gemeente Westervoort

Nota Grondbeleid

Wetstechnische informatie

Gegevens van de regeling

Overheidsorganisatie:	Gemeente Westervoort
Officiële naam regeling:	Nota Grondbeleid
Citeertitel:	Nota Grondbeleid jan. 2009
Besloten door:	Gemeenteraad
Deze versie is geldig tot (als de vervaldatum is vastgesteld):	
Onderwerp:	Financiën en economie

Opmerkingen m.b.t. de regeling

Geen.

Wettelijke grondslag(en)

WRO

Regelgeving die op deze regeling is gebaseerd (gedelegeerde regelgeving)

Geen.

Datum inwerking-treding	Datum terug-werkende kracht	Betreft	Datum onder-tekening	Datum en bron bekendmaking	Kenmerk voorstel
07-05-2009		nieuw beleid	16-03-2009	6 mei 2009 Westervoort Post	9

Nota Grondbeleid gemeente Westervoort

Inhoudsopgave.

	Blz.
1. Inleiding.	2
2. Toelichting op enkele kernbegrippen	4
3. Grondbeleid	5
4. Kostenverhaal	9
5. Beleidskader financieel management	10
6. Structuurvisie in relatie tot grondbeleid	14
7. Conclusie	14
8. Beleidsuitgangspunten en projectenoverzicht	15

1. Inleiding.

Per 1 juli 2008 zijn de nieuwe Wet ruimtelijke ordening (Wro) en een nieuw Besluit ruimtelijke ordening (Bro) in werking getreden. De gemeente heeft op grond hiervan publiekrechtelijke taken en mogelijkheden voor het voeren van haar ruimtelijk beleid. De processen rondom dat beleid zijn nadrukkelijk veranderd ten opzichte van de oude wetgeving (WRO). Kort samengevat:
- de provinciale goedkeuring bij ruimtelijke plannen is vervallen;
- in de plaats daarvan een regierol van de provincie in het voortraject (planoverleg en –begeleiding);
- interventiemogelijkheden van hogere overheden;
- artikel 19 WRO (drie vrijstellingmogelijkheden) is vervallen; 'in de plaats daarvan' het project-besluit als 1e fase van het bestemmingsplanprocedure;
- de rol van de structuurvisie is versterkt (= een verplichte planvorm geworden).

Daarnaast is de Grondexploitatiewet (Grexwet) als een aparte afdeling 6.4 Grondexploitatie in de Wro opgenomen. In afdeling 6.2 van het Bro is dat nader uitgewerkt.
Deze notitie behandelt alleen het aspect 'grondexploitatie'.

In het verleden was het veelal zo dat gemeenten (landbouw)grond kochten en die bouwrijp maakten. Daarna vond uitgifte in kavels plaats. De laatste decennia is de positie van de gemeente gewijzigd. Marktpartijen verschaffen zich steeds vaker een (strategische) grondpositie en zij confronteren de gemeenten met (hun) ruimtelijke wensen.
Er treedt een duidelijke (gedwongen) verschuiving op voor de gemeente van een actief naar een meer faciliterend grondbeleid. Hierdoor wordt het voor gemeenten moeilijker om de gewenste publieke doelen te realiseren. Kostenverhaal via het opleggen van baatbelasting of het sluiten van exploitatieovereenkomsten (art. 42 WRO oud) bood enig soelaas. Dat leverde in de praktijk onvoldoende middelen op om de gewenste publieke voorzieningen te realiseren. De baatbelasting werd sowieso al weinig als middel toegepast.
Veelal werden daarom realisatieovereenkomsten gesloten vanwege de ruime(re) privaatrechtelijke vrijheden om (financiële) afspraken te maken in de plaats van de veelal als 'keurslijf' ervaren exploitatieverordening en -overeenkomst. Jurisprudentie heeft meer dan eens bevestigd dat:
- de exploitatieverordening strikt gehanteerd moet worden en
- contracten, die daarvan afwijken, in beginsel een vordering wegens onverschuldigde betaling rechtvaardigen.

Kostenverhaal van planschade (later verwerkt in een Noodwet planschade) vormde min of meer een aanzet tot het bevestigen van de tot nu toe gehanteerde praktijk. En nog steeds was het verhaal van kosten facultatief.

Doelstelling van de Wro is een duidelijke, transparante en werkbare regeling voor het nu verplichte kostenverhaal, de invoering van een verevening en het kunnen stellen van locatie-eisen bij particuliere projectontwikkeling. Bij particuliere ontwikkeling dienen gemeenten vooraf duidelijkheid te verschaffen over de kosten die zij in rekening gaan brengen bij partijen die zelf willen gaan ontwikkelen.

De Wro gaat uit van het gemengde stelsel voor kostenverhaal bij grondexploitatie: zowel een privaatrechtelijk als een publiekrechtelijk spoor. Privaatrechtelijk verhaal van kosten (realisatieovereenkomst, samenwerkingsovereenkomst) staat nog steeds voorop. De mogelijkheid daarvan is in de wet opgenomen. Publiekrechtelijk verhaal vindt plaats op basis van het exploitatieplan. Daarmee worden de regierol en positie van de gemeente versterkt, ook als de gemeente geen eigen grondpositie heeft. Daarbij kunnen kwalitatieve eisen zoals percentages te realiseren sociale woningen en particulier opdrachtgeverschap, locatie-eisen, regels voor woningbouwcategorieën, fasering, worden opgelegd naast het verhaal van gemeentelijke kosten.
Het exploitatieplan is de stok achter de deur of het vangnet: slaagt privaatrechtelijk verhaal niet dan is publiekrechtelijk verhaal op grond daarvan verplicht onder twee voorwaarden:
a. sprake is van een benoemd ruimtelijk besluit;
b. sprake is van nieuwbouw of belangrijke/omvangrijke benoemde functiewijzigingen.
Beide zijn te vinden in het Bro.

In de Wro wordt nadrukkelijk de ontwikkeling zelf voorop gezet, ook als anderen dan de gemeente de ontwikkeling realiseren. Met de Wro zullen gemeenten - naar verwachting vaker nog dan voorheen - een faciliterend grondbeleid gaan voeren, nu de gewenste gemeentelijke regievoering in de Wro verankerd ligt.

Deze Nota grondbeleid is sterk beschrijvend van aard. Zij bevat geen echte strategische beleidsdoelen. Die gekozen insteek heeft te maken de (grond)positie van de gemeente:
- een grotendeels verstedelijkt gebied;
- een gering buitengebied met beperkte ontwikkelingsmogelijkheden of met (wettelijke) belemmeringen om die gronden in ruimtelijk opzicht anders in te vullen;
- geen tot weinig eigen grondposities;
- afspraken in KAN-verband (overeenkomst concessiegebied woningbouw) die grotendeels ook dat verstedelijkt gebied omvatten;
- veelal inbreidingslocaties of binnen de bebouwde omgeving vrijkomende plekken, waarover in geval van nieuwe ontwikkelingen steeds aparte en vooral ook locatiespecifieke prestatieafspraken gemaakt moeten worden (ruimtelijk maatwerk);
- een gemeente die dan ook in eerste instantie stuurt op basis van een facilitaire opstelling.

Vandaar dat voor een ‘algemeen getinte’ nota grondbeleid gekozen is die hoofdzakelijk informerend van aard is. Waar nodig worden met deze nota in de hand per geval het grondbeleid en de grondpolitiek geformuleerd en worden *die* instrumenten ingezet, die passen bij de specifieke locatie, de gebiedsontwikkeling of de grondeigenaar en/of ontwikkelaar, waarmee op dat moment zaken worden gedaan.
Er is dus wel degelijk sprake van grondbeleid; niet zo zeer van grondpolitiek. Dat laatste omvat met name de strategische beleidskeuzes (bijvoorbeeld in de vorm van de actieve verwerving van strategisch gelegen objecten of gronden), om zodoende op eigen kracht of in samenwerking met andere partijen het grondbeleid te formuleren en ruimtelijke doelstellingen te verwezenlijken. Dit wil overigens niet zeggen dat nooit tot actieve grondpolitiek besloten zal worden. Met name in de periode van de uitvoering van de groeikerntaak is ingezet op grondpolitiek en een actief grondbeleid.

Het vorenstaande sluit aan op het economisch tij waarin wij nu verkeren. De kredietcrisis 2008 zal ook de plaatselijke economie niet ongemoeid laten. Deze kan het daarmee samenhangende investeringsklimaat, de werkgelegenheid, de (start of de voortgang van de) diverse (woningbouw)projecten en de waardevermindering van onroerend goed raken. Dat laatste is weer van invloed op de verkoopbaarheid (prijstechnisch en qua omloopsnelheid) van de bestaande woningvoorraad, hetgeen automatisch doorwerkt in de doorstroming in de woningbouwmarkt. Die crisis kan niet geheel worden afgewend maar er moet wel terdege rekening mee worden gehouden, onder meer voor wat betreft:
- de inkomsten voor de gemeente uit het gemeentefonds;
- het weerstandsvermogen om tegenvallers op te vangen (zie ook hoofdstuk 5., onder j.);
- het participeren in en het faciliteren van nieuwe ontwikkelingen waarbij sprake is van grootschalige investeringen met de bijbehorende risico’s; dat geldt zeker als het projecten zijn met een lange doorlooptijd en waarbij de resultaten pas geruime tijd na de voorbereidingsfase zichtbaar worden);
- het kritisch beoordelen van nieuwe ruimtelijke initiatieven (eigen of van derden), ook al lijken deze op het eerste gezicht nog zo aantrekkelijk te zijn;
- het financieel beleid van de gemeente (leningen, investeringen etc.);
- de inkomsten uit plannen en projecten zo veel als ook maar mogelijk is naar voren te halen;
- een kritische beschouwing van de ‘markt”: waarvoor bouwen ?

Dit betekent niet dat de gemeente onder de huidige economische omstandigheden een pas op de plaats moet maken, geen nieuwe initiatieven meer zou moeten ondersteunen of haar medewerking op alle fronten zou moeten opschorten. Het vraagt wel - en meer nog dan anders - om een zeer alerte blik op hetgeen als project gepresenteerd wordt of op hetgeen aan alternatieven geboden wordt, bijvoorbeeld om een stagnerend lopend project nieuw leven in te blazen.
Risiciomanagement, maximaal onderhandelen en sluitende contractuele afspraken zijn onder deze economische omstandigheden nog meer dan anders een voorwaarde.
En soms zal wellicht ook een verlies geaccepteerd moeten worden op een project. Hier moeten tijdig voorzieningen voor worden getroffen in het geval van gesignaleerde, dreigende, tekorten. Zeker als de verwerving van grond of een object in een economisch gezien gunstiger periode plaats heeft gevonden maar het laten voortbestaan van de huidige situatie uiteindelijk niet opweegt tegen een bedachte, minder rendabele, (her)ontwikkeling. Per geval vraagt dat om een keuze.

2. Toelichting op enkele kernbegrippen

Hieronder wordt ingegaan op enkele kernbegrippen, zoals exploitatieplan, anterieure en posterieure contracten.

a. Het privaatrechtelijk kostenverhaal

Wro en Bro gaan er vanuit dat partijen onderhandelen en overgaan tot het sluiten van overeenkomsten op het gebied van kostenverhaal etc. In een privaatrechtelijke (*anterieure*) overeenkomst is het mogelijk om ruime(re) afspraken te maken. Hierbij moet gedacht worden aan afspraken over financiële bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen *buiten* de locatie, zoals bijdragen aan groen- en recreatiegebieden. De bestaande praktijk van het sluiten van realisatiecontracten wordt daarmee voortgezet. Dit mag tot voor het moment dat de ruimtelijke maatregel en het exploitatieplan worden vastgesteld. Echter …… , dat zal niet altijd lukken.

b. Het publiekrechtelijk kostenverhaal

Vanaf het moment van vaststelling van een exploitatieplan (gelijktijdig met bijv. het bestemmingsplan) is het publiekrechtelijke kader maatgevend. Als daarna (*posterieur*) nog overeenkomsten worden gesloten, dan moet het exploitatieplan in acht worden genomen. Afwijkingen daarvan zijn niet toegestaan.

Als vooraf niet tot overeenstemming wordt gekomen met betrekking tot de kostenverdeling, dient de gemeente kosten te verhalen, locatie-eisen te stellen etc. via het exploitatieplan. Het exploitatieplan ligt gelijktijdig met het bestemmingsplan ter inzage en is eveneens vatbaar voor zienswijzen, en beroep (Raad van State). Is sprake van een exploitatieplan *en* een projectbesluit, dan is sprake van beroep in twee stappen: rechtbank en Raad van State.
Het exploitatieplan vormt de rechtsbasis voor het stellen van locatie-eisen en voor kostenverhaal. Het vaststellen van het exploitatieplan is verplicht gelijktijdig met het vaststellen van de ruimtelijke maatregel zoals een bestemmingsplan, tenzij het kostenverhaal ‘anderszins verzekerd’ is (via een anterieure overeenkomst).

Het exploitatieplan bevat kwalitatieve eisen en een uitwerking van de financiële elementen van het kostenverhaal en een exploitatieberekening. Hieruit volgen de aard en hoogte van de exploitatiebijdrage die een ontwikkelaar verschuldigd is.
Hetgeen de gemeente in de exploitatieopzet van een plan/project mag opnemen is limitatief opgenomen in het Bro (art. 6.2.3 – 6.2.5). Hierin zijn specifieke kostenposten en voorzieningen genoemd die daarvoor in aanmerking komen. In de wandelgangen wordt dit de ‘lijst van kostensoorten’ genoemd.

In het exploitatieplan kan de gemeente kwalitatieve eisen opnemen ten aanzien van de werkzaamheden als het bouwrijp maken, de aanleg van de nutsvoorzieningen, de inrichting van de openbare ruimte en de locaties in te richten met sociale woningbouw en particulier opdrachtgeverschap. Om voldoende flexibel te kunnen opereren, bestaat de verplichting het exploitatieplan jaarlijks te herzien totdat alle werken zijn gerealiseerd.
Daarna is nog een eindafrekening verplicht. Verschillen van meer dan 5 % die lager uitvallen dan de betaalde exploitatiebijdrage moeten worden terugbetaald. Zijn de kosten na herberekening echter hoger dan de ontvangen bijdragen, dan blijft het verschil voor rekening van de gemeente. Ook deze besluiten zijn vatbaar voor beroep.
Het publiekrechtelijke kostenverhaal krijgt uiteindelijk gestalte via een financiële voorwaarde aan de bouwvergunning. Daartoe is er in de Woningwet een nieuwe grond voor het weigeren van een bouwvergunning opgenomen: strijdigheid met het exploitatieplan.

c. Koppeling ruimtelijk beleid en grondbeleid

De Wro vergroot de regierol van de gemeente bij faciliterend grondbeleid. Echter in een vroeg stadium zal met de verschillende gemeentelijke disciplines moeten worden overlegd over de noodzaak en de gewenste inhoud van een exploitatieplan bij voorgenomen nieuwbouw en/of bij particuliere initiatieven voor nieuwbouw. De vraag over nut en noodzaak leidt er toe dat al in een vrij vroeg stadium financiële doorrekeningen van een ontwikkelingsgebied moeten worden gemaakt op basis van globale exploitatieopzetten.

Cruciaal is de raadsvergadering waarin het bestemmingsplan of een projectbesluit (en voor zover van toepassing het exploitatieplan) worden vastgesteld.

Tot aan dat moment kunnen (niet openbare) onderhandelingen plaatsvinden tussen de gemeente en marktpartijen. Op basis daarvan kunnen zij een (anterieure) overeenkomst sluiten over het kostenverhaal. Komen partijen daar niet uit dan geldt het verplicht vast te stellen exploitatieplan als leidraad omdat het kostenverhaal dan niet 'anderszins verzekerd' is. Op basis daarvan kunnen nog wel 'posterieure' overeenkomsten worden aangegaan. Sluitstuk is de financiële voorwaarde aan de bouwvergunning als partijen er niet uitkomen.

d. Exploitatieplan

Het publiekrechtelijk kostenverhaal start met het opstellen van een gemeentelijk exploitatieplan. Dat bevat in ieder geval een exploitatieopzet, waarbij moet worden uitgegaan van objectief vastgestelde marktprijzen. In de exploitatieopzet wordt geen onderscheid gemaakt tussen de verschillende participerende partijen. Het plan dient regels te bevatten voor het omslaan van de kosten over de verschillende grondeigenaren. Deze toedeling van kosten vindt plaats aan de hand van de op de verschillende gronden toe te rekenen opbrengsten. Aan de gronden met de hoogste opbrengsten zullen ook de hoogste kosten worden toebedeeld.
Daarnaast kan het exploitatieplan gemeentelijke locatie-eisen bevatten met betrekking tot de inrichting van de openbare ruimte, de nutsvoorzieningen en het bouwrijp maken.
Verder kunnen in het exploitatieplan bepalingen worden opgenomen over de fasering van de uitvoering en de koppeling van bepaalde onderdelen. Zo kan bepaald worden in welk jaar een bepaald bouwplan gebouwd mag worden, of dat een bouwplan bijvoorbeeld niet mag aanvangen voordat het bijbehorende geluidsscherm is aanbesteed of een weg aangelegd is.
Verder omvat het plan kaartmateriaal (ruimtegebruikskaarten, al dan niet gefaseerd of verdeeld naar woningbouwcategorie).
De voor het exploitatieplan te doorlopen procedure is beschreven in de Wro. Aangezien het een aparte planfiguur is dienen (gelijktijdig) twee procedures te worden doorlopen:
- bestemmingsplan/projectbesluit
- exploitatieplan,

beide volgens Afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Het exploitatieplan voor een locatie moet gelijktijdig met het bestemmingsplan/projectbesluit worden vastgesteld. Na de vaststelling van een ruimtelijke maatregel mag geen exploitatieplan meer worden vastgesteld. Dat vraagt om een adequate planning van beide figuren. En als er geen exploitatieplan nodig is dan moet het beslissend orgaan (raad; krachtens delegatie b en w) daar uitdrukkelijk toe besluiten.

3. Grondbeleid.

a. Algemeen.

Grondbeleid in de brede zin van het woord kan worden gedefinieerd als:

> Het beleid dat zich richt op een efficiënt en rechtvaardig verloop van activiteiten op de grondmarkt, met het oog op het realiseren van publieke doelstellingen als bevordering van het maatschappelijk gewenst ruimtegebruik, het bevorderen van een rechtvaardige verdeling van kosten en opbrengsten bij locatieontwikkeling en het verhogen van de kwaliteit van het ruimtegebruik.

Meer concreet kunnen de hoofddoelstellingen daarvan als volgt worden omschreven:

1. Het benoemen van de (mogelijke) gemeentelijk 'strategie' bij locatieontwikkeling;
2. Transparantie in het gemeentelijk handelen bij locatieontwikkelingen, zowel naar de interne organisatie als naar externen;
3. Het binnen gestelde doelen van ruimtelijke ordening (met inzet van juridische en financiële instrumenten) realiseren van het door de gemeente geformuleerde ruimtelijke beleid;
4. Vastleggen van de strategische visie van het huidige en het toekomstige grondbeleid van de gemeente;
5. Het genereren van financiële middelen via gronduitgifte en kostenverhaal van planresultaten ter dekking van de gemeentelijke investeringen in de openbare ruimte.

Een in beginsel facilitair grondbeleid past bij een gemeente als Westervoort. Een gemeente met een kleine organisatie met slechts enkele beleidsmedewerkers (geen planeconoom), die zich bezighouden met planvoorbereiding en -ontwikkeling. Expertise wordt vaak ingehuurd.
Een gemeente die nagenoeg geen eigen grondposities meer heeft en zich geconfronteerd ziet met grote, middelgrote en kleine ontwikkelaars.

Met de Wro gaat de bestaande praktijk van toelatingsplanologie (bestemmen van wat mag en niet wat moet) plaatsmaken voor een grotere mate aan ontwikkelingsplanologie. Met de Wro zal de gemeente meer betrokken worden bij de vraag wat, wanneer, waar en onder welke voorwaarden moet er worden gerealiseerd ?
Naar verwachting zal de Wro niet zo zeer invloed hebben op de gemeentelijke afweging: *faciliterend of actief*. Wel kan het gevolgen hebben voor het al of niet zelf verwerven van gronden op bijv. inbreidingslocaties, locaties waar bebouwing vrij komt.
Per situatie moet worden bezien of een actieve gemeentelijke opstelling gewenst is. Een eigenaar zou bijvoorbeeld de grond ook aan de gemeente aan kunnen bieden als deze zelf geen mogelijkheden ziet tot of ambities heeft voor zelfrealisatie. In zo'n geval kan de gemeente alsnog actief worden. En slaagt dat uiteindelijk niet dan is het exploitatieplan 'de stok achter de deur' voor het publiekrechtelijk kostenverhaal.

b. Regionaal beleid – samenwerkingsverband Stadsregio

De gemeenten in de Stadsregio Arnhem - Nijmegen (SAN) werken samen aan regionaal beleid. Kerntaken van de SAN zijn mobiliteit (verkeer en vervoer), ruimte en werken (economische ontwikkeling) en wonen. Doel van de samenwerking is het behouden en versterken van de kwaliteiten van het gebied van de SAN om daarmee bewoners en bedrijven te binden aan de regio. De SAN werkt namens en voor 20 gemeenten. De regio telt bijna 700.000 inwoners op een oppervlakte van ruim 1.000 vierkante kilometer.

De SAN heeft zichzelf als doel gesteld om tot een adequate aanpak te komen van de grootstedelijke problematiek en de bevordering van een evenwichtige ontwikkeling van de regio. Het veiligstellen en versterken van de grote diversiteit aan landschappelijke waarden en een hoogwaardige leefomgeving binnen de regio maken daar onderdeel van uit. Om deze hoofddoelstelling te kunnen realiseren, is regionale regie vereist. Dit gezien de verstedelijkings- en mobiliteitsdruk en ter sturing van ruimtelijk - economische ontwikkelingen. Dit houdt in dat de SAN beslissingen neemt om in de regio gewenste maatschappelijke en economische processen te stimuleren tegen zo laag mogelijke kosten.
Deze hoofddoelstelling is uitgewerkt in een aantal onderling samenhangende doelen die een bijdrage leveren aan het oplossen van de grootstedelijke problematiek. De belangrijkste doelen zijn:
- Concentratie van verstedelijking;
- Impuls voor het vergroten van het gebruik van het openbaar vervoer en de fiets;
- Versterking van landschap en natuurwaarden;
- Stimulering van de werkgelegenheid; benutting van ICT-mogelijkheden;
- Zorg voor een adequaat voorzieningenniveau;
- Verbetering van de leefomgeving en een op de vraag afgestemd woningaanbod;
- Beperking van de toename van de milieudruk.

In de op 10 mei 2004 door de gemeenteraad vastgestelde overeenkomst Concessie woningenbouw 2004 - 2009, als uitwerking van de Woonvisie KAN, is opgenomen dat gemeenten zich dienen in te spannen om de bouwprogramma's en de kwaliteit van de woningvoorraad beter te laten aansluiten op de vraag van de woonconsument. Hiervoor dient ondermeer het aanbod aan woon - zorg mogelijkheden te worden vergroot en dienen alternatieve vormen voor particulier opdrachtgeverschap te worden bevorderd.
Voor het grondbeleid betekent deze regionale doelstelling dat de inzet van het grondbeleid-instrumentarium ook gericht zal moeten zijn op de realisatie van de binnen de SAN gestelde doelstellingen.

c. Actief en faciliterend grondbeleid

Een locatie kan op verschillende manieren tot ontwikkeling worden gebracht. De gemeente kan hier leidend in zijn (actief grondbeleid), de ontwikkeling (geheel) overlaten aan particuliere partijen (faciliterend of passief grondbeleid) of zij kan ontwikkelen samen met een marktpartij, waarbij een verdeling van het ontwikkelingsrisico/de ontwikkelingsopbrengst wordt overeengekomen (PPS ofwel publiek - private samenwerking).

1. Actief grondbeleid.
De gemeente speelt bij een actief grondbeleid een dominante, actieve, rol. Zij verwerft grond, maakt bouwrijp en geeft gronden uit. Bij een actief grondbeleid verschaft de gemeente zichzelf maximale sturing in zowel de productie als de exploitatie van locatie- en gebiedsontwikkelingen.

De gemeentelijke kosten kunnen via gronduitgifteprijzen optimaal worden verhaald op diegenen die bij de ontwikkeling gebaat zijn. Zij heeft regie, stelt de voorwaarden etc.
Zo'n beleid vereist voldoende financiële armslag van de gemeente (met name rentelasten als gevolg van aankopen en investeringen voor sloop, sanering, bouw- en woonrijp maken en het afdekken van financiële risico's). Daarnaast vereist het doorgaans grote inspanningen van het ambtelijk apparaat met een actieve houding in de regierol.
Uitgangspunt is minnelijke verwerving op basis een koopovereenkomst en dat tegen marktconforme grondprijzen. De Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg) en de Onteigeningswet bevatten bij uitstek de handvatten om tot redelijke - niet speculatieve - prijsafspraken met grondeigenaren te komen.
Beide wetten worden hierna kort toegelicht:

Vestiging van een voorkeursrecht (Wvg)

Deze wet verschaft de gemeente de mogelijkheid om als onderdeel van een grondstrategie bij voorrang de betreffende grond te (kunnen) verwerven. Het wordt wel een "passieve vorm van verwerving" genoemd. De positie van de gemeente wordt bij de realisatie van ruimtelijke plannen, door gebruik te maken van het voorkeursrecht, versterkt. Het voorkeursrecht is tevens te betitelen als een "beschermingsinstrument tijdens de planontwikkeling". Immers, ongewenste verkopen en grondspeculatie kunnen worden voorkomen.
Aan het vestigen van een voorkeursrecht zijn strikte eisen en termijnen gesteld. Op grond van de Wvg kan een voorkeursrecht worden gevestigd. De eigenaar van een aangewezen perceel (grond en/of opstal) heeft de plicht bij voorgenomen vervreemding dit eerst aan de gemeente aan te bieden. De aanbieder is niet verplicht te verkopen aan de gemeente. Nadat de aanbieder zijn grond te koop heeft aangeboden moet de gemeente binnen acht weken beslissen over het aanbod. Wijst de gemeente het aanbod van de aanbieder af, dan is de aanbieder voor drie jaar vrij het object aan derden te verkopen. Aanvaardt de gemeente het aanbod dan zullen aansluitend onderhandelingen over de prijs kunnen starten. Onderhandelingen over de prijs die niet tot overeenstemming leiden, resulteren in de mogelijke inschakeling van de rechter die op grond van een deskundigenadvies uitspraak zal doen. Aanvaardt de gemeente deze uitspraak (de prijs) niet, dan is de aanbieder voor weer een termijn van drie jaar vrij om aan derden te verkopen.

Tegelijk met de invoering van de Wro is de procedure tot vestiging van een voorkeursrecht vereenvoudigd. Die vereenvoudiging houdt in dat voor de verlenging van een voorkeursrecht geen gemeentelijk besluit behoeft te worden genomen. De verlenging van een voorkeursrecht geschiedt dan van rechtswege op het moment dat een nieuw ruimtelijk plan wordt vastgesteld. De Wvg is tot nu toe niet ingezet in Westervoort.

Onteigening

Soms is het moeilijk om langs minnelijke weg en tegen een redelijke prijs grond te verwerven. Om vertragingen te voorkomen kunnen gemeenten het instrument van onteigening inzetten. Gemeenten zien dit instrument vaak als een "laatste middel" om de voor een ontwikkeling gewenste gronden te verkrijgen. Het instrument wordt doorgaans al vroeg in een (onderhandelings)proces ingezet. De inzet van dit instrument betekent overigens niet dat er geen minnelijke onderhandelingen gevoerd kunnen worden over de aankoop van gronden. Onteigening grijpt diep in het eigendomsrecht in. Dat vraagt onder meer om:
- een goede voorlichting
- omzichtig handelen in verband met de emotionele lading
- helder communiceren

De (administratieve) onteigeningsprocedure start met het vaststellen van een onteigeningsplan gelijktijdig met een bestemmingsplan. Vervolgens wordt er een onteigeningsbesluit genomen op basis waarvan uiteindelijk een onteigeningstitel kan worden verkregen.

Een onteigeningsplan dient primair als drukmiddel in onderhandelingen over minnelijke aankoop van grond en secundair, wanneer de eigenaar weigerachtig blijft, als middel om daadwerkelijk gronden te verkopen. In wezen is er sprake van een "tweesporenbeleid". Het opstarten van een onteigeningsprocedure behoeft niet te betekenen dat de gemeente in alle gevallen uiteindelijk de grond kan verwerven. Een grondeigenaar kan, indien hij met succes een beroep doet op zelfrealisatie, de onteigening en daarmee de beoogde eigendomsoverdracht tegenhouden. Degene die een beroep op zelfrealisatie doet, moet dan wel bereid *en* ook in staat zijn om de door de gemeente gewenste locatieontwikkeling naar genoegen van de gemeente, uit te voeren.

Voordelen van actief grondbeleid:
- maximale sturing op doelstellingen en planontwikkeling is mogelijk;
- goede markt- en onderhandelingspositie;
- mogelijkheid om ongewenste (ruimtelijke) ontwikkelingen tegen te gaan c.q. tijdig te kanaliseren;
- optimalisatie kostenverhaal via gronduitgifte/overeenkomsten tot kostenverhaal.

Nadelen van actief grondbeleid:
- financiële ruimte nodig;
- risico's in pré-ontwikkelingsfase (mogelijk lange periode tussen verwerving – realisatie);
- veel kennis, kunde en capaciteit van de organisatie vereist.

2. Faciliterend grondbeleid

Bij een faciliterend grondbeleid neemt de gemeente een afwachtende/passieve houding in. Zij moet met de bouwende/ontwikkelende partij afspraken maken over het kostenverhaal om de eigen kosten bij deze in rekening te kunnen brengen. Dat kon via het sluiten van een exploitatieovereenkomst, gebaseerd op de Wet op de Ruimtelijke Ordening (oud) of via een realisatieovereenkomst. Het instrument van baatbelasting op grond van de Gemeentewet werd niet tot nauwelijks ingezet. De Wro gaat uit van privaatrechtelijk of publiekrechtelijk verplicht verhaal. Baatbelasting als middel boet daarmee verder aan betekenis in.

Bij faciliterend grondbeleid is de grond meestal (grotendeels) in handen van private partijen. Kostenverhaal en regievoering op het bouwprogramma waren hier - zoals hiervoor genoemd - door het ontbreken van een grondpositie niet goed mogelijk.
Met de Wro is een duidelijke, transparante en werkbare regeling gekomen voor kostenverhaal, verevening en enkele locatie-eisen bij particuliere projectontwikkeling. Hierbij moet vooraf meer duidelijkheid bestaan over de kosten die de gemeente in rekening kan brengen bij partijen die zelfstandig willen ontwikkelen. Met het nieuwe instrument wordt de regierol van de gemeente, ook zonder (strategisch) eigen grondbezit, versterkt.

Voordelen van faciliterend grondbeleid:
- beperkt(er) risico voor de gemeente;
- beperkte inzet van capaciteit;
- veelal een toetsende rol.

Nadelen van faciliterend grondbeleid
- minder mogelijkheden tot sturing/regie dan bij een actief grondbeleid door afhankelijke positie.
- veel is afhankelijk van onderhandelingen
- geen planrisico = geen planwinst

Het bovenstaande kan door middel van twee actuele voorbeelden verduidelijkt worden.

Voorbeeld 1. Passieve grondhouding. Plan Beekenoord

- grond plangebied voor 90 % in handen ontwikkelende partij
- gemeentelijke grondpositie strategisch ingezet v.w.b. de ontsluitingszijde van het plangebied
- hiervoor een grondprijs bedongen als zou de gemeente de ontwikkelende partij zijn
- gedeeltelijk kostenverhaal aanleg rotonde buiten plangebied (50 % ten laste van plangebied)
- uitsluitend planbegeleiding, plan- en producttoetsing door de gemeente
- planvoorbereiding en -uitvoering (bouwrijp maken, bebouwen, woonrijp maken) voor rekening/risico ontwikkelaar (maatschappelijk risico)
- idem bij tussentijdse tegenvallers (sanering bodemverontreiniging)
- verhaal van gemeentelijke (apparaats)kosten
- gedeeltelijke invloed op woningbouwprogramma (KAN-afspraken)
- geen invloed op uitgifteprogramma en/of grondprijzen
- geen sturing op tijd (behoudens opleveren betaalbare deel volgens KAN-afspraken)
- realisatieovereenkomst (incl. grondverkoop)

Voorbeeld 2. Actieve grondhouding. Plan de Schans

- gronden voor beoogde woningbouw in handen van de gemeente
- planvoorbereiding in handen van de gemeente
- interactieve planontwikkeling via PPS-constructie (keuze marktpartij)

- gemeente stelt (locatie)eisen onder meer v.w.b. (typologie, aantallen, categorieën) woonbebouwing, handhaving beeldbepalende bebouwing, bouwenveloppen, fasering, kwaliteit en inrichting van resterende ruimte (landschapspark)
- realisatieovereenkomst (incl. grondverkoop)
- maximaal planologisch en financieel resultaat o.g.v. vooraf vastgestelde kaders, die leidend zijn voor het proces om te komen tot keuze planvorming, marktpartij, gunning en realisatie
- door kunnen berekenen van financiële lasten uit het verleden (verwervingskosten, rentelasten, uitgevoerde onderzoeken en werkzaamheden, plan- en voorbereidingskosten, kosten van externen)
- optimaal kostenverhaal
- bescherming/verbeelding van het cultureel erfgoed als 'extra'
- mogelijkheden tot subsidiëring (als de eis geldt dat de aanvrager ook de overheid moet zijn)

d. Handhaving van gemeentelijke eigendommen

Tot nog toe wordt onvoldoende controle uitgeoefend op het gebruik van gronden. Zo wordt nog wel eens geconstateerd dat gronden onrechtmatig in gebruik zijn of worden genomen. Het gaat dan met name om stroken gemeentegrond grenzend aan particulier eigendom (overhoekjes). Dit is de reden geweest om in 2008 een onderzoek te starten naar het gebruik van overhoekjes. Wanneer tegen dit wederrechtelijk gebruik, dat op enig moment geconstateerd wordt, niet wordt opgetreden, kan dat precedenten scheppen en mogelijk leiden tot verlies van eigendom krachtens verjaring. Op basis van een dit onderzoek naar dit ongeoorloofde gebruik - hoe vaak komt dit voor en hoeveel schade berokkent dit de gemeente - dient de handhaving/legalisering te worden gebaseerd. Afronding van het onderzoek wordt begin 2009 verwacht.

e. Uitgifte van stroken openbaar groen (overhoekjes)

Het gemeentelijk beleid tot nu toe is er op gericht om groenstroken - voor zover hierin geen kabels en leidingen voor nutsvoorzieningen aanwezig zijn - voor een vast bedrag per m2 te verkopen aan de eigenaren van de aangrenzende percelen. Achterliggende gedachte is dat hiermee de onderhouds- en beheerskosten voor de gemeente afnemen. Stroken van meer dan 50 m2 worden na taxatie door een makelaar voor een marktconforme prijs verkocht.

1. Bij voorbaat worden gronden op verzoek verkocht tenzij de gemeente een aanmerkelijk belang heeft; een bruikleen/huurovereenkomst heeft niet de voorkeur;
2. Bij verkoop worden marktconforme prijzen (> 50 m2) worden gehanteerd, waarbij o.a. wordt gekeken naar de mogelijkheden van vergunningvrij bouwen;
3. Terughoudendheid wordt betracht bij gronden als daardoor reststukken ontstaan die slecht tot moeilijker te onderhouden zijn.
4. Idem voor gronden als onderdeel van bestaande of toekomstige groenstructuur

In de loop van 2009 volgt een nieuw voorstel over de wijze waarop de gemeente in de toekomst om zal gaan met de uitgifte van openbaar groen, legalisering van in gebruik genomen grond c.q. terugvordering alsmede hoe de handhaving daarop zal plaatsvinden.

4. Kostenverhaal

Voor het kostenverhaal is in het Bro een 'kostensoortenlijst' opgenomen. Daarop staan alle kostensoorten/voorzieningen vermeld die de gemeente in de exploitatieopzet en het -plan mag opnemen en publiekrechtelijk mag verhalen. Zaken die niet op de lijst staan mogen publiekrechtelijk niet verhaald worden.
Hiermee wordt een einde gemaakt aan de jarenlang bestaande rechtsonzekerheid over kostensoorten bij contracten. In principe komen alle kosten van de grondexploitatie van een locatie voor kostenverhaal in aanmerking, ongeacht wie ze maakt. Tot grondexploitatiekosten behoren onder andere: kosten van bouw- en woonrijp maken, de kosten van de aanleg van groenvoorzieningen en waterpartijen, de kosten van milieu- en archeologische onderzoeken en van bodemsanering, de inbrengwaarden van gronden en planschade.
Ook komen zogenaamde bovenwijkse voorzieningen die van nut zijn voor het exploitatiegebied en compenserende maatregelen als gevolg van in het gebied verloren gegane natuurwaarden, groenvoorzieningen en watervoorzieningen voor kostenverhaal in aanmerking komen.
De kosten van beheer van bovenwijkse voorzieningen vallen buiten de grondexploitatie, ook als ze gekapitaliseerd worden. Een voorbeeld is: het beheer en onderhoud van een nieuw aangelegd bosperceel; deze kosten mogen niet worden verhaald op initiatiefnemers.

De uiteindelijk op particuliere ontwikkelaars te verhalen kosten, dienen te voldoen aan twee toetsingscriteria. In de eerste plaats moet voldaan worden aan de hierna genoemde drie beginselen:
- *profijtbeginsel*: De ontwikkeling moet nut ondervinden van de te treffen voorzieningen en maatregelen. Een voorbeeld is: het opheffen en/of verkleinen van hindercirkels (door maatregelen aan de bron), waardoor een groter gebied zou kunnen worden (her)ontwikkeld.

- *toerekenbaarheid*: Er moet een oorzakelijk verband bestaan tussen de kosten die worden gemaakt en de voorgenomen (her)ontwikkeling. Kosten die op een andere grondslag gefinancierd worden, via bijvoorbeeld gebruikstarieven (gas, water, elektra, commerciële parkeervoorzieningen) zijn niet toerekenbaar.

- *proportionaliteit*: Als meer locaties profijt hebben van een voorziening, worden de kosten naar rato verdeeld; naarmate een particuliere ontwikkelaar meer profijt heeft van in het publieke domein aan te leggen voorzieningen, levert deze een grotere bijdrage aan de kosten voor deze voorziening. Anderzijds kan en mag het niet zo zijn dat alle kosten van een voorziening, wanneer ook bestaande woonwijken hiervan profijt hebben, worden verhaald op de particuliere ontwikkelaars.

De bewijslast hiervoor berust bij de gemeente. Dat vraagt om beleid en onderbouwing. Belangrijk om te melden is het volgende. Bij het volgen van het privaatrechtelijk spoor (anterieure overeenkomst; voor de vaststelling van het exploitatieplan) is de gemeente niet gebonden aan:

- de ‘kostensoortenlijst’
- de bovengenoemde drie beginselen.

In de tweede plaats moet gekeken worden of de (her)ontwikkeling van de locatie voldoende opbrengsten genereert om, naast ontwikkelingskosten, de gemeentelijke kosten via kostenverhaal te kunnen betalen.
Als het exploitatieplan sluit met een positief resultaat kan tot maximaal kostenverhaal worden gekomen. De winst die een plan oplevert valt toe aan de betreffende eigenaren en mag door de gemeente niet worden afgeroomd. Sluit het exploitatieplan met een negatief resultaat dan kan en mag maximaal het totaalbedrag van de opbrengsten worden verhaald. Hierdoor is er per saldo geen ontwikkelingswinst. Eigenaren/ontwikkelaars kunnen en mogen niet geconfronteerd worden met een plan dat financieel-economisch niet uitvoerbaar is.
Als de gemeente toch wenst dat het plan wordt uitgevoerd zou er in zo’n geval gekozen kunnen worden om *of* via met ontwikkelaars/eigenaren te sluiten contracten *of* via subsidies en/of bijdragen uit de gemeentelijke algemene middelen een plan alsnog financieel sluitend te maken. Dat vraagt per geval om een afweging.

5. Beleidskader financieel management

a. Planning en control instrumentarium

Het (her)inrichten van stedelijke locaties vraagt in alle stadia van ontwikkeling een goed financieel inzicht en financieel beheer. Het bouwwerk van een goed financieel beheer staat of valt met het hebben, naleven en verantwoorden van de met elkaar afgesproken spelregels. Daarnaast is een adequate planning- en controlecyclus essentieel.

b. Exploitatieopzetten

De ontwikkeling van een grondexploitatie gaat in fasen. Er is een tweetal typen grondexploitaties te onderscheiden:

- de niet in exploitatie genomen gronden

- de in exploitatie genomen gronden

Bij de gronden die nog niet in exploitatie zijn is het vervaardigingsproces, de inhoudelijke uitvoering van het plan, nog niet gestart. Het gaat hier als het ware om potentiële ontwikkelingsgronden. Er is sprake van een in exploitatie genomen grondexploitatie wanneer een aanvang wordt genomen met de feitelijke aanbesteding van een werk óf wanneer wordt overgegaan tot het aangaan van overeenkomsten in de sfeer van verkoop of overdracht van gronden.

Voorafgaand aan de vaststelling van een grondexploitatie zal de raad een voorbereidingskrediet beschikbaar moeten stellen voor de kosten van de voorbereiding van een eventueel in ontwikkeling te nemen plan.

Dit krediet wordt bepaald op basis van een grofmazig ontwikkelingsprogramma en omvat zowel de interne als externe (onderzoeks)kosten, zoals verwoord in een zogenaamde startnotitie. Voor elk nieuw te starten ruimtelijk project wordt een startnotitie opgesteld.

Zolang een complex nog niet in exploitatie is genomen en hiervoor nog geen grondexploitatie door de raad is vastgesteld, worden de uitgaven bekostigd uit de algemene middelen via een wijziging van de begroting Algemene Dienst. Wanneer het tot daadwerkelijke ontwikkeling komt, worden de tot dan toe gemaakte voorbereidingskosten meegenomen in de grondexploitatie.

Als het gaat om particuliere ontwikkelingen en publiekrechtelijk kostenverhaal noodzakelijk is, wordt volgens de Wro een gemeentelijk exploitatieplan opgesteld op basis waarvan de ontwikkelaar dient bij te dragen in de exploitatie. Voor gronden die nog niet in exploitatie zijn wordt de inbrengwaarde van de grond vastgesteld op het moment dat voor deze gronden een ontwikkelingsplan ontstaat.

c. Herziening exploitaties

Grondexploitaties kennen vaak een langjarige looptijd. Looptijden van vijf jaar of meer zijn daarbij geen uitzondering. Hierbij kenmerken met name de grondexploitaties, waarbij de gemeente een actief grondbeleid voert, zich door voortschrijdende planinzichten en planaanpassingen. Immers bij de eerste ideevorming zijn de contouren minder scherp dan op het moment dat een bestek voor de uitvoering van een plan wordt gemaakt. Regelmatig zijn bijstellingen op eerdere besluit- of planvorming aan de orde. De grondexploitaties worden bijgehouden op Staten P (een voorbeeld hiervan is bijgevoegd als bijlage) en zullen periodiek financieel en inhoudelijk worden herzien. De Staten P geven inzicht in het financiële verloop van een plan of deelplan. Bij herzieningen wordt gerapporteerd over de inhoudelijke en financiële afwijkingen en eventuele aanpassingen op het plan ten opzichte van de voorgaande verantwoording.

In het kader van de Wro is bepaald dat wanneer voor ontwikkelingen een exploitatieplan wordt vastgesteld, dit jaarlijks moet worden herzien. Als een herziening van het exploitatieplan zich beperkt tot ondergeschikte punten, is er geen procedure noodzakelijk en dus ook geen mogelijkheid tot beroep.

Los van de vaste verantwoordingsmomenten (voorjaarsnota, eindejaarsverwachting en jaarverslag) geldt er een informatieplicht wanneer tussen deze momenten wezenlijke afwijkingen of (voorgestelde) planwijzigingen aan de orde zijn.

d. Resultaten

De gemeente volgt de op haar van toepassing zijnde verslagleggingsregels. Deze regels heeft het rijk heeft opgesteld voor de jaarrekening en begroting. Deze regels zijn vastgelegd in het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV). De gemeente is verplicht dit te hanteren. Onder meer houdt dat in dat zij het voorzichtigheids- en realisatieprincipe hanteert waar het gaat om winsten en verliezen.

1. Winstneming

Wanneer bij een plan sprake is van een verwacht positief planresultaat (de opbrengsten overstijgen de kosten) dan komt het vraagstuk van tussentijds winst nemen aan de orde. Voor het nemen van winst zijn de belangrijkste randvoorwaarden:
- er is een betrouwbare en actuele kostprijscalculatie voorhanden;
- de opbrengsten zijn voldoende zeker, dat wil zeggen dat er geen belangrijke verkopen meer behoeven plaats te vinden;
- de nog te maken kosten zijn goed in te schatten.

2. Verliezen

Wanneer sprake is van geprognosticeerde verliezen geldt dat hiervoor een voorziening moet worden gevormd op het moment dat deze voorzienbaar en ook onafwendbaar zijn. Een dergelijke voorziening is niet statisch en zal jaarlijks dan wel bij aanpassing van de planuitkomsten om herziening vragen. De voorziening moet gelijk zijn aan het negatieve resultaat van de grondexploitatie van het betreffende complex.

3. Informatievoorziening en verantwoording

Inherent aan grondexploitaties en meer specifiek aan het voeren van een actieve grondpolitiek is een adequate informatievoorziening van belang. Er is immers veel geld gemoeid met deze activiteiten en de risico's zijn vaak navenant. Bovendien zal via de informatievoorziening actieve sturing op risico's, planning en realisatie kunnen plaatsvinden.

De informatievoorziening vindt op verschillende niveaus plaats. Binnen de planning- en controlcyclus is sprake van een wisselwerking tussen de jaarrekening, het meerjarenperspectief, nieuwe plannen en de herziening van de Staten P. Voor het afleggen van verantwoording gelden de volgende uitgangspunten:
- de verantwoording vindt juist, volledig en tijdig plaats.
- bijstellingen in grondexploitaties die het gevolg van zijn van een gewijzigde planuitvoering of planopzet moeten duidelijk inzichtelijk worden gemaakt qua (financiële) effecten. Anticiperen op dergelijke wijzigingen is pas aan de orde indien deze bestuurlijk geautoriseerd zijn.

4. Transparantie

De Wet ruimtelijke ordening schrijft transparantie voor als het gaat om grondbeleid. Exploitatieplannen moeten worden vastgesteld via de in de Awb voorgeschreven uniforme openbare voorbereidingsprocedure (afdeling 3.4). Dat houdt in dat in beginsel alle onderdelen van het exploitatieplan ter inzage moeten worden gelegd. Er is wel een beperking die uit de Wet openbaarheid van bestuur voorvloeit als het gaat om de financiële belangen van de gemeente. Een vastgesteld exploitatieplan moet bekend worden gemaakt en ingeschreven worden in de openbare registers. Tegen het besluit tot vaststelling van het exploitatieplan staat beroep open. Overeenkomsten over grondexploitatie moeten bekend worden gemaakt in bijvoorbeeld een dag- of weekblad (in de vorm van een zakelijke beschrijving).

e. Wettelijk financieel kader voor uitvoering gemeentelijk grondbeleid

De wetgever stelt eisen aan de wijze waarop gemeenten financiële gegevens dienen te presenteren en te verantwoorden, neergelegd in het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV). De hierin opgenomen eisen ten aanzien van informatievoorziening en verantwoording zullen niet of nauwelijks mogen afwijken van het hierboven besproken planning- en controlinstrumentarium, dat als belangrijkste doel heeft om een project financieel *niet te laten ontsporen*.

f. Paragraaf Grondbeleid.

Artikel 16 van het BBV acht het wenselijk dat gemeenten met betrekking tot het te voeren grondbeleid in de begroting en jaarrekening een paragraaf *Grondbeleid* opnemen. Hierin dient inzicht te worden verstrekt in (tenminste) de volgende punten:

1. een visie op het grondbeleid afgezet tegen de doelstellingen van overige programma's.
2. de wijze waarop de gemeente het grondbeleid uitvoert;
3. actuele prognose van de te verwachten resultaten van de totale grondexploitatie;
4. onderbouwing van de eventueel geraamde winstneming;
5. de beleidsuitgangspunten over reserves voor grondzaken in relatie tot de risico's.

g. Verordening financieel beleid en beheer

Op 21 april 2008 is op grond van artikel 212 van de Gemeentewet een nieuwe financiële verordening vastgesteld. Voor het te voeren grondbeleid is artikel 6: *Tussentijdse rapportage* relevant.

Artikel 6 Tussentijdse rapportages

1. Het college informeert de raad door middel van:
   - twee bestuursrapportages,
     Hierin worden uiteenzettingen gegeven over het verloop van het voorgenomen beleid.
   - de voorjaarsnota en een eindejaarsverwachting over de realisatie van de begroting van de gemeente over het lopende jaar.
     In deze rapportages worden uiteenzettingen over de uitvoering en – eventueel - de bijstelling van het beleid en een overzicht met de bijgestelde raming van:
     a. de lasten en baten per programma;
     b. het overzicht van de algemene dekkingsmiddelen;
     c. het resultaat voor bestemming volgend uit de onderdelen a en b;
     d. de (beoogde) toevoegingen en onttrekkingen aan reserves;
     e. het resultaat na bestemming volgend uit de onderdelen c en d;
     f. de realisatie en raming van de uitputting van de investeringskredieten
2. In de rapportages worden afwijkingen tussen ramingen en realisatie boven € 5.000,00 toegelicht.

h. Risico en weerstandsvermogen

Bij aankoop van gronden en gebouwen zijn (voor)investeringen gemoeid. Gelet op de omvang van de investeringen en de vaak lange looptijd van veel projecten kan de gemeente risico's lopen. Hierbij kan gedacht worden aan:
- (strategische) aankopen die niet direct in andere ruimtelijke plannen kunnen worden omgezet;
- vertraging in de uitvoering en/of afstel van beoogde doelstellingen van de gemeente waardoor zij wordt geconfronteerd met hogere rentelasten en/of lagere opbrengsten;
- marktwerking, economische recessies.

Een transparant beeld van de bedrijfsprocessen en de daaraan verbonden risico's is onmiskenbaar nodig voor de bestuurlijke sturing en besluitvorming op grondexploitaties.
Om een juist inzicht te krijgen in de mogelijke risico's binnen een project is het noodzakelijk om in alle projectfasen een systematische analyse plaats te laten vinden. Op deze wijze kunnen risico's die gestelde projectdoelen kunnen bedreigen in een vroeg stadium worden onderkend. Hierdoor kunnen risico's worden geëlimineerd, verkleind of beheerst.
Het weerstandsvermogen bestaat uit de middelen die de gemeente beschikbaar heeft voor het afdekken van de grondexploitatierisico´s. Dit weerstandsvermogen bestaat in eerste aanleg uit (een gedeelte van) de algemene reserve en de hieraan, via besluitvorming, toe te voegen financiële resultaten van de lopende en toekomstige exploitaties.
Tweemaal per jaar, bij het vaststellen van de voorjaarsnota en de programmabegroting, wordt de minimale hoogte van het weerstandsvermogen vastgesteld. Dit gebeurt aan de hand van risico-inschattingen van de verschillende exploitaties en nog niet in exploitatie zijnde gronden c.q. panden. Dit berekende bedrag wordt als zodanig aangehouden om de gecalculeerde risico´s af te dekken. In de programmabegroting 2009 is dit onderdeel berekend op € 200.000,00 voor de plannen de Schans en het Forumgebouw (voormalige Rabobank).
Als het weerstandsvermogen niet toereikend is voor het afdekken van de ingeschatte risico´s, rekening houdend met een bandbreedte, worden voorstellen gedaan om dit vermogen aan te vullen.

i. Actief grondbeleid

Grondexploitaties, waarbij de gemeente zelf bouw- en woonrijp maakt (actief grondbeleid) zijn zodanig dynamisch, dat het inschatten, beoordelen en sturen op risico's moet worden opgevat als een continue proces. Mede in het kader van de verantwoording en ter bepaling van de noodzakelijke omvang van het weerstandsvermogen, zullen de risico's in het meerjarenplan jaarlijks voor de oplevering van de jaarrekening worden herzien.
Wanneer risico's niet kunnen worden voorkomen zal vermogen binnen de gemeente beschikbaar moeten zijn waaruit de mogelijke financiële consequenties afgedekt kunnen worden.

j. Speerpunten van het financiële beleid

Met betrekking tot het financiële beleid van de gemeente gelden de volgende speerpunten:

1. Het financiële beleid zal moeten aansluiten bij de ambities en opgaven zoals deze bestaan op het terrein van het grondbeleid. Dit houdt in dat de gemeente een planning- en controlcyclus inricht die voldoet aan de eisen van actieve informatievoorziening en het afleggen van een adequate en tijdige verantwoording over de verschillende projecten.

2. Er bestaat tussentijds inzicht, door een periodieke herziening van de exploitaties, in de financiële en inhoudelijke ontwikkeling van de in exploitatie genomen plannen en in de vastgestelde voorbereidingskredieten.

3. De gemeente volgt in het grondbeleid de wettelijke kaders voor verslaggeving (BBV). Jaarlijks zal, mede ter bepaling van een goed inzicht in de financiële positie, actualisatie van het meerjarenperspectief (inclusief winstneming, voorzieningen, risico's en relatie met het weerstandsvermogen) plaatsvinden op basis van een meerjarenperspectief.

4. De gemeente staat, rekening houdend met de vertrouwelijkheid van gegevens, een tijdige en zo transparant mogelijke verantwoording en informatievoorziening voor. Deze informatievoorziening moet zijn toegesneden op de behoeften van de gebruikers, zoals de raad, het college, budgethouders en andere interne betrokkenen.

5. Het weerstandsvermogen moet passend zijn ten opzichte van de risico's die worden gelopen bij de uitvoering van het grondbeleid.

k. Gemeentelijk aanbestedingsbeleid

Voor de aanbesteding van openbare ruimten is een aanbestedingsbeleid vastgesteld (Nota aanbestedingsbeleid gemeente Westervoort, maart 2002), dat als algemeen kader kan dienen voor alle projecten.
Voor de aanbesteding van bouwkundige werken geldt de budgethoudersregeling van augustus 2003. In regionaal verband wordt gewerkt aan een samenwerking om tot een gezamenlijke inkoop te komen. Hieronder vallen ook alle aanbestedingen.

l. Verordening grondexploitatie

De Wro biedt de mogelijkheid om een verordening voor grondexploitatie vast te stellen. Deze kan bepalingen bevatten over wijze waarom overeenkomsten over grondexploitatie tot stand komen en over de inhoud van die contracten.
Een dergelijke verordening, die procesmatig (procedureel) en materieel (inhoudelijk) recht bevat, bestaat tot nu toe niet. Bezien moet worden of aan dat soort spelregels behoefte bestaat.

6. Structuurvisie in relatie tot grondbeleid

In de nieuwe Wro wint de structuurvisie aan belang. Deze verplichte planfiguur bevat de hoofdlijnen van het ruimtelijk beleid (beleid en ambitieniveau). Het plan heeft geen juridische binding; wel zelfbinding. Het geeft een beeld van potentiële ontwikkelingslocaties en de grootschalige infrastructurele voorzieningen die hiervoor nodig zijn (bijvoorbeeld de aanleg van nieuwe ontsluitingswegen, rotondes, als gevolg van woningbouw).
De structuurvisie is niet alleen een belangrijke onderlegger voor het bestemmingsplan, maar is dat ook voor exploitatieplannen. De structuurvisie bevat als het ware het ‘bovenlocatiegerichte’ beleid. Het op deze wijze verkrijgen van inzicht in bovenwijkse voorzieningen kan als basis dienen voor de kostentoerekening aan bouwinitiatieven van derden.

In een structuurvisie kunnen richtlijnen worden opgenomen over woningbouwcategorieën (bouwvormen, aantallen, locaties, jaartallen). De structuurvisie kent een directe koppeling met de verhaalsmogelijkheden van ‘bovenplanse kosten’ in het exploitatieplan én een directe koppeling met contracten, voor zover het de financiële bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen betreft.
Een Structuurvisie en deze richtlijnen voor woningbouwcategorieën zijn zaken die ook weer verband houden met een gemeentelijke woonvisie. Zo grijpt alles in elkaar en werkt alles in elkaar door.
Gemeenten kunnen met particuliere eigenaren in ‘anterieure’ overeenkomsten een bijdrage in de ruimtelijke ontwikkeling overeenkomen, mits deze ruimtelijke ontwikkeling is opgenomen in een structuurvisie. Op basis daarvan *kunnen* bijdragen aan bovenwijkse voorzieningen bij particuliere ontwikkelingen worden ‘afgedwongen’.

Een andere relatie met het grondbeleid betreft de bevoegdheid van een gemeente om op basis van een structuurvisie het wettelijk voorkeursrecht (Wvg) te vestigen.

7. Conclusie

De gemeente Westervoort gaat bij het ontwikkelen van nieuwe bouwlocaties primair faciliterend te werk. Dit is enerzijds een gevolg van de grondposities in de gemeente en anderzijds omdat de organisatie er niet op ingericht is om een echt actief grondbeleid te voeren. Verder zijn er weinig echte mogelijkheden om actief gronden aan te kopen. Per geval moet beoordeeld wordt of een actieve opstelling toch gewenst is.
En ook al werkt de gemeente faciliterend, daarmee is niet gezegd dat die rol een kleine rol is. Met (markt)partijen worden overeenkomsten gesloten voor de invulling van een bouwprogramma (Woonvisie, KAN normen), de invulling van de openbare ruimten etc., nakoming van de afspraken en de financiële verantwoording.
Dat vraagt vooral om een coördinerende en toetsende rol. Langs die weg kunnen we plannen in goede banen leiden, het verplichte kostenverhaal inhoud geven en zorgen voor de realisatie van de diverse plannen.
Hierna volgt een aantal afspraken (beleidsuitgangspunten) die de essentie van deze notitie samenvatten. Ook is een overzicht van lopende en te starten projecten bijgevoegd.

8. Actiepunten en projectenoverzicht

Hieronder volgen samengevat de actiepunten voor de grondexploitatie en een projectenoverzicht (stand van zaken per november 2008).

a. Actiepunten:

1. De gemeente Westervoort houdt rekening met de beleidskaders die van invloed zijn op het lokale grondbeleid. Zij zet primair in op faciliterend grondbeleid, tenzij zich een situatie voordoet die zich leent voor een (meer) actieve opstelling.

2. Wanneer de gemeente kiest voor een actief grondbeleid zal zij langs minnelijk overleg tot verwerving proberen te komen. Het instrument van de Wet voorkeursrecht gemeenten eventueel gevolgd door het onteigeningsinstrument worden achter de hand gehouden voor die gevallen, waarin een minnelijke verwerving van ontwikkelingsgronden lijkt te zijn uitgesloten.

3. Per geval wordt voorafgaand aan verwerving bepaald op welke wijze onroerende zaken het beste kunnen worden beheerd. Financiële aspecten spelen bij de besluitvorming een belangrijke rol.

4. Afhankelijk van de uitkomsten van een uit te voeren onderzoek naar ongeoorloofd grondgebruik wordt een voorstel aan de raad gedaan over de handhaving van gemeentelijke eigendommen en ter voorkoming van eventueel verlies van eigendomsrechten krachtens verjaring.

5. Bij elke ontwikkeling waarbij de gemeente grond verkoopt en/of diensten en werken aanbesteedt zullen de regels met betrekking tot het (Europees) aanbestedingsrecht in acht worden genomen.
Voor de aanbesteding van civieltechnische werken geldt het gemeentelijk aanbestedingsbeleid (vastgesteld in maart 2002).
Voor de aanbesteding van bouwkundige werken geldt de budgethoudersregeling. In regionaal verband wordt gewerkt aan een samenwerking om tot een gezamenlijke inkoop te komen.
Per geval kan bezien worden of naar analogie van het aanbestedingsbeleid voor civieltechnische werken kan worden gehandeld.

6. Bij particuliere ontwikkelingen, waarbij de gemeente voorzieningen moet treffen van openbaar nut, zal de gemeentelijke inzet er onverminderd op gericht zijn om met desbetreffende markpartijen realisatieovereenkomsten te sluiten met hierin opgenomen afspraken over de te leveren financiële bijdragen in openbare voorzieningen.

7. Jaarlijks wordt van alle projecten het eindresultaat geprognosticeerd (boekwaarde plus opbrengst minus uitgaven) en verantwoord in de jaarrekening. De gemeente Westervoort actualiseert waar nodig en tijdig de actieve grondexploitaties.

b. Lopende en nog te starten projecten in Westervoort (per januari 2009)

Naam van het plan	Aantal woningen/functie	Stand van zaken/gereed	Particulier of gemeente e.a.
De Backerij	8	Gerealiseerd	Particulier
Beekenoord	241	Bouw is gestart	Particulier
De Scheepjes	6	Bouw is gestart	Particulier
Voormalige gemeentewerf	6 (8)	Bouw is gestart	Particulier
Klapstraat 172 schuur	10 appartementen	Gerealiseerd	Particulier
Coop	13 appartementen + winkel	Bouw is gestart (de woningbouw is voorlopig uitgesteld)	Particulier
Rozet	40 appartementen + medisch/zorg	Bouw is nagenoeg gereed	Woonstichting
Schans	Maximaal 76 woningen/appartementen	Nog niet gerealiseerd	Gemeente e.a.
Van Essen nieuwe	Bedrijf	Bouw is gestart	Particulier

locatie			
Paepestraat (Sports planet)	Appartementen	Nog niet gerealiseerd	Particulier
De Waaij	41 woningen + 12 appartementen	Bouw is gestart/nagenoeg gereed	Particulier en gemeente
Dorpstraat 45	Philadelphia + woningen	Bouw is gestart	Woonstichting e.a.
Basisschool de Brug	School	Planontwikkeling is in voorbereiding	Gemeente
Mogelijke toekomstige locaties			
Hamerden (van Berlo)	Onbekend	Niet	Particulier/gemeente
Havezathe Hamersestraat 53	Onbekend	In de onderhandelingsfase	Particulier
Bouwfonds NG (grond Vleeming - Putman)	Onbekend	Niet	Onbekend
Westervoort – Noord/sportvelden	Onbekend	Niet	Onbekend
Oude locatie Van Essen	woningbouw/onbekend	Onderhandelingen zijn in voorbereiding op basis van reeds bestaand contract	Particulier
C 1000 (winkelvestiging)	geen woningen/winkel	Onderhandelingen zijn in voorbereiding	Particulier
Putman (bedrijvigheid)	geen woningen	Startnotitie voor de ruimtelijke ontwikkeling is in 2007 vastgesteld; bedrijfsplan is in 2008 akkoord bevonden	Particulier
Centrum(visie)	Woningen/appartementen	Nota van randvoorwaarden en uitgangspunten is in 2007 vastgesteld; opstellen van een visie is in voorbereiding	Particulier/gemeente
Stationslocatie	Onbekend	Onbekend	Onbekend
Structuurvisie	Onbekend	Fase van opdrachtverstrekking	Onbekend

RF/EGAvK/26.01.2009