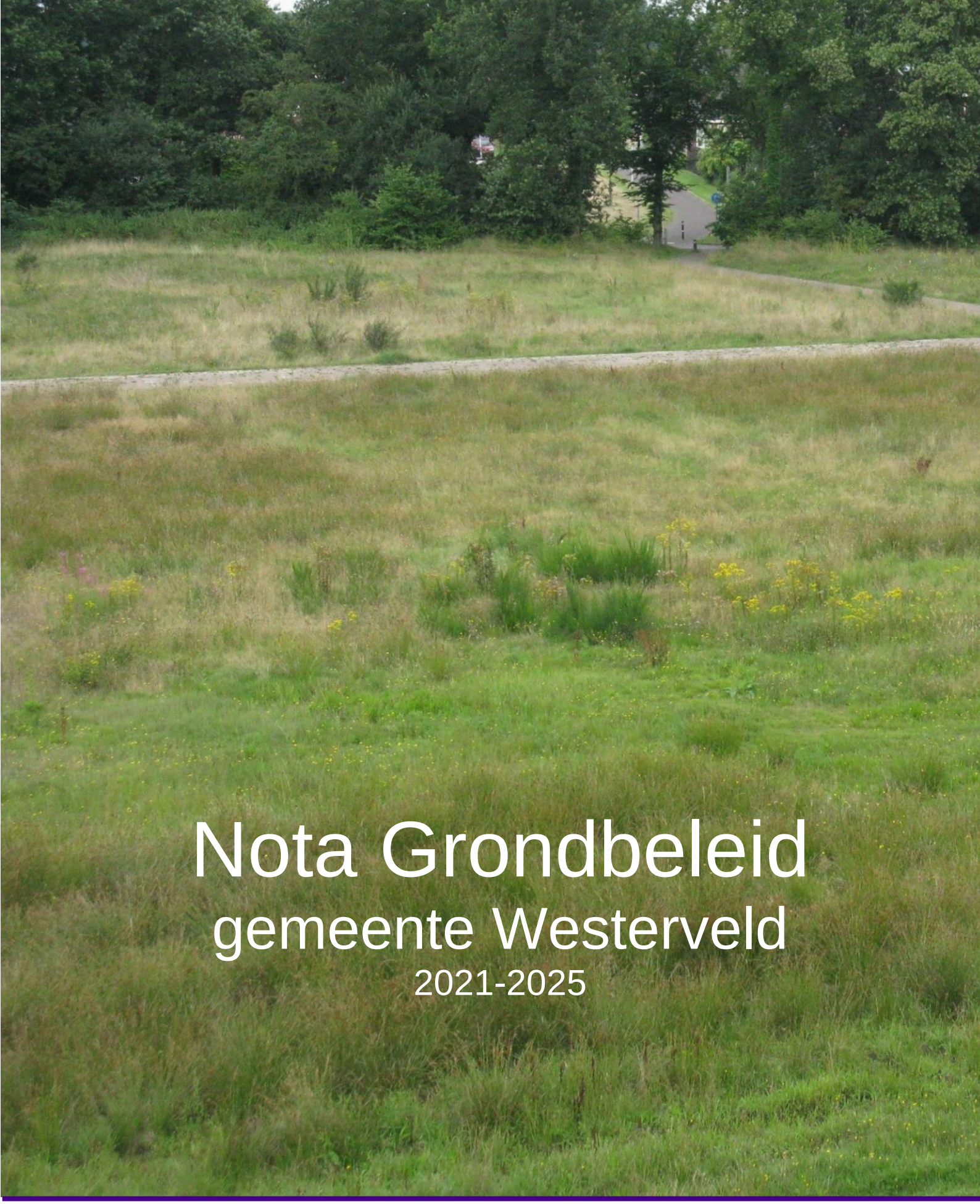


Nota Grondbeleid

gemeente Westerveld

2021-2025

Gemeente Westerveld

Inhoudsopgave

1 Inleiding 3
1.1 Aanleiding 3
1.2 Doel van de nota grondbeleid 3
1.3 Omgevingswet 3
1.4 Nota grondbeleid en verantwoordelijkheden 5
1.5 Wijzigingen c.q. aanvullingen ten opzichte van de vorige nota ... 5
1.6 Leeswijzer 5

2 Grondbeleid 7
2.1 Vormen van grondbeleid 7
2.2 Keuzevorm van grondbeleid gemeente Westerveld 8
2.3 Staatssteun 8

3 Instrumenten voor faciliterend grondbeleid 10
3.1 Inleiding 10
3.2 Privaatrechtelijk spoor: de anterieure overeenkomst 10
3.3 Publiekrechtelijk spoor: het exploitatieplan 11
3.4 Kostensoorten 12

4 Instrumenten voor actief grondbeleid 14
4.1 Inleiding 14
4.2 Minnelijke verwerving 14
4.3 Wet voorkeursrecht gemeenten 14
4.4 Onteigening 15
4.5 Strategische verwerving 15

5 Beheer van gronden 17
5.1 Inleiding 17
5.2 Grondvoorraad 17

6 Uitgifte gronden en uitgifteprijzen 18
6.1 Inleiding 18
6.2 Uitgiftevormen 18
6.3 Grondprijzen 19
6.4 Grondprijzenmethode en -brief 20

