Rotterdams grondbeleid

Gemeente Rotterdam

Inhoud.

1. Inleiding 3

2. Ambities en beleid 6
- 2.1 Inleiding 6
- 2.2 De Rotterdamse opgave 6
- 2.3 Omgevingsvisie 7
- 2.4 Beleidsdoelstellingen 7
- 2.5 Financiële haalbaarheid 7

3. Rolkeuze grondbeleid 10
- 3.1 Mogelijke situaties en rollen 10
- 3.2 Rolkeuze gemeente: situationeel 12

4. Actief grondbeleid – verwerving 15
- 4.1 Inleiding 15
- 4.2 Verwervingsvormen 16
- 4.3 Voorkeursrecht 17
- 4.4 Onteigening 18
- 4.5 Taxatiebeleid verwerving 19

5. Actief grondbeleid – uitgifte 20
- 5.1 Inleiding 20
- 5.2 Uitgiftevormen 20
- 5.3 Selectie van (markt-) partijen 22
- 5.4 Grondprijzen 24

6. Faciliterend grondbeleid 25
- 6.1 Inleiding 25
- 6.2 Ontheffing en ontheffingsvergoeding 25
- 6.3 Kostenverhaal 26
- 6.4 Combinatieprojecten 28

7. Contractbeheer 29
- 7.1 Inleiding 29
- 7.2 Toestemmingen 29
- 7.3 Ontheffing en wijziging akte 30
- 7.4 Uitvoering en monitoring contractbeheer 30

8. Erfpachtcontracten 31
- 8.1 Inleiding 31
- 8.2 Algemene voorwaarden 31
- 8.3 Canon en afkoopsom 31
- 8.4 Conversie 32
- 8.5 Expiratie van een tijdelijk erfpachtrecht 33

9. Grondexploitaties 34
- 9.1 Inleiding 34
- 9.2 Grondexploitaties algemeen 34
- 9.3 Kosten- en opbrengstensoorten 35
- 9.4 Risicomanagement 37
- 9.5 Herziening en afsluiting van grondexploitaties 38
- 9.6 Rolverdeling College en Raad bij grondexploitaties 39
- 9.7 Voorbereidingskosten grondexploitaties (IVA) 40
- 9.8 Tijdelijk beheer 41
- 9.9 Investeringsproject, exploitatieproject en project derden 42

10. Verantwoording grondexploitaties 43
- 10.1 Inleiding 43
- 10.2 Winst en verlies 43
- 10.3 Fondsen en reserves 44
- 10.4 Planning en control cyclus 45
- 10.5 Overige rapportages 46
- 10.6 Vennootschapsbelasting voor overheidslichamen 48
- 10.7 Overige gronden 48
- 10.8 Investeringskrediet strategische of incidentele verwervingen 48

11. Bijlage 49

1. Inleiding

Grondbeleid is een middel om gemeentelijke ambities en doelstellingen te verwezenlijken. In de fysieke leefomgeving, op het gebied van de volkshuisvesting, lokale economie, duurzaamheid, infrastructuur en maatschappelijke voorzieningen, om zo bij te dragen aan de goede groei van de stad die met de omgevingsvisie geambieerd wordt. Het grondbeleid is daarmee niet leidend, maar volgend op deze (ruimtelijke) ambities en doelstellingen. Ruimtelijke doelstellingen worden bijvoorbeeld vastgelegd in het omgevingsplan (voorheen bestemmingsplan) en beleidsnota's.

Grondbeleid is hiermee ook een hulpmiddel om ruimtelijke ambities en doelstellingen te realiseren, naast de publiekrechtelijk taken en bevoegdheden van de gemeente op het gebied van ruimtelijke ordening. Denk aan de instrumenten verwerving, uitgifte in eigendom of erfpacht, het wijzigen van eigendoms- en erfpachtakten, ontwikkelovereenkomsten en enkele publiekrechtelijke instrumenten zoals voorkeursrecht, onteigening en afdwingbaar kostenverhaal.

Het Rotterdams grondbeleid heeft betrekking op uitgifte van grond[1] voor nieuwbouw en op grond (met of zonder opstallen) die in al in eigendom of erfpacht is uitgegeven, en waarbij de gemeente invloed kan uitoefenen indien de eigenaar of erfpachter wijziging wenst van de gemaakte afspraken, bijvoorbeeld bij functie- en/of volumewijziging, maar ook bij wisseling van eigenaar of een ander splitsingsstructuur.

Grondbeleid speelt in toenemende mate een belangrijke rol. De opgaven van de stad zijn immers groot: de gemeente streeft naar een goede groei van de stad, met een goede mix van functies en bijvoorbeeld aandacht voor betaalbaarheid, zowel van woningen als bedrijven. Een goed grondbeleid is onmisbaar om dit effectief en efficiënt te organiseren.

Waarom een vernieuwd Rotterdams grondbeleid?

Het Rotterdams grondbeleid is de opvolger van de nota grondprijsbeleid uit 2013. Deze verscheen tijdens de financiële crisis, maar sindsdien is er veel veranderd. De gemeente wil veel, terwijl de ruimte beperkt is. Zo is er in 2023 een urgent en schrijnend tekort aan woningen in grote delen van Nederland en zeker ook in Rotterdam. Voor veel Rotterdammers is het lastig om een woning te vinden die aansluit bij hun wensen en (financiële) mogelijkheden. Hebben ze eenmaal een woning, dan is er steeds minder vaak werk te vinden op korte afstand van hun huis, omdat bedrijfsruimte (mede door de woningbouw) de afgelopen decennia is verdrongen uit het stedelijk gebied. Bovendien is het ontwikkelen van bouwprojecten in de stad complexer geworden, met meer binnenstedelijke herontwikkelingen en door volatiele economische omstandigheden.

1 Ten behoeve van de leesbaarheid wordt veelal de term 'grond' gehanteerd. Hiermee wordt het omvattender begrip 'onroerende zaak' bedoeld. Vice versa kan ook het geval zijn.

Tegelijkertijd is ook de rol van de gemeente veranderd. De gemeente heeft minder grond in bezit en de tijd waarbij de gemeente zelf grootschalige gebiedsontwikkelingen ter hand kon nemen is verschoven naar een afhankelijkheid van andere grondeigenaren. Het verleiden tot en faciliteren van marktpartijen is daarmee in toenemende mate belangrijk geworden. Toch kiest de gemeente weer vaker voor de actieve rol, zoals in het Nationaal Programma Rotterdam Zuid (NPRZ), om de eigen ambities te kunnen realiseren, omdat de markt deze niet of onvoldoende zelf oppakt.

Daar komt bij dat de (gemeentelijke) beleidsambities zijn toegenomen. Ging het een decennium geleden nog vooral over welk type woning of werklocatie gebouwd kon worden, tegenwoordig zijn bijvoorbeeld betaalbaarheid, architectuur en duurzaamheid belangrijke thema's, waarbij de bouw geen doel op zich is, maar onderdeel is geworden van een goede groei van de stad.

Een passend en modern grondbeleid is cruciaal om tegemoet te komen aan de bestaande en toekomstige opgaves en uitdagingen. De huidige beleidskaders zijn op onderdelen niet meer actueel, versnipperd of onvoldoende toegesneden op relevante thema's en inzichten. Genoeg aanleiding om het beleid te moderniseren via het Rotterdams grondbeleid.

Visie en doelstellingen

De visie voor deze nota Rotterdams grondbeleid luidt *'Het aanreiken van handvatten om grondbeleid bij te laten dragen aan de ontwikkeling van een toekomstbestendig Rotterdam'*.

De belangrijkste doelstelling:
De gemeente zet zich in om binnen de gestelde kaders en met inzet van de ter beschikking staande instrumenten en financiële middelen, door middel van grondbeleid gemeentelijke doelstellingen en ambities te realiseren in samenwerking met derden. Grondbeleid bepaalt de ambities niet en prioriteert daar ook niet in. Er is geen winstdoelstelling.
Overige doelstellingen van deze nota grondbeleid zijn:

- Inzicht geven in de visie en invulling van de gemeente op de ter beschikking staande instrumenten. Het draagt daarmee bij aan consequent en transparant handelen van de gemeente;
- Inzicht geven in de samenhang van grondbeleid met de inzet van andere instrumenten om Rotterdamse beleidsdoelstellingen en ambities te realiseren;
- Houvast bieden voor gemeentelijke afwegingen en projectspecifieke keuzes binnen het grondbeleid.

Beleidslijn Rotterdam 1:
doelstelling grondbeleid

De gemeente tracht met inzet van de haar ter beschikking staande instrumenten en financiële middelen, door middel van haar grondbeleid gemeentelijke doelstellingen en ambities te realiseren.

Wat is de reikwijdte van dit grondbeleid?

Het grondbeleid geeft op hoofdlijnen inzicht in de mogelijke rollen die de gemeente kan vervullen, in de wijze waarop zij de verschillende haar ter beschikking staande instrumenten kan hanteren en benoemt specifieke Rotterdamse keuzes. De instrumenten zijn veelzijdig en specialistisch van aard. Daarom worden deze, waar nodig, nader toegelicht. Op deze wijze ontstaat een afgewogen en integraal overzicht van het beschikbare instrumentarium inclusief de gemeentelijke (beleids-) voorkeuren voor de inzet ervan.

Benadrukt wordt dat deze nota zich beperkt tot sec grondbeleid en geen inzicht geeft in de inhoud van gelieerde gemeentelijke beleidsnota's, zoals bijvoorbeeld Het Rotterdams Woonprogramma of de Kadernota Vastgoed. Daarvoor verwijzen wij naar de betreffende vigerende beleidsdocumenten.
Het grondbeleid faciliteert wel de inhoudelijke realisatie van gelieerd beleid.

Werkingsduur

Er is in de Financiële Verordening geen termijn voorgeschreven waarbinnen het grondbeleid herzien moet worden. Voorts is er geen werkingsduur opgenomen. De gemeenteraad kan op elk gewenst moment besluiten dat een herziening nodig is, al dan niet op verzoek van het College.

Wettelijk kader

Op het verwerven, in exploitatie nemen, bewerken en uitgeven van gronden en voor het gemeentelijk contractmanagement zijn zowel privaatrechtelijke als publiekrechtelijk wettelijke kaders van toepassing:

- Op alle overeenkomsten en gronduitgiftes in eigendom of erfpacht is het Burgerlijk Wetboek van toepassing, waaronder de algemene beginselen van behoorlijk bestuur;
- Op overeenkomsten over kostenverhaal is tevens de Omgevingswet van toepassing. De Omgevingswet bevat een regeling voor afdwingbaar kostenverhaal en financiële bijdragen. Het voorkeursrecht en onteigening zijn ook geregeld in de Omgevingswet;
- Voor de gemeentelijke grondexploitaties stelt het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten regels;
- Bij toepassing van deze wettelijke instrumenten dienen ook andere wetten en regels in acht genomen te worden, zoals de Wet Bibob, de Aanbestedingswet en de Europese regels over staatssteun en mededinging. Voor Bibob en aanbesteding gelden ook gemeentelijke regels.

Beleidslijnen

De hoofdkeuzes die de gemeente Rotterdam in het grondbeleid maakt zijn neergelegd in beleidslijnen.

2. Ambities en beleid

2.1 Inleiding

Het grondbeleid draagt bij aan werken aan een breed palet aan opgaven in Rotterdam (brede opgaven-benadering). De context waarbinnen de gemeente Rotterdam acteert is complex.
Dit hoofdstuk geeft inzicht in de belangrijkste ruimtelijke ambities en beleidsdoelstellingen van de gemeente Rotterdam in perspectief van goede groei van de stad en de relatie daarvan met de haalbaarheid van project- en gebiedsontwikkelingen.

2.2 De Rotterdamse opgave

De wijze waarop Rotterdam invulling geeft aan deze ambitie is en wordt vastgelegd in ruimtelijk beleid. Het ruimtelijk beleid bestaat bijvoorbeeld uit de Omgevingsvisie, het Rotterdams Woonprogramma en andere beleidsnota's.

Goede groei van de stad

Rotterdam wil een goede groei van de stad. Een groei met nieuwe woningen en bedrijven. Maar natuurlijk gaat het niet alleen om woningen en bedrijven. Een stad die groeit en zich ontwikkelt, heeft ook een aantrekkelijke buitenruimte nodig, met ruimte voor recreatie en sport en een passend commercieel en maatschappelijk bouwprogramma, dat op een duurzame wijze wordt gerealiseerd.

Woonprogramma

Steeds meer mensen willen wonen, werken en verblijven in Rotterdam. Het realiseren van voldoende woningen, werkgelegenheid en voorzieningen is essentieel om deze trek naar de stad op te kunnen vangen, naast het bieden van een fijn en betaalbaar thuis aan alle huidige inwoners. De gemeente wil maatregelen nemen om Rotterdammers fijn te laten wonen en thuis te kunnen zijn in de stad. Hierbij heeft de stad met verschillende opgaven te maken.

Met het Rotterdams Woonprogramma tot 2040 wil de gemeente perspectief bieden: we moeten onze aanpak bijstellen om ervoor te zorgen dat Rotterdammers in een huis kunnen wonen dat past bij hun behoefte en bij hun inkomen. Het doel is om fijn en betaalbaar wonen mogelijk te maken, zodat men thuis kan zijn in Rotterdam. Daarvoor zal een combinatie van interventies in samenwerking met bewoners, verschillende partijen en medeoverheden nodig zijn. In het Woonprogramma komen veel aspecten van het wonen aan bod: kwantiteit en kwaliteit van woningen en woonomgeving, woonruimteverdeling en aandachtsgroepen.

Gebiedsontwikkeling en transformatie

Ook bestaande stedelijke gebieden veranderen snel. Zo transformeren oude haventerreinen en ontstaan fraaie nieuwe stadswijken. Daar combineren we de woningbouwopgave op een slimme manier met het klimaatbestendiger maken van de stad en de energie-

en mobiliteitstransitie. Door te zorgen voor meer groen, een leefbare en gezonde leefomgeving, beter en sneller openbaar vervoer, goed onderwijs en goede zorg-, sport-, kunst- en cultuurvoorzieningen scheppen we stad waarin het prettig wonen, werken en verblijven is.

2.3 Omgevingsvisie

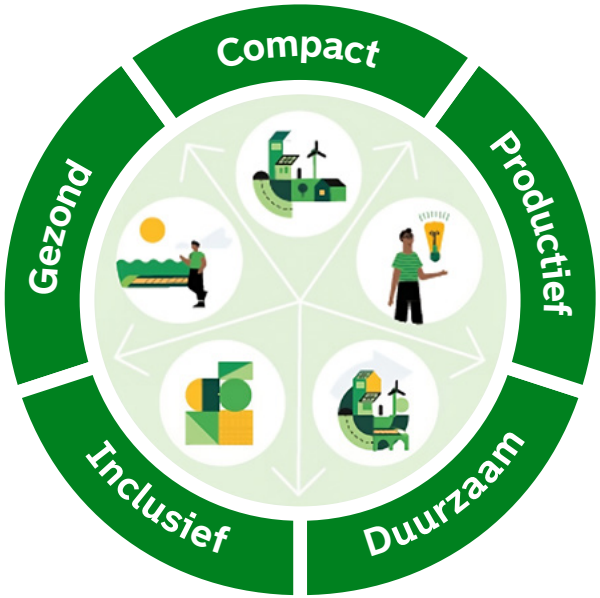
De Omgevingsvisie Rotterdam biedt een overkoepelend kader voor de ambities voor de fysieke leefomgeving. De vijf perspectieven uit de Omgevingsvisie (zie visualisatie) zijn de basis voor de gebieds-transformaties en nieuwe bouwlocaties. Het is belangrijk ze alle vijf op het netvlies te houden en bij de plannen mee te wegen. Ze geven de kaders, en bieden tegelijkertijd ook kansen. In een gebied kunnen we verschillende ambities aan elkaar koppelen en zo voor meerwaarde zorgen.

2.4 Beleidsdoelstellingen

Naast de Omgevingsvisie en het Rotterdams Woonprogramma zijn er ook andere beleids-doelstellingen die effect hebben op de ruimtelijke ontwikkeling van de gemeente Rotterdam. Deze beleidsdoelstellingen zijn divers van aard en zijn opgenomen in andere gemeentelijke beleidsnota's en visies. Voorbeelden hiervan zijn het Nota Bedrijfsruimte, Detailhandelnota, Klimaat Actie Plan Rotterdam, hoogbouwnota, et cetera. Kenmerkend voor beleids-

Visualisatie

De vijf perspectieven uit de Omgevingsvisie Rotterdam



doelstellingen en visies is dat ze periodiek worden aangepast aan actuele ontwikkelingen. Voor de meest actuele inzichten verwijzen we naar de desbetreffende beleidsnota's, visies en actieplannen. Daarnaast zijn er ook kaders van andere overheden om rekening mee te houden, die bijvoorbeeld toezien op het compenseren van bedrijfsfunctie bij transformatie van bedrijventerreinen.

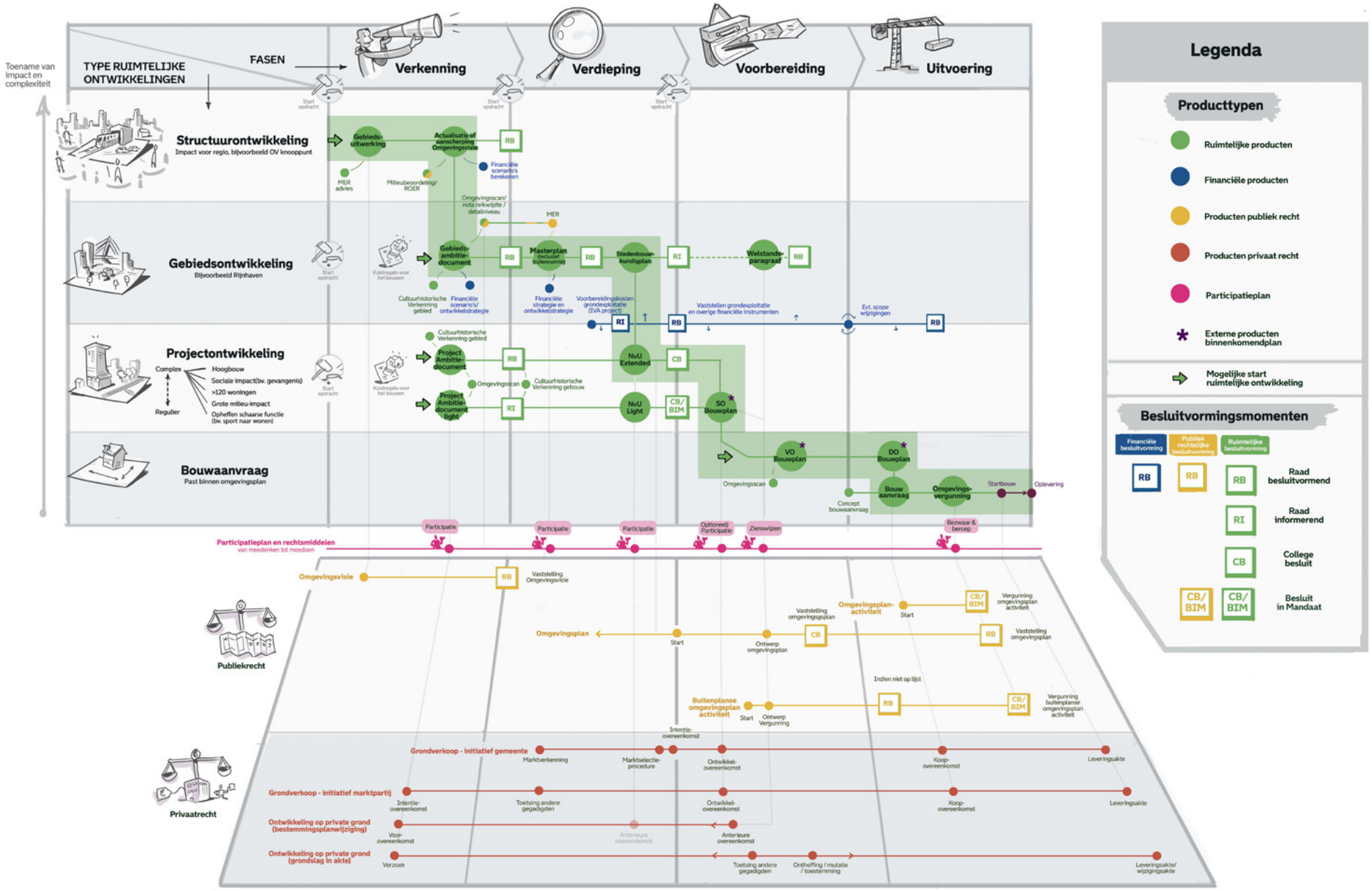
2.5 Financiële haalbaarheid

De ambities en beleidsdoelstellingen van de gemeente Rotterdam worden onder andere gerealiseerd via ruimtelijke ontwikkelingen. Ruimtelijke ontwikkelingen kunnen worden geïnitieerd door zowel de gemeente als door private grondeigenaren en zijn divers van aard: van grootschalige gebiedsontwikkelingen tot klein-schalige vastgoedprojecten die zich beperken tot één perceel en alles wat daartussen zit.

Een belangrijke randvoorwaarde voor het kunnen realiseren van ambities en beleidsdoelstellingen is dat projecten technisch en financieel haalbaar moeten zijn, met oog voor maatschappelijke aspecten zoals draagvlak en participatie. De gemeente stuurt tijdens het ontwikkel-proces actief op een optimaal evenwicht tussen haalbaar-heid enerzijds en ambities en beleidsdoelstellingen anderzijds. Het ideale plan heeft een financieel uitvoer-bare businesscase, zowel voor de initiatiefnemers als voor de gemeente. Hierbij geldt dat er niet één antwoord mogelijk is, maar dat het een afweging is, bijvoorbeeld op basis van de perspectieven van de omgevingsvisie.
Ook geldt dat projecten niet bij voorbaat altijd haalbaar zijn: soms is er geen evenwicht mogelijk en zal het project, in de meest gewenste vorm, geen doorgang kunnen vinden. Dan zullen er keuzes gemaakt moeten worden in de ambities en beleidsdoelstellingen in relatie tot de financiële haalbaarheid. En soms kan een project alleen doorgang vinden wanneer financieel wordt bijgedragen vanuit het Rijk, de provincie of vanuit de gemeente.
Ook is het mogelijk dat een gebiedsontwikkeling voor de gemeente winstgevend is, waarmee bijvoorbeeld weer andere, verlieslatende, ontwikkelingen mogelijk gemaakt kunnen worden.

Besluitvormingsmodel voor ruimtelijke ontwikkelingen Gemeente Rotterdam

dd 27 juni 2023, situatie per januari 2024



Het vinden van een optimale financiële uitvoering van een gebiedsontwikkeling of project wordt ook wel de 'financial engineering' genoemd. Het resultaat van deze 'engineering' is een wijze van financieel opzetten, sturen en beheren van een gebiedsontwikkeling of project. Dit kan bijvoorbeeld in de vorm van een grondexploitatie. Dit is per ontwikkeling financieel maatwerk.
De gemeente Rotterdam werkt met het besluitvormingsmodel voor ruimtelijke ontwikkelingen. In dit model wordt per type ontwikkeling voor elke fase geduid welke producten de gemeente levert, met als resultaat een integrale afweging. Dit model is hieronder weergegeven. Verschillende elementen van het grondbeleid hebben een plek in het besluitvormingsmodel. Het is belangrijk om deze in alle afwegingen mee te nemen. In de verkenningsfase wordt de rolkeuze bepaald, in de vervolgfasen komen meer elementen uit het grondbeleid aan de orde. In elke volgende fase kan zo nodig worden bijgestuurd.

Beleidslijn Rotterdam 2:
Afweging ambities

De gemeente brengt conform de stappen in het besluitvormingsmodel per project- en gebiedsontwikkeling de bijdrage vanuit het grondbeleid aan de ambities en de financiële consequenties in beeld.

3. Rolkeuze grondbeleid

3.1 Mogelijke situaties en rollen

De gemeente Rotterdam kan bij de inzet van grondbeleid verschillende rollen vervullen afhankelijk van het ruimtelijke ontwikkelingsproces. Tot 2003 koos gemeente Rotterdam veelal voor een actieve rol. Daarna heeft de markt meer ruimte gekregen en vervulde de gemeente Rotterdam een meer faciliterende rol. Uitzondering hierop vormen projecten zoals binnen het Nationaal Programma Rotterdam Zuid. Daar neemt de gemeente juist wel een actieve rol in om doelstelling te bereiken.

Aan de hand van de gewenste mate van sturing en de mogelijkheden om te sturen met de grond, onderscheidt de gemeente de volgende vier mogelijke rollen bij een project- of gebiedsontwikkeling:

Mogelijkheden om te sturen op invulling van de grond
(op project- of gebiedsontwikkeling)

Geen grondpositie ⟷ Majeure grondpositie

Gewenste mate van sturing
(op de project- of gebieds-ontwikkeling)

Sturen ↕ Faciliteren

Sturen zonder grondpositie 'Verleiden'	**Sturen met grondpositie** 'Ontwikkelen'
Faciliteren zonder grondpositie 'Meewerken'	**Faciliteren met grondgrondpositie** 'Inbrengen'

Iedere gemeentelijke rol kent een aantal kenmerken. Deze worden hieronder schematisch uiteengezet en vervolgens kort toegelicht.

	Sturen zonder grond 'Verleiden'	**Sturen met grond** 'Ontwikkelen'	**Faciliteren zonder grond** 'Meewerken'	**Faciliteren met grond** 'Inbrengen'
Grondpositie	Nee of ondergeschikt	Ja en anders verwerven	Nee of ondergeschikt	Ja maar in principe geen nieuwe verwervingen
Rol van de gemeente	Actieve regie, sturend en verleidend	Actieve regie, sturend en grondproductie	Reguliere publieke taak en meewerkend	Reguliere publieke taak en inbreng van grond
Rol van de markt	Markt neemt initiatief en anders markt verleiden	Markt is volgend	Markt neemt initiatief	Markt neemt initiatief
Maatschappelijke impact	Belangrijke publieke doelstellingen	Belangrijke publieke doelstellingen	Belangrijke publieke doelstellingen	Belangrijke publieke doelstellingen
Financiële aspecten	Waardeontwikkeling voor gemeente door ontheffings-vergoeding / kostenverhaal / bijdragen	Grondexploitatie (+ of -) volledig door gemeente	Waardeontwikkeling voor gemeente door ontheffings-vergoeding / kostenverhaal / bijdragen	Waardeontwikkeling (+ of -) gedeeltelijk voor gemeente
Risicoprofiel en risicobereidheid	Geen tot beperkte investeringen	Risicodragend investeren (resultaat locatie afhankelijk)	Geen tot beperkte investeringen	Mogelijk beperkte investeringen

In de praktijk kan de gemeente ook een combinatie van rollen op zich nemen in een ontwikkeling (zie ook paragraaf 3.2)

Sturen zonder grondpositie: verleiden

Bij particuliere eigenaren kan de gemeente kiezen voor een stimulerende en/of verleidende rol. De gemeente probeert particuliere eigenaren de locatieontwikkeling te laten aanpakken en kiest daarbij niet voor verwerving, maar bijvoorbeeld een rol als kwartiermaker, door partijen te verbinden. Het financiële resultaat en het risico liggen in principe bij de markt.

Indien er privaatrechtelijke voorwaarden[2] in de akte zijn opgenomen is er een blijvende relatie tussen de gemeente en de eigenaar van de grond en kan de gemeente blijvend invloed uitoefenen via de akte.
Zie voor verdere uitwerking hoofdstuk 6 faciliterend grondbeleid.

Sturen met grondpositie: ontwikkelen

Bij actief grondbeleid heeft de gemeente de gronden al in bezit of verwerft zelf de gronden en de opstallen die ontwikkeld moeten worden. De gemeente kan daarbij verschillende instrumenten gebruiken. Meestal verwerft de gemeente de bebouwde of onbebouwde grond via (minnelijke) aankoop ofwel verwerving, al dan niet met behulp van het vestigen van een voorkeursrecht.
In sommige gevallen kan de gemeente de grond, inclusief eventuele opstallen, onteigenen.

Bij actief grondbeleid zorgt de gemeente zelf voor het gereedmaken van de grond voor bebouwing.
De gemeente voert grondwerkzaamheden uit, legt infrastructuur en voorzieningen aan en maakt de gronden toegankelijk met nieuwe wegen. Afhankelijk van de samenwerkingsconstructie met de markt wordt het omgevingsplan opgesteld of herzien, verkoopt de gemeente de grond in bouwrijpe staat aan één of meerdere andere partijen, zoals projectontwikkelaars, woningcorporaties, beleggers, bouwers, of particulieren, die verantwoordelijk zijn voor de bouw van bijvoorbeeld woningen, kantoren of maatschappelijke voorzieningen.
Zie voor een uitwerking de hoofdstukken 4 en 5, actief grondbeleid.

Faciliteren zonder inbreng grond: meewerken

Dit betreft twee situaties. De eerste is dat de grond van een particuliere eigenaar is, zonder dat de gemeente nog privaatrechtelijk invloed heeft. De gemeente wordt geen eigenaar van de gronden gedurende het proces van planning en uitvoering. De eventueel noodzakelijke grondverwerving, grondexploitatie en gronduitgifte worden overgelaten aan andere partijen, zoals woningcorporaties, particulieren, ontwikkelaars, bouwers en beleggers. Daarbij werkt de gemeente op een andere manier aan de maatschappelijke opgave.
De tweede situatie: in Rotterdam zijn veel percelen in eigendom of erfpacht uitgegeven waar privaatrechtelijke voorwaarden in de akten zijn opgenomen, waar zowel de eigenaar als de gemeente uitvoering moeten geven aan de afspraken. In deze gevallen stuurt de gemeente mede via de privaatrechtelijke afspraken die in de akte zijn opgenomen. Daarnaast heeft de gemeente invloed via het omgevingsplan of een omgevingsvergunning. Zie voor een uitwerking hoofdstuk 6 faciliterend grondbeleid.

Faciliteren met grondpositie: inbrengen

Het gaat hierbij om initiatieven vanuit de markt (deels) op gronden die in eigendom zijn van de gemeente.
De gemeente verleent haar medewerking als de ontwikkeling wenselijk geacht wordt, uiteraard met in achtneming van richtlijnen en wetgeving, al dan niet via een samenwerkingsvorm. Omdat het gemeentelijk eigendom betreft neemt de gemeente alsnog een actieve rol aan via haar in te brengen onroerende zaken in deze projecten. Daarnaast stuurt de gemeente via privaatrechtelijke voorwaarden, mits die aanwezig zijn in de eigendoms- of erfpachtakte. Zie voor een nadere uitwerking hoofdstuk 4, actief grondbeleid – uitgifte.

3.2 Rolkeuze gemeente: situationeel

De gemeente Rotterdam heeft te maken met een grote mate van verscheidenheid aan projecten. Projecten hebben bijvoorbeeld een variërende schaalgrootte, programma, locatie en ook share en stakeholders. Vooraf is het daarom niet altijd mogelijk te bepalen welke situaties zich aandienen en welke gemeentelijke rol het beste passend is. Daarnaast veranderen de marktomstandigheden doorlopend.

2 In akten opgenomen privaatrechtelijke voorwaarden zijn in de regel gecombineerd met een kettingbeding en/of kwalitatieve verplichting.

Uit ervaring weten we dat het niet mogelijk of verstandig is om vast te pinnen op een vooraf vastgelegde rol. De best passende rol is een bewuste afweging en hangt onder meer af van de specifieke (eigendoms-) situatie en de gemeentelijke ambities en beleidsdoelstellingen en dient per situatie bepaald te worden. Een dergelijke werkwijze wordt situationeel grondbeleid genoemd. Soms zal door wijzigingen gedurende de projectperiode deze rolkeuze ook tijdens de uitvoering van projecten herijkt moeten worden, met in achtneming van de bijbehorende besluitvorming. Als er bijgestuurd wordt en de rol van de gemeente verandert kan dit financiële consequenties hebben.

Beleidslijn Rotterdam 3:
keuze type grondbeleid

De gemeente hanteert situationeel grondbeleid: afhankelijk van de situatie en de context wordt voor de meest passende vorm van grondbeleid gekozen.

De volgende factoren spelen een belangrijke rol bij het maken van de uiteindelijke keuze van de gemeentelijke rol:

- Bijdrage van een project aan gemeentelijke ambities en beleidsdoelstellingen;
- Eigendomssituatie van de betrokken grondposities;
- Bereidheid markt;
- (Financiële) impact en risico's voor de gemeente;
- Samenstelling van de bestaande projectenportefeuille;
- Beschikbare personele capaciteit gemeente.

Hieronder volgt een nadere toelichting op de factoren:

- *Bijdrage aan gemeentelijke ambities en beleidsdoelstellingen*
  De afweging die plaatsvindt is of een project bijdraagt aan de goede groei van de stad. Hierbij wordt gekeken naar een evenwichtige, toekomstbestendige ontwikkeling en de onderliggende beleidsdoelen die de gemeente heeft, bijvoorbeeld op het vlak van wonen, werken, duurzaamheid, et cetera. Deze factor heeft daarmee ook een relatie met de omvang van een project. Een groter project zal over het algemeen een grotere bijdrage kunnen leveren aan het halen van ambities. De aanleiding die er is om maatschappelijke doelstellingen te realiseren bepaalt ook de mate van urgentie. De mate van urgentie is van grote invloed op de gewenste mate van sturing op de project- of gebiedsontwikkeling. Vanwege de toenemende druk op de schaarse ruimte, wordt een actieve rol belangrijker, vooral in situaties waarin marktpartijen in de transities geen rol uit zichzelf oppakken terwijl deze wel bijdragen aan de toekomstbestendige ontwikkeling.

- *Eigendomssituatie*
  Vervolgens is de eigendomssituatie van belang. Daarbij kunnen verschillende situaties gelden:
  - Initiatief op gemeentegrond;
  - Initiatief op grond in erfpacht uitgegeven;
  - Initiatief op grond in eigendom uitgegeven met privaatrechtelijke voorwaarden;
  - Initiatief op grond in eigendom uitgegeven zonder privaatrechtelijke voorwaarden;
  - Initiatief op een combinatie van voorgaande situaties.

- *Bereidheid markt*
  Als een gewenste ontwikkeling actief door de markt wordt opgepakt kan de gemeente kiezen voor samenwerking of een faciliterende rol. Pakt de markt de ontwikkeling niet op maar vindt gemeente de ontwikkeling wel van belang dan kan dit een reden zijn om als gemeente zelf een actieve(re) rol aan te nemen. In de bereidheid van de markt om de ontwikkeling op te pakken speelt de potentie van het gebied om tot ontwikkeling te komen een grote rol.

Een gebied kan bijvoorbeeld een hoge potentie hebben doordat de locatie realistische mogelijkheden voor een ontwikkeling heeft door de aanwezigheid van voldoende uitbreidingsruimte of voldoende inbreidingsmogelijkheden. Een gebied met een beperkte potentie heeft weinig ontwikkelruimte en wordt gekenmerkt door complexe factoren, waardoor ontwikkeling van een gebied lastig realiseerbaar is en vaak gepaard gaat met hoge kosten. Voorbeelden hiervan zijn versnipperd eigendom, ingewikkelde bodemvraagstukken, hardnekkige hindercirkels of bijvoorbeeld letterlijk weinig ruimte om bouwmaterialen aan te voeren en te plaatsen.

- *(Financiële) impact en risico's voor de gemeente*
  Bij een vorm van actief grondbeleid draagt de gemeente zelf de bijbehorende (financiële) risico's en kansen. Bij een faciliterende rol vallen die grotendeels aan marktpartijen toe. Het is dus van belang inzicht te hebben in de financiële impact van een gebiedsontwikkeling en hoe groot de bijbehorende risico's en kansen zijn. Om een goed financieel beeld te krijgen van de ontwikkeling van een locatie wordt geïnventariseerd welke effecten direct en indirect verband houden met die ruimtelijke ontwikkeling. Daartoe wordt een (eerste) financiële haalbaarheidsanalyse uitgevoerd. Vervolgens vindt de afweging plaats of deze financiële effecten acceptabel zijn. De gemeente kan bewust kiezen dat zij zelf de aangewezen partij is om ontwikkelingen te realiseren die bijdragen aan lange termijn doelen van de stad (en die ook op lange termijn kosten besparen op andere beleidsterreinen of op de langere termijn rendabel blijken), maar op korte termijn een lager rendement of groter financieel risico opleveren. Lijken de financiële risico's te groot in verhouding tot de te behalen doelen, of is er een financieel onhaalbare grondexploitatie, dan kan dit een reden zijn om in die situatie te kiezen voor geen of meer faciliterende rol. Dit verschilt per casus. Ook bij een faciliterende rol loopt de gemeente financiële risico's, bijvoorbeeld in de vorm van het moeten maken van plankosten of het inrichten van openbare ruimte. Kiest de gemeente voor de toepassing van actief grondbeleid dan vindt de financiële sturing en verantwoording voornamelijk plaats in de vorm van een grondexploitatie.

- *Samenstelling van de bestaande projectenportefeuille*
  Vanuit prudent financieel beheer heeft de gemeente ook aandacht voor de samenstelling van de projectenportefeuille, in relatie tot het bijbehorende risicoprofiel en het benodigde weerstandsvermogen. Op basis van het risicoprofiel van de project- of gebiedsontwikkeling wordt de afweging gemaakt of de gemeente voldoende weerstandsvermogen hiervoor bezit.

- *Beschikbare capaciteit*
  Om goed actief grondbeleid te kunnen voeren is het noodzaak dat er voldoende (ambtelijke) capaciteit, kennis en kunde aanwezig is en blijft. Ook deze afweging kan een reden zijn om in situaties te kiezen voor een meer faciliterende rol of samenwerking op te zoeken. Ook kan de situatie zich voordoen dat de gemeente (tijdelijk) geen inzet beschikbaar kan stellen.

4. Actief grondbeleid – verwerving

4.1 Inleiding

Bij een gebiedsontwikkeling en/of project waarbij de gemeente een actieve rol wil vervullen gebruikt de gemeente haar gemeentelijke grondposities. Zo nodig wordt gekozen voor verwerving van onroerende zaken die nog niet in handen van de gemeente zijn. In een project overweegt de gemeente vanaf de verkennings-fase of verwerving noodzakelijk is, op basis van een advies over de verwervingsstrategie in relatie tot de beoogde ontwikkeling. Omdat verwerving grote invloed heeft op de voortgang en kosten van een project dient de verwervingsstrategie vroegtijdig bepaald te worden.

Beleidslijn Rotterdam 4:
verwervingsstrategie

In een project wordt in de initiatieffase afgewogen of verwerving noodzakelijk is, op basis van een advies over de verwervingsstrategie.

Meestal is verwerving gekoppeld aan een gebiedsontwikkeling en/of project en dus met als doel het realiseren van ruimtelijke ambities of beleidsdoelstellingen. Soms is het niet gekoppeld aan een project maar anticipeert de gemeente op een voorgenomen of toekomstige ontwikkeling.

Door middel van verwerving kan de gemeente de regie over een project naar zich toe trekken, neemt de afhankelijkheid van derden af en kan ze zelf het tempo bepalen. Daar staat tegenover dat de gemeente verantwoordelijk wordt voor het financiële resultaat en de risico's.
Verwerven betekent dat de gemeente op een gestructureerde wijze tracht tot overeenstemming te komen over de aankoop van een onroerende zaak met een eigenaar (of anderszins gerechtigde zoals een erfpachter) op basis van een taxatie, uitgevoerd door een onafhankelijk taxateur. Met verwerven bedoelen wij ook het in voorkomende gevallen maken van afspraken met een zittende huurder over huurbeëindiging van zowel woningen als bedrijfsruimten.

Voor aankopen dient vooraf de gemeenteraad te beslissen over de verstrekking van een krediet voor de aankoop. Dit kan als onderdeel van een programma en/of project worden verstrekt, maar geldt ook voor de integrale grondexploitatieportefeuille (zie hoofdstuk 10).

4.2 Verwervingsvormen

Er zijn verschillende vormen van verwerving:
- Actieve verwerving;
- Regisserende actieve verwerving;
- Strategische verwerving;
- Incidentele verwerving.

Deze worden in deze paragraaf toegelicht.

Actieve verwerving

Actief verwerven heeft betrekking op de verwerving van onroerende zaken gelegen in goedgekeurde plannen met een positief investeringsbesluit. De verwerving maakt op dat moment onderdeel uit van de uitvoeringsagenda van die plannen. Hierbij worden de eigenaren door of namens de gemeente actief benaderd met het verzoek hun bezit aan de gemeente te verkopen. In deze gevallen is de gemeente in beginsel afhankelijk van de vrijwilligheid van eigenaren om hun bezit te verkopen aan de gemeente. Bij actief verwerven betaalt de gemeente naast de waarde van de onroerende zaak tevens bijkomende vergoedingen, zodat de eigenaar na de verkoop aan de gemeente niet in een financieel slechtere positie komt te verkeren. Als er geen overeenstemming kan worden bereikt met de eigenaar (en/of de huurder) dan kan de volgende stap het onteigenen van het bezit zijn (zie paragraaf 4.4).

Minnelijk verwerven betekent dat de gemeente op een gestructureerde wijze tracht met een eigenaar (of anderszins gerechtigde), tot overeenstemming te komen over de aankoop van de onroerende zaak op basis van een taxatie, uitgevoerd door een onafhankelijk taxateur. Minnelijk verwerven betekent ook het in voorkomende gevallen maken van afspraken met zittende huurders over huurbeëindiging van zowel woningen als bedrijfsruimten of afspraken met andere rechthebbenden over beëindiging van rechten, zoals een opstalrecht of recht van gebruik of bewoning.

Regisserende actieve verwerving

Regisserend verwerven is een variant op actief verwerven. De gemeente kan besluiten een voorkeursrecht te vestigen (zie paragraaf 4.3). De eigenaren worden in dat geval niet actief benaderd. De gemeente wacht tot eigenaren zelf willen verkopen en zij de gemeente benaderen. Vooral in een dalende markt, wanneer de vraag kleiner wordt, kan het voor eigenaren interessant zijn om aan de gemeente te verkopen. Bij het regisserend verwerven wordt uitsluitend de waarde van het onroerend goed betaald en heeft de eigenaar geen recht op bijkomende vergoedingen.

Strategische verwerving

Bij strategisch verwerven wordt geanticipeerd op een voorgenomen of potentiële toekomstige ontwikkeling. De plannen zijn in dat geval nog in verkenning en de gemeente kan inzetten op strategische verwerving. Dit kan later gevolgd worden door actieve verwerving. Strategisch verwerven kan ook bestaan uit gelegenheidsaankopen. Deze gelegenheidsaankopen kunnen tot gevolg hebben dat er juist door de aankoop een plan wordt ontwikkeld.

Strategische verwerving vindt over het algemeen plaats als een onroerende zaak te koop wordt gezet of reeds staat, dan wel als deze direct aan de gemeente wordt aangeboden of geveild wordt. Daarnaast vindt een dergelijke verwerving plaats als vanuit de kennis van het gebied kansen worden gezien of de gemeente op een andere wijze over mogelijke verkoop wordt getipt. De aankoop vindt in principe plaats op basis van de getaxeerde marktwaarde zonder bijkomende vergoedingen maar in voorkomende gevallen kan echter ook een gedeeltelijke of volledige schadeloosstelling van toepassing zijn.

Onderstaande geactualiseerde uitgangspunten en werkwijze maken (snelle) strategische aankopen mogelijk:
- Strategische aankopen moeten passen in de (toekomst)visies en beleid van de gemeente;
- Aankopen dienen de positie van de gemeente te versterken bij (potentiële) ontwikkelingen;
- Aankopen vinden plaats op basis van een investeringskrediet;
- Verantwoording wordt gegeven in de reguliere P&C cyclus;
- Aankopen worden opgenomen in toekomstige grondexploitaties en worden daarmee onderdeel van de integrale financiële businesscase. In de verantwoording wordt aangegeven wat de verwachte dekking voor de aankoop is. Dat kan zijn binnen de toekomstige grondexploitatie of binnen de integrale businesscase, eventueel aangevuld met een bijdrage uit de algemene middelen;
- Vooruitlopend op de bestuurlijke besluitvorming op een toekomstige ontwikkeling.

Incidentele verwerving

Het kan hierbij gaan om de aankoop van een onroerende zaak die op zichzelf geen project vormt of deel uitmaakt van een project, maar bijvoorbeeld een extra impuls geeft aan een bestaand project. De verwerving heeft als doel de verbetering van de openbare ruimte of kan aan een reeds bestaande ontwikkeling iets extra's toevoegen.
Het kan ook gaan om het aanpakken van een onwenselijke situatie. Bijvoorbeeld een aankoop in verband met ernstig achterstallig onderhoud, tegengaan van ondermijnende activiteiten en/of veiligheid (overlast/drugs). Soms doet de gemeente een incidentele aankoop voor de realisering van openbare of maatschappelijke voorzieningen. Voor aankopen dient vooraf de gemeenteraad te beslissen over de verstrekking van een krediet voor de aankoop. Dit kan als onderdeel van een programma en/of project worden verstrekt, maar geldt ook voor de integrale grond-exploitatieportefeuille. De aankoop vindt in principe plaats op basis van de getaxeerde marktwaarde zonder bijkomende vergoedingen maar in voorkomende gevallen kan echter ook een gedeeltelijke of volledige schadeloosstelling van toepassing zijn.

Beleidslijn Rotterdam 5: verwerving

Minnelijke verwerving is het uitgangspunt bij grondverwerving. De instrumenten voorkeursrecht en onteigening worden strategisch ingezet, zodat bij vastlopende onderhandelingen sneller kan worden omgeschakeld.

4.3 Voorkeursrecht

Met de inzet van een voorkeursrecht kan de verwerving door de gemeente worden ondersteund. Nadat de gemeente een voorkeursrecht heeft gevestigd moet een eigenaar of beperkt zakelijk gerechtigde die wil verkopen de onroerende zaak of het erfpachtrecht eerst aan de gemeente te koop aanbieden. Na vestiging van een voorkeursrecht is het niet meer mogelijk voor particuliere partijen, zoals ontwikkelaars en speculanten, om onroerende zaken te verwerven in een gebied waar een voorkeursrecht op rust. Bovendien leidt het voorkeursrecht regelmatig tot aankopen door de gemeente. Het voorkeursrecht helpt ook tegen grondspeculatie en prijsopdrijving. Daarom wil de gemeente het inzetten als ondersteuning van de verwerving of gemeentelijke regie nodig is.
Het College van B&W kan een voorlopig voorkeursrecht vestigen voor 3 maanden. Daarna is het aan de gemeenteraad om een besluit te nemen over een voorkeursrecht voor 3 jaar te vestigen. Er zijn verschillende mogelijkheden voor de gemeenteraad om daarna een opvolgend voorkeursrecht vast te stellen. In totaal kan een perceel ruim 16 jaar met een voorkeursrecht worden belast.

Beleidslijn Rotterdam 6: voorkeursrecht

De gemeente kiest er voor het voorkeursrecht in te zetten voor projecten die beter te realiseren zijn als de gemeentegronden verwerft en voor projecten waar gemeentelijke regie nodig wordt geacht. Het gaat om projecten waar de gemeente kiest voor actieve of regisserende verwerving. De keuze of het voorkeursrecht wordt ingezet, wordt per project- of gebiedsontwikkeling gemaakt.

4.4 Onteigening

Gedwongen eigendomsontneming is voor eigenaren en andere belanghebbenden een zeer ingrijpend instrument. Het proces wordt voorafgegaan door pogingen tot minnelijke verwerving. De gemeente zet een onteigeningsprocedure alleen in gang als andere middelen niet tot het gewenste resultaat hebben geleid en eigendomsverkrijging door de gemeente ten behoeve van een project noodzakelijk is.
Onteigening kan vooral worden ingezet in projecten, waarin gekozen is voor actieve verwerving. De keuze of het onteigeningsinstrument wordt ingezet, wordt per project/ontwikkeling gemaakt, in de verwervingsstrategie. Onteigening vergt een zorgvuldige aanpak en procedure. Betrokkenen worden ruim van tevoren geïnformeerd dat besloten is een project te realiseren en dat gemeente zo nodig onteigening inzet.

Proces en procedure

Voorbereiding
Onteigening kan worden gebaseerd op een wijziging van een omgevingsplan die voorziet in een functie die afwijkt van de huidige of op een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit.
De gemeente is verplicht eerst een (laatste) poging te doen tot minnelijke verwerving. Als dat niet lukt en voldaan wordt aan de eisen voor onteigening (onteigeningsbelang, noodzaak en urgentie), stelt het College van B&W een ontwerp onteigeningbeschikking vast. Die wordt toegezonden aan alle belanghebbenden, waaronder de eigenaren. Belanghebbenden kunnen binnen zes weken een zienswijze indienen bij de Raad.
De Omgevingswet schrijft niet voor dat de belanghebbenden hun zienswijze mondeling kunnen toelichten. Dit is wel wenselijk, omdat het een ingrijpend besluit betreft en belanghebbenden zo alle relevante feiten en omstandigheden nogmaals naar voren kunnen brengen. Daarom krijgen belanghebbenden de mogelijkheid om te worden gehoord.

Raadsbesluit
Na ontvangst van het rapport over de zienswijzen en het verslag van het horen neemt de gemeenteraad twee besluiten:
1. het besluit om de onroerende zaken voor onteigening aan te wijzen (vaststelling van de onteigeningsbeschikking), en
2. het besluit om de rechtbank te verzoeken om bekrachtiging van de onteigeningbeschikking.

Dat is anders dan onder de onteigeningswet. Toen moest de gemeenteraad een verzoek tot onteigening doen aan de Kroon. De gemeente kan nu dus zelfstandig een besluit nemen over de onteigening.

Verdere procedure en overgang eigendom
Het College van B&W maakt de besluiten bekend. Belanghebbenden kunnen bij de rechtbank bedenkingen indienen tegen de onteigeningbeschikking.
Elke onteigening moet door de rechtbank bekrachtigd worden, ook als er geen bedenkingen zijn.
Nadat de rechtbank de onteigeningbeschikking bekrachtigd heeft, kunnen belanghebbenden nog hoger beroep instellen bij de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State.
De Omgevingswet voorziet in een afzonderlijke schadeloosstellingsprocedure. De onteigenaar, meestal de gemeente, doet het verzoek om de schadeloosstelling vast te stellen aan de burgerlijke rechter.
Belanghebbenden kunnen een verweerschrift indienen.

De eigendom kan overgaan nadat:
1. de rechter de voorlopige schadeloosstelling heeft bepaald en die is betaald;
2. de onteigeningsbeschikking onherroepelijk is;
3. het ruimtelijk besluit (wijziging omgevingsplan of omgevingsvergunning) op grond van waarvan onteigend is, onherroepelijk is,

Daarna wordt de procedure over de definitieve schadeloosstelling gevoerd.

Beleidslijn Rotterdam 7:
onteigeningsprocedure

Belanghebbenden krijgen in Rotterdam de mogelijkheid om te worden gehoord voordat de gemeenteraad beslist over de onteigening.

4.5 Taxatiebeleid verwerving

Prijs: eisen, grondslagen en methodes

De gemeente verwerft tegen een marktconforme prijs. Dat is een vereiste om te voorkomen dat de gemeente ongeoorloofde staatssteun verstrekt. Voor de onderbouwing van de prijs is het wenselijk dat een onafhankelijke taxateur wordt ingeschakeld. Bij verwerving laat de gemeente daarom altijd een onafhankelijke taxateur een taxatie uitbrengen over de marktwaarde.

Beleidslijn Rotterdam 8:
verwerving – taxatie

Bij verwerving laat de gemeente altijd een onafhankelijke taxateur een taxatie uitbrengen over de marktwaarde.

Prijs van de verwerving

Actieve verwerving vindt in principe plaats op basis van een schadeloosstelling die is bepaald conform de systematiek van de Omgevingswet en de daarmee samenhangende jurisprudentie. De gemeente Rotterdam doet dit omdat de eigenaar ongevraagd geconfronteerd wordt met een verzoek om te verkopen en daardoor voor bijkomende kosten komt te staan bij beëindiging of de aankoop van vervangende ruimten. Deze schadeloosstelling kan naast de waarde van de onroerende zaak (de aankoopsom) uit een aantal bijkomende vergoedingen bestaan.

Beleidslijn Rotterdam 9:
verwerving – vergoeding

Bij actieve verwerving biedt de gemeente een vergoeding aan boven de marktwaarde van de onroerende zaak, die rekening houdt met andere schadeposten voor de eigenaar. Bij regisserende verwerving wordt uitgegaan van de marktwaarde.

5. Actief grondbeleid – uitgifte

5.1 Inleiding

Gronduitgifte is een verzamelnaam voor de manier waarop (bouw)grond ter beschikking wordt gesteld aan particulieren en marktpartijen. De grond wordt ter beschikking gesteld om ruimtelijke doelstellingen van de gemeente te verwezenlijken. Dat kan op verschillende manieren.

5.2 Uitgiftevormen

Binnen de gemeente Rotterdam komen de volgende vormen van uitgifte voor:

- Uitgifte van grond in vol eigendom met voorwaarden;
- Uitgifte van grond in erfpacht;
- Vestigen van het recht van opstal op eigendom van de gemeente;
- Vestiging overige zakelijke rechten.

De gemeente Rotterdam geeft sinds 2003 hoofdzakelijk gronden uit in vol eigendom met privaatrechtelijke voorwaarden en een kettingbeding in plaats van erfpacht. Hiertoe is eind 2002 besloten, om diverse redenen, die nog steeds van toepassing zijn. Bijvoorbeeld om de waardegroei van de grond te laten toebehoren aan burgers en bedrijven in plaats van de gemeente. Maar ook om als stad aantrekkelijker te worden, omdat uitgifte in vol eigendom als aantrekkelijker gezien wordt door afnemers dan uitgifte in erfpacht. Het besluit zag niet toe op alle categorieën, voor een aantal categorieën blijft uitgifte in erfpacht de regel.

Beleidslijn Rotterdam 10:
in de regel uitgifte in eigendom

De gemeente geeft hoofdzakelijk gronden uit in eigendom.

Privaatrechtelijke voorwaarden

Bij de eerste uitgifte van grond door de gemeente Rotterdam wordt grond in eigendom geleverd met een aantal privaatrechtelijke eisen en voorwaarden. Daardoor heeft de gemeente grip op de ontwikkeling en toekomstige wijzigingen.

Beleidslijn Rotterdam 11:
uitgifte in eigendom met privaatrechtelijke voorwaarden

Als de gemeente grond in eigendom uitgeeft zien de privaatrechtelijke voorwaarden onder andere toe op de bestemming en het volume. Op deze manier behoudt de gemeente zeggenschap bij eventuele wijzigingen.

Totstandkoming uitgifte

Voordat tot een nieuwe gronduitgifte wordt overgegaan sluit de gemeente gewoonlijk met de gegadigde een ontwikkelovereenkomst. In deze overeenkomst staan de eisen waar de inrichting van de locatie en het bouwplan aan moeten voldoen. Ook wordt in beginsel overeengekomen dat de gemeente de kavel gedurende een vastgestelde periode exclusief voor de gegadigde aanhoudt. Tevens is dan bekend voor welke prijs de kavel wordt aangeboden. De gegadigde betaalt een reserveringsvergoeding en dient een bouwplan in. De gemeente beoordeelt het bouwplan, bewaakt de voortgang en maakt de grond in beginsel bouwrijp, tenzij hier separate afspraken over gemaakt worden.

Vervolgens wordt de koopovereenkomst of overeenkomst over vestiging van een recht van erfpacht gesloten. Levering of vestiging vindt pas plaats nadat de wijziging van het omgevingsplan of de omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit in werking is getreden en, indien deze nodig is, de omgevingsvergunning voor de technische bouwactiviteit in werking is getreden.
Na levering van de grond of vestiging van het recht van erfpacht kan de bouw starten.

Erfpacht

Hoewel de gemeente hoofdzakelijk grond uitgeeft in vol eigendom met privaatrechtelijke voorwaarden zijn er enkele functies die in erfpacht uitgegeven worden, bijvoorbeeld:

- *Bedrijventerreinen*
  Bij bedrijventerreinen kan de gemeente via erfpacht met periodieke canonbetaling ondernemers financiële armslag bieden, het gebruik in standhouden en sturen op veiligheid;
- *Tijdelijk functies als tijdelijke woningbouw, kiosken of windturbines*
  Bij tijdelijke functies is het wenselijk dat de gemeente na afloop van de termijn weer kan beschikken over de grond;
- *Grond met natuurdoeleinden*
  Voor natuurdoeleinden wordt de grond ook in erfpacht uitgegeven;
- *Sociale huurwoningen, studentenwoningen en Collectief Particulier Opdrachtgeverschap (CPO)*
  Bij deze functies geeft erfpacht extra mogelijkheden voor instandhouding van de gewenste functie voor de beoogde doelgroep;
- *Maatschappelijke functie*
  Erfpacht biedt extra zekerheid om grip te houden op het gebruik, omdat het recht niet doorbroken kan worden door bijvoorbeeld een faillissement.

De gemeente kiest bij uitgifte in erfpacht voor permanente functies in principe voor eeuwigdurende erfpacht. Dat heeft als voordeel dat de verschillen met vol eigendom voor de erfpachter het kleinst zijn.

Beleidslijn Rotterdam 12:
uitgifte in erfpacht

Bij uitgifte in erfpacht kiest de gemeente in beginsel voor eeuwigdurende erfpacht.
Voor uitgifte voor tijdelijke functies, wordt gekozen voor tijdelijke erfpacht.

De gemeente wil geen onnodig grote verschillen met eigendom en tevens de administratieve lasten beperken. Daarom moet bij uitgifte de canon voor de gehele looptijd worden afgekocht. Hierop is een uitzondering mogelijk. Voor bedrijventerreinen kan ook gekozen worden voor een periodieke canonbetaling, zodat een ondernemer financiële ruimte heeft om investeringen te doen in de onderneming in plaats van in de grond.
Als de erfpachter aan de gemeente Rotterdam periodiek canon betaalt, wordt deze canon berekend aan de hand van het canonpercentage over de grondwaarde bij uitgifte.

Beleidslijn Rotterdam 13:
afkoop canon erfpacht

De canon wordt bij uitgifte voor de gehele duur van het erfpachtrecht afgekocht. Alleen bij bedrijventerreinen bestaat de mogelijkheid voor periodieke canonbetaling.

Vestiging overige zakelijke rechten

Bij ontwikkelingen kan er naast uitgifte van grond ook gekozen worden om overige zakelijke rechten te vestigen, bijvoorbeeld een recht van overbouwing in geval van balkons die boven openbaar gebied hangen. Het palet aan zakelijke rechten is divers.

Uitgiftevoorwaarden

Bij de gronduitgifte voor zowel levering in eigendom als erfpacht sluit de gemeente Rotterdam in de aktes aan bij het bouwprogramma en de gebruiksmogelijkheden. Ook worden de algemene voorwaarden ingezet voor het bereiken van andere beleidsdoelstellingen, zoals het tegengaan van ondermijning. Op een aantal punten kunnen contractueel specifiekere eisen worden gesteld dan publiekrechtelijk. Concreet kan de gemeente bij de gronduitgifte bijvoorbeeld voorwaarden stellen over (niet-limitatief):

- Bouwprogramma (functie en volume);
- Woningtypes, aantallen en situering;
- Woningbouwcategorieën zoals sociale huurwoningen, sociale koopwoningen, middenhuurwoningen, middenkoopwoningen en vrije kavels, maar ook een nadere onderverdeling;
- Instandhouding bepaalde woningbouwcategorieën gedurende een bepaalde termijn;
- Aandeel bedrijfsruimte en toegestane bedrijfsactiviteiten;
- Aandeel overige (commerciële) werkfuncties (kantoren en detailhandel);
- Onderhouds- en vernieuwplichten;
- Branchering;
- Eisen aan de inrichting van het perceel;
- Parkeeroplossing, zoals inpandig, op eigen terrein of wijkhub;
- Stallingsruimte voor fietsen;
- Duurzaamheid, zoals energie, circulair, klimaatadaptatie, biodiversiteit en gezondheid;
- Aansluitingen op de nutsvoorzieningen;
- Behoud cultuurhistorisch waardevolle bebouwing of structuren;
- Toetsing aan Bibob.

Beleidslijn Rotterdam 14:
uitgiftevoorwaarden

De gemeente hanteert bij gronduitgifte in eigendom en erfpacht voorwaarden, die mede gericht zijn op het behalen van beleidsdoelstellingen.

5.3 Selectie van (markt-) partijen

In het scenario "sturen met grond" vervult de gemeente een actieve rol om tot de gewenste ontwikkeling te komen. Een methode om hierin te sturen is de markt-selectieprocedure, waarmee het mogelijk wordt om de bouwopgave en gemeentelijke ambities met creativiteit vanuit de markt te combineren. De wijze waarop de markt wordt benaderd vraagt om maatwerk.

Uitgangspunten marktselectie

In geval van grondverkoop geeft de gemeente Rotterdam de gelegenheid aan (potentiële) gegadigden om mee te dingen, overeenkomstig de Europese regels over mededinging en de uitleg daarvan in de jurisprudentie.[3] In deze situatie wordt, met inacht-neming van de haar toekomende beleidsruimte, criteria opgesteld aan de hand waarvan de koper wordt geselecteerd. Deze criteria moeten objectief, toetsbaar en redelijk zijn. De gemeente verzekert ook een passende mate van openbaarheid met betrekking tot de beschikbaarheid van de grond, de selectieprocedure, het tijdschema en de toe te passen selectiecriteria.
Tevens schept de gemeente tijdig voorafgaand aan de selectieprocedure duidelijkheid door informatie over deze aspecten bekend te maken op zodanige wijze dat (potentiële) gegadigden daarvan kennis kunnen nemen.

3 Maatgevend is het Didam-arrest, dat op 26 november 2021 is uitgesproken door de Hoge Raad.

Van deze eisen kan de gemeente in voorkomende gevallen afwijken als bij voorbaat vaststaat of redelijkerwijs mag worden aangenomen dat op grond van objectieve, toetsbare en redelijke criteria slechts één serieuze gegadigde voor de koop in aanmerking komt. In dat geval zal de gemeente haar voornemen tot verkoop tijdig voorafgaand aan de verkoop op een zodanige wijze bekend maken dat iedereen daarvan kennis kan nemen. Dit vraagt om een weloverwogen bestuurlijke afweging en motivering.

Marktselectie bij Privaat Ontwikkel Initiatief voor gemeentegrond (POI)

Het komt in Rotterdam regelmatig voor dat ontwikkelaars of andere initiatiefnemers met voorstellen komen voor ontwikkelingen op gemeentegronden waarvoor de gemeente nog geen ontwikkeling heeft voorzien. Dat noemen we een Privaat Ontwikkel Initiatief (POI). Het meewerken aan een POI leidt idealiter tot de realisatie van een locatieontwikkeling. Echter, het is van cruciaal belang dat de financiële uitvoerbaarheid van dergelijke initiatieven voor de gemeente gewaarborgd is. De bedoeling van een POI is dat er sneller en met minder gemeentelijke inzet gebouwd wordt. Ook benutten we dan de creativiteit en capaciteiten van de marktpartijen.

Beleidslijn Rotterdam 15: privaat ontwikkelinitiatief (POI)

De gemeente kiest voor POI, om de creativiteit en capaciteit van de markt optimaal te benutten en omdat er zo sneller en met minder gemeentelijke inzet gerealiseerd kan worden.

Omdat we voor gemeentegrond gelijke kansen moeten en willen bieden aan gegadigden kan de gemeente niet zo maar één op één meewerken aan een dergelijk initiatief. De gemeente Rotterdam blijft onder voorwaarden ruimte geven aan POI's. Daarvoor lijken de volgende twee methodes geschikt:

- *Methode 1: initiatief gemeente: openstelling gebied*
  Bij deze methode wijst de gemeente een gebied aan, waarbinnen initiatieven kunnen worden ingediend gedurende een bepaalde termijn. Deze POI-procedure is in lijn is met de richtlijnen van het Didam-arrest.

  Wanneer de gemeente besluit particuliere ontwikkelinitiatieven voor een specifiek gebied toe te staan, kan zij specifieke criteria stellen aan de inhoud van deze initiatieven. Bij plannen voor een bepaald gebied kan de gemeente bijvoorbeeld eisen stellen op het gebied van duurzaamheid en maatschappelijke waarden die zij belangrijk vindt voor dat gebied. De gemeente Rotterdam hanteert daarbij een digitale kaart als sturingsinstrument om het aantal initiatieven in de tijd en per gebied te beperken en te richten op die gebieden waar ook voldoende personele capaciteit vrij gemaakt kan worden. Dat betekent dat gegadigden gedurende een bepaalde periode een projectvoorstel kunnen indienen voor een project in het opengestelde gebied. Zo'n voorstel beoordeelt de gemeente Rotterdam aan de hand van vooraf vastgestelde selectiecriteria, zoals geschiktheid van de initiatiefnemer en beleidsconformiteit.

Selectieproces bij meerdere POI's:
Bij particuliere ontwikkelinitiatieven hanteert de gemeente het 'wie het eerst komt, het eerst maalt'-principe. Echter, wanneer er meerdere initiatiefnemers zich tegelijkertijd voor hetzelfde plot in een specifiek gebied melden, die voldoen aan de door de gemeente gestelde geschiktheidseisen en waarvan het initiatief voldoet aan de gestelde eisen, zal de gemeente overgaan tot een lotingprocedure om te bepalen welk initiatief voorrang krijgt.

- *Methode 2: particulier initiatief*
  Wanneer een initiatiefnemer zich aanmeldt met een particulier ontwikkelinitiatief voor een bepaalde kavel, kan de gemeente besluiten een openbare procedure op te starten voor die specifieke kavel. Daarin kan degene die zich gemeld heeft meedingen, maar de procedure maakt het ook andere partijen mogelijk een initiatief in te dienen. Het aanmelden van het POI heeft dus geen invloed op de autonomie van de gemeente om een andere route te kiezen voor de ontwikkeling van de betreffende kavel.

De gemeente kan in de marktbenadering bij POI's ook specifiek ambities (bijvoorbeeld op het vlak van innovatie of coöperatief) meegeven waaraan voorstellen in een gebied dienen te voldoen. Dit is maatwerk.

Uitgifte zonder mededinging

Voor situaties waartegen de mededingingsregels zich niet verzetten tegen onderhandse uitgifte kan de gemeente een andere selectieprocedure toepassen of een-op-een uitgeven. Voorbeelden zijn een ontwikkeling op gronden van een particuliere partij, waarvoor een ondergeschikt stukje gemeentegrond nodig is, en tuinvergrotingen.
De gemeente geeft dan de voorkeur aan een-op-een uitgiftes, omdat dat de minste lasten en snelste resultaat biedt.

Beleidslijn Rotterdam 16:
onderhandse gronduitgifte

Als het niet in strijd is met de regels voor mededinging, geeft de gemeente de voorkeur aan een-op-een uitgiftes.

5.4 Grondprijzen

Bij gemeentelijke gronduitgifte wordt altijd een grondprijs in lijn met het grondprijsbeleid gehanteerd. Voor de meeste bestemmingen betekent dit dat de grondprijs marktconform is. Deze prijs wordt vastgesteld op basis van de beoogde functie(s) van het te realiseren project, rekening houdend met de specifieke locatie van de ontwikkeling.
Om te waarborgen dat er geen ongeoorloofde staatssteun wordt verleend, baseert de gemeente de grondprijs voor de meeste functies op een taxatie uitgevoerd door een onafhankelijke taxateur.
Hiermee wordt het risico op het onbedoeld verlenen van financiële voordelen aan marktpartijen tot een minimum beperkt.

Voor het vaststellen van marktconforme grondprijzen zal voor de meeste functies de genormeerde residuele grondprijsmethode als basis dienen. Deze benadering houdt in dat de prijs wordt afgeleid van de verwachte genormeerde opbrengst van de ontwikkeling, waarbij genormeerde stichtingskosten in acht worden genomen.

Indien de genormeerde residuele grondprijsbepaling leidt tot een lagere grondprijs dan de minimale grondprijs hanteert de gemeente voor de meeste bestemmingen een minimale grondprijs. Voor enkele gebruiksfuncties worden vaste grondprijzen gehanteerd. De vaste en minimale grondprijzen worden vastgesteld en onderbouwd in de jaarlijkse grondprijzenbrief.

Beleidslijn Rotterdam 17:
grondprijsbepaling

De gemeente stelt voor de meeste gebruiksfuncties de grondprijs vast op basis van een onafhankelijke taxatie met toepassing van de normatieve residuele methode, met dien verstande dat per gebruiksfunctie een minimumgrondprijs wordt gehanteerd. Voor enkele gebruiksfuncties wordt de grondprijs vastgesteld en onderbouwd in een jaarlijkse grondprijzenbrief.

6. Faciliterend grondbeleid

6.1 Inleiding

De gemeente kan ook een zogenaamde faciliterende rol hanteren. De gemeente is dan niet betrokken als primaire grondeigenaar maar faciliteert initiatieven vanuit de markt. Soms kan er wel sprake zijn van een combinatie met de uitgifte van extra benodigde gemeentegrond aan de initiatiefnemer. Ook is het mogelijk dat de gemeente als gevolg van het wijzigen van een deel van de voorwaarden in de akte, bijvoorbeeld bouw- en gebruiksbepalingen (bij erfpacht of vol eigendom met gebruiksbepalingen) betrokken is. Als initiatieven passen binnen de gemeentelijke ambities en beleidsdoelstellingen faciliteert de gemeente initiatieven. Bij voorkeur worden afspraken gemaakt in een overeenkomst. Vervolgens werkt de gemeente mee tegen vergoeding van de kosten door middel van planvorming, aanpassen of opstellen van het omgevingsplan, het treffen van voorzieningen in de openbare ruimte en bijvoorbeeld het aanleggen van nutsvoorzieningen.

Doordat grond door de jaren heen op verschillende wijze is uitgegeven door de gemeente Rotterdam zijn er diverse soorten juridische grondsituaties. Binnen de gemeente Rotterdam vinden initiatieven plaats op de volgende grondsituaties:

1. Grond uitgegeven in vol eigendom met gebruiks- en bebouwingsvoorwaarden;
2. Grond uitgegeven in erfpacht (tijdelijk recht van erfpacht of eeuwigdurend erfpacht) met gebruiks- en bebouwingsvoorwaarden;
3. Grond in vol eigendom zonder gebruiks- en bebouwingsvoorwaarden;
4. Een combinatie van bovenstaande situaties.

6.2 Ontheffing en ontheffingsvergoeding

Als de gemeente grond heeft uitgegeven in eigendom of erfpacht, is er op grond van de akte of algemene voorwaarden vaak een ontheffing van de gemeente nodig voor een wijziging van het gebruik of de bebouwing. Als de wijziging niet past in het omgevingsplan is ook een planologisch besluit nodig. De privaatrechtelijke ontheffing staat juridisch los van de vraag of een ontwikkeling past in het omgevingsplan. Als een ontwikkeling in strijd is met omgevingsplan en de gemeente planologisch niet wil meewerken zal de gemeente uiteraard ook niet meewerken aan de privaatrechtelijke ontheffing en deze dus weigeren.

Beleidslijn Rotterdam 18:
weigeren ontheffing

Als een ontwikkeling in strijd is met het omgevingsplan en de gemeente planologisch niet wil meewerken zal de gemeente ook een privaatrechtelijke ontheffing voor de ontwikkeling weigeren.

Als de extra bouw- of gebruiksmogelijkheden een meerwaarde opleveren, brengt de gemeente een ontheffingsvergoeding in rekening. De benodigde ontheffing en de ontheffingsvergoeding worden parallel besproken met de benodigde wijziging van het omgevingsplan en de anterieure overeenkomst. Bij de ontheffingsvergoeding wordt rekening gehouden met de betaalde ambtelijke plankosten die zijn gemaakt voor aanpassing omgevingsplan voor hetzelfde project. De formele toetsing vindt plaats als de anterieure overeenkomst gesloten is en benodigde wijzigingen in het omgevingsplan zijn doorgevoerd.

6.3 Kostenverhaal

Wanneer de gemeente niet zelf eigenaar is van de grond en een derde partij interesse heeft om deze grond te ontwikkelen, is deze verplicht om de door de gemeente gemaakte en te maken kosten te verhalen. Dat staat in de Omgevingswet. Die verplichting tot kostenverhaal geldt bij kostenverhaal plichtige bouwplannen. Dat zijn onder andere de bouw van woningen en andere hoofdgebouwen, de bouw van een bijbehorend gebouw van meer dan 1.000 m² en realisatie van een woonfunctie in een bestaand gebouw of vergroting van een bestaand gebouw met meer dan 1.000 m². De kosten die de gemeente verplicht moet verhalen zijn opgesomd in een wettelijke kostensoortlijst.

Kostenverhaal met toepassing van de Omgevingswet is niet nodig als het kostenverhaal al anderszins verzekerd is. Dat is bijvoorbeeld het geval als de gemeente eigenaar van de grond is. Dan worden de gemeentelijke kosten gedekt uit gronduitgifte. Dit kan onder voorwaarden voor een deel van het kostenverhaal ook het geval zijn bij een eventueel in rekening te brengen ontheffingsvergoeding, mits een kostenverhaal plichtig bouwplan meer oplevert dan het toerekenbare kostenverhaal.

Als ondanks het kostenverhaal een plan niet financieel uitvoerbaar is voor de gemeente, omdat het een tekort voor de gemeente oplevert, kan de gemeente om die reden planologische medewerking weigeren.

Anterieure overeenkomst en voorovereenkomst

Conform het besluitvormingsmodel wordt voorafgaand aan een anterieure overeenkomst de voorovereenkomst gesloten. Hiermee worden de gemeentelijke kosten verhaald tot aan het moment van sluiten van de anterieure overeenkomst. De anterieure overeenkomst wordt afgesloten voordat een besluit wordt genomen over een wijziging van het omgevingsplan. In de anterieure overeenkomst worden onder andere afspraken gemaakt over de vergoeding voor de kosten die de gemeente maakt, zoals de aanpassing van openbare ruimte en plankosten. Het sluiten van zowel de voor- als anterieure overeenkomst is afhankelijk van de bereidwilligheid van de wederpartij. De gemeente streeft er naar voor elke private ontwikkeling een anterieure overeenkomst te sluiten. Dat biedt de meeste zekerheid aan beide partijen en vermindert juridische en financiële risico's.

Rotterdamse praktijk:

Er lopen in 2023 ruim 90 anterieure overeenkomsten

Kostenverhaalsvoorschriften

Als er geen anterieure overeenkomst tot stand komt moet de gemeente de kosten op een andere manier verhalen. Dit is van toepassing als het ruimtelijk besluit voorziet in een kostenverhaal plichtig bouwplan.
De regeling wordt geactiveerd bij de wijziging van het omgevingsplan of bij de omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit voor het project.
Om het kostenverhaal bij de wijziging van het omgevingsplan te regelen, neemt de gemeenteraad, behalve als dit is gedelegeerd aan het College van B&W, dan kostenverhaalregels op in het omgevingsplan.
Als een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit nodig is, neemt de het College kostenverhaalsvoorschriften op in de omgevingsvergunning. Uit die regels of voorschriften volgt het bedrag dat een initiatiefnemer moet betalen als die wil bouwen.

Beleidslijn Rotterdam 19: kostenverhaal

De gemeente streeft er naar de op de wettelijke kostensoortenlijst voorkomende kosten te verhalen via een voor- en anterieure overeenkomst met de initiatiefnemer. Verhaal op grond van het omgevingsplan of een omgevingsvergunning wordt alleen ingezet als er geen anterieure overeenkomst tot stand gekomen is.

Raming kosten en opbrengsten

Ook voor het kostenverhaal via het omgevingsplan of de omgevingsvergunning raamt de gemeente de kosten en de opbrengsten. Voor de kosten geldt een wettelijke lijst van kostensoorten. Alle kosten moeten voldoen aan drie criteria: profijt, toerekenbaarheid en proportionaliteit (de PTP-criteria). Bij het ramen van de kosten moet ook de waarde van onroerende zaken geraamd worden. Daarvoor maakt de gemeente gebruik van een onafhankelijke externe taxatie. Voor de raming van de plankosten (de gemeentelijke apparaatskosten) wordt een plankostenscan gehanteerd.

Kostenverhaal via een posterieure overeenkomst

Nadat de kostenverhaalsregels of kostenverhaals-voorschriften zijn vastgesteld, kan de gemeente met een initiatiefnemer nog steeds een overeenkomst sluiten, de posterieure overeenkomst. Daarbij neemt de gemeente wel de kostenverhaalsregels in acht. Het sluiten van zo'n overeenkomst heeft als voordeel dat beide partijen nog maatwerkafspraken kunnen maken en er zekerheid is over de hoogte en betaling van het kostenverhaal.

De Rotterdamse praktijk:

De kostenverhaalsregels en kostenverhaals-voorschriften zijn de opvolger van het exploitatie-plan in de Wro. In Rotterdam heeft de gemeente tot op heden nog geen exploitatieplan hoeven vast-stellen, omdat kostenverhaal tot nu toe altijd anderszins verzekerd is geweest. De gemeente verwacht dat het in de komende jaren kosten-verhaal via het omgevingsplan of een omgevings-vergunning een uitzondering zal blijven.

Financiële bijdragen in aanvulling op kostenverhaal

Bovenop het kostenverhaal biedt de Omgevingswet de gemeente een mogelijkheid voor twee aanvullende financiële bijdragen:

- een vrijwillige financiële bijdrage voor de ontwikkeling van een gebied;
- een afdwingbare financiële bijdrage voor verbetering van de ruimtelijke kwaliteit.

Beide bijdragen kunnen alleen worden gevraagd voor investeringen die niet voldoen aan de criteria voor kostenverhaal: profijt, toerekenbaarheid en proportionaliteit. Er moet wel een verband zijn tussen de te betalen activiteit en het initiatief.
Een bijdrage kan alleen worden gevraagd als de exploitatie van de locatie het kan dragen na aftrek van het wettelijke kostenverhaal.

De meeste gronden in Rotterdam zijn in het verleden in erfpacht uitgegeven of in eigendom verkocht met privaatrechtelijke voorwaarden. In een beperkt deel van Rotterdam is sprake van vol eigendom zonder privaatrechtelijke voorwaarden. In die situaties zou een financiële bijdragen in aanvulling op het kostenverhaal in beginsel kunnen worden gevraagd. Een locatie moet wel voldoende opbrengsten opleveren om boven op het kostenverhaal nog een andere bijdrage te kunnen dragen. Voor bouwplannen op gemeentegrond en bij bouwplannen met een ontheffingsvergoeding leidt het vragen van een financiële bijdrage niet per definitie tot hogere opbrengsten en wel tot extra interne administratie. Ook vanuit de huidige situatie op de woningmarkt wordt voor nu afgezien van het vragen van een vrijwillige of afdwingbare financiële bijdrage boven op het kostenverhaal.

Beleidslijn Rotterdam 20:
vrijwillige of afdwingbare financiële bijdrage

De gemeente Rotterdam voert op dit moment geen vrijwillige of afdwingbare financiële bijdrage boven op het kostenverhaal in.

6.4 Combinatieprojecten

Binnen de gemeente Rotterdam komt het voor dat initiatieven plaatsvinden op een combinatie van verschillende juridische grondsituaties. Dit wordt 'een combinatieproject' genoemd. Bijvoorbeeld een initiatief waarbij de beoogde nieuwe ontwikkeling deels gelegen is op grond uitgegeven in erfpacht, deels op grond uitgegeven in vol eigendom zonder privaatrechtelijke voorwaarden en deels op grond uitgegeven in vol eigendom met privaatrechtelijke voorwaarden. In dat geval kan er zowel sprake zijn van kostenverhaal als een ontheffingsvergoeding. Soms komt het ook voor dat er grond van de gemeente benodigd is en er dus voor dat gedeelte een gemeentelijke gronduitgifte nodig is.
In dat geval is naast kostenverhaal en een potentiële ontheffingsvergoeding ook nog de grondwaarde voor de uitgifte betrokken.
De exacte samenloop tussen kostenverhaal, ontheffingsvergoeding en grondwaarde bij uitgifte wordt bepaald door een groot aantal factoren en zal per project door de gemeente inzichtelijk gemaakt worden. Hieronder de hoofdlijnen voor veelvoorkomende combinatieprojecten.

Grondwaarde in combinatie met ontheffingsvergoeding

In het geval een initiatief plaatsvindt op grond in eigendom van de gemeente èn een erfpachtperceel of een perceel uitgeven in eigendom met privaatrechtelijk voorwaarden, zal de initiatiefnemer zowel een grondprijs moeten betalen (voor de nieuwe uitgifte) als een eventuele ontheffingsvergoeding (als gevolg van het verlenen van ontheffing voor het eigendoms- of erfpachtperceel).

Kostenverhaal in combinatie met ontheffingsvergoeding

In het geval een initiatief plaatsvindt op grond in vol eigendom zonder privaatrechtelijke voorwaarden èn op grond reeds uitgegeven in erfpacht dan wel vol eigendom met privaatrechtelijke voorwaarden, dan zal er een combinatie zijn van kostenverhaal en ontheffingsvergoeding. Een deel van het kostenverhaal is toerekenbaar aan het eigendoms- of erfpachtperceel met privaatrechtelijke voorwaarden en zal onder bepaalde voorwaarden verrekend worden met een eventuele ontheffingsvergoeding.

Kostenverhaal in combinatie met grondwaarde

In het geval een initiatief plaatsvindt op grond reeds uitgegeven is in vol eigendom zonder privaatrechtelijke voorwaarden èn op grond nog uit te geven door de gemeente, dan zal er een combinatie zijn van kostenverhaal en grondwaarde.

Financiële uitvoerbaarheid

Bij combinatieprojecten toetst de gemeente op financiële uitvoerbaarheid van het gehele project.
Als ondanks opbrengsten van gronduitgifte, kostenverhaal en ontheffingsvergoeding een plan niet financieel uitvoerbaar is voor de gemeente, omdat het een tekort voor de gemeente oplevert, kan de gemeente planologische medewerking weigeren.

7. Contractbeheer

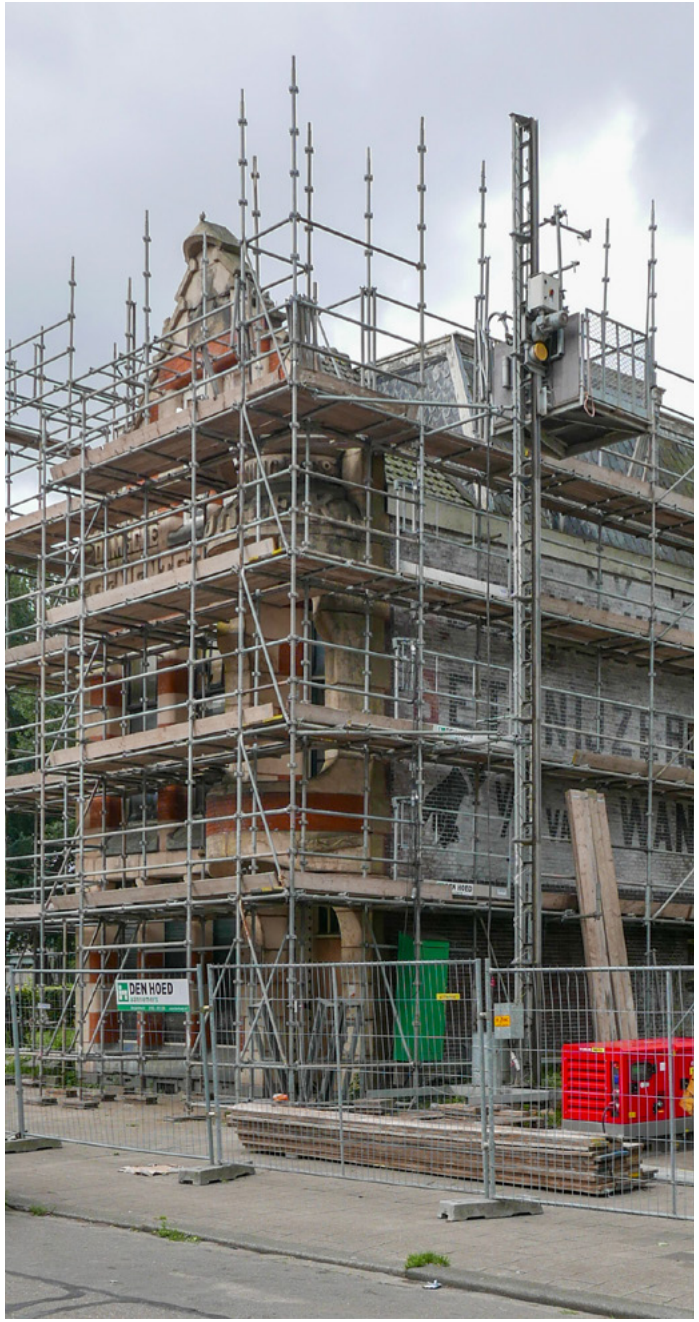
7.1 Inleiding

Grond in Rotterdam is door de gemeente ook in het verleden, uitgegeven met privaatrechtelijke voorwaarden, en versterkt met een kettingbeding en/of kwalitatieve verplichting, zowel in de akten zelf als in de daarop van toepassing zijnde algemene voorwaarden. Daardoor blijft de gemeente als contractbeheerder betrokken bij initiatieven van grondeigenaren. De gemeente kan dat doen via toestemmingen, het uitvoeren van en toezien op de wederzijds gemaakte afspraken, en het wijzigen van bepaalde voorwaarden in de akten. Bijvoorbeeld bij herontwikkeling, transformatie of verbouwing, maar ook bij wijziging van een splitsingsstructuur. Daarmee behoudt de gemeente invloed op die ontwikkelingen, en kan zij die inpassen in haar beleid voor de stad.

7.2 Toestemmingen

In (bijna) alle varianten van algemene voorwaarden voor verkoop en erfpacht dan wel in de akte zelf zijn toestemmingsvereisten opgenomen. Dat betekent dat de gerechtigde tot de onroerende zaak zich eerst voor toestemming tot de gemeente moet richten voordat deze bevoegd is om bepaalde handelingen met betrekking tot de onroerende zaak te verrichten.

De gemeente heeft de toestemmingsbepaling opgenomen als privaatrechtelijk instrument onder meer om uitvoering te geven aan haar beleidsdoelstellingen op gronden die niet meer in haar bezit zijn. Het toetsingskader voor de toestemming is primair de akte en de algemene voorwaarden, maar aanvullend ook kenbare beleidsuitingen en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. De gemeente kan via het toestemmingsinstrument op individueel akteniveau (bij) sturen op een veilige en leefbare stad door per gebied te kijken wat de behoefte is en welk beleid daar actueel is. Daaraan gaat natuurlijk vooraf dat de gemeente eerst nagaat of de verzoeker zich wel heeft gehouden aan de geldende voorwaarden.



De bijkomende effecten van de toestemmingsbepaling is dat gerechtigde tot de onroerende zaak niet vrijelijk bevoegd is om alle rechtshandelingen uit te voeren zonder eerst bij de gemeente om toestemming te vragen. Daar staat tegenover dat de toestemmingsbepaling bijdraagt aan de handhaving en naleving van de contractuele afspraken die de gemeente heeft vastgelegd in de akte. In een tijd waarin de gemeente steeds minder grondpositie heeft, is de toestemmingsbepaling een belangrijk instrument voor de sturing op het grondgebruik.

Veel voorkomende toestemmingsvereisten zijn:

- Toestemming vervreemding;
- Toestemming verhuren of verpachten;
- Toestemming splitsing;
- Toestemming vestiging zakelijke rechten;
- Recht van eerste koop;
- Anti-speculatiebeding;
- Zelfbewoningsplicht.

7.3 Ontheffing en wijziging akte

Voor herontwikkeling, uitbreiding of transformatie is meestal ontheffing (privaatrechtelijke toestemming) van de gemeente nodig, waarbij de gemeente toetst of de ontwikkeling voldoet aan beleidsdoelstellingen en indien die wijziging meerwaarde voor de eigenaar kan opleveren een financiële voorwaarde oplegt: de ontheffingsvergoeding. De hoogte van de ontheffingsvergoeding wordt bepaald door de waardestijging van de onroerende zaak als gevolg van het wijzigen van de toepasselijke bouw- en gebruiksbepalingen in de akte.

Als er ontheffing wordt verleend door de gemeente worden voorwaarden behorend bij de nieuwe ontwikkeling vastgelegd in een wijzigingsakte. Zo ziet de gemeente er op toe dat beleidsdoelstellingen en ambities die hun plaats hebben gevonden beheerd kunnen worden.

Taxatiebeleid ontheffingsvergoeding

De ontheffingsvergoeding wordt berekend door de residuele waarde van de beoogde contractwijziging te verminderen met de waarde van de reeds bestaande bepalingen. De gemeente vraagt een onafhankelijk taxateur de marktwaarde van beide normatief vast te stellen. In het normatieve karakter wordt rekening gehouden met eisen van de gemeente ten aanzien van de ontwikkeling, eisen die volgen uit gemeentelijke beleidsdoelstellingen en of ambities.

7.4 Uitvoering en monitoring contractbeheer

De gemeente ziet toe op het beheer en naleving van de in akten opgenomen privaatrechtelijke voorwaarden. De gemeente neemt met de voorwaarden ook rapportage verplichtingen op. Zo zijn bijvoorbeeld de middenhuurbepalingen onderhevig aan een jaarlijkse controle door de gemeente, maar ook kan gedacht worden aan aanvangshuur en beperkende voorwaarden. Het doel van de monitoring is de door de gemeente na gestreefde ambities en beleidsdoelstellingen zoals contractueel vastgelegd effectueren.

8. Erfpachtcontracten

8.1 Inleiding

De gemeente Rotterdam beheert de bestaande reeds uitgegeven erfpachtcontracten. Deze zijn op te splitsen in tijdelijke erfpachtrechten, al dan niet afgekocht, en eeuwigdurende erfpachtrechten. De looptijd van de erfpachtcontracten varieert. Looptijden die vaak voorkomen zijn 75 jaar, 99 jaar of eeuwigdurend. Verder is een onderscheid te maken tussen canon betalende erfpachtrechten en erfpachtrechten waarbij de canon voor een bepaalde of de gehele periode is afgekocht.

8.2 Algemene voorwaarden

De eerste algemene voorwaarden voor erfpacht in Rotterdam dateren uit 1931. De daarop volgende uit 1981. Nadien heeft het College de algemene voorwaarden meerdere keren gewijzigd, de laatste keer in 2006. Het is voor bestaande erfpachtrechten van belang op te merken dat er dus sprake is van verschillende algemene voorwaarden. Deze zijn van invloed tijdens het beheer van deze contracten.

8.3 Canon en afkoopsom

De grondwaarde vormt de grondslag voor de canon en de afkoopsom. Canon en/of afkoopsom zijn de uiteindelijke betalingen van erfpachters aan de gemeente.

Canon

Afhankelijk van de datum uitgifte en de geldende algemene voorwaarden kan het voorkomen dat de erfpachter periodiek een canon betaalt (bedrag voor gebruik van de grond). De canon wordt berekend door de grondwaarde te vermenigvuldigen met het canonpercentage. In veel erfpachtcontracten wordt de canon na bepaalde termijnen herzien. Dit gebeurt aan de hand van een herziene grondwaarde en het dan geldende canonpercentage. Een en ander is afhankelijk van de van toepassing zijnde algemene voorwaarden (in oude akten "Algemene Bepalingen") en de bijzondere bepalingen in de akte.

Afkoopsom

Onder afkopen wordt verstaan het afkopen van de periodieke canon voor een bepaalde periode. Afhankelijk van de van toepassing zijnde algemene voorwaarden kan de canon worden afgekocht. In de betreffende algemene voorwaarden (in oude akten Algemene Bepalingen") staan de voorwaarden op welke wijze en op welke momenten afgekocht kan worden.

8.4 Conversie

Erfpachters kunnen op elk willekeurig moment de gemeente verzoeken omeen omzetting van een tijdelijk erfpachtrecht (conversie) naar een eeuwigdurend erfpachtrecht (afhankelijk van de bestemming in de akte van vestiging erfpacht), tegen betaling van een conversiesom aan de gemeente. Erfpachters kunnen in veel gevallen ook kiezen voor omzetting naar vol eigendom met privaatrechtelijke voorwaarden. Dat is niet mogelijk bij categorieën die de gemeente nog steeds uitgeeft in erfpacht.

Beleidslijn Rotterdam 21: conversie

Erfpachters met een tijdelijk erfpachtrecht kunnende gemeente verzoeken om een conversie naar naar een eeuwigdurend afgekocht erfpacht-recht (afhankelijk van de bestemming in de akte van vestiging erfpacht) tegen betaling van een conversiesom, of voor bepaalde uitgiftecate-gorieën naar eigendom met privaatrechtelijke voorwaarden tegen betaling van een conversiesom.

Beleidslijn Rotterdam 22:
conversie bedrijven gelegen op bedrijventerreinen

Erfpachters in de categorie 'bedrijven gelegen op bedrijventerreinen' kunnen in afwijking van beleidslijn 21 kiezen voor een conversie naar een eeuwigdurend erfpachtrecht met canonverplichting.

Erfpachters in de categorie 'bedrijven gelegen op bedrijventerreinen' kunnen kiezen voor een conversie naar een eeuwigdurend erfpachtrecht met canonverplichting inclusief herziening en indexatie. Deze mogelijkheid wordt geboden om bedrijven meer financiële ruimte te bieden.
De gemeente vraagt een onafhankelijk taxateur de markwaarde van de grond vast te stellen ten behoeve van een conversie. De taxatie is genormeerd en gebaseerd op de bouw- en gebruiksbepalingen in de erfpachtakte. De hoogte van de conversiesom is afhankelijk van de grondwaarde, de resterende looptijd van het erfpachtrecht en de discontovoet. De conversiesom zal nooit meer bedragen dan de actuele grondwaarde. De conversiesom bestaat vervolgens, afhankelijk van de situatie, uit drie componenten, te weten:

I. de contante waarde van de lopende canonverplichtingen (voor zover van toepassing) tot en met het 50e jaar;

II. een vergoeding gelijk aan de contante waarde van de grondwaarde na het verstrijken van het 50e en het 99e jaar;

III. een vergoeding voor de bloot-eigendom, gelijk aan de contante waarde van de grondwaarde in het 99e jaar.

8.5 Expiratie van een tijdelijk erfpachtrecht

Tijdelijke erfpachtrechten expireren na verloop van een bepaalde periode, veelal na 75 of 99 jaar. Een erfpachter van wie het erfpachtrecht expireert krijgt een aantal keuzemogelijkheden. Deze keuzemogelijkheden zijn afhankelijk van de bestemming in de akte van vestiging erfpacht en de van toepassing zijnde algemene bepalingen en bijzondere bepalingen. Daarnaast kan de gemeente ervoor kiezen om bij expiratie van een tijdelijk erfpachtrecht de erfpachter niet de hier boven genoemde mogelijkheden te bieden maar over te gaan tot opzegging van het erfpachtrecht. Dit kan het geval zijn indien de gemeente de beschikking over de grond weer terug wil krijgen om een ander gemeentelijk beleidsdoel te verwezenlijken.

Erfpachters en hun financiers (bijvoorbeeld de banken) hebben er belang bij om vroegtijdig kennis te kunnen nemen van de financiële voorwaarde die de gemeente Rotterdam verbindt aan bij het opnieuw verkopen van de onroerende zaak bij expiratie van het tijdelijk erfpachtrecht. Deze erfpachters hebben thans de mogelijkheid hun recht te converteren naar eeuwigdurende erfpacht of vol eigendom. Voordat een recht van erfpacht afloopt doet de gemeente Rotterdam een zogenaamde vervroegde aanbieding. Deze aanbieding is vrijblijvend. De erfpachter behoeft niet op deze aanbieding in te gaan en kan de eindaanbieding afwachten. Naast de vervroegde aanbiedingen hebben erfpachters de mogelijkheid om op eigen verzoek een conversie van het tijdelijke erfpachtrecht te doen. Bij een conversie op eigen verzoek wordt eerst nagegaan of er vanuit het oogpunt van o.a. gebiedsontwikkeling geen bezwaar tegen conversie is. Indien er vanuit dit oogpunt geen bezwaren zijn krijgt de erfpachter een aanbieding.

De taxatie van de grondwaarde bij het verkopen van de onroerende zaak bij expiratie door onafhankelijke externe taxateurs uitgevoerd, die de grondwaarde taxeert rekening houdend met de bestaande opstal en het privaatrechtelijk tussen gemeente en erfpachter overeengekomen functioneel gebruik van de grond.

De afkoopsom kan hoog uitvallen. Voor erfpachters in de categorie 'wonen' (niet zijnde sociale huurwoningen) is er daarom de mogelijkheid om na of bij expiratie te kiezen voor een nieuw tijdelijk erfpachtrecht voor een periode van 15 jaar met canonverplichting met herziening en indexering. Deze mogelijkheid is er indien het erfpachtrecht al is geëxpireerd of binnen vijf jaar zal expireren.

Beleidslijn Rotterdam 23:
nieuw tijdelijk erfpachtrecht

Erfpachters in de categorie 'wonen' (niet zijnde sociale huurwoningen) kunnen in afwijking van beleidslijn 21 vanaf vijf jaar voor expiratie kiezen voor een nieuw tijdelijk erfpachtrecht voor een periode van 15 jaar met canonverplichting met herziening en indexatie.

9. Grondexploitaties

9.1 Inleiding

Gebiedsontwikkelingen of projecten waarin de gemeente volledig of deels voor eigen rekening en risico ontwikkelt, vaak als uitvloeisel van actief grondbeleid, hebben als financieel kader en sturingsinstrument een grondexploitatie. De grondexploitatie is de financieel administratieve weerslag van de gewenste ontwikkeling in het gebied vanaf start uitvoering (planvoering) tot aan afronding. Veel keuzes zijn al eerder in het planproces gemaakt, zie hiertoe ook het besluitvormingsmodel voor ruimtelijke ontwikkelingen Rotterdam.
De gemeente hanteert financieel administratief naast grondexploitaties ook herinvesteringsprojecten, exploitatieprojecten en plannen van derden, dit is vaak ingegeven door de afspraken in de financiële verordening Rotterdam en/of BBV-regelgeving.
In hoofdstuk 10 komt de verantwoording van gemeentelijke grondexploitaties ter sprake.
In dit hoofdstuk worden de werking en beheersing van de gemeentelijke grondexploitaties, tijdelijk beheer, en investerings- en exploitatieprojecten en plannen van derden toegelicht. Dit hoofdstuk heeft geen betrekking op particuliere grondexploitaties.

9.2 Grondexploitaties algemeen

Bij actief grondbeleid opent de gemeente een gemeentelijke grondexploitatie voor het project op basis van het programma en het ruimtegebruik. De grondexploitatie is de boekhouding en begroting van start uitvoering van het project tot aan de afronding. In de fase dat de grondexploitatie loopt verwerft inden indien nodig de gemeente gronden en wordt de grond vrijgemaakt van alle obstakels, worden gebouwenopstallen gesloopt en wordt de grond verder bouwrijp gemaakt. Na het bouwrijp maken geeft de gemeente de gronden uit en kan de bouw starten. Tijdens en na de bouw wordt woonrijp gemaakt, waarbij de straten en overige openbare ruimte definitief worden ingericht.

De grondexploitatie biedt een overzicht van de kosten en opbrengsten die nodig zijn voorvan de ontwikkeling van bouwrijpe grond in een specifiek gebied. Om rekening te houden met veelal stijgende kosten, veranderende opbrengsten en rente-effecten, worden deze financiële aspecten in de tijd gefaseerd. Daarbij rekent de gemeente kosten en opbrengsten in de komende jaren teruggerekendterug naar een huidige waarde (netto contante waarde: NCW). Subsidies en bijdragen kunnen ook worden opgenomen in de grondexploitatie. Het resultaat van een grondexploitatie wordt gevormd door het saldo van de kosten en de opbrengsten. Dit saldo kan zowel positief zijn als

negatief. Het uiteindelijke financiële resultaat van de grondexploitatie wordt weergegeven als netto contante waarde (NCW). Dit heet ook wel het verdienvermogen als een grondexploitatie positief is.

De grondexploitatie dient als instrument voor financiële sturing van een project en om de haalbaarheid van het project te waarborgen, om de rechtmatigheid van gemaakte kosten en transacties te borgen en is eenals sturingsinstrument voor college en gemeenteraad. Gezien de omvangrijke investeringen die gepaard gaan met gebiedsontwikkelingen kennen grondexploitaties al snel kosten en opbrengsten die in de miljoenen lopen, waarbij veelal de kosten (verwerven, bouwrijp maken, plankosten) voor de baten (uitgifte van gronden) uitgaan.

In toenemende mate wordt naast de grondexploitatie de financiële scope breder beschouwd waarmee ook bijdragen vanuit ontheffingsvergoedingen, anterieure overeenkomsten en geldstromen uit andere beleidsvelden zoals duurzaam, stadsbeheer en maatschappelijke ontwikkeling bij de gebiedsontwikkeling worden betrokken. Dit heeft als voordeel dat de projectgerelateerde kosten en opbrengsten in samenhang in beeld worden gebracht.

Beleidslijn Rotterdam 24:
uitbreiding financiële integraliteit in (grond) exploitaties

Bij het sturen op en beheersen van de financiën van een gebiedsontwikkeling worden, naast het instrument van de grondexploitatie, ook de financiële afspraken uit anterieure overeenkomsten, ontheffingsvergoedingen en overige financiële stromen van deze en andere beleidsvelden betrokken.

In de toekomst zal dit zich verder kunnen uitbreiden waarbij ook toekomstige financiële en maatschappelijke voordelen van beleidswensen, voortvloeiend uit projecten zouden kunnen worden meegenomen.
Bij de ontwikkeling van gebieden spelen naast grondexploitaties ook investeringsprojecten (exploitatieprojecten) een grote rol. Deze projecten zijn gericht op aanleg en verbetering van de openbare ruimte. Administratief worden ze aangemerkt als MVA (materiële vaste activa).

Rotterdamse praktijk

De gemeente heeft in 2023 78 lopende grondexploitaties ter waarde van circa € 500 mln.
Er zijn 23 grondexploitaties in voorbereiding (IVA's genoemd). Er zijn 25 investeringsprojecten met een waarde van € 170 mln.

9.3 Kosten- en opbrengstensoorten

Het Omgevingsbesluit geeft aan welke kostensoorten tot de grondexploitatie behoren. Dat zijn ook de verhaalbare kosten bij kostenverhaal. Dat zijn samengevat:

- De waarde van de gronden, inclusief de waarde van de te slopen opstallen (ook wel inbrengwaarde genoemd);
- De kosten van het vrijmaken van de gronden van persoonlijke rechten en lasten, eigendom en bezit en beperkte rechten of zakelijke lasten;
- De kosten van het slopen, verwijderen en verplaatsen van opstallen, obstakels, funderingen, kabels en leidingen;
- De kosten van bodemsanering, het dempen van oppervlaktewateren en het verrichten van grondwerken;
- De kosten van de aanleg of wijziging van voorzieningen, zoals wegen, openbare verlichting, riolering en distributienetwerken voor elektriciteit;
- De kosten van de noodzakelijke compensatie van in het plangebied verloren gegane natuurwaarden, groenvoorzieningen en watervoorzieningen;
- De kosten van werken, werkzaamheden en maatregelen die noodzakelijk zijn voor het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit;
- De kosten van tijdelijk beheer;
- Nadeelcompensatie aan derden (vroeger planschade geheten);

- Niet-terugvorderbare BTW, niet-gecompenseerde compensabele BTW of andere niet-terugvorderbare belastingen;
- De rente van geïnvesteerde kapitalen en overige lasten, verminderd met renteopbrengsten.

De gemeente rekent kosten alleen aan de grond-exploitatie toe als ze voldoen aan de drie PTP- criteria: profijt, toerekenbaarheid en proportionaliteit.
Vaak worden buiten het plangebied bovenwijkse voorzieningen aangelegd. Dat zijn voorzieningen, zoals een weg, brug of park, die aan meerdere gebieden ten goede komen. Voor zover die kosten voldoen aan de PTP-criteria kunnen ze worden opgenomen in de grondexploitatie.

De opbrengsten kunnen bestaan uit de grond-opbrengsten, bijdragen van derden en uit eventuele subsidies.

Parameters

Verschillende externe factoren spelen een rol bij het maken van een betrouwbare inschatting van de waardeontwikkeling van de grondexploitatieportefeuille. Door de economische ontwikkelingen is sprake van prijsontwikkelingen. In de grondexploitaties rekent de gemeente daarom met langjarige gemiddelden voor kosten- en opbrengstenstijging en voor rente-ontwikkelingen, de zogenaamde parameters.
Een verandering van deze parameters kan grote invloed hebben op het verdienvermogen van de grond-exploitaties en daarmee op de uitkomst van de verwachte grondexploitatieresultaten. Jaarlijks voert de gemeente een analyse uit om te bepalen of aanpassing van de langjarige parameters nodig is. Het gaat hierbij om de volgende parameters:

- *Rentepercentage;*
  De berekeningswijze is voorgeschreven in het BBV en luidt als volgt: het gewogen gemiddelde rentepercentage van de bestaande leningenportefeuille van de gemeente, naar verhouding vreemd vermogen/totaal vermogen.
- *Discontovoet;*
  De hoogte van de discontovoet is voor verlieslatende grondexploitaties voorgeschreven in het BBV.
- *Kostenstijging en opbrengstenstijging;*
  Dit betreft de index voor de geraamde kosten en opbrengsten naar aanleiding van marktontwikkelingen.

Openen grondexploitatie en looptijd

Door het openen van een grondexploitatie geeft de gemeente budgetten vrij om daadwerkelijk aan de slag te gaan in een gebiedsontwikkeling of specifiek project. Het is daarom van belang dat bij het openen van een grondexploitatie helder en inzichtelijk is wat de ruimtelijke uitgangspunten zijn, welke ruimtelijke procedure doorlopen moet worden en wat er gerealiseerd gaat worden. In het besluitvormingsmodel ruimtelijke ontwikkeling voor Rotterdam is dit proces beschreven (zie paragraaf 2.5).

Voordat er sprake is van materiële / fysieke uitvoeringskosten zal de gemeente al de nodige (plan) kosten maken ter voorbereiding van het project en om te komen tot een grondexploitatie. De mogelijkheid bestaat om vooruitlopend op een grondexploitatie een zogenaamde IVA te openen, hierover meer in paragraaf 9.7.

Vaststelling van de grondexploitatie vindt plaats conform de fasering in het besluitvormingsmodel Rotterdam, waarbij afhankelijk van de omvang van de grondexploitatie de gemeenteraad dan wel het college van B&W bevoegd zijn.

Een grondexploitatie mag pas worden geopend als het saldo van de netto-contante waarde (NCW) van opbrengsten en toegerekende kosten minimaal € 0 is. Indien het saldo negatief is en als een tekort is geraamd, dan zal voor dat tekort aanvullende dekking uit bijvoorbeeld algemene middelen of specifieke reserves moeten worden gezocht. Pas daarna kan de gemeente de grondexploitatie in uitvoering nemen of herzien.

Naast de externe opgelegde regels en de interne eisen van good governance, (regels over het aangaan van verplichtingen, mandatering, etc.) gaat de gemeente conform BBV uit van de volgende principes:

- Het startpunt van een grondexploitatie is het besluit van de gemeenteraad of het college van B&W met de vaststelling van het grondexploitatiecomplex, inclusief de grondexploitatiebegroting;
- De looptijd van een grondexploitatie is in beginsel maximaal 10 jaar om de risico's te beperken. Hiervan kan gemotiveerd worden afgeweken voor zeer lang lopende projecten. Bij het in uitvoering nemen van een grondexploitatie zal het College van B&W de gemeenteraad met inachtneming van risicobeheersmaatregelen vragen om goedkeuring voor de langere doorlooptijd.

Beleidslijn Rotterdam 25:
looptijd grondexploitaties

De looptijd van een grondexploitatie bedraagt in beginsel ten hoogste 10 jaar.

Grondexploitaties restgebieden

Om het totaal van het aantal grondexploitaties te beperken kent gemeente Rotterdam kleinere grondexploitaties die worden geadministreerd als deelplan onder de grondexploitatie 'Restgebied'. Een grondexploitatie is klein als:

1. Het project minder dan 25 woningen kent én;
2. Het project minder dan € 500.000[4] voorinvestering of opbrengsten kent én;
3. Het politiek belang van het project beperkt is.

Beleidslijn Rotterdam 26:
grondexploitaties restgebieden

Om het totaal van het aantal grondexploitaties te beperken kent gemeente Rotterdam kleinere grondexploitaties die worden geadministreerd als deelplan onder de grondexploitatie 'Restgebied'.

9.4 Risicomanagement

Het risicomanagement van de grondexploitatie-portefeuille vindt plaats per afzonderlijke grondexploitatie en op portefeuilleniveau.

Risico's op grondexploitatieniveau

Om de financiële risico's voor de gemeente te beperken, investeert de gemeente niet voordat een redelijke mate van zekerheid bestaat over de realisatie van het project. Om te voorkomen dat een opeenhoping van financiële risico's voor de gemeente plaatsvindt, beoordeelt de gemeente elk jaar of ingrepen nodig zijn op eventueel ontstane of verwachte verliezen op plannen.

4 Alle bedragen in deze nota zijn ex BTW.

Jaarlijks voert de gemeente voor individuele grondexploitaties een risicoanalyse uit. Aan de hand van deze risicoanalyse wordt bepaald wat de hoogte van de onzekerheidsreserve in het project moet zijn om de projectspecifieke risico's op te vangen. Voorbeelden van projectspecifieke risico's zijn het slagen van een omgevingsplanprocedure, het risico op bodemvervuiling en veranderingen in wet- en regelgeving die invloed hebben op het project, zoals bijvoorbeeld een CO2-beprijzing of een hoger uitgiftepeil voor buitendijkse gebieden door stijging van de zeespiegel.
Klimaatverandering zorgt in toenemende mate voor risico's voor de grondexploitatie (en bouw). Extreme neerslag, een hoge of juist lage grondwaterstand, overstromingsrisico's, bodemdaling, hitte en droogte kunnen allemaal gedurende de looptijd van langlopende grondexploitaties gevolgen hebben voor het programma en kosten en opbrengsten. In de monitor Grondexploitaties geeft de gemeente Rotterdam twee keer per jaar aan de Raad inzicht in de belangrijkste ontwikkelingen en risico's per project.

Beleidslijn Rotterdam 27:
Monitor Grondexploitaties

In de monitor Grondexploitaties geeft de gemeente Rotterdam twee keer per jaar aan de gemeenteraad inzicht in de belangrijkste ontwikkelingen en risico's per grondexploitatie.

Risico's op portefeuilleniveau

De gemeente beoordeelt periodiek het totale plan-aanbod in de stad in relatie tot actuele marktanalyses. De resultaten hiervan geven onder meer inzicht in wenselijke en noodzakelijke aanpassingen in de gemeentelijke grondexploitatieportefeuille en in de bijbehorende financiële effecten.
Het doel van portefeuillesturing is financiële risico's te beperken en kansen tijdig te signaleren. De uitkomsten meldt de gemeente jaarlijks in de Markt-, Grond en Vastgoedrapportage Rotterdam (MGVR).

Weerstandsvermogen

Voor de grondexploitatieportefeuille wordt het financiële effect van de projectoverstijgende risico's (macro-economische effecten, marktrisico's etc.) meegenomen in de berekening van de benodigde weerstands-capaciteit en daarmee in de berekening van het weerstandsvermogen. De projectoverstijgende risico's volgen uit de risicobeoordeling van de markt van de woon- en werklocaties en van de algemene prijs-ontwikkelingen. Het weerstandsvermogen wordt gerapporteerd in de begroting en in de jaarstukken.
De weerstandscapaciteit wordt berekend vanuit de totale grondexploitatieportefeuille waarbij de base case (de situatie volgens de jaarstukken) ten opzichte van een (realistisch) worst-case scenario wordt afgezet, waarbij de verslechtering tussen beide scenario's het benodigde weerstandsvermogen betreft.

9.5 Herziening en afsluiting van grondexploitaties

Herziening grondexploitatie

Grondexploitaties lopen over het algemeen meerjarig. Gedurende die looptijd kunnen omstandigheden wijzigen, prijsniveaus veranderen en ambities bijgesteld worden. Daarom vindt jaarlijks een integrale herziening van de grondexploitaties plaats en wordt dit verantwoord bij de jaarrekening.
Gedurende het hele jaar kan sprake zijn van scope-wijziging en daarmee herziening van de grondexploitatie, in dat geval wordt dit, afhankelijk van het type en grootte van de herziening, voor een individuele grondexploitatie ter bestuurlijke besluitvorming voorgelegd.

Na herziening geldt de geactualiseerde grondexploitatie als het nieuwe financiële kader waarbinnen het project zal opereren.

Afsluiten grondexploitatie

Een grondexploitatie moet worden afgesloten wanneer deze volledig is uitgevoerd. Dat wil zeggen dat alle opbrengsten zijn gerealiseerd en alle kosten zijn gemaakt. Indien er sprake is van een klein resterend deel van de grondexploitatie waardoor onevenredig lang een grotere grondexploitatie niet kan worden afgesloten, kan de gemeente er voor kiezen om de grondexploitatie af te sluiten en het resterende deel te administreren via een restgebied. Daarbij zijn de spelregels voor restgebieden van toepassing. De gemeente kan een grondexploitatie ook afsluiten, als tussentijds met het project gestopt wordt. Ook dit vraagt bestuurlijke besluitvorming.

9.6 Rolverdeling College en Raad bij grondexploitaties

De raad en het college hebben afspraken gemaakt over de bestuurlijke besluitvorming ten aanzien van (de vaststelling van) grondexploitaties. Deze afspraken liggen vast in de Verordening Financiën Rotterdam en zijn schematisch als volgt weer te geven:

Bevoegdheid/soort	College van B&W	Informeren gemeenteraad	Gemeenteraad
Aantal woningen	< 50	50-119	>= 120
m² bvo niet-wonen	< 5.000		>= 5.000
Netto contante waarde	< € 1 mln.		>= € 1 mln.

De gemeenteraad besluit tot het in uitvoering nemen van nieuwe grondexploitaties en tot grote programmatische wijzigingen in grondexploitaties als voor deze grondexploitatie sprake is van:

1. Een bouwprogramma met een (gewijzigde) omvang van 120 woningen of meer en/of;
2. Kantoren of bedrijven met een (gewijzigde) omvang van 5.000 m² bruto vloeroppervlak of meer en/of;
3. Een effect op de Netto Contante waarde met een omvang van €1.000.000 of meer.

Aanvullend geldt dat de gemeenteraad een besluit neemt over het vaststellen van scopewijzigingen in reeds actieve grondexploitaties (herziening) als er sprake is van:

1. Een omzetting van koop- naar huurwoningen en voorzien van 120 woningen of meer en/of;
2. Een omzetting van eengezins- naar meergezins-woningen en voorzien van 120 woningen of meer.

Indien niet aan deze criteria is voldaan neemt het college van B&W het besluit om nieuwe grondexploitaties in uitvoering te nemen en tot programmatische wijzigingen in grondexploitaties. Aanvullend is afgesproken dat het college van B&W alleen deze bevoegdheid heeft bij bouwprogramma's van 50 of meer woningen, maar minder dan 120 woningen als niet ten minste 1/5 van de raadsleden heeft aangegeven een verklaring van geen bedenkingentraject te willen doorlopen. De gemeenteraad geeft binnen twee weken aan of zij eventuele bedenkingen heeft. Bij alle te nemen besluiten wordt een toelichting op de grondexploitatie gegeven.

Beleidslijn Rotterdam 28:
scopewijziging grondexploitatie

In aanvulling op de Verordening Financiën Rotterdam neemt de gemeenteraad een besluit over het vaststellen van scopewijzigingen in lopende grondexploitaties als er sprake is van:
1. Een omzetting van koop- naar huurwoningen van 120 woningen of meer, of
2. Een omzetting van een- naar meergezinswoningen van 120 woningen of meer.

Bij bouwprogramma's van 50 tot 120 woningen is het College bevoegd, tenzij ten minste 1/5 van de raadsleden heeft aangegeven een verklaring van geen bedenkingentraject te willen doorlopen.

9.7 Voorbereidingskosten grondexploitaties (IVA)

Om tot een grondexploitatie te komen, vinden voorafgaand vaak diverse voorbereidingen en onderzoeken plaats, waarvoor kosten worden gemaakt. Het is toegestaan conform BBV en Verordening Financiën Rotterdam 2021 om de voorbereidingskosten voor grondexploitaties te activeren als immateriële vaste activa (IVA).
Belangrijk is dat de kosten die ten behoeve van een toekomstige ontwikkeling worden gemaakt uiteindelijk landen in een grondexploitatie, zodat duidelijk is wat het project in de voorbereiding heeft gekost. Voor het activeren gelden de volgende voorwaarden in de Verordening Financiën Rotterdam 2021:
1. De te activeren kosten moeten aansluiten bij de kostensoorten die aan grondexploitaties kunnen worden toegerekend (conform kostensoortenlijst Omgevingsbesluit);
2. De kosten mogen maximaal 5 jaar geactiveerd blijven staan. (Na maximaal 5 jaar moeten de kosten hebben geleid tot een grondexploitatie in uitvoering en kunnen dan worden overgeboekt naar de desbetreffende grondexploitatie, dan wel worden de kosten die in het eerste jaar zijn gemaakt afgeboekt ten laste van het jaarresultaat), en
3. Plannen tot ontwikkeling van de grond waarvoor de voorbereidingskosten worden gemaakt, moeten bestuurlijke instemming hebben.

Procedures voorbereidingskosten grondexploitaties (IVA)

Het voornemen om een IVA te openen start zodra er een reëel ruimtelijk ontwikkelinitiatief is dat op termijn kan leiden tot een grondexploitatie. Hierbij wordt bij het voorstel om een IVA te openen getoetst op:
a. De volledigheid van het projectvoorstel;
b. Risico's dat het initiatief niet leidt tot een grondexploitatie;
c. Haalbaarheid planning van concrete tussenproducten en eindresultaat;
d. BBV-criteria voor activering van voorbereidingskosten.

De gemeente informeert de raadscommissie ieder kwartaal met een raadsbrief over te openen IVA's. Hierin staat een toelichting per project ten aanzien van de locatie, de globaal beoogde ontwikkeling op de locatie, een inschatting van de te maken kosten in de IVA-fase en de grootste risico's.
In de monitor grondexploitaties en de jaarlijkse brief over grondexploitaties zal een korte update over de voortgang van IVA's van alle lopende IVA's worden gerapporteerd. Ook wordt een besluit gevraagd aan de gemeenteraad.
Na het openen van de IVA maakt de gemeente voorbereidingskosten. Deze kosten worden op voorhand globaal ingeschat, maar afhankelijk van de voortgang en gemaakte stappen in de IVA-fase aangevraagd. Dit kan een projectbudget zijn voor de gehele verwachte IVA-fase, maar kan ook een getrapte aanvraag zijn, waarbij alleen voor een eerste termijn van de IVA krediet wordt aangevraagd. In dat geval volgen er in de loop van het IVA-proces nog aanvullende kredietaanvragen. De aanvraag voor het benodigd investeringskrediet voor

IVA's is onderdeel van de reguliere P&C-cyclus. Zodra de planvorming zodanig gevorderd is dat een grondexploitatie kan worden geopend, dan zal de grondexploitatie aan het college van B&W en/of gemeenteraad worden voorgelegd en worden de gemaakte kosten voor de IVA in de grondexploitatie opgenomen.
Indien tussentijds een project niet haalbaar blijkt, dan zullen de gemaakte kosten ten laste van de algemene middelen van de gemeente Rotterdam komen. Dit geldt ook voor de (langer dan 5 jaar geleden) gemaakte kosten als een IVA langer dan 5 jaar doorloopt.

Beleidslijn Rotterdam 29:
IVA - voorbereidingskosten grondexploitatie

De gemeenteraad wordt ieder kwartaal met een raadsbrief geïnformeerd over het openen van een IVA (voorbereidingskosten grondexploitatie) en via de monitor grondexploitaties en de brief BBV-aspecten Grondexploitatieportefeuille over de voortgang.

9.8 Tijdelijk beheer

In de gevallen dat de grond niet direct na verwerving ontwikkeld wordt, wordt deze tijdelijk beheerd. Belangrijk uitgangspunt daarbij is dat de grond tijdig beschikbaar is indien nodig voor een gebieds-ontwikkeling. De meest gangbare vorm die de gemeente inzet om dit te realiseren is een vorm van voortgezet gebruik. Bij de verwerving worden hier afspraken over gemaakt. Ook andere vormen kunnen worden toegepast, zoals tijdelijke pacht en verhuur. Dit moet per situatie worden bepaald. In de voorwaarden van de daartoe te sluiten overeenkomst wordt nadrukkelijk rekening gehouden met het tijdig kunnen beschikken over de onroerende zaak. Afhankelijk van de functie wordt een bijpassende, marktconforme vergoeding overeen-gekomen. De kosten en opbrengsten van tijdelijk beheer kunnen onderdeel zijn van een grondexploitatie, maar ook vooruitlopend op de grondexploitatie plaatsvinden. Tijdelijk beheer biedt kansen voor een creatieve invulling met tijdelijke functies, die bijdragen aan de ambities. Die ruimte wil de gemeente graag bieden. In die gevallen geldt veelal een vorm van huur eventueel aangevuld met een huurafhankelijk recht van opstal wanneer de huurder zelf gaat investeren. De huurprijs wordt dan bepaald op basis van een percentage van de grondwaarde voor de betreffende functie.

Beleidslijn Rotterdam 30:
Tijdelijk beheer

Tijdelijk beheer wordt ingezet om tijdelijke functies mogelijk te maken die bijdragen aan de gemeentelijke ambities en beleidsdoelstellingen.

9.9 Investeringsproject, exploitatieproject en project derden

De rolkeuze van de gemeente leidt in geval van de keuze voor 'sturen met grondpositie' tot een gemeentelijke grondexploitatie. Dit kan ook het geval zijn bij de rolkeuze 'faciliteren met grondpositie'. Bij de overige rolkeuzes met particuliere initiatiefnemers zal op basis van de voorovereenkomst en eventueel daarop volgende anterieure of posterieure overeenkomst gehandeld worden via 'projecten derden'. In geval van de combinatieprojecten kan er zowel een gemeentelijke grondexploitatie zijn als een projecten derden.

Door het integraler worden van de gebieds-ontwikkelingen, maar ook door de richtlijnen van de BBV voor grondexploitaties kan ook een investeringsproject nodig zijn voor zelfstandige buitenruimteprojecten of ontwikkeling van maatschappelijk vastgoed. De dekking voor deze investeringen kunnen bestaan uit bijdragen van andere overheden, particulieren, of uit de opbrengsten van de exploitatie. Als de dekking (deels) bestaat uit eigen gemeentelijke middelen moet de investering geactiveerd worden. De kapitaalslasten van de investering komen ten laste van de begroting van de betreffende beleidsdienst. Voor tijdelijke projecten waarop alleen ambtelijke inzet wordt gepleegd kunnen ook exploitatieprojecten worden gebruikt.

10. Verantwoording grondexploitaties

10.1 Inleiding

In hoofdstuk 9 zijn we ingegaan op de beheersing en werking van grondexploitaties in het kader van actief grondbeleid. Hierbij zijn genoemd: kosten- en opbrengstensoorten, parameters, openen grond-exploitatie en looptijd, rolverdeling college en raad, grondexploitaties restgebieden, (procedure) voorbereidingskosten grondexploitaties (IVA) en tijdelijk beheer. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de verantwoording van grondexploitaties, overige gronden en het investeringskrediet voor strategische verwervingen.
Voor de verantwoording van de uitvoering van het grondbeleid is het BBV van belang. Specifiek is de door de commissie BBV uitgebrachte "Notitie Grondbeleid in begroting en jaarstukken (2019)" hierin relevant. In deze notitie zijn richtlijnen opgenomen waar gemeentelijke grondexploitaties[5] aan moeten voldoen bij gebiedsontwikkelingen waar de gemeente zelf financieel verantwoordelijk is en hoe financieel omgegaan moet worden met gebiedsontwikkelingen waar de gemeente geen eigenaar is van de grond. De verantwoording van de grondexploitaties van Rotterdam voldoet aan deze richtlijnen.

5 De financiële vertaling van het productieproces dat (ruwe) grond omzet in grond voor een (andere) gewenste bestemming. Dit is een overzicht van grondopbrengsten en grondkosten uitgezet in de tijd, rekening houdend met opbrengsten- en kostenstijgingen en rentetoerekening

Daarnaast zijn richtlijnen te vinden in de "Notitie Grondexploitaties" van de commissie BADO[6] (3 september 2019). In deze notitie wordt ingegaan op het proces van gebiedsontwikkeling en hoe een en ander financieel optimaal verantwoord kan worden door het aanleggen en bijhouden van dossiers.

10.2 Winst en verlies

Resultaten op grondexploitaties worden niet pas aan het einde van de looptijd, maar tussentijds genomen. Dat schrijft het BBV voor.

6 Commissie Bedrijfsuitvoering en Auditing Decentrale Overheden, ingesteld door de Minister van BZK.

De resultaatnemingen op de grondexploitatie-portefeuille bestaan uit vier onderdelen, te weten:

1. Winstnemingen;
   a. Tussentijdse winstnemingen;
   b. Winstnemingen bij afsluiten van een grondexploitatie;
2. Mutaties op de voorzieningen;
3. Verliesnemingen;
4. Terugboeking winstnemingen.

Ad 1 Winstnemingen

De berekeningswijze voor tussentijdse winstnemingen wordt voorgeschreven door het BBV en is gebaseerd op de financiële voortgang van het project (de 'percentage of completion' (POC)-methode) in relatie tot het verwachte (positieve) resultaat. In overleg met de accountant is een berekeningswijze tot stand gekomen die voldoet aan de BBV-vereisten en die tevens recht doet aan het onzekere karakter van de grondexploitaties. Hoe langer de looptijd van een grondexploitatie, des te groter de onzekerheden zijn. Naarmate de uitvoering vordert en de resterende looptijd afneemt, nemen meestal ook de onzekerheden af. De voorziene grond-opbrengsten kunnen in de toekomst bijvoorbeeld fors tegenvallen. Bij het afsluiten van een grondexploitatie met een positief saldo wordt het volledige saldo als resultaat genomen.

Ad 2 Voorziening verliesgevende grondexploitaties

In geval van een negatief saldo gedurende de looptijd van een project treft de gemeente bij de jaarafsluiting een (verlies)voorziening ter grootte van het negatieve saldo ten laste van een reserve of de algemene middelen. Dit saldo wordt bepaald via het netto-contante waarde (NCW)-model. Het projectsaldo kan fluctueren gedurende de looptijd. Bij de jaarafsluiting wordt per project bepaald of de benodigde voorziening hoger of lager is dan de bij de vorige jaarrekening getroffen voorziening. Als de benodigde voorziening hoger is, vindt een toevoeging aan de voorziening plaats ter grootte van het verschil. Als de benodigde voor-ziening lager is, vindt een vrijval plaats ter grootte van het verschil.

Ad 3 Verliesnemingen

Verliesnemingen boekt de gemeente bij het afsluiten van een grondexploitatie met een negatief saldo ten laste van de verliesvoorziening of de algemene middelen.

Ad 4 Terugboeking winstnemingen

Reeds gerealiseerde winsten worden teruggenomen als de totale winst op basis van de huidige inzichten kleiner is dan de reeds gerealiseerde winst. In de systematiek wordt hier rekening mee gehouden.

10.3 Fondsen en reserves

Als financiële spelregel is bepaald dat een grondexploitatie pas wordt geopend of herzien indien het saldo van de netto-contante waarde (NCW) van opbrengsten en de toegerekende kosten minimaal € 0 is of blijft. Indien dit niet mogelijk is zal tot aanvullende dekking vanuit bijvoorbeeld reserves worden besloten voordat de grondexploitatie verder in uitvoering kan worden genomen. Het inzetten van gelden uit de reserves raakt het budgetrecht van de raad. De raad besluit over het inzetten van middelen bij het raads-besluit rondom het openen of herzien van een grondexploitatie of op de momenten van de P&C-cyclus. Reserves die hierbij kunnen worden ingezet zijn onder meer de Bestemmingsreserves Doorbouwfonds, Rotterdamse Investeringsmotor, Middensegment huur en Nationaal Programma Rotterdam Zuid. De inzet van middelen uit deze reserves wordt bepaald door de specifieke regels rondom deze reserves.
Daarnaast zijn er ook bestemmingsreserves ten behoeve van projecten gekoppeld aan gebiedsontwikkeling zoals de bestemmingsreserve Gebiedsontwikkeling, die onderdeel uitmaakt van de bestemmingsreserve Rotterdamse Investeringsmotor. Deze bestemmings-reserve wordt niet ingezet ter dekking van de ontwikkeling van een specifieke grondexploitatie, maar kan wel worden ingezet ter dekking van lasten van (aanpalende) buitenruimteprojecten.

10.4 Planning en control cyclus

Rapportages over grondbeleid in de Planning en Control-cyclus

De verantwoording van de grondexploitaties vindt plaats als onderdeel van de Planning en Control-cyclus (P&C-cyclus). Deze cyclus begint met het plannen van de activiteiten (begroting) en eindigt met het vaststellen van het jaarresultaat en het samenstellen van de jaarstukken. Na het opstellen van de begroting is er de mogelijkheid om deze te actualiseren bij de 1e herziening/Voorjaarsnota (4M) en 2e herziening bij de begroting voor het volgende jaar (8M).
De P&C-cyclus is als volgt schematisch weer te geven:

Begroting

Bij de begroting worden de volgende items opgeleverd voor de grondexploitaties:

- Raming van kosten en opbrengsten (exploitatie en balans);
- Raming van de resultaatnemingen voor het eerstvolgende begrotingsjaar bestaande uit winstnemingen, verliesnemingen, mutaties in de verliesvoorziening (toevoegingen en vrijval), eventuele dekking vanuit bestemmingsreserves (onttrekkingen) voor toevoegingen aan de verliesvoorziening;
- Paragraaf Grondbeleid;
- Weerstandsvermogen;
- Aanvraag of aanpassing investeringskrediet Voorbereidingskrediet Grondexploitaties (IVA).

4M en 8M

In de 1e herziening (4M) en 2e herziening (8M) wordt de begroting geactualiseerd en bijgesteld naar de laatste inzichten. Opgeleverd worden de volgende items:

- Raming van kosten en opbrengsten grondexploitaties (exploitatie en balans);
- Raming van de resultaatnemingen voor het lopende en volgende begrotingsjaar;
- Indien nodig, aanpassing investeringskrediet Voorbereidingskrediet Grondexploitaties (IVA).

Jaarstukken

Met de jaarstukken legt het college verantwoording af aan de raad over het gevoerde beleid en de bestede middelen.
Voor de jaarstukken worden de volgende items opgeleverd voor de grondexploitaties:

- Gerealiseerde kosten en opbrengsten (exploitatie en balans);
- Gerealiseerde resultaatnemingen grondexploitaties;
- Paragraaf Grondbeleid;
- Weerstandsvermogen;
- Kengetal grondexploitaties;
- Besteding Voorbereidingskrediet Grondexploitaties (IVA).

10.5 Overige rapportages

Naast de P&C-producten, die grotendeels wettelijk zijn voorgeschreven, kent de gemeente Rotterdam een aantal specials waarin wordt gerapporteerd over de ontwikkeling en stand van zaken van grondexploitaties:

- de Monitor grondexploitaties;
- de Markt-, Grond en Vastgoedrapportage Rotterdam (MGVR);
- de brief over BBV-aspecten van de Grondexploitatieportefeuille bij de jaarstukken.

Monitor grondexploitaties

De monitor grondexploitaties wordt twee keer per jaar opgesteld, peildatum 1 januari en 1 juli. Via deze monitor legt het College van B&W verantwoording af aan de gemeenteraad over de grondexploitaties in uitvoering en de voorbereidingskosten van grondexploitaties (IVA's). Voor de grondexploitaties in uitvoering wordt aan de hand van een stoplichtenmodel aangegeven of de grondexploitatie binnen de gestelde kaders is gebleven. Bij de monitor grondexploitaties met peildatum 1 juli ontvangt de raad een voorstel. In dit voorstel wordt gevraagd om:

- De omvang van de grondexploitatieportefeuille vast te stellen per jaareinde van het lopende boekjaar;
- In te stemmen met specifiek benoemde grondexploitaties met een langere looptijd dan 10 jaar vanaf heden;
- In te stemmen met het activeren van voorbereidingskosten ten behoeve van voorziene grondexploitaties voor specifiek benoemde initiatieven.

Hiermee geeft de gemeente invulling aan de vereisten die het BBV stelt aan de uitvoering van grondexploitaties.

Markt-, Grond en Vastgoedrapportage Rotterdam (MGVR)

De Markt-, Grond en Vastgoedrapportage Rotterdam wordt één keer per jaar opgesteld vooruitlopend op de behandeling van de begroting. Het meerjarenperspectief biedt inzicht in actuele marktontwikkelingen en duidt toekomstige kansen en risico's in de gemeentelijke grond- en vastgoedportefeuille.

Brief BBV-aspecten Grondexploitatieportefeuille

Indien aan het einde van het kalenderjaar blijkt dat er nieuwe ontwikkelingen zijn ten opzichte van de laatste monitor grondexploitaties die een aanvullend besluit vragen dan zal voor deze onderdelen een aanvullend voorstel aan de raad worden voorgelegd in een afzonderlijke brief over BBV-aspecten van de Grondexploitatieportefeuille bij de jaarstukken.

Beleidslijn Rotterdam 31: monitoring en rapportages

In aanvulling op de wettelijk voorgeschreven P&C-producten verantwoord de gemeente Rotterdam via diverse rapportages.

Beleid	Inhoud	Frequentie	Besluitvormend orgaan
Rotterdams Grondbeleid	Kaders voor gemeentelijke grondbeleid	Variabel	Gemeenteraad
Grondprijzenbrief	Actualisatie grondprijzen en parameters	Jaarlijks	College van B&W
P&C-cyclus	Inhoud	Frequentie	Gemeenteraad
Markt-, Grond en Vastgoedrapportage Rotterdam (MGVR)	Marktontwikkelingen	Jaarlijks begroting	Gemeenteraad
Monitor Grondexploitaties	Deze monitor wordt verantwoording afgelegd aan de raad over de grondexploitaties in uitvoering en de voorbereidingskosten van grondexploitaties (IVA's).	Per 1 januari (JR) en per 1 juli (8M)	Gemeenteraad
Paragraaf grondbeleid	Evaluatie en verantwoording van grondbeleid i.r.t. grondexploitatieportefeuille	Bij begroting en jaarrekening	Gemeenteraad
Brief BBV-aspecten Grondexploitatieportefeuille	Nieuwe ontwikkelingen ten opzichte van de laatste monitor grondexploitaties	Bij jaarrekening	Gemeenteraad

10.6 Vennootschapsbelasting voor overheidslichamen

Overheidslichamen zijn per 1 januari 2016 verplicht tot het betalen van vennootschapsbelasting (VPB) voor de activiteiten waarmee zij een onderneming drijven en winst behalen. Dit geldt mogelijk ook voor activiteiten uit hoofde van grondexploitaties, IVA's, etc. Op basis van de criteria volgens de wet Modernisering VPB-plicht Overheidsondernemingen is voor de grondbedrijf activiteiten van Rotterdam vooralsnog geen sprake van een dergelijke onderneming. Dit wordt jaarlijks opnieuw beoordeeld.

10.7 Overige gronden

Gronden in het bezit van de gemeente die geen onderdeel uitmaken van een actieve grondexploitatie worden verantwoord onder de materiële vaste activa. Indien deze gronden onderdeel worden van de grondexploitatie, dan worden de gronden tegen de laagste van de boekwaarde of marktwaarde ingebracht in de grondexploitatie.

10.8 Investeringskrediet strategische of incidentele verwervingen

Bij een strategische of incidentele verwerving (geen onderdeel uitmakend van een lopende grondexploitatie) besluit de raad over de aankoop door middel van het verstrekken van een investeringskrediet.
De verantwoording over de aanwending van dit krediet vindt plaats bij de reguliere P&C-momenten.

11. Bijlage

Uitleg gebruikte begrippen

Anterieure overeenkomst: Overeenkomst over gebieds- of locatieontwikkeling die de gemeente sluit met een derde, voordat een planologisch besluit over de ontwikkeling genomen wordt.

Autonome wijziging (grondexploitatie): Een wijziging binnen het vastgestelde kader (scope) van de grondexploitatie. Bij een autonome wijziging is er geen keus om de kosten/werkzaamheden wel of niet te maken/uit te voeren (onvermijdelijk om de grondexploitatie te kunnen uitvoeren). Hierbij kan gedacht worden aan wijzigingen in geraamde bedragen als gevolg van marktomstandigheden of andere kosten die onvermijdelijk zijn om het project te kunnen uitvoeren zonder dat het vastgestelde kader wordt gewijzigd. Ook een wijziging in wet- en regelgeving kan gezien worden als autonome wijziging, mits er geen keuzevrijheid is in hoe de wijziging wordt doorgevoerd.

Bibob: Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur.

BBV: Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten.

(Grondexploitatie)begroting: De som van alle nog te maken kosten of nog te ontvangen opbrengsten in de grondexploitatie.

Boekwaarde: De som van de gerealiseerde kosten, gerealiseerde opbrengsten en de toegerekende rente in de grondexploitatie.

Bouwrijp maken: Alle maatregelen die getroffen moeten worden op het bouwterrein voordat er gestart kan worden met bouwen, zoals bodemsanering, slopen van opstallen, verleggen kabels en leidingen, egaliseren, ophogen, riolering, nutsvoorzieningenen en bouwstraten aanleggen, etc.

Buitenplanse omgevingsplanactiviteit: Activiteit die in strijd is met het omgevingsplan, en waarbij het omgevingsplan zelf niet voorziet in de mogelijkheid om een omgevingsvergunning te verlenen voor de activiteit.

BVO - Bruto Vloeroppervlak: Het BVO van een gebouw is de oppervlakte, gemeten op vloerniveau langs de buitenmuren. Bij meerlaagse gebouwen wordt per verdieping gemeten. Bij de bepaling van het BVO worden vides groter dan 4 m^2 niet meegerekend.

Didam-arrest: Arrest van de Hoge Raad, van 26 november 2021. Hieruit volgt dat overheden bij een voornemen tot het aangaan van een privaatrechtelijke overeenkomst betreffende een onroerende zaak in beginsel ruimte moeten bieden aan (potentiële) gegadigden om mee te dingen naar de betreffende onroerende zaak wanneer er meerdere gegadigden zijn voor de aankoop van de desbetreffende onroerende zaak of redelijkerwijs te verwachten is dat er meerdere gegadigden zullen zijn.

Discontovoet: De discontovoet is een percentage waarmee verwachte kosten en opbrengsten, die gefaseerd staan in de toekomst, worden teruggerekend naar het basisjaar (heden) van het project. Het terugrekenen wordt 'contant maken' genoemd.

Grondexploitatie: Boekhouding en begroting van een de ontwikkeling van een bouwlocatie.

Indexatie: Het aanpassen van geldbedragen, in het geval van grondexploitaties het bedrag opgenomen in ramingen, met behulp van een indexcijfer naar een specifiek prijspeil. Vaak betreft dit aanpassing aan de in- of deflatie.

Initiatiefnemer: een particulier, projectontwikkelaar, corporatie of andere natuurlijke- of rechtspersoon zijn die het initiatief neemt voor een ontwikkeling.

IVA – Immateriële Vaste Activa: Kosten van onderzoek en ontwikkeling, die worden gemaakt in de periode voordat de grondexploitatie wordt vastgesteld door de gemeenteraad en die toerekenbaar zijn aan de toekomstige grondexploitatie, worden geactiveerd als immateriële vaste activa.

Kostenverhaal: Het verhaal van gemeentelijke kosten van grondexploitatie op initiatiefnemers.

NCW – Netto Contante Waarde: De Netto Contante Waarde, afgekort tot NCW, ontstaat door de contant gemaakte kosten (huidige waarde van toekomstige kosten) af te trekken van de contant gemaakte opbrengsten (huidige waarde van toekomstige opbrengsten). Op deze wijze kunnen de effecten van uitgaven en inkomsten die op verschillende momenten in de tijd plaatsvinden (eenduidig) met elkaar vergeleken worden.

Onzekerheidsreserve: Reserve in een grondexploitatie voor de projectspecifieke risico's.

PTP- criteria: Profijt, toerekenbaarheid en proportionaliteit.

Residuele grondwaardebepaling: De residuele grondwaarde wordt berekend door de verwachte opbrengsten van het te realiseren vastgoed te verminderen met de verwachte stichtingskosten.

Rente: De rente die aan grondexploitaties wordt toegerekend conform het gemeentelijke rentebeleid. De toegerekende rente wordt bepaald aan de hand van de boekwaarde van een grondexploitatie. Afhankelijk van de boekwaarde van een grondexploitatie kan dit voor het project een rentelast of een rentebaat zijn.

Resultaatneming: Het saldo van geboekte winsten en/of verliezen in de grondexploitatie inclusief de over deze bedragen ontvangen en/of betaalde rente.

Scopewijziging: Een wijziging ten opzichte van het laatst vastgestelde kader (scope) van de grondexploitatie. Hierbij kan gedacht worden aan wijzigingen in het programma buiten het vastgestelde kader en het aanleggen van openbaar gebied buiten de plangrenzen. Er is sprake van een scope-wijziging indien er een afweging gemaakt kan worden om de wijziging wel of niet door te voeren.

Voorkeursrecht: Na vestiging van een voorkeursrecht door de gemeente, is een eigenaar die zijn onroerende zaak wil verkopen, verplicht deze eerst aan de gemeente te koop te bieden.

Weerstandsvermogen: Een vermogen ter dekking van de projectoverstijgende risico's (portefeuillerisico's. Dit weerstandsvermogen is bedoeld voor het opvangen van plotselinge, niet begrote financiële tegenvallers, om directe bezuinigingen te voorkomen.

WRM - Woonrijp maken: In de fase van woonrijp maken wordt openbare ruimte rondom de nieuwe bouwwerken afgewerkt en de infrastructuur aangelegd. Voorbeelden zijn de aanleg van de bestrating en beplanting, maar ook de plaatsing van straatmeubilair (banken, afvalbakken, lantaarnpalen) en kunstwerken (loopbruggen, fietstunnels).

Van
Afdeling Gebiedsexploitatie

Datum
10 oktober 2023

Cluster
Stadsontwikkeling

Afdeling
Afdeling Gebiedsexploitatie

Fotografie
Joep Boute, Jan de Groen, David Rozing,
Hans Tak, Arnoud Verhey, Peter Schmidt,
Eric Fecken, Arjen Jan Stada, Irene Hoekstra

www.rotterdam.nl

Gemeente
Rotterdam