Gemeente Amstelveen

Nota grondbeleid

Vastgesteld door de gemeenteraad op 22 februari 2023

Gemeente Amstelveen

Colofon

Gemeente Amstelveen

GRONDGIDSEN

Niets uit deze publicatie mag worden gereproduceerd, verspreid of overgedragen in welke vorm of op welke manier dan ook, met inbegrip van fotokopiëren, opnemen, of andere elektronische of mechanische wijze, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van Gemeente Amstelveen en GrondGidsen.

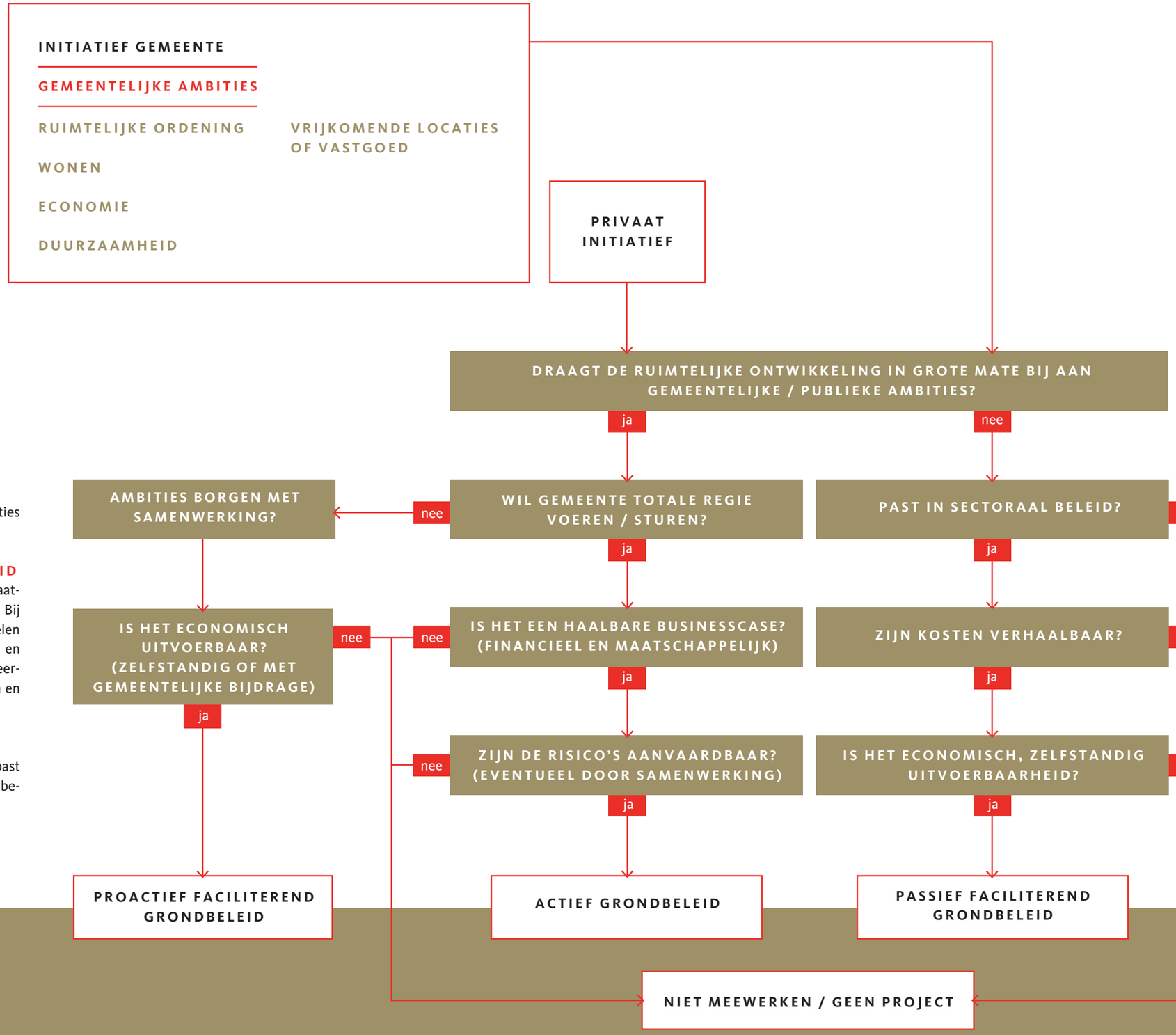
Inhoudsopgave

1. Inleiding 6
2. De principes van het grondbeleid 7
3. Doelstelling van het grondbeleid 8
4. De koers van het grondbeleid 9
5. Het afwegingskader 11
6. Instrumenten 13
7. Samenwerken 17
8. Financieel kader 19
9. Verantwoording en governance 21

Beslisboom

Gemeente Amstelveen

Waarom



Hoe

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

DOELSTELLINGEN VAN GRONDBELEID
Het faciliteren en sturen van bestuurlijk en maatschappelijk gewenste ruimtelijke ontwikkelingen. Bij ruimtelijke ontwikkelingen het rechtvaardig verdelen van kosten en opbrengsten tussen gemeente en grondeigenaren. Het transparant maken en beheersen van de risico's van ruimtelijke ontwikkelingen en projecten.

KOERS
Amstelveen voert situationeel grondbeleid en past per ruimtelijke ontwikkeling maatwerk toe om te bepalen welke rol de gemeente speelt.

Wat

		ACTIEF GRONDBELEID	PROACTIEF FACILITEREND GRONDBELEID	PASSIEF FACILITEREND GRONDBELEID
INSTRUMENTEN Welke instrumenten zet je in voor de gekozen rol?	Publiekrechtelijk	Sturing via bestemming, exploitatieplan, beleidskaders en omgevingsvergunning Wvg en onteigening	Sturing via bestemming, exploitatieplan, beleidskaders en omgevingsvergunning Wvg en onteigening	Sturing via bestemming, beleidskaders en omgevings-vergunning
	Privaatrechtelijk	(Strategische) Grondverwervingen, voor-, samenwerkings-, koop- en ontwikkelovereenkomst, posterieure overeen-komst, zakelijke rechten	Voor-, anterieure en posterieure overeenkomst.	Voor- en anterieure overeenkomst
FINANCIEEL KADER Welke geldstromen spelen er bij de gekozen rol?	Publiekrechtelijk	Leges (principeverzoek, omgevingsvergunning)	Leges (principeverzoek, omgevingsvergunning) Kostenverhaal (plankosten, planschade,openbare werken, bovenwijkse voorzieningen)	Leges (principeverzoek, omgevingsvergunning) Kostenverhaal (plankosten, planschade, openbare werken, bovenwijkse voorzieningen)
	Privaatrechtelijk	Sturen op de financiële stromen en risico's van de grondexploitatie portefeuille Marktconforme uitgifteprijzen	Beheersen plan- en apparaatkosten Verankeren in voor- en anterieure overeenkomst met waarborg zekerheden, budgetsturing	Beheersen plan- en apparaatkosten Verankeren in voor- en anterieure overeenkomst met waarborg zekerheden, budgetsturing
VERANTWOORDING Hoe verantwoordt het college ?	Uitvoering grondbeleid	Paragraaf grondbeleid en MPG	Paragraaf grondbeleid en MPG	Paragraaf grondbeleid en MPG
CAPACITEIT Welke capaciteit zet je in voor de gekozen rol?	Inzet gemeente door Projectmanager	Integraal projectverantwoordelijk en projectaansturing Projectmanagement, onderhandelingen marktpartijen on-dersteund door planeconoom, grondzakenjurist en verwerver	Integraal projectverantwoordelijk en projectaansturing Verbinder, makelfunctie, netwerker en bewaken haalbaarheid	Coördinatie
	Ruimtelijke ordening / planologie	Kaders en voorwaarden stellen, planologische procedure	Kaders en voorwaarden stellen, planologische procedure	Kaders en voorwaarden stellen, planologische procedure
	Stedenbouwkundige	Kaders voor ruimtelijke kwaliteit en plan hierop toetsen	Kaders voor ruimtelijke kwaliteit en initiatief hierop toetsen	Kaders voor ruimtelijke kwaliteit en initiatief hierop toetsen
	Planeconoom	Grondexploitatie, risicomanagement, gronduitgifte en marktconforme grondprijzen	Toetsen economische haalbaarheid, berekenen kostenver-haal, (voorbereidingen op) opstellen exploitatieplan	Toetsen economische haalbaarheid en berekenen kosten-verhaal
	Grondzakenjurist	Verwervingsstrategie, grondverwerving, voor-, samenwer-kings-, koop- en ontwikkelovereenkomst, zakelijke rechten	Voor-, anterieure en posterieure overeenkomst.	Voor- en anterieure overeenkomst

1. Inleiding

Het ruimtelijke domein is voortdurend in beweging. De (markt)omstandigheden veranderen en de vraag naar (betaalbare) woningen blijft onverminderd groot. De gemeente zet in op een beheersbare groei, die de gemeentelijke ambities op het gebied van wonen, economie, duurzaamheid en gezondheid verwezenlijkt. De beheersbare groeistrategie vormt in een dynamische en aantrekkelijke leefomgeving een uitdaging: hoe blijft de leefomgeving leefbaar en aantrekkelijk en zijn de gemeentelijke ambities en groei voor Amstelveen wel betaalbaar?
De nota grondbeleid is een koersdocument dat de gemeente helpt om een keuze te maken in de rol en regie in de ruimtelijke ontwikkeling die bijdragen aan de ruimtelijke ontwikkeling in de stad en de uitvoering van de gemeentelijke ambities. Het vormt een afwegingskader waarbinnen de gemeente situationeel haar positie bepaalt en de (financiële) consequenties afweegt. Daarmee is deze nota grondbeleid een procesdocument dat bruikbaar blijft ook als bestuurlijke ambities en marktomstandigheden veranderen.

De nota grondbeleid is geschreven op basis van de Wet ruimtelijke ordening (Wro) en het Besluit ruimtelijke ordening (Bro). De instrumenten zijn omgevingswet proof. Als de Omgevingswet en Aanvullingswet grondeigendom van kracht zijn dan worden de verwijzingen naar wetsartikelen in deze nota zo nodig aangepast.

2. Samenvatting: De principes van het grondbeleid

I. GRONDBELEID ALS MIDDEL OM GEMEENTELIJKE AMBITIES TE REALISEREN

Het grondbeleid geeft een koers voor de grondpolitiek. Grondbeleid is geen doel op zich. Het is een middel om Amstelveen te ondersteunen bij de ruimtelijke opgaven en de ambities die daarbij horen op het gebied van onder andere wonen, economie en gezondheid. Het grondbeleid helpt de gemeente om de leefbaarheid in de stad te behouden en te verbeteren.

II. SITUATIONEEL GRONDBELEID

Amstelveen past een situationeel grondbeleid toe. Dit betekent dat de gemeente maatwerk toepast door per afzonderlijke situatie een afweging te maken welke gemeentelijke rol en inzet van instrumenten het beste past. De koers van het grondbeleid is dat als de betreffende ruimtelijke ontwikkeling in belangrijke mate bijdraagt aan de realisatie van gemeentelijke ambities, Amstelveen een actief of proactief facilitair grondbeleid voert. Als de ruimtelijke ontwikkeling in beperkte mate bijdraagt aan gemeentelijke ambities dan past de gemeente passief facilitair grondbeleid toe. Als de ruimtelijke ontwikkeling de belangen van de gemeente schaadt, het kostenverhaal niet is verzekerd en/of economisch niet uitvoerbaar is, dan werkt de gemeente niet mee aan de ontwikkeling.

III. (STRATEGISCHE) VERWERVING

Als de gemeente grond aankoopt dan is dit onder marktconforme condities en wordt de prijsstelling gewaarborgd door een onafhankelijke en onderbouwde taxatie. Strategische aankoop geschiedt met een voorafgaande risicoafweging en met een onderbouwing van de:

- noodzaak sterke gemeentelijke sturing;
- ontwikkelingstermijn;
- prioriteit;
- mogelijkheid tot waardecreatie voor de bestaande beleidskaders:
  minnelijke verwerving vormt het uitgangspunt van de gemeente. Als deze aanpak niet tot het gewenste resultaat leidt of kan leiden, wordt, indien het publieke belang dit vereist, overgegaan tot het vestigen van een voorkeursrecht of het starten van een onteigeningsprocedure.

IV. GRONDUITGIFTE

Gronduitgifte geschiedt tegen marktconforme voorwaarden en prijzen.

V. KOSTENVERHAAL

Het kostenverhaal verzekert Amstelveen bij voorkeur met een anterieure overeenkomst. Het kostenverhaal voldoet aan de wettelijke kaders en is redelijk en billijk. Daarnaast kan de gemeente het exploitatieplan als instrument inzetten, als het niet mogelijk is om met een anterieure overeenkomst tot overeenstemming te komen over onder andere het kostenverhaal. De exploitatieberekening van het exploitatieplan kan worden gebruikt als controlemiddel om de redelijkheid en billijkheid van het kostenverhaal door middel van de anterieure overeenkomst te toetsen.

VI. FINANCIEEL

Bij de grondexploitaties beperkt Amstelveen de risico's met flexibiliteit, cashflowsturing en risicomanagement. Amstelveen past de BBV-regels (Besluit, Begroting en Verantwoording) toe bij de grondexploitaties; dit betreffen de regels m.b.t. (tussentijdse) winstneming, verliesafdekking, rente, disconteringsvoet en looptijd.

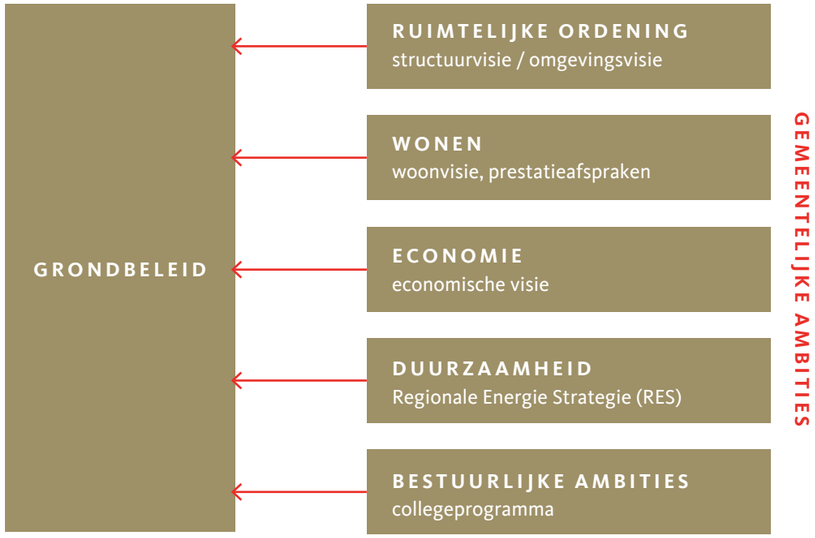
VII. GOVERNANCE

De raad stelt met de nota grondbeleid de kaders voor het grondbeleid vast en heeft een controlerende rol. Het college voert het grondbeleid uit binnen de kaders van de nota grondbeleid en legt aan de raad gemotiveerd verantwoording af over de uitvoering van het grondbeleid.

3. Doelstelling van het grondbeleid

De beheersbare groei van Amstelveen betekent dat goed moet worden nagedacht over de wijze waarop de gemeentelijke ambities hieraan bijdragen en hoe dit vervolgens wordt verwezenlijkt. Grondbeleid kan daarbij een hulpmiddel zijn. Grondbeleid is dus een middel, geen doel op zich.
Het begint altijd bij de vragen: *Wat wil de gemeente bereiken? Wat is de impact voor de lange termijn die de gemeente nastreeft?* De gemeentelijke ambities van Amstelveen liggen vast in het collegeprogramma, de structuur/omgevingsvisie en sectoraal beleid, onder andere over wonen, economie, duurzaamheid, zorg en recreatie.
De nota grondbeleid geeft een antwoord op de 'hoe' vraag: *Hoe wil de gemeente dit bereiken en welke rol neemt de gemeente in om de gemeentelijke ambities via een ruimtelijke ontwikkeling te realiseren waarbij grond, vastgoed en grondposities een rol spelen?* Het grondbeleid geeft een afwegingskader waarmee de gemeente haar positie binnen de ruimtelijke ontwikkeling kan bepalen. Daarnaast geeft de nota inzicht in welke grondbeleidsinstrumenten de gemeente kan inzetten.
Vervolgens geeft de nota grondbeleid een antwoord op de 'wat' vraag door per rol aan te geven welke instrumenten de gemeente tot haar beschikking heeft en hoe ze deze kan toepassen.

Onderstaand schema laat de relatie van grondbeleid met de gemeentelijke ambities zien.



SCHEMA RELATIE GRONDBELEID MET GEMEENTELIJKE AMBITIES

De doelstellingen van het grondbeleid zijn:

1. het faciliteren en sturen van bestuurlijk en maatschappelijk gewenste ruimtelijke ontwikkelingen;
2. het rechtvaardig verdelen van kosten en baten[1] tussen gemeente en grondeigenaren op grond van de Wet ruimtelijke ordening (Wro);
3. het transparant maken en beheersen van de risico's van ruimtelijke ontwikkelingen.

Wanneer gebruikt Amstelveen het grondbeleid om koers te bepalen?
Er zijn meerdere invalshoeken om een koers in grondpolitiek te bepalen. Zo kan een bestuurlijke ambitie het afwegingsproces initiëren, bijvoorbeeld de ambitie om meer ruimte voor recreatie, sportvoorzieningen en horeca te realiseren. Of als er een gemeentelijke locatie vrijkomt, die om een nieuwe invulling vraagt, bijvoorbeeld een vrijkomende schoollocatie. Ook kan een private partij een ruimtelijk initiatief voorleggen. Onderstaand figuur geeft de verschillende invalshoeken weer, die vragen om een keuze in grondpolitiek.

FIGUUR AANLEIDING

1 Tweede Kamer, 2001; Groetelaars, 2004

4. De koers van het grondbeleid

Amstelveen past een situationeel grondbeleid toe. Dit betekent dat de gemeente maatwerk toepast door per afzonderlijke situatie een afweging te maken welke gemeentelijke rol en inzet van instrumenten het beste past om de ruimtelijke ontwikkeling tot stand te (laten) brengen. De keuze maakt de gemeente met behulp van het afwegingskader.

Welke rollen kan de gemeente kiezen?
De gemeente kan kiezen uit actief grondbeleid, proactief faciliterend grondbeleid en passief faciliterend grondbeleid. Onderstaand schema geeft een overzicht en toelichting van deze rollen. Als een ruimtelijke ontwikkeling ongewenst is, dan werkt Amstelveen niet mee.

	ACTIEF GRONDBELEID	PROACTIEF FACILITEREND GRONDBELEID	PASSIEF FACILITEREND GRONDBELEID
ROL	actieve regie en voeren van een grondexploitatie	actieve regie, sturend en verleidend	reguliere publieke taak en afweging

Actief grondbeleid
Een actieve rol is voor de gemeente weggelegd als de ruimtelijke ontwikkeling in belangrijke mate bijdraagt aan de realisatie van gemeentelijke ambities. De ruimtelijke ontwikkeling is maatschappelijk zeer wenselijk en heeft een hoge prioriteit. Bij actief grondbeleid treedt de gemeente op als private partij in de grondmarkt. Voor eigen rekening en risico voert de gemeente de grondexploitatie. De gemeente koopt en ontwikkelt gronden of werkt risicodragend samen met private partijen. De gemeente doorloopt een planologische procedure om de gewenste bestemming te verkrijgen en zorgt ervoor dat de grond geschikt wordt gemaakt om op te bouwen (bouwrijp) en te leven (woonrijp).

Proactief faciliterend grondbeleid
Een proactief faciliterende rol past als de ruimtelijke ontwikkeling in belangrijke mate bijdraagt aan de gemeentelijke ambities, waarbij een private partij de grondexploitatie voert. De gemeente ondersteunt het planologisch proces actief en kan dit ook initiëren. De gemeente denkt actief mee met private partijen. Bij het ontbreken van marktinitiatief stimuleert en verbindt de gemeente, neemt een makelaarsfunctie aan en schept het klimaat om een ruimtelijke ontwikkeling van de grond te krijgen. De gemeente beschouwt zichzelf als partner in het project, waarbij zij bereidt is om geen of een beperkt risico te nemen.

Passief faciliterend grondbeleid
Als de ruimtelijke ontwikkeling in beperkte mate bijdraagt aan de realisatie van gemeentelijke ambities dan kiest Amstelveen voor een passief faciliterende rol. De gemeente laat de grondexploitatie over aan private partijen. De gemeente stuurt op basis van haar publiekrechtelijke bevoegdheden. De kosten, die de gemeente maakt om het plan te faciliteren, verhaalt zij op de private partij. Het risico van de ontwikkeling ligt bij de private partij. De gemeente kiest dan voor haar reguliere publiekrechtelijke rol. De gemeente neemt geen initiatief en spoort de markt niet aan. De ontwikkeling heeft voor de gemeente geen of een lage prioriteit. Het initiatief en het ontwikkelproces liggen volledig bij de private partij, behoudens de publiekrechtelijke bevoegdheid van de gemeente. De gemeente toetst vanuit haar publiekrechtelijke rol of de ontwikkeling strookt met haar beleid, doelen en ambities. De gemeente stelt de publiekrechtelijke kaders en randvoorwaarden voor de ontwikkeling vast en neemt een toetsende houding aan waarbij de gemeente enkel faciliteert.

Niet meewerken
Als een initiatief niet bijdraagt aan of zelfs strijdig is met gemeentelijke ambities dan verleent de gemeente geen medewerking. Denk hierbij onder meer aan een initiatief om de verkeerde woning op de verkeerde plek te bouwen. Ook als een initiatief niet economisch uitvoerbaar is, werkt Amstelveen niet mee, omdat het initiatief geen evenwichtige verdeling van kosten en opbrengsten met zich meebrengt.

Wat is de voorkeur van grondbeleid van Amstelveen?
Amstelveen heeft geen uitgesproken voorkeur in grondpolitiek. In de beheersbare groei van Amstelveen past een situationele koers.

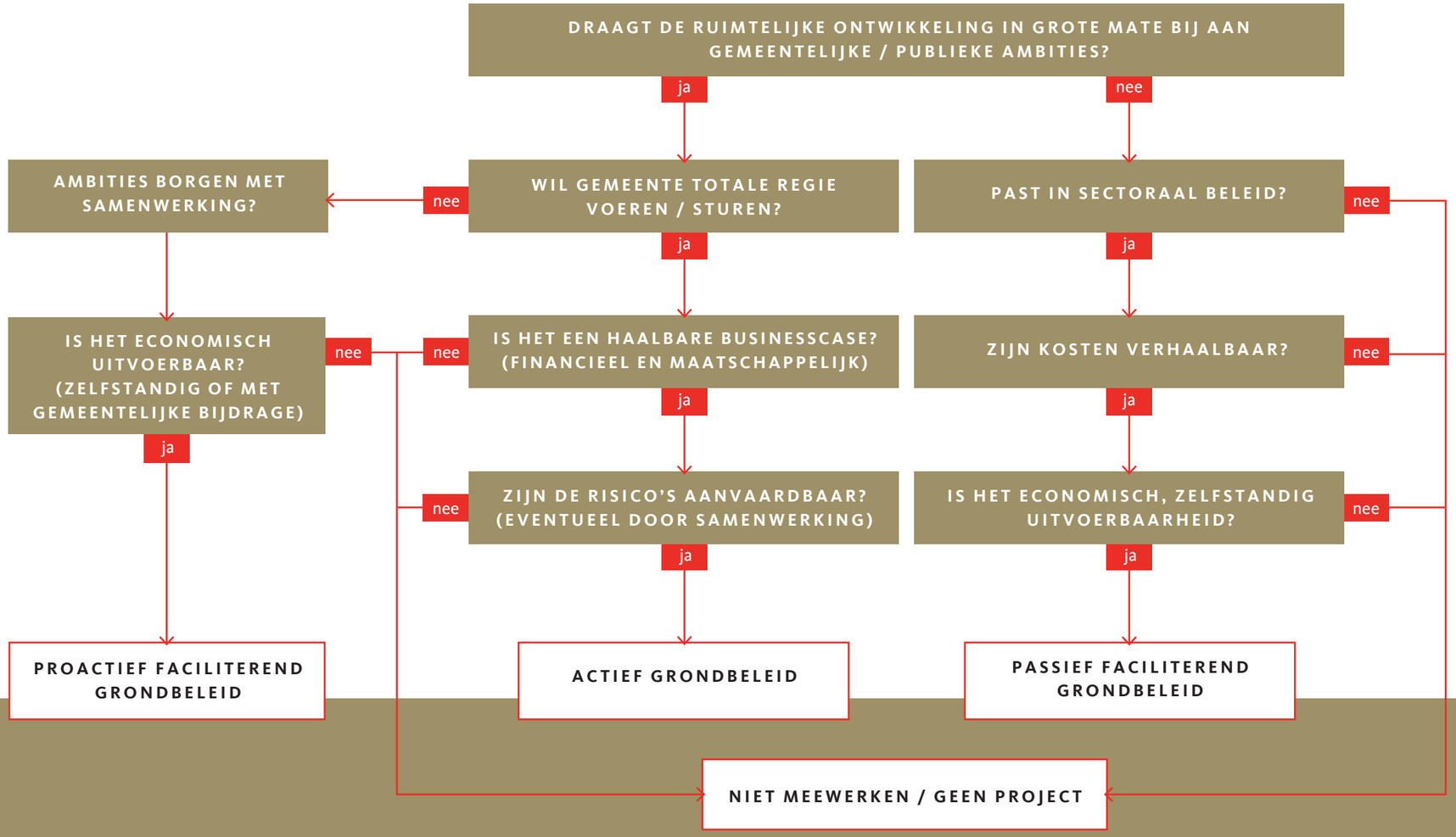
Koers

Amstelveen voert situationeel grondbeleid.
Haar koers voor een ruimtelijke ontwikkeling bepaalt Amstelveen met een afwegingskader.
Draagt de ruimtelijke ontwikkeling bij aan de realisatie van gemeentelijke ambities?

5. Het afwegingskader

Het afwegingskader helpt de gemeente om binnen de koers van het grondbeleid te bepalen welke rol het beste past bij een specifieke ruimtelijke ontwikkeling.
Hieronder volgt het afwegingskader als een schematische beslisboom, waarbij de gemeente per aftakking een beslissing maakt, die leidt tot de rol die past bij een specifieke ruimtelijke ontwikkeling. Hierna wordt een aantal stappen nader toegelicht.

FIGUUR AFWEGINGSKADER



Totale regie voeren/sturen

Amstelveen bepaalt hier of zij volledig zelf de regie wil houden of dat ze dit deels kan loslaten door een private partij de ontwikkeling te laten oppakken. Dit is afhankelijk van de impact die de ruimtelijke ontwikkeling heeft en de prioriteit. Dit bepaalt primair de rol van de gemeente in de grondpolitiek. Volledige regie is niet altijd nodig om de ambities te realiseren. Deze ambities kunnen ook door private partijen worden gerealiseerd door de afspraken hierover vast te leggen in een anterieure overeenkomst en de samenwerking goed te structureren.

Haalbare ontwikkeling

Bij de ontwikkeling kijkt de gemeente naar de financiële effecten en het maatschappelijk rendement dat met de ruimtelijke ontwikkeling kan worden behaald. De ontwikkeling is voor de gemeente financieel haalbaar als de grondexploitatie minimaal budgettair neutraal is en de meerjarenbegroting ook na realisatie van de ruimtelijke ontwikkeling minimaal in evenwicht is. Als zowel de impact voor de lange termijn als de bijdrage aan de gemeentelijke ambities groot zijn, maar de ruimtelijke ontwikkeling financieel niet haalbaar is, dan kan de gemeente er voor kiezen om het tekort op de grondexploitatie en/of de meerjarenbegroting af te dekken. De afdekking van het tekort is een investering in de leefkwaliteit van de stad.

Risico's

Als de ontwikkeling financieel haalbaar is, is de volgende stap om het risicoprofiel te bepalen. *Zijn de risico's op financieel, bestuurlijk en maatschappelijk vlak aanvaardbaar?* Denk hierbij aan de afweging of de gemeente bereid is om plankosten te maken, waarbij het nog onzeker is of zij deze later op private partijen kan verhalen; via een anterieure overeenkomst, een exploitatieplan of een posterieure overeenkomst. De gemeente maakt de afweging of de risico's een belemmering opleveren voor de haalbaarheid of voortgang van het project. Is dat niet het geval, dan kan de gemeente met een samenwerkingsverband met private partijen de risico's afdoende afdekken, waardoor het project (financieel)haalbaar wordt.

Projecten die niet in grote mate bijdrage aan de gemeentelijke ambities

De gemeente ontvangt initiatieven die in mindere mate of zelfs niet bijdragen aan de uitvoering van het sectorale beleid of de ambities van de gemeente. Bij de afweging om wel of niet aan dit soort initiatieven mee te werken, is het van belang dat wordt afgewogen of het initiatief levensvatbaar is en niet strijdig met beleid of wetgeving, , en of de initiatiefnemer bereid is om het kostenverhaal te voldoen. Dit bepaalt namelijk of de gemeente passief facilitair aan het initiatief wenst mee te werken of juist niet.

6. *Instrumenten*

De gemeente beschikt over een breed palet aan instrumenten, waarmee zij voorwaarden kan stellen en kan sturen bij ruimtelijke ontwikkelingen. De inzet van deze instrumenten hangt af van het gekozen grondbeleid. Hieronder volgt een overzicht van de instrumenten per rol

	ACTIEF GRONDBELEID	PROACTIEF FACILITEREND GRONDBELEID	PASSIEF FACILITEREND GRONDBELEID
ROL	totale regie/sturing en voeren van de grondexploitatie	proactieve houding, verbinden en verleiden	reguliere publieke taak
INSTRUMENT	voeren grondexploitatie, exploitatieplan, Wvg, onteigening, exploitatieplan, verwerving, samenwerking met markt, gronduitgifte, bestemming	voor-, anterieure en posterieure overeenkomst, exploitatieplan, kostenverhaal, samenwerking met markt, bestemming	anterieure overeenkomst, kostenverhaal, bestemming

6.1 Actief grondbeleid

Grondaankoop

De gemeente neemt bewust een grondpositie in om gemeentelijke ambities te realiseren en zelf de volledige regie van de ontwikkeling in de hand te houden. Het besluit om grond aan te kopen is een weloverwogen keuze en kan volgen uit de keuze om actief grondbeleid te voeren.

Grondaankoop is niet zonder risico. Een risicoanalyse draagt eraan bij om de risico's in beeld te brengen waarbij ten minste de onderstaande vier factoren worden meegewogen:

1. Noodzaak sterke gemeentelijke sturing
   De toekomstige ruimtelijke ontwikkeling behoeft een sterke sturing door gemeente. De gemeente schat in dat marktpartijen de ruimtelijke ontwikkeling niet oppakken dan wel niet overeenkomstig de ambities van de gemeente uitvoeren.
2. Ontwikkelingstermijn
   De aankoop gebeurt ruim voordat een besluit is genomen over de uitvoering van de ruimtelijke ontwikkeling.
3. Belang
   De aankoop dient het belang, de ambities en beleidsdoelstellingen van de gemeente.
4. Mogelijkheid tot waardecreatie en dekking
   Met de aankoop stuurt de gemeente op impact en op dekking door waardecreatie op de lange termijn.

Een goede voorbereiding draagt bij aan een optimaal resultaat in het aankoopproces. Een verwervingsstrategie helpt daarbij. De grondaankoop vindt plaats tegen marktconforme prijzen en voorwaarden. Een grondaankoop wordt onderbouwd met een onafhankelijke taxatie van minimaal één onafhankelijke deskundige.

Afhankelijk van de mate van concreetheid van de toekomstige ruimtelijke ontwikkeling kunnen twee vormen van aankoop onderscheiden worden, namelijk strategische aankopen en planmatige aankopen.

Strategische aankopen

Amstelveen kan een (strategische) positie innemen op de grondmarkt of in een toekomstige ontwikkeling voordat een planologische beslissing of ander ruimtelijk bestuurlijk besluit is genomen. De aankoop wordt gedaan met een concreet doel of eindresultaat, waarbij de gemeente de realisatie van de gemeentelijke ambities denkt te bereiken door middel van een actieve rol. De strategische aankoop heeft als voordeel dat de gemeente een concurrerende en marktconforme positie kan innemen. Strategische aankopen kunnen Amstelveen helpen in de actieve sturing van een ruimtelijke ontwikkeling. Door cruciale (grond)posities in te nemen, krijgt de gemeente een betere onderhandelingspositie om invloed te kunnen uitoefenen op de richting en uitkomst van de ontwikkeling in een gebied waar ook marktpartijen een positie hebben ingenomen of kunnen innemen. Als strategische aankopen op dit moment aan de orde zijn, past Amstelveen maatwerk toe. Het budgetrecht hiervoor ligt bij de gemeenteraad. De gemeente kan als uitwerking van deze nota grondbeleid strategisch verwervingsbeleid uitwerken voor de lange termijn.

Planmatige aankopen
Op het moment dat de gemeenteraad voor een plangebied een grondexploitatie heeft vastgesteld, en er is in de grondexploitatie verwerving van gronden voorzien, is de grondaankoop planmatig. De grondaankoop geschiedt vaak in het kader van het algemeen belang. Bij planmatige grondaankoop is (de voorgenomen) planologische beslissing of het ruimtelijk bestuurlijk besluit bekend. De grondeigenaar is dus bekend met de nieuwe bestemming.
Om het aankoopproces effectief te laten zijn, mag een eventuele onteigening nooit uit het oog verloren worden. Het is daarom verstandig om in voorkomende gevallen al te handelen conform de in een onteigeningsprocedure voorgeschreven regels, zoals aankoop op basis van volledige schadeloosstelling. Op deze manier wordt geanticipeerd op een eventuele inzet van onteigening. Blijft overeenstemming uit, dan kan de gemeente zonder tijdverlies overschakelen naar de formele onteigeningsprocedure. Het onderhandelingsdossier is namelijk dan al op een onteigening afgestemd.

Gronduitgifte
Amstelveen hanteert bij gronduitgifte marktconforme prijzen en voorwaarden. Het college stelt jaarlijks de grondprijzen vast, die niet door middel van een individuele taxatie tot stand komen. Gronduitgifte is maatwerk. Dit kan op verschillende manieren gebeuren en hangt af van de specifieke situatie. Amstelveen kan grond uitgeven door deze in eigendom uit te geven of door middel van de vestiging van een zakelijk recht. Bij bouwgrond voor woningbouw en bedrijventerreinen geeft de gemeente de voorkeur aan verkoop door eigendomsoverdracht. Bij voornamelijk maatschappelijk vastgoed kan de gronduitgifte ook gebeuren door het vestigen van een zakelijk recht, zoals een recht van opstal of erfpacht.

Grondverkoop
De gemeente zal in beginsel gronden door middel van een openbare selectieprocedure op de markt brengen indien te verwachten is dat er meerdere gegadigden zullen zijn. Daarbij zal de gemeente met inachtneming van de haar toekomende beleidsruimte criteria opstellen aan de hand waarvan de koper geselecteerd wordt. Deze selectiecriteria zijn objectief, toetsbaar en redelijk. Verder zal de gemeente hierbij een passende mate van openbaarheid verzekeren met betrekking tot de beschikbaarheid van de gronden, de selectieprocedure, het tijdsschema en de toe te passen selectiecriteria. De gemeente maakt informatie over deze aspecten tijdig voorafgaand aan de selectieprocedure bekend op zodanige wijze dat (potentiële) gegadigden daarvan kennis kunnen nemen. Het uitgangspunt is dat de gemeente daartoe een bekendmaking zal publiceren in het (digitale) Gemeenteblad.

In afwijking van het voorgaande, kan de gemeente gronden ook één-op-één verkopen. Dergelijke één-op-één grondverkopen kunnen uitsluitend plaatsvinden als bij voorbaat vaststaat of redelijkerwijs mag worden aangenomen op grond van objectieve, toetsbare en redelijke criteria dat er slechts één serieuze gegadigde voor de aankoop in aanmerking komt. Bij de invulling daarvan zal de gemeente gebruikmaken van de haar toekomende beleidsruimte. De gemeente zal het gemotiveerde voornemen om te verkopen tijdig voorafgaand aan de verkoop op zodanige wijze bekend maken dat een ieder daarvan kennis kan nemen. Het uitgangspunt is dat de gemeente daartoe een bekendmaking zal publiceren in het (digitale) Gemeenteblad.

Indien niet te verwachten is dat er meerdere gegadigden zullen zijn voor de te verkopen gronden, kan de gemeente gebruikmaken van een selectieprocedure of één-op-één verkoop.

De gemeente kan grondverkoop inzetten als instrument om bedrijfsverplaatsing te bewerkstelligen. Dat kan onder meer aan de orde zijn bij de transformatie van bestaande bedrijventerreinen naar (deels) woningen, zoals bedrijventerrein Legmeer (waarbij sprake is van een transformatie naar een woon-/werkgebied). Het aanbieden van een vervangende locatie kan leiden tot de verplaatsing van een bedrijf op een bestaand bedrijventerrein; dat kan de meest opportune wijze zijn om de gewenste (spoedige) transformatie van dat bedrijventerrein te bevorderen. Ter uitvoering hiervan kan de gemeente besluiten om gronden één-op-één te verkopen dan wel om een selectieprocedure te organiseren waarbij voorrangsregels worden gehanteerd met het oog op bedrijfsverplaatsing.

Amstelveen kan een bodemprijs hanteren die wordt gebaseerd op het te realiseren programma. Om de marktconformiteit te borgen, baseert de gemeente de bodemprijs of de verkoopprijs zo nodig op een onafhankelijke taxatie of een onafhankelijke marktconformiteitstoets. Voor maatschappelijk vastgoed hanteert Amstelveen een vaste m2-prijs. Hiervoor stelt het college jaarlijks de grondprijzen vast.

Amstelveen werkt met een suppletiebeding als de verkoopprijs niet gebaseerd is op het maximale bouwvolume en/of een bestemming met een lagere grondopbrengst. Het suppletiebeding geeft de gemeente recht op bijbetaling als gedurende de afgesproken periode het bouwvolume wordt vergroot of de bestemming wordt gewijzigd, waardoor de grond meer waard wordt.

Vestiging zakelijk recht
Als de gemeente regie wil behouden op de grond en het gebruik hiervan dan geeft Amstelveen de gronden uit in erfpacht of werkt ze met een opstalrecht. Zo besloot de raad in 2008 om bouwgrond voor sociale woningen via erfpacht uit te geven, zodat de gemeente grip houdt op het sociale karakter van de nieuwbouwwoningen. Hiertoe stelde het college in 2009 algemene bepalingen voor voortdurende erfpacht voor woningcorporaties vast. Daarnaast geeft de gemeente in uitzonderingsgevallen grond in erfpacht uit aan maatschappelijke voorzieningen om tegemoet te komen bij de financiering.

Rekenmethode
Er bestaan meerdere rekenmethoden om te komen tot een marktconforme grondprijs, zoals de residuele grondwaardeberekening, de comparatieve methode en de huurwaardekapitalisatiemethode. De marktconforme (grond)prijs is afgestemd op de bestemming en het toekomstig gebruik met het verdienmodel dat daarbij hoort.

De marktconforme (grond)prijs
is afgestemd op de bestemming en het toekomstig gebruik met het verdienmodel dat daarbij hoort. Het college stelt jaarlijks een (grond)prijzenbrief vast. De gemeente kan voorafgaand aan de besluitvorming een taxateur consulteren .

RESIDUELE GRONDWAARDEBEREKENING

Denkwijze van deze methode is dat de waarde van het eindproduct, dus het vastgoedobject (grond en opstal(len)), de waarde van de grond bepaalt. De grondwaarde is het residu dat overblijft als je de marktwaarde vermindert met de btw en de bouw- en bijkomende kosten.

Ondersteunende instrumenten
De gemeente beschikt binnen de actieve grondpolitiek over ondersteunende instrumenten bij grondaankoop, te weten: het voorkeursrecht op basis van de Wet voorkeursrecht gemeenten en onteigening. Amstelveen kan deze inzetten als overeenstemming dreigt uit te blijven of op het moment dat de gemeente voorziet dat de gronden om prijsopdrijvende redenen door marktpartijen worden aangekocht.

Wet voorkeursrecht gemeenten
Amstelveen kan de Wvg inzetten om een voorkeurspositie in te nemen in de grondmarkt. De Wvg is een passief verwervingsinstrument dat de gemeente kan helpen bij actief grondbeleid. Door een voorkeursrecht op de grond te vestigen, dient de grondeigenaar bij een voorgenomen verkoop zijn grond als eerste aan de gemeente te koop aan te bieden. Dit helpt Amstelveen om de gronden marktconform en zonder prijsopdrijving door speculatie aan te kopen.

Bij proactief facilitair grondbeleid kan Amstelveen overwegen om de instrumenten Wvg en onteigening in te zetten. Een private ontwikkelaar pakt de ruimtelijke ontwikkeling, die in belangrijke mate bijdraagt aan de realisatie van gemeentelijke ambities, op en de gemeente zet haar instrumentarium in om te helpen om deze ruimtelijke ontwikkeling te realiseren.

Het gebruik van de Wvg om een grondpositie in te nemen, is alleen te rechtvaardigen als Amstelveen vooraf een duidelijk doel voor de gronden heeft, een aankoopbudget beschikbaar heeft en er bestuurlijk draagvlak is om de grond aan te kopen als de grondeigenaar de grond aanbiedt. Let wel: als de gemeente niet overgaat tot aankoop, dan is de grondeigenaar gedurende een periode van drie jaar vrij om zijn grond aan derden te verkopen. Bovendien kan het een stimulans zijn voor andere grondeigenaren om hun met Wvg belaste gronden ook aan te bieden aan de gemeente, waardoor het instrument zijn waarde verliest.

Onteigening
De toepassing van het middel van onteigening geldt als laatste redmiddel. Het is niet de ambitie van Amstelveen om dit instrument in te zetten. In uitzonderingsgevallen kan de gemeente onteigening inzetten als ze er binnen de grenzen van redelijkheid en billijkheid niet minnelijk uitkomt met de grondeigenaar en hiervoor alle wegen heeft bewandeld.

6.2 Facilitair grondbeleid

Sturing met planologische instrumenten

Bestemming van grond
Kern van het facilitaire grondbeleid is dat Amstelveen vanuit haar publiekrechtelijke rol kan sturen op de ruimtelijke ordening van grond: Amstelveen stuurt met de bestemming. De gemeente heeft de bevoegdheid om de bestemming van grond te veranderen en vast te leggen. Als Amstelveen planologische medewerking verleent, kan zij kwalitatieve (bijvoorbeeld programmering en duurzaamheid van een plan) en financiële (kostenverhaal) voorwaarden verbinden aan deze medewerking. Als de ruimtelijke ontwikkeling past binnen haar ambities en beleidskaders en daarbij het kostenverhaal vooraf verzekerd is, dan staat niets in de weg om medewerking te verlenen aan de bestemmingsherziening.

Voorbereidingsbesluit
Amstelveen kan een voorbereidingsbesluit strategisch inzetten. Het voorbereidingsbesluit zorgt er voor dat een aanhoudingsplicht voor bouw- en aanlegactiviteiten ontstaat. Hierdoor zorgt de gemeente ervoor dat binnen de geldigheidsduur van het voorbereidingsbesluit geen omgevingsvergunningen worden verleend, die binnen het vigerende bestemmingsplan passen. Dit kan Amstelveen helpen met het bereiken van haar toekomstige doelstellingen en voorkomt hogere kosten van bijvoorbeeld verwerving en schadeloosstelling. Het voorbereidingsbesluit anticipeert vanuit een ruimtelijk planologisch perspectief op de gewenste ontwikkelingen van de gemeente voor een bepaald gebied.
De bescherming van het voorbereidingsbesluit geldt voor één jaar en wordt overgenomen door het ontwerp-bestemmingsplan dat binnen één jaar ter inzage gelegd moet worden. Gebeurt dit niet dan vervalt de voorbereidingsbescherming en moeten de aangehouden vergunningen alsnog worden verleend.

Toetsing
Naast een sturende rol heeft Amstelveen ook een toetsende rol. De gemeente toetst bij de afhandeling van een omgevingsvergunning of de aanvraag voldoet aan de publiekrechtelijke kaders en regelgeving.

Kostenverhaal
De gemeente is verplicht om de kosten, die zij voor een ruimtelijke ontwikkeling maakt, te verhalen op de initiatiefnemer. Het is wettelijk verplicht om de hoogte van de exploitatiebijdrage vast te stellen conform de Wro[2] en het kostenverhaal te verzekeren. Het kostenverhaal omvat de grondexploitatiekosten conform de kostensoortenlijst (artikel 6.2.3 tot en met 6.2.5 Bro[3]). De wet schrijft voor dat het kostenverhaal dient te geschieden door middel van een exploitatieplan, tenzij anders geregeld (door middel van een anterieure overeenkomst).

Anterieure overeenkomst
De anterieure overeenkomst is een privaatrechtelijke overeenkomst, waarin de gemeente en een private partij afspraken over de ruimtelijke ontwikkeling vastleggen. In de anterieure overeenkomst leggen de gemeente en de private partij de verdeling van taken, verantwoordelijkheden en risico's vast. Bovendien biedt de anterieure overeenkomst de mogelijkheid om voorwaarden te stellen waaraan de ontwikkeling moet voldoen. Een gemeente stuurt hiermee privaatrechtelijk op locatie-eisen, programmering en planning. Met een anterieure overeenkomst zijn partijen niet gebonden aan de kostensoortenlijst en de criteria 'profijt', 'toerekenbaarheid' en 'proportionaliteit', die in de Wro zijn opgenomen. Hoewel de anterieure overeenkomst wordt beheerst door het privaatrecht met veel contractsvrijheid, zitten er voor de gemeente wel grenzen aan hetgeen zij van een marktpartij mag verlangen. De anterieure overeenkomst mag uiteraard niet strijdig zijn met geldende wet- en regelgeving, de redelijkheid en de billijkheid moet worden gerespecteerd en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur moeten worden nageleefd. De gemeente mag van deze overeenkomst geen misbruik maken door een exploitant te dwingen onredelijk hoge bijdragen te betalen en/of andere buitensporige verplichtingen aan te gaan. Zo mag de gemeente de medewerking aan een ontwikkeling die past in een goede ruimtelijke ordening niet weigeren, omdat de exploitant niet bereid is een overeenkomst te sluiten over het kostenverhaal[4]. Vooral in de situatie dat de ruimtelijke ontwikkeling ook bijdraagt aan gemeentelijke ambities, is het noodzaak om haalbare afspraken te maken vanuit een gelijkwaardige positie van partijen. De betaling van de exploitatiebijdrage kan in termijnen geschieden. Dit is afhankelijk van de complexiteit en omvang van het project. Het bepalen van de hoogte van de bijdrage en het aantal termijnen is dus maatwerk. De initiatiefnemer overlegt na het ondertekenen van de anterieure overeenkomst een bankgarantie, zodat de gemeente verzekerd is van betaling.

Voorovereenkomst
Bij kleine ontwikkelingen sluit de gemeente direct een anterieure overeenkomst om het kostenverhaal te verzekeren. Voor de wat grotere en complexere projecten wordt hieraan voorafgaand een voorovereenkomst gesloten met een private ontwikkelaar. In de voorovereenkomst leggen partijen de kaders en de afspraken voor de haalbaarheidsfase vast. In deze overeenkomst legt de gemeente vast dat de private ontwikkelaar de gemeentelijke inzet van deze fase vergoedt. Daarnaast wordt in deze overeenkomst opgenomen onder welke voorwaarden Amstelveen meewerkt en wanneer ze haar medewerking beëindigt. De overeenkomst bepaalt welke risico's elk van de partijen op zich neemt en welke inspanning van elkaar wordt verwacht, gekoppeld aan een planning. De voorovereenkomst wordt, als het plan haalbaar is gebleken, opgevolgd door de anterieure overeenkomst.

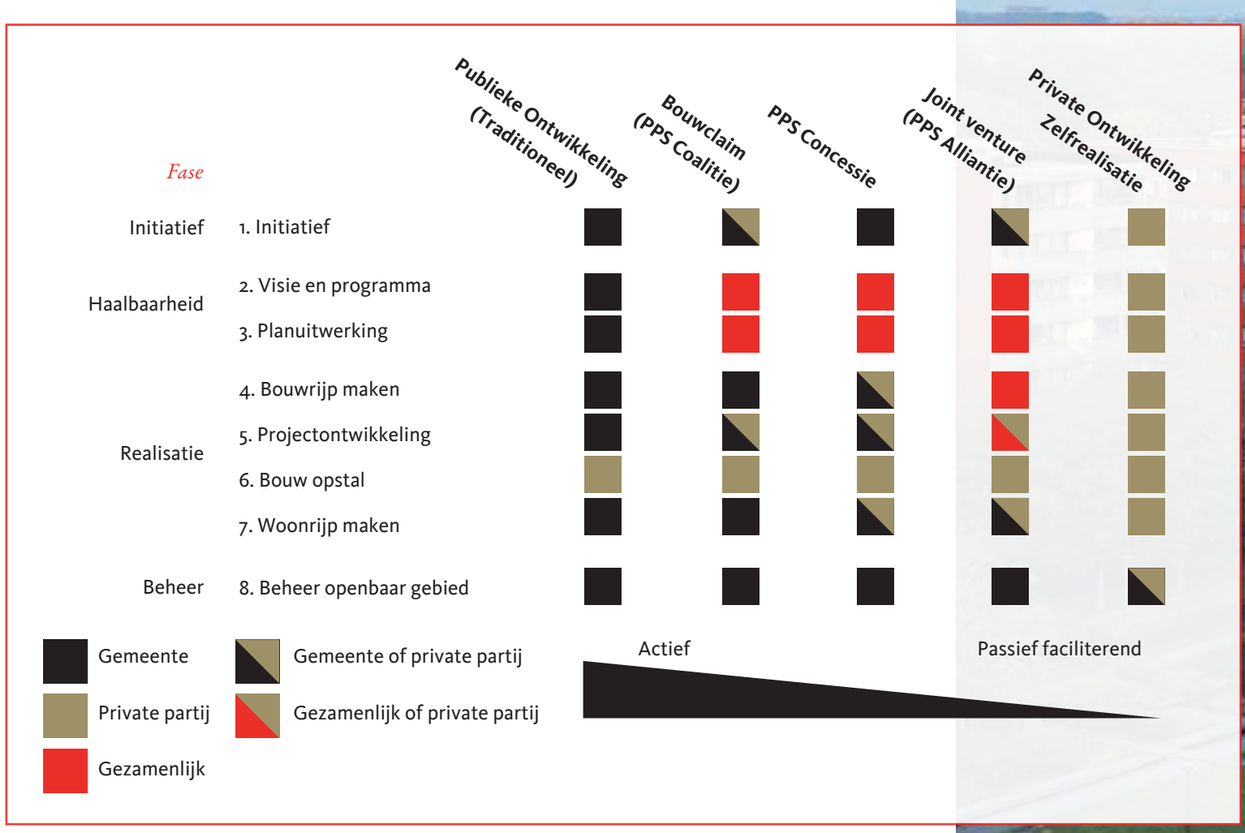
Uitblijven van overeenstemming
Indien de gemeente en de initiatiefnemer anterieur geen overeenstemming bereiken, heeft de gemeente de keuze om een exploitatieplan op te stellen of niet mee te werken aan het initiatief. Deze keuzemogelijkheid ligt vast in de voorovereenkomst. Hierdoor is het voor de initiatiefnemer duidelijk dat Amstelveen kan overstappen op de mogelijkheid van een exploitatieplan als via het privaatrechtelijke en anterieure spoor de economische uitvoerbaarheid van het plan niet kan worden verzekerd.

Exploitatieplan
Een exploitatieplan biedt Amstelveen een publiekrechtelijke grondslag om de kosten van de grondexploitatie op de private ontwikkelaar te verhalen en om eisen en regels te stellen aan de ontwikkeling van de locatie. Dit instrument is voor de gemeente een middel om de ruimtelijke ontwikkeling mogelijk te maken als er met een marktpartij geen overeenstemming kan worden bereikt over het sluiten van een anterieure overeenkomst.
Daarnaast kan de exploitatieberekening van het exploitatieplan helpen om het kostenverhaal via de anterieure weg vorm te geven. Deze exploitatieberekening geeft aan wat de gemeente wettelijk aan kosten moet verhalen.
De kosten van de grondexploitatie bepaalt de gemeente aan de hand van de kostensoortenlijst (thans Bro afdeling 6.2 Grondexploitatie en toekomstig Aanvullingsbesluit Grondeigendom) en betreffen bijvoorbeeld de plankosten (o.b.v. de Ministeriële regeling plankosten), de kosten voor aanleg van openbare ruimte, planschadevergoeding en bijdrage aan bovenwijkse voorzieningen. Het verhaal van deze bovenwijkse kosten wordt getoetst aan de criteria van 'profijt, toerekenbaarheid en proportionaliteit.
De raad is bevoegd om een exploitatieplan vast te stellen behorend bij bepaalde ruimtelijke besluiten, waarin gronden zijn aangewezen waarop een bij algemene maatregel van bestuur aangewezen bouwplan is voorgenomen. De raad stelt het exploitatieplan gelijktijdig vast met het ruimtelijke besluit (bestemmingsplan), waarop het exploitatieplan betrekking heeft.

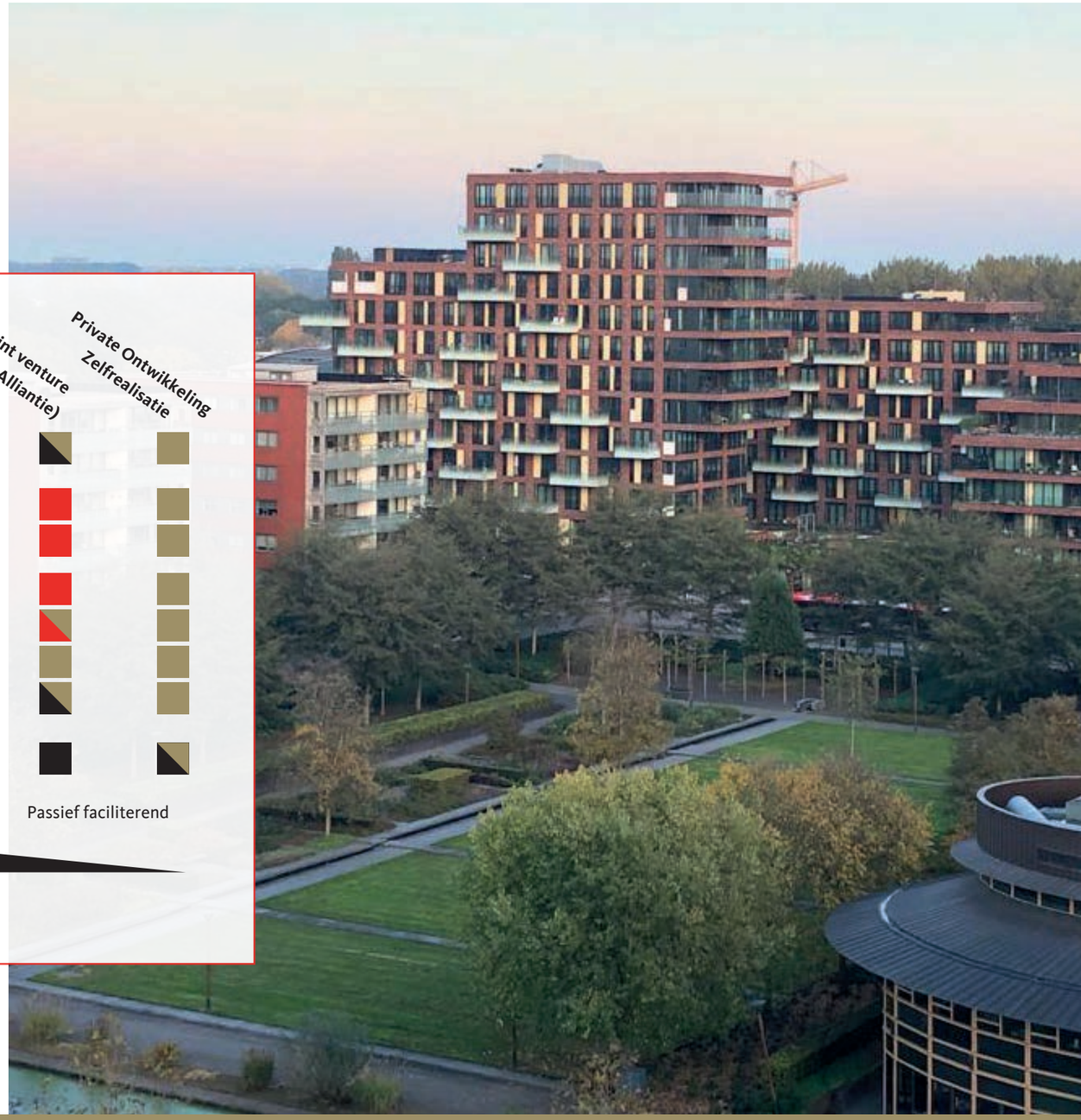
2 Na de inwerkingtreding van de Omgevingswet is dit geregeld in de Aanvullingswet grondeigendom
3 Aanvullingsbesluit grondeigendom (afdeling 8.4)
4 Handleiding exploitatieplan, Sdu Uitgevers bv, Den Haag, 2010.

7. Samenwerken

De gemeente kan als de ruimtelijke ontwikkeling in grote mate bijdraagt aan de bestuurlijke ambities of sectorale beleidsdoelstellingen besluiten om de ontwikkeling in samenwerking met private partijen te realiseren. De samenwerking kan op verschillende manieren vormgegeven worden. Dit hangt af er vanaf welke rol de gemeente voor zichzelf ziet in deze samenwerking. Zie onderstaand schema voor de glijdende schaal van samenwerkingsverbanden.



FIGUUR SAMENWERKINGSVORMEN BIJ GEBIEDSONTWIKKELING
(BRON: DELOITTE, BEWERKING GRONDGIDSEN)



Het belangrijkste onderscheidende kenmerk van de samenwerking in de verschillende vormen van grondpolitiek is de mate waarin de gemeente risicodragend en in samenwerking met private partijen overgaat tot het voeren van de grondexploitatie. Amstelveen kan een vorm van Publieke Private Samenwerking (PPS) aangaan, als:

- zowel de private ontwikkelaar als de gemeente in het plangebied grondeigendom hebben;
- de (beschikbaarheid van) specifieke deskundigheid bij een van beide of beide partijen nodig is om de ruimtelijke ontwikkeling tot stand te brengen;
- partijen noodzaak zien om het risico te verdelen, waarbij afspraken worden gemaakt over de verdeling van risico's en het maximale risico dat partijen willen en kunnen dragen;
- de gemeente van het begin tot het eind van het project de regie over de kwaliteit van de ontwikkeling wenst te voeren;
- de ruimtelijke ontwikkeling groot van omvang is en een lange ontwikkeltijd kent.

BOUWCLAIMMODEL

Het bouwclaimmodel is een bijzondere vorm van actief grondbeleid en wordt veelal gekozen als marktpartijen grondeigendommen hebben in het plangebied. Het is een samenwerkingsvorm in het spoor van actief grondbeleid.

In het bouwclaimmodel verkopen de marktpartijen hun grond aan de gemeente onder de voorwaarde dat zij bij de gronduitgifte bouwrijpe grond mogen terugkopen met een vooraf overeengekomen programmering waarmee zij hun bouwrechten veiligstellen. De gemeente voert de grondexploitatie en draagt zorg voor het bouw- en woonrijp maken van het gebied. De marktpartijen nemen, net als bij actief grondbeleid, de realisatie van het vastgoed voor hun rekening. Als in een gebied sprake is van versnipperd eigendom in handen van marktpartijen en de gemeente wenst een actieve rol in te nemen, is deze variant veelal te prefereren boven de zelfrealisatie door alle afzonderlijke marktpartijen. De gemeente kan dan haar regierol beter invullen en zo de gewenste ontwikkelingen op de locatie beter sturen.

CONCESSIEMODEL

Bij het concessiemodel heeft de gemeente (geheel dan wel gedeeltelijk) het grondeigendom. Via bijvoorbeeld aanbesteding of prijsvraag wordt niet-bouwrijpe grond overgedragen aan een marktpartij. In een samenwerkingsovereenkomst worden vervolgens de afspraken vastgelegd. Na realisatie komt de openbare ruimte weer in handen van de gemeente.
De gemeente beperkt zich bij het concessiemodel tot het stellen van randvoorwaarden, bijvoorbeeld met een stedenbouwkundig programma van eisen, masterplan of kwaliteitsnormen. Dit model kenmerkt zich door een strikte publiek-private rolverdeling, waarbij een marktpartij een groot deel van de traditionele overheidstaken (bijvoorbeeld de aanleg van voorzieningen en infrastructuur) uitvoert en risico's draagt. Zowel de grond- als de opstalexploitatie is voor rekening en risico van de marktpartij. Bij een dergelijke overdracht van overheidstaken moet zeker gesteld worden dat de marktpartij deze werken conform de regels van het (Europees) aanbestedingsrecht en het gemeentelijk aanbestedingsbeleid zal aanbesteden.
De gemeente kiest bij het concessiemodel nadrukkelijk voor samenwerking om zo ook de kennis, kunde en capaciteit van marktpartijen bij de gewenste gebiedsontwikkeling optimaal te kunnen benutten en/of omdat zij het risico voor de ontwikkeling niet wil dragen. De belangrijkste voorwaarde voor het bereiken van positieve effecten bij de toepassing van het concessiemodel ligt vooral in de rolvastheid en professionaliteit van partijen. Bij een concessie moet voldoende ruimte gegeven worden aan de marktpartij. Afspraken over het kwaliteitsniveau en programma dienen vooraf op hoofdlijnen te worden vastgelegd.

JOINT-VENTURE

Wanneer in een gebied diverse partijen (waaronder de gemeente) grondeigendom hebben, kunnen zij besluiten samen te gaan werken door het sluiten van samenwerkingsovereenkomsten dan wel door voor de samenwerking een aparte rechtspersoon op te richten, bijvoorbeeld een Grond Exploitatie Maatschappij (GEM). De GEM kan dan de gezamenlijke grondexploitatie voeren en gronden uitgeven, vaak op basis van een gezamenlijk opgesteld en vastgesteld masterplan voor het gebied.
Meestal wordt als uitgangspunt gehanteerd dat de grondexploitatie minimaal een budgettair neutraal saldo heeft. De risico's van de grondexploitatie worden gedragen door alle deelnemende partijen. De gemeente behoudt haar publiekrechtelijke verantwoordelijkheden.

8. Financieel kader

Bij alle vormen van grondbeleid stuurt de gemeente op geld. Bij actief grondbeleid betekent dit sturen op het korte en lange termijn financieel resultaat, waarbij cashflowsturing en risicomanagement van belang zijn. Bij faciliterend grondbeleid betekent dit sturen op kostenverhaal, budgetbewaking en risico's.

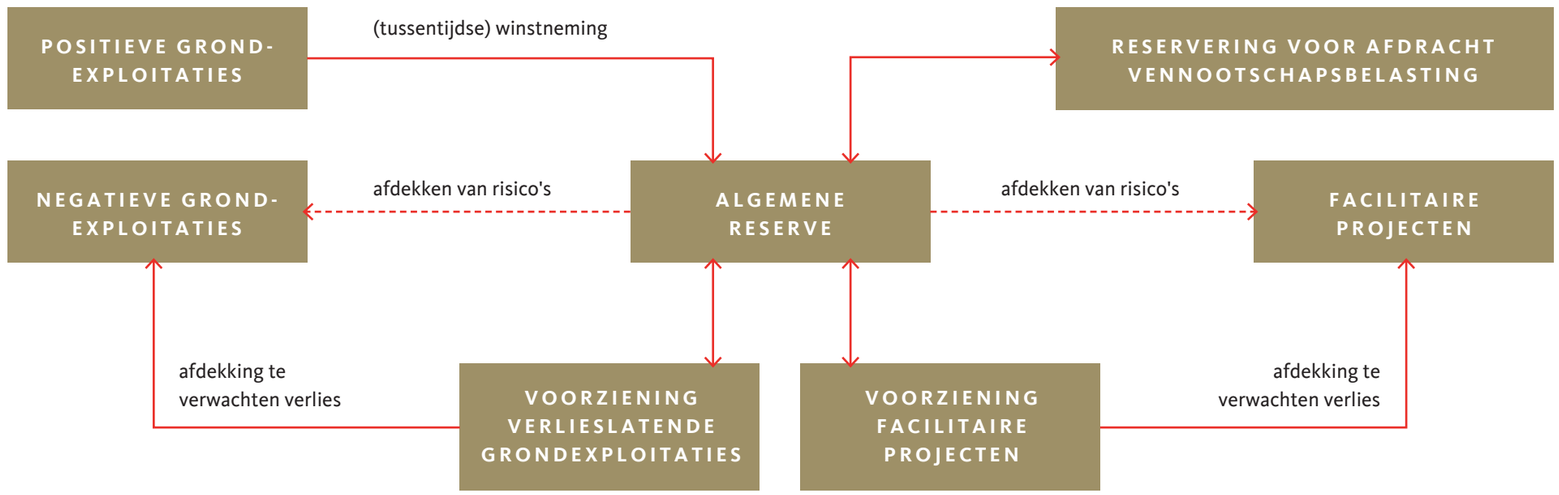
Financiële sturing en risico's van de grondexploitatie portefeuille

Bij actief grondbeleid handelt de gemeente als private partij op de grondmarkt. Voor de financiële sturing en risicomanagement is het essentieel om zowel op project (individuele grondexploitatie)- als portefeuilleniveau (totaal van grondexploitaties) overzicht en inzicht te hebben om goed te kunnen sturen. Het is belangrijk om vanuit beide vertrekpunten te analyseren en te sturen; dus op projectniveau en vervolgens te consolideren op portefeuilleniveau, maar ook vanuit de portefeuille om vervolgens af te dalen naar projecten. Dit is vooral van belang op het gebied van programmering; daarbij kijkt de gemeente naar het programma van de grondexploitaties en de facilitaire projecten. De gemeente analyseert en stuurt op gemeenteniveau door de programmering (het aanbod) van gemeentelijke grondexploitaties en facilitaire projecten af te zetten tegen de behoefte. Hierdoor krijgt de gemeente inzicht hoe het aanbod zich verhoudt tot de behoefte. Dit volgt uit het woonbeleid van de gemeente. Het is wenselijk om deze analyse breder uit te voeren, namelijk op regioniveau. Deze informatie gebruikt de gemeente om te sturen, haar afzetrisico te bepalen en voor de financieel-economische onderbouwing bij een planologische procedure.

De gemeente stuurt bij grondexploitaties (ook wel BIE, bouwgrond in exploitatie) op kasstromen en matcht uitgaven en inkomsten zoveel mogelijk om te grote voorinvesteringen te voorkomen en om de risico's te beperken; cashflowsturing. Door flexibiliteit (in programmering en fasering) in te bouwen en pas kosten te maken als de gebruikers met hun wensen en commitment aan tafel zitten, verlaagt het risicoprofiel. De gemeente maakt realistische ramingen door zowel kosten als opbrengsten goed te onderbouwen en te faseren. De gemeente neemt, zoals het BBV voorschrijft, (tussentijds) winst volgens de percentage of completion; POC-methode.

De gemeente maakt per grondexploitatie (op projectniveau) en ook voor het geheel van grondexploitaties (op portefeuilleniveau) risico's inzichtelijk. De risicoanalyse omvat ook de facilitaire projecten. Dit betreffen projectrisico's en portefeuillerisico's, zoals conjuncturele en beleidsmatige risico's. De gemeente maakt risico's niet alleen inzichtelijk, maar zorgt met risicomanagement voor beheersing van de risico's en treft de nodige beheersmaatregelen. De algemene reserve dient als weerstandsvermogen. In bijlage 1 staan de spelregels voor de grondexploitatie portefeuille. Onderstaand schema laat de relaties zien tussen de grondexploitaties, de facilitaire projecten, de algemene reserve en de voorzieningen.

FIGUUR FINANCIËLE STROMEN GRONDEXPLOITATIE PORTEFEUILLE



Financieel kader bij proactief en passief faciliterend grondbeleid

Bij particuliere initiatieven worden risico´s zoveel mogelijk beperkt door vooraf afspraken te maken over te verhalen kosten. Indien uit de Quick scan, die de gemeente opstelt naar aanleiding van het indienen van een ruimtelijk initiatief, een positief advies komt, dan brengt de gemeente de ambtelijke plankosten in rekening voor de fase die loopt via de voorovereenkomst tot en met het vaststellen van het planologisch besluit en het sluiten van een anterieure overeenkomst over het kostenverhaal. Pas na het sluiten van de voorovereenkomst start de gemeente met de verdere voorbereiding en de planologische procedure van het particuliere initiatief. Ter afdekking van het risico vraagt de gemeente Amstelveen in voorkomende gevallen een onherroepelijke bankgarantie voor de nog te betalen kosten.

PLANFASE	PRODUCT	FINANCIEEL
Initiatief	Quick scan bij go: voorovereenkomst (bij complexe gebiedsontwikkelingen)	Waarborgsom bij no go: terugbetaling waarborgsom Verhaal plankosten tot anterieure overeenkomst
Definitie	Anterieure overeenkomst	Kostenverhaal van o.a. plankosten, planschade, aanpassingen openbare werken
Ontwerp	Omgevingsvergunningsaanvraag	Leges
Voorbereiding		
Uitvoering		
Beheer		

9. Verantwoording en governance

De raad heeft een kaderstellende en controlerende rol. Het college zorgt voor de uitvoering en doet dit binnen de kaders die de raad heeft gesteld.

Het college legt verantwoording af over de uitvoering van het grondbeleid. De verantwoording is een onderdeel van de jaarlijkse planning & control cyclus. Het college informeert de raad op twee momenten per jaar over de uitvoering van het grondbeleid, namelijk met de paragraaf grondbeleid als onderdeel van de programmabegroting en van de programmarekening. Dit is conform de BBV-regels (verslagleggingsregels). In de paragraaf grondbeleid legt het college verantwoording af over de uitvoering van het grondbeleid.

Het college geeft de raad vooraf de mogelijkheid om wensen en bedenkingen in te brengen, bij privaatrechtelijke rechtshandelingen die ingrijpende gevolgen kunnen hebben voor de gemeente (Gemeentewet artikel 169 lid 4).

	RAAD	COLLEGE
Grondbeleid	Vaststellen nota grondbeleid	Uitvoeren grondbeleid
	Controleren uitvoering door college (paragraaf grondbeleid)	Verantwoording afleggen uitvoering (paragraaf grondbeleid)
Financieel	Vaststellen winstneming en reservevorming	
Grondexploitaties	Openen, vaststellen, herzien en afsluiten van grondexploitatie	Uitvoering grondexploitaties (waaronder bouw- en woonrijp maken)
	Verstrekken kredieten voor uitvoering van de grondexploitatie (totale kosten bedragen minimaal € 100.000)	
	Vaststellen MPG	Verantwoording afleggen over de grondexploitatie portefeuille met MPG
		Openen, vaststellen, uitvoeren en afsluiten van kleine grondexploitaties (totale kosten bedragen maximaal € 100.000)
Verwerving	Wensen en bedenkingen strategische aankopen	Aankoop gronden
	Vestigen van een voorkeursrecht	
	Onder Wro: Verzoek aan Kroon voor onteigening Onder Awg: besluit tot onteigening	
Gronduitgifte	Onderdeel nota grondbeleid	Verkoop gronden (inclusief selectieprocedure, tenders) Vaststellen algemene verkoopvoorwaarden
Grondprijzen	Onderdeel nota grondbeleid	Vaststellen grondprijzen
Kostenverhaal	Vaststellen exploitatieplan en actualisaties daarvan	Sluiten voor-, anterieure en posterieure overeenkomsten, in rekening brengen exploitatievergoeding bij aanvraag omgevingsvergunning
Samenwerking	Wensen en bedenkingen	Aangaan van samenwerkingsovereenkomsten, oprichten van een of deelnemen in een privaatrechtelijke rechtspersoon

Bijlage 1 Spelregels grondexploitatie portefeuille

Gemeenten zijn voor de grondexploitaties gebonden aan de regels van het BBV. De onderstaande spelregels zijn in lijn met of strikter dan de regels van commissie BBV (notitie Grondbeleid in begroting en jaarstukken (2019) van juli 2019).

Bevoegdheden raad en college grondexploitaties meer in detail

De raad stelt de kaders en het college voert uit binnen deze kaders. De raad heeft het budgetrecht en stelt met de vaststelling van de grondexploitatie de kaders waarbinnen het college de grondexploitatie mag uitvoeren. Het college zorgt voor een jaarlijkse herziening van de grondexploitaties en biedt deze voor besluitvorming aan de raad aan. Bij grote afwijkingen (programmatisch, financieel, risico's) legt het college de herziene grondexploitatie gedurende het jaar voor aan de raad voor besluitvorming.

PLANFASE	FINANCIEEL PRODUCT	COLLEGE	RAAD
Initiatief	• Startnotitie met normatieve grondexploitatie • Voorbereidingskrediet	Voorbereiding besluitvorming	Besluitvorming
Definitie	• Openen grondexploitatie met toelichting afwijking van normatieve grondexploitatie • Uitvoeringskrediet	Voorbereiding besluitvorming	Besluitvorming
Ontwerp Voorbereiding Uitvoering	• Jaarlijkse herziening grondexploitatie en MPG • Tussentijdse herziening grondexploitatie bij grote afwijkingen • Herziening uitvoeringskrediet	Voorbereiding besluitvorming en uitvoering grondexploitatie binnen kaders Meldingsplicht bij afwijkingen groter dan € 100.000	Besluitvorming Kennisnemen
Beheer	Afsluiten grondexploitatie	Voorbereiding besluitvorming	Besluitvorming

Kleine grondexploitaties

Het komt voor dat de gemeente bij private ontwikkelingen gronden inbrengt, bijvoorbeeld snippergroen, en werkzaamheden uitvoert, zoals bodemonderzoek, en sloop/kapkosten en plankosten maakt. Het BBV schrijft voor dat deze beperkte activiteiten toch zorgen dat er sprake is van een BIE (Bouwgrond In Exploitatie). Deze kleine grondexploitaties kennen vaak een korte looptijd en lage kosten en opbrengsten. De raad delegeert het college om deze grondexploitaties te openen, vast te stellen, uit te voeren en af te sluiten. Het college rapporteert op hoofdlijnen in het MPG over deze grondexploitaties. De delegatie heeft betrekking op grondexploitaties waar de totale kosten niet meer dan € 100.000 bedragen.

Actualisatie

Jaarlijks actualiseert de gemeente de grondexploitaties (in voorbereiding (AGIV) en in exploitatie (BIE)), de facilitaire projecten (FAC), de risicoanalyse, de benodigde voorzieningen en het benodigde weerstandsvermogen voor de grondexploitatie portefeuille. Het college biedt dit aan bij de programmarekening en rapporteert hierover in de paragraaf grondbeleid.
Bij de jaarlijkse herziening van de grondexploitaties en de ramingen voor facilitaire projecten gaat Amstelveen uit van het meest realistische scenario. Bij de jaarlijkse herziening vindt een actualisatie van de boekwaarde, de kosten- en opbrengstenramingen en de parameters (op basis van een extern advies) plaats. Inhoudelijke planwijzigingen worden verwerkt, maar hiervoor is vooraf een separaat raadsbesluit nodig. Als de raad de herziene grondexploitaties (actief en facilitair) vaststelt, vormt dit het financiële kader voor de verdere uitvoering. Bij de herziening wordt ook de risicoanalyse geactualiseerd. Het college bundelt de grondexploitaties, de facilitaire projecten en risicoanalyse in de Meerjaren Prognose Grondexploitaties (MPG).

Paragraaf grondbeleid

Los van de planfasen van projecten rapporteert het college twee maal per jaar in de paragraaf grondbeleid over de uitvoering, namelijk bij de programmabegroting en -rekening. De paragraaf grondbeleid bevat de volgende onderwerpen:

1. een visie op het grondbeleid in relatie tot de realisatie van de doelstellingen van de programma's die zijn opgenomen in de begroting;
2. een aanduiding van de wijze waarop de gemeente het grondbeleid uitvoert;
3. een actuele prognose van de te verwachten resultaten van de totale grondexploitatie;
4. een onderbouwing van de geraamde winstneming;
5. de beleidsuitgangspunten omtrent de reserves voor grondexploitaties in relatie tot de risico's hiervan.

Kosten in de grondexploitatie

De Wro (artikel 6.13) en Bro (artikelen 6.2.3 tot en met 6.2.5) geven de kostensoorten die maximaal in de grondexploitatie mogen worden opgenomen, de zogenaamde kostensoortenlijst.
Bovenwijkse voorzieningen zijn te definiëren als kosten van werken, werkzaamheden en maatregelen, waarvan meerdere exploitatiegebieden profijt hebben. In artikel 6.13 lid 6 Wro wordt gesproken over drie toetsingscriteria voor het toerekenen van deze kosten:

1. Profijt: de ontwikkelingslocatie moet nut ondervinden van de te treffen werken, maatregelen of voorzieningen.
2. Toerekenbaarheid: er moet een causaal verband bestaan tussen de ontwikkelingslocatie en de kosten. De investering zou dus niet aan de orde zijn zonder dat plan of kosten mede worden gemaakt ten behoeve van het plan.
3. Proportionaliteit: indien meerdere gebieden profijt hebben van een investering moeten de kosten naar evenredigheid worden verdeeld.

Voor het kostenverhaal bovenwijkse voorzieningen geldt de nota kostenverhaal bovenwijkse voorzieningen als basis voor de toerekening.

Naast bovenwijkse voorzieningen bestaan er de mogelijkheid tot verevening (samenhang tussen locaties) en het verhalen van bovenplanse kosten (artikel 6.13 lid 7 Wro). Hiervoor is onder de huidige Wro een structuurvisie verplicht. Dit geldt ook voor ruimtelijke bijdragen (artikel 6.24 lid 1 a).

Voor de rentetoerekening (als bedoeld onder artikel 6.2.4 onder n Bro) geldt dat de daadwerkelijk te betalen rente over het vreemd vermogen mag worden toegerekend. Het is niet toegestaan om rente over het eigen vermogen toe te rekenen aan bouwgrond in exploitatie. Het over het vreemd vermogen te hanteren rentepercentage moet als volgt worden bepaald:
het rentepercentage van de direct aan de grondexploitatie gerelateerde financiering in het geval van projectfinanciering;

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

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

Winstneming

De gemeente volgt voor (tussentijdse) winstneming de voorschriften van de commissie BBV. Winstneming vindt plaats volgens de percentage of completion regel; POC-methode. Hierbij geldt dat aan alle drie de onderstaande voorwaarden moet zijn voldaan.
1. Het resultaat op de grondexploitatie kan betrouwbaar worden ingeschat; én
2. De grond (of het deelperceel) moet zijn verkocht; én
3. De kosten zijn gerealiseerd (winst wordt naar rato van de realisatie gerealiseerd).

Bij de herziening van de grondexploitaties actualiseert de gemeente ook de (tussentijdse) winstnemingen en past deze eventueel aan. De gemeente stort tussentijdse winstnemingen in de algemene reserve.

Verliesneming

Als het verwachte resultaat van een grondexploitatie negatief is, dan treft de gemeente hiervoor direct een voorziening. De dekking van de verliesvoorziening komt uit de algemene reserve.

Risicomanagement

De risicoanalyse bestaat uit een inventarisatie van de project specifieke risico's en spreidingsrisico's of ramingsonzekerheden. Denk bij project specifieke risico's aan een hindercontour of verhoogde kans op archeologische vondsten. Project specifieke risico's maken we eerst kwalitatief inzichtelijk; Wat is de oorzaak? Wat is het gevolg? Kunnen we het risico verkleinen door beheersmaatregelen te treffen? De volgende stap is het kwantificeren van de impact. Wat is het financieel gevolg als het risico zich voordoet? Hoe hoog schatten we de kans in dat het risico zich voordoet? Kans en financieel gevolg bepalen samen de benodigde risicoreservering. Spreidingsrisico's of ramingsonzekerheden hangen samen met macro-economische ontwikkelingen, bijvoorbeeld ontwikkeling van de vastgoedmarkt en daarmee de grondprijzen, ontwikkeling van bouwkosten en de renteontwikkeling en beleidsontwikkeling. Het totaal aan risico's (project specifieke risico's en ramingsonzekerheden samen) bepaalt de benodigde weerstandsvermogen. De gemeente dekt de risico's af met de aanwezige weerstandscapaciteit. Deze bestaat uit de aanwezige algemene- en andere reserves.

Looptijd exploitatie

De commissie BBV gaat er vanuit dat een exploitatie niet langer dan 10 jaar loopt. Als dat wel zo is, moet de gemeente maatregelen nemen. Als voorbeeld kan de gemeente ervoor kiezen geen opbrengstenstijging te rekenen na het tiende jaar.

Disconteringsvoet

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