7 Grondexploitaties en informatievoorziening 22
7.1 Inrichting van diverse complexen 22
7.2 Grondexploitaties 22

8 Financiële kaders 24
8.1 Risicomanagement 24
8.2 Reserve en voorzieningen 24
8.3 Weerstandsvermogen 25
8.4 Verlies- en winstnemingen 26

Bijlage 1 Opsomming van de beleidsregels 27

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

De nota Grondbeleid 2015-2019 is op 17 november 2015 vastgesteld. De betreffende periode is inmiddels verstreken. Er is in deze periode veel veranderd in de vastgoedmarkt en in de economische situatie van het land. Ook de coronapandemie heeft haar effect op de woningmarkt en de investeringen die bedrijven kunnen doen voor uitbreiding dan wel nieuwe investeringen. Daarnaast is er sprake van nieuwe regelgeving vanuit de notities van de commissie BBV (Besluit Begroting en Verantwoording) met andere richtlijnen voor het inrichten van gemeentelijke grondexploitaties. Tevens is de wetgeving omtrent de omgevingswet van invloed op het gemeentelijk grondbeleid. Ook heeft de gemeenteraad aangegeven een actiever grondbeleid na te streven (PAW 6 juli 2021). Met andere woorden: het is tijd de nota Grondbeleid te actualiseren.
Deze geactualiseerde nota Grondbeleid is in de raadsvergadering van …. vastgesteld.

1.2 Doel van de nota grondbeleid

Grondbeleid is een instrument om de ambities en doelstellingen van de gemeente, zoals omschreven in onder andere de structuurvisie, woonvisie, samenlevingsagenda's en overige (ruimtelijke) beleidsdocumenten, te verwezenlijken.

Grondbeleid is zowel in juridisch als financieel opzicht instrumenteel van aard en is volgend ten aanzien van de doelstellingen die de gemeente heeft gesteld met betrekking tot de sectoraal gerichte beleidsvelden.

Het vaststellen van een nota Grondbeleid ondersteunt drie doelen:
Sturen: de nota geeft eenduidige en toetsbare kaders. Het bepaalt het beleid en beschrijft werkwijzen voor het beheersen, bewaken en onderling afstemmen van het grondbeleid. Met dit beleidskader kan de gemeente een samenhangend, strategisch en daardoor effectief grondbeleid voeren.
Faciliteren: de nota geeft concrete juridische en financiële middelen, instrumenten en strategieën om de (ruimtelijke) beleidsdoelstellingen van de gemeente te ondersteunen en te realiseren.
Informeren: de nota draagt zorg voor een transparant grondbeleid door passende informatie over alle aspecten van grondbeleid voor zowel het bestuur, de interne organisatie als voor externe partijen inzichtelijk te maken.

1.3 Omgevingswet

In 2015 is de Omgevingswet door de Tweede Kamer aanvaard. De inwerkingtreding wordt in 2022 verwacht. Op 10 maart 2020 heeft de Eerste Kamer de Aanvullingswet Grondeigendom (AWG) aangenomen. De wet is verder uitgewerkt in het Aanvullingsbesluit Grondeigendom en de Aanvullingsregeling Grondeigendom. In de AWG worden vier instrumenten van gebiedsontwikkeling gemoderniseerd: onteigening, voorkeursrecht, kostenverhaal/grondexploitatie en inrichten landelijk gebied. Nieuw toegevoegd aan het instrumentarium is het onderdeel kavelruil. Deels was aanpassing van deze instrumenten

noodzakelijk om ze te kunnen toepassen binnen het systeem van de Omgevingswet; deels was aanpassing noodzakelijk om de oude wetten (de onteigeningswet stamt in de basis uit 1851) te moderniseren en te harmoniseren; en deels om het instrumentarium te verbeteren. Kort samengevat verandert voor de onderwerpen voorkeursrecht, onteigening en inrichten landelijk gebied de huidige werking niet wezenlijk in de Omgevingswet. Er is vooral sprake van modernisering, verduidelijking, waar mogelijk versnelling van proceduretijden, en soms wijziging van bevoegdheden (met name bij onteigening).
Er zitten geen tot minimale rechtsgevolgen aan de wetsartikelen over kavelruil, maar het thema is wel geagendeerd en heeft (in tegenstelling tot de oude situatie) nu een wettelijke basis. De grootste wijzigingen zijn aangebracht in het onderdeel kostenverhaal.

Kostenverhaal
Om bij alle vormen van gebiedsontwikkeling en grondbeleid te kunnen voldoen aan de plicht tot kostenverhaal, zijn in de AWG twee systemen voor kostenverhaal gecreëerd. Aan de ene kant het systeem met tijdvak, dat past bij ontwikkelingen met een integraal plan en actieve sturing. In dit systeem worden kosten (zoals voor sociale woningbouw) en opbrengsten (zoals door duurdere woningen) van de gebiedsontwikkeling binnen het exploitatiegebied verevend (net als in de WRO). Aan de andere kant het systeem zonder tijdvak, dat past bij ontwikkelingen met een ontwikkelingskader en veel ruimte voor marktinitiatieven. In dat systