ten opzichte van de huidige regeling in de Wilg:

- De werkings sfeer van de regeling voor kavelruil wordt verruimd: kavelruil wordt ook mogelijk in het stedelijk gebied en tussen het landelijk en het stedelijk gebied.
- Het appartementsrecht wordt een te ruilen recht.

Kostenverhaal

Voor de nieuwe regeling voor kostenverhaal gelden de navolgende uitgangspunten:

- Voorrang voor overeenkomsten: het sluiten van een overeenkomst over kostenverhaal heeft bepaalde voordelen boven het publiekrechtelijk vastleggen van het kostenverhaal, omdat daarbij afspraken op maat gemaakt kunnen worden.
- Stok-achter-de-deur: het is niet wenselijk dat initiatiefnemers het verhalen van door de overheid gemaakte kosten voor de gebiedsontwikkeling kunnen ontwijken. Daarom voorziet het wetsvoorstel in een verplichte publiekrechtelijke regeling voor gevallen waarin geen overeenkomst tot stand komt.
- Integratie in kerninstrumenten Omgevingswet.
- Focus van de regeling op kostenverhaal in plaats van op grondexploitatie.
- Zo flexibel mogelijk kostenverhaal: kostenverhaal dat zowel geschikt is voor een situatie met relatief sterke sturing en daarbij behorende zekerheden (integrale gebiedsontwikkeling) als voor organische ontwikkeling, waarbij het initiatief relatief meer vanuit initiatiefnemers zal komen en het onzeker is of en hoe het gebied wordt ontwikkeld.
- Zoveel mogelijk duidelijkheid vooraf over de kostensoorten: onduidelijkheid over de kostensoorten leidt tot langere onderhandelingen en meer gerechtelijke procedures en dat is niet wenselijk.
- Maximering individuele kostenverhaalsbijdrage: de individuele kostenverhaalsbijdrage mag niet hoger zijn dan de initiatiefnemer volgens algemene, objectieve maatstaven kan dragen.
- Verhalen van werkelijk gemaakte kosten: er wordt voorzien in een eindafrekening op basis van de werkelijke kosten in plaats van ramingen.
- Geen betaalplanologie: toestemming voor het verrichten van activiteiten in de fysieke leefomgeving is niet te koop. Het creëren van (bouw)mogelijkheden door een bestuursorgaan mag niet afhankelijk worden gesteld van de vraag of er door de betrokken aanvrager een kostenverhaalsbijdrage wordt betaald.
- Geen baatafoming: afoming van de winsten van gebiedsontwikkeling door gemeenten, provincies en Rijk wordt met dit wetsvoorstel niet mogelijk gemaakt.

In de Omgevingswet was reeds een regeling voor kostenverhaal opgenomen. Onderstaand een overzicht van de wijzigingen t.a.v. de Wro.

Wijzigingen t.o.v. de Wro en het Bro:

- Het kostenverhaal wordt geïntegreerd in het omgevingsplan. Daardoor is geen separaat document in de vorm van een exploitatieplan meer nodig.
- Er is geen mogelijkheid voor een intergemeentelijk kostenverhaalsgebied.
- De regeling is beter geschikt voor alle vormen van grondbeleid.
- Het toedelen van globale functies aan locaties wordt eenvoudiger doordat bij het vaststellen van het omgevingsplan er nog geen gedetailleerde raming bekend hoeft te zijn. Er is geen verplichting tot periodieke herziening van de regels of voorschriften over het verhalen van de kosten.
- Het moment en de wijze van eindafrekening is niet langer voorgeschreven. Exploitanten kunnen ook tussentijds (na vijf jaar) vragen om afrekening voor hun individuele geval.
- De kosten worden verdeeld naar rato van de opbrengsten en dat hoeft niet meer te gebeuren op basis van uitgiftecategorieën en gewogen eenheden.
- Bij organische ontwikkeling kunnen de kosten en bijdrage per activiteit op hoofdlijnen worden vastgelegd in het omgevingsplan en hoeft dit pas bij de aanvraag van de activiteit geconcretiseerd te worden.
- De macroaftopping in het model van integrale gebiedsontwikkeling moet bij vaststelling van het omgevingsplan worden bepaald; in het integrale model wordt het bepaald op het moment van de beschikking en dan alleen in het betreffende individuele geval.
- Voor de waardering van de gronden is sprake van meer keuzevrijheid; de waardering op grond van de onteigeningsregeling is niet langer verplicht.
- Het verval van de mogelijkheid van bovenplanse verevening.

Bijlage 2: Vormen van grondbeleid

Actief grondbeleid

Actief grondbeleid omvat alle fasen van het exploiteren van grond: van de eerste aankoop van gronden, sloop en/of bouwrijp maken tot en met de uitgifte/verkoop van bouwgrond.

De gemeente heeft de grond in eigendom, of verwerft deze, en is actief betrokken bij de ontwikkeling van de grond. De uitvoering van de grondexploitatie en de daaraan verbonden kosten en risico's komen voor rekening van de gemeente. De gemeente is verantwoordelijk voor het bouw- en woonrijp maken van het gebied. De gemeente verkoopt de gronden aan particulieren die vervolgens binnen de grenzen van het planologisch kader de gronden ontwikkelen (bebouwen). Tot slot wordt de openbare ruimte definitief ingericht.

Voordelen

- Sturing: De gemeente kan optimaal sturen op de ontwikkeling van de locatie, op (gemeentelijke) maatschappelijke doelstellingen, op de kwaliteit en de fasering.
- Positie: De gemeente heeft een sterke onderhandelingspositie.
- Initiatief: De gemeente heeft het initiatief en kan binnen de wettelijke mogelijkheden haar partners kiezen om de gronden te ontwikkelen.
- Zeggenschap en regie: De gemeente heeft de zeggenschap over de ontwikkeling. De gemeente bepaalt welke bestemmingen wanneer gerealiseerd moeten worden en heeft de regie over de ontwikkeling. De gemeente kan zelf sturen t.a.v. het gewenste gebruik, type bebouwing, beeldkwaliteit en kwaliteit van de omgeving.
- Voeren grondexploitatie: De gemeente voert zelf de grondexploitatie. Hierdoor kunnen kosten en opbrengsten worden beheerst en beïnvloed.
- Ongewenste ontwikkelingen: De gemeente heeft de mogelijkheid om ongewenste ontwikkelingen tegen te gaan of tijdig te kanaliseren.
- Kostenverhaal via gronduitgifte: In principe kan de gemeente alle kosten die ze moet maken verhalen via de gronduitgifte.
- Opbrengsten: De opbrengsten van de grondverkoop zijn voor de gemeente. De gemeente kan deze gebruiken voor de dekking van de kosten en verevening.
- Winst: de gemeente heeft alle winsten.

Nadelen

- **Risico's:** De aan de uitvoering van de grondexploitatie verbonden (financiële) risico's komen volledig voor rekening van de gemeente.
- **Risico's in de pre-ontwikkelingsfase:** De gemeente loopt in feite al financiële risico's bij de start van het project en de eerste verwerving van de gronden. Op dat moment is nog niet zeker of de gronden tot ontwikkeling kunnen komen.
- **Financiële risico's:** Alle financiële risico's zoals renteverliezen als gevolg van de marktontwikkelingen, vertragingen, dure aankopen, etc. komen voor rekening van de gemeente.
- **Risico's uitgiftemogelijkheden:** Maatschappelijke en economische ontwikkelingen, conjunctuur, regelgeving etc. kunnen invloed hebben op de uitgifte van de gronden.
- **Herziening exploitatieopzet:** Financiële voor- en nadelen dienen gemonitord te worden. De exploitatieopzet dient regelmatig te herzien en zo nodig aangepast aan de gewijzigde omstandigheden.
- **Tegenstrijdige belangen:** De gemeente heeft de gronden in bezit. Ze heeft in de ontwikkeling verschillende belangen, zowel privaat- als publiekrechtelijk. Hierdoor kunnen tegenstrijdige belangen ontstaan.
- **Verliezen:** Verliezen zijn voor rekening van de gemeente.
- **Bovenwijkse voorzieningen:** Het kan voorkomen dat bepaalde voorzieningen ook profijtelijk zijn voor andere gebieden. Via een exploitatieplan kunnen deze voorzieningen dan niet voor 100% worden verhaald en zijn deze dus ook niet voor 100% op te nemen in een anterieure overeenkomst. Het verschil zal via de algemene dienst dienen te worden betaald. Als dat niet lukt dan kan de conclusie zijn dat het plan niet haalbaar is. Hierdoor kunnen ook tegenstrijdige belangen ontstaan.

In onderstaand processchema wordt aangegeven welke basisstappen (met de daarbij behorende basisonderdelen) er zijn.



Faciliterend grondbeleid

Bij deze vorm van grondbeleid maakt de gemeente het mogelijk dat private (externe) partijen een gebied ontwikkelen. De aankoop en het produceren en uitgeven van (bouw)grond wordt overgelaten aan private partijen (bijvoorbeeld: ontwikkelaar).

De gemeente beperkt zich hierbij voornamelijk tot haar wettelijke (publieke) taak, zoals het maken van een bestemmingsplan, het voeren van een inspraakprocedure en het (eventueel) opstellen van een exploitatieplan, het verhaal van kosten. De gemeente probeert de ruimtelijk gewenste situatie te realiseren, zonder daarbij de beschikking(smacht) over de grond te hebben. Het kan eventueel nodig zijn om een grondpositie te verkopen. De gemeente schept randvoorwaarden waarbinnen de marktpartij de gewenste ontwikkeling kan uitvoeren). De gemeente kan een meer proactieve benadering hebben daar waar ze een gemeentelijk belang ziet of een passieve houding.

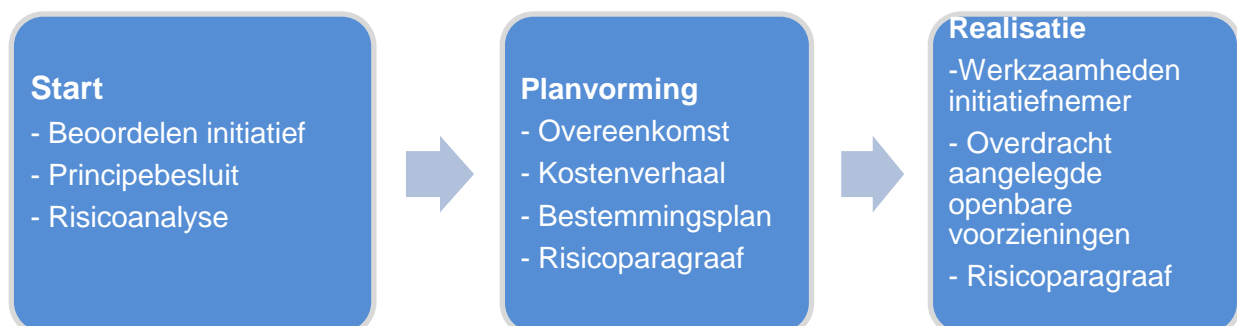
Voordelen

- **Financiële risico's:** Deze zijn voor de gemeente beperkt omdat de externe marktpartijen de risicodragende partijen zijn. De gemeente neemt niet actief deel in de grondexploitatie. Hierbij is het wel van belang dat planschaderisico's worden afgedekt. Een risico is voorts als niet alle eigenaar gebruik maken van de ontwikkelingsmogelijkheden, waardoor de gemeente niet al haar kosten gedekt heeft.
- **Kostenverhaal:** De gemeente heeft de plicht om haar kosten te verhalen bij de ontwikkelende partij. De grondslag hiervoor is opgenomen in de Wet ruimtelijke ordening en het Besluit ruimtelijke ordening.
- **Scheppen randvoorwaarden:** De rol van de gemeente beperkt zich tot het scheppen van de randvoorwaarden; Kan minder belasting betekenen voor het gemeentelijk apparaat (met name afhankelijk van de professionaliteit van de initiatiefnemer of zijn adviseurs).
- **Locatie-eisen:** De gemeente kan op basis van de Wro locatie-eisen stellen.

Nadelen

- **Zeggenschap:** De gemeente heeft minder zeggenschap in de ontwikkeling.
- **Sturingsmogelijkheden:** De gemeente heeft minder mogelijkheden tot sturing in vergelijking met het actieve grondbeleid. De gemeente kan minder of niet sturen op programma, kwaliteit, fasering en uitvoering. Een en ander is afhankelijk van het feit of afspraken gemaakt kunnen worden.
- **Planning en timing:** De gemeente heeft geen of weinig invloed op de planning en timing van eventueel gewenste ontwikkelingen, zoals bij uitnodigingsplanologie. Hierdoor heeft de gemeente geen zekerheid of bepaalde ruimtelijke ontwikkelingen ook daadwerkelijk tot stand komen.
- **Programmatische capaciteit:** De marktpartij kan de geboden programmatische capaciteit geblokkeerd houden door niet te ontwikkelen, hetgeen andere ontwikkelingen kan blokkeren.
- **Beperkingen kostenverhaal:** De omvang van het kostenverhaal is wettelijk verankerd en kent ook beperkingen.
- **Geen winstneming:** De gemeente kan (uiteraard) geen 'winst op de grondexploitatie' maken. De winst vervalft aan de (risicodragende) marktpartij.

Onderstaand een processchema met daarin de basisstappen en de daarbij behorende basisonderdelen.



Regisseren

Binnen faciliterend grondbeleid kan de gemeente Wijdemeren verschillende houdingen aannemen. Naast een meer passieve houding kan de gemeente ook een meer actieve rol aannemen, ze is dan meer regisserend. Indien de gemeente meer regisseert dan gaat het om het verleiden en uitnodigen van marktpartijen om een ontwikkeling realiseren waarbij gestuurd wordt op samenwerking.

Een actievere rol lijkt ook voor de hand te liggen naarmate de kans op een positief financieel resultaat op de grondexploitatie van de locatie of het project kleiner is.

Regisseren

- Regisseren is een vorm van faciliterend grondbeleid met de daarbij behorende voor- en nadelen.
- Regisseren is het verleiden en uitnodigen van marktpartijen en het sturen op samenwerking.

Samenwerken

Regisseren is het sturen op samenwerking binnen gebiedsontwikkelingen. Een van de bekendste vormen is de zogenaamde PubliekPrivate Samenwerking (PPS). Hoewel er nog een aantal grootschalige gebiedsontwikkelingen in Nederland zijn, zijn gebiedsontwikkelingen nu veelal kleinschaliger, binnenstedelijk, en bestaan voor een deel uit herstructurering of transformatie en komen PPS-constructies niet vaak meer voor.

Een passende samenwerkingsvorm, met een goede verdeling van taken, risico's, verantwoordelijkheden en bevoegdheden kan, door de wisselwerking van publiek en privaat, bijdragen aan een kwalitatief beter resultaat (ook op de lange termijn), een beter risicomanagement en hiermee lagere kosten en een efficiëntere uitvoering. Risico versus regie iedere ontwikkeling vraagt om maatwerk waarbij de verdeling van regie en risico centraal staan. Mogelijkheden voor samenwerking zijn:

- Het concessie model: De kenmerken zijn:
 - o De marktpartijen voeren volledig de grondexploitatie;
 - o De gemeente verleent een concessie aan een private partij ('concessionaris') die de grond bouwrijp maakt, het vastgoed realiseert en het openbaar gebied na afronding overdraagt aan de gemeente.
 - o De regie voor zowel vastgoed- als grondexploitatie ligt in één hand, namelijk die van de concessionaris.
 - o De gemeente draagt uitvoering en regie volledig over aan de concessionaris maar behoudt de toetsende publiekrechtelijke rol.

- Het joint venture model: De kenmerken zijn:
 - o De grondexploitatie wordt gedeeld met private partijen.
 - o In het joint-venture model wordt samengewerkt op basis van een projectorganisatie of een gemeenschappelijke grondexploitatie maatschappij (GEM).
- Het bouwclaim model: De kenmerken zijn:
 - o De grondexploitatie wordt volledig door de gemeente gevoerd.
 - o In het bouwclaimmodel koopt de gemeente grond van een private partij. De koopovereenkomst die dan gesloten wordt (bouwclaimovereenkomst) bepaalt dat de gemeente bouwrijp maakt en de grond uitgeeft aan deze private partijen die de bouwrijpe grond kopen tegen een van tevoren bepaalde prijs en deze mogen bebouwen.

De afgelopen jaren zijn diverse nieuwe samenwerkingsvormen ontstaan, zoals de “Joint Venture light” of “Bouwclaim nieuwe stijl”, “Concessie nieuwe stijl” of “Coalitie”. Dit zijn varianten op bovengenoemde modellen. Kenmerkend voor deze nieuwe vormen is dat de samenwerking eerder in de planvorming plaatsvindt en de samenwerking per ontwikkelfase kan plaatsvinden en niet meer perse voor het gehele traject. Deze vormen kunnen ook worden gehanteerd als keuzemogelijkheid. In de praktijk zullen de modellen aangepast worden aan de situatie waarbij ook zaken meespelen als grondposities, (locale) deskundigheid en kennis en financiële middelen. De modellen kunnen overlappen.

Bijlage 3: Grondprijsmethoden

Algemeen

Het uitgangspunt bij de bepaling van de grondprijzen is dat deze marktconform dienen te zijn. Hierbij geldt in het algemeen nog dat:

- De grondprijzen worden gebaseerd op de te realiseren functie.
- De gronden zijn geschikt voor de beoogde bestemming.
- De gronden zijn bouwrijp.
- Per functie een keuze wordt gemaakt voor de meest geschikte methode voor het bepalen van de grondprijs. Maatwerk zal nodig zijn voor functie die niet vaak worden verkocht dan wel uitgegeven.

Berekeningsmethoden

Bij het bepalen van de grondprijs kan de gemeente gebruik maken van een aantal rekenmethodieken. Deze zullen onderstaand kort worden besproken.

De comparatieve methode

Bij het hanteren van de comparatieve methode wordt gebruik gemaakt van de marktcijfers van vergelijkbare stukken grond. Belangrijke referenties zijn daarbij gerealiseerde marktcijfers. Deze methode zal veelal als aanvulling op de andere methode of als toets worden gebruikt.

Naast de grondprijsbepaling zelf kan de comparatieve methodiek tevens worden gehanteerd om parameters, welke benodigd zijn bij de berekening van de grondprijs, vast te stellen. Gedacht kan worden aan referentieprojecten om de verkoopprijs, huurprijs, het aanvangsrendement, bouwkosten of andere parameters vast te stellen.

Kostprijsmethode

Een andere methode is de kostprijsmethode. Deze methode gaat ervan uit dat alle kosten die gemaakt moeten worden om de gronden als bouwrijpe grond te verkopen bij elkaar opgesteld worden. Hierbij wordt rekening gehouden met de te realiseren functies. De kostprijs varieert daardoor per bestemming en locatie. De kostprijs kan fungeren als minimum grondprijs wanneer bijvoorbeeld de residuele methode gehanteerd wordt, of voor maatschappelijke functies.

Vaste grondprijzen per type woning

Een grondprijs kan ook een vaste waarde zijn. Afhankelijk van de functie gaat het dan om een gemiddelde minimale kostprijs of op basis van een werkelijke kostprijs. Deze methode wordt vaak gebruikt voor de sociale woningbouw (huursegment).

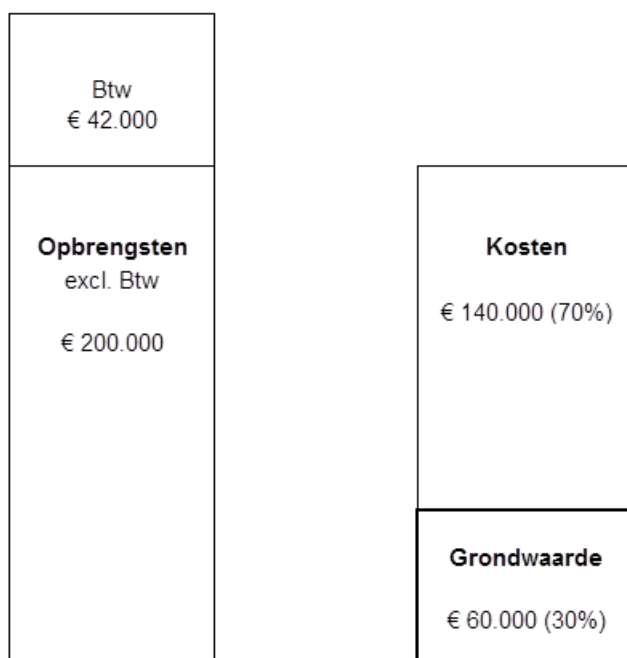
Grondquote

Bij de grondquotemethode wordt de grondprijs vastgesteld door een bepaald percentage (bijvoorbeeld 30%) van de verkoopprijs van het vastgoed (excl. btw) als uitgangspunt voor de grondwaarde te nemen. Deze quote wordt vaak bepaald aan de hand van een vergelijking met referentieprojecten. Bij deze methode dient wel een btw-correctie plaats te vinden.

De gehanteerde grondquote kan per woningtype of prijscategorie verschillen. Deze transparante methodiek is gemakkelijk toepasbaar. Het houdt echter weinig rekening met de kavelgrootte. De methode is daarnaast gevoelig voor schommelingen van de huizenprijzen.

In schema ziet deze methode er als volgt uit.

V.O.N.-prijs woning (€ 242.000)

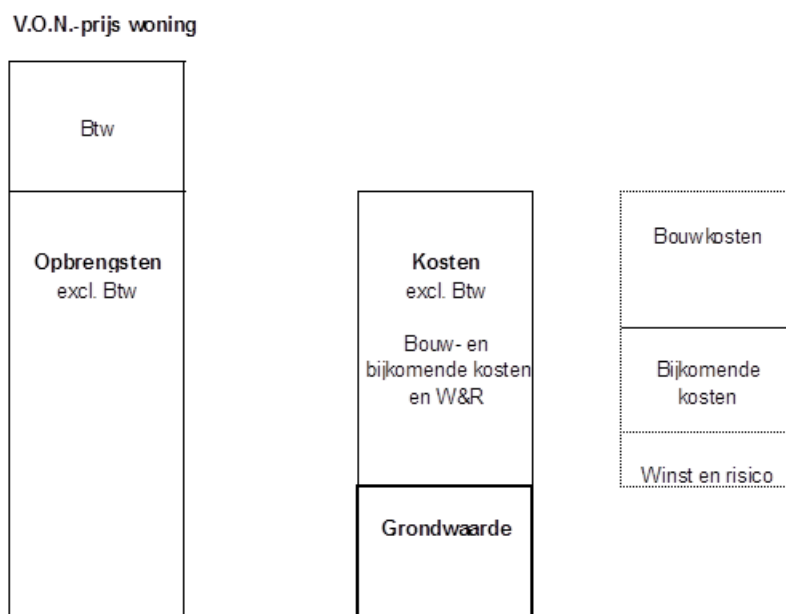


Residuele grondwaarde

De grondwaarde kan ook residueel worden bepaald. Bij deze methode wordt de grondwaarde bepaald door te kijken naar de opbrengstpotentie. De residuele grondwaarde wordt berekend door de investeringskosten (bouw- en ontwikkelingskosten) in mindering te brengen op de commerciële waarde (verkoopwaarde; vrij op naam-prijs) van het gerealiseerde vastgoed. Voor de residuele benadering is inzicht in bouwkosten(ontwikkeling) en kennis daarover van belang, de bijkomende kosten en wat daaronder wordt verstaan en

de winst- en risicopercentages die gehanteerd mogen worden. De residuele grondwaarde zal comparatief moeten worden getoetst.

Schematisch ziet deze methode er als volgt uit.



Waarde onroerende zaak

De waarde van de onroerende zaak wordt bepaald door de V.O.N.-prijs of de beleggingswaarde van een onroerende zaak. In de berekeningen wordt de waarde exclusief btw meegenomen.

Voor de waarde van de onroerende zaken kan gebruikt worden gemaakt van informatie zoals:

- Het raadplegen van lokale makelaars.
- Het raadplegen van eerder gehanteerde prijzen van andere ontwikkelingen (nieuwbouwlocaties) in Wijdmeren.
- Regionaal onderzoek naar prijzen.
- Websites zoals Funda, Nikki etc.

Bouwkosten

De bruto bouwkosten hebben betrekking op alle kosten die betrekking hebben op het realiseren van het nieuw te bouwen vastgoed. De bouwkosten hangen af van vele factoren, zoals het kwaliteitsniveau, vormfactoren etc. De bouwkosten worden weergegeven per m² bruto vloer oppervlak, welke worden berekend aan de hand van de NEN norm 2580.

Bijkomende kosten

Bij de bijkomende kosten dient gedacht te worden aan onder meer voorbereiding en toezicht, zoals het honorarium van architecten en overige adviseurs, heffingen en leges, verzekeringen, aanloopkosten, financieringskosten, afkoopprijsstijging, risicoverrekeningen, onvoorziene uitgaven, onderhoudskosten verworven terrein, veiligheidscoördinator en coördinatie van de verschillende disciplines. Deze kosten worden als percentage genomen over de bouwkosten. De gemiddelde bandbreedte is 25% tot 35%. Hierin kan ook het percentage voor winst en risico zijn opgenomen.

Winst en risico

Onderdeel van de kosten zijn ook de kosten voor winst en risico die een ontwikkelaar maakt dan wel wil hebben. Het gaat om zaken als een afzetrisico bij de uitvoering (leegstand), risico dat een aanbesteding tegenvalt en winst op de realisatie. Als bandbreedte voor het winst- en risicopercentage wordt een range van tussen de 5% en 8% over de bouwkosten aangehouden.

Uitgangspunten bij de bepaling van bouw- en bijkomende kosten

Bij de berekeningen worden de volgende uitgangspunten gehanteerd:

- Het Bouwbesluit.
- NEN 2580; Oppervlakten en inhouden van gebouwen - Termen, definities en bepalingsmethoden voor de vloeroppervlakten en inhouden van gebouwen of delen daarvan.
- NEN 2631; Investeringskosten van gebouwen - Begripsomschrijvingen en indeling van alle kosten die noodzakelijk zijn voor de realisering van het gebouw opgesomd, de investeringskosten.
- NEN 2634; Termen, definities en regels (systematiek) voor het overdragen van gegevens over kosten- en kwaliteitsaspecten voor bouwprojecten, clustering van kostengegevens.

Bijlage 4: Verklarende woordenlijst

Anterieure overeenkomst:	Privaatrechtelijke overeenkomst met eigenaar van de grond waarop een nieuwe bouwplanmogelijkheid ontstaat, gesloten voordat deze mogelijkheid ontstaat.
bijdrage aan ruimtelijke ontwikkelingen	financiële vergoeding aan de gemeente voor in een vastgestelde structuurvisie vastgestelde ruimtelijke ontwikkelingen, als bedoeld in artikel 6.24, lid 1, sub a van de Wet ruimtelijke ordening.
binnenplanse verevening	de op grond van een exploitatieplan toe te passen omslagmethode van kostenverhaal, waarbij rekening wordt gehouden met tussen bouwpercelen bestaande verschillen in uitgifteprijs en inbrengwaarden.
bovenwijkse voorziening	voorziening, die van nut is voor het exploitatiegebied en voor één of meer andere gebieden.
bovenplanse verevening	het, naast de kosten, bijdragen vanuit winstgevende exploitatiegebieden ter (gedeeltelijke) dekking van een tekort in de grondexploitatie in een ander exploitatiegebied.
Bouwplan	Een bij bestemmingsplan mogelijk gemaakt, of mogelijk te maken bouwinitiatief. Wordt in art. 6.2.1. van het Bro gedefinieerd.
Exploitatiebijdrage	de door een particuliere eigenaar op grond van een anterieure of posterieure, dan wel via de bouwvergunning aan de gemeente verschuldigde vergoeding in de kosten van de grondexploitatie.
Exploitatieopzet	Begroting behorend bij een exploitatieplan. Lijkt op een grondexploitatie.
Exploitatieovereenkomst	Anterieure of posterieure overeenkomst.
Exploitatieplan	Plan dat bindend is voor de eigenaar van gronden waarop een bouwplanmogelijkheid ontstaat, dat gelijktijdig met het bestemmingsplan (of andere planologische maatregel) wordt vastgesteld.

Grondexploitatie	Begroting waarin (vaak gemeentelijke) grondkosten en grondopbrengsten worden gepresenteerd.
Locatie-eisen	de in een exploitatieplan op te nemen eisen voor de werken en werkzaamheden voor het bouwrijp maken, de aanleg van nutsvoorzieningen en het inrichten van de openbare ruimte, alsmede de in een exploitatieplan op te nemen regels omtrent de uitvoering daarvan.
Particulier opdrachtgeverschap	situatie dat de burger of een groep van burgers – in dat laatste geval georganiseerd als rechtspersoon zonder winstoogmerk – volledige juridische zeggenschap heeft over en erantwoordelijkheid draagt voor het gebruik van de grond, het ontwerp en de bouw van de eigen woning.
Posterieuze overeenkomst	Privaatrechtelijke overeenkomst met eigenaar van de grond waarop een nieuwe bouwplanmogelijkheid ontstaat, gesloten nadat deze mogelijkheid is ontstaan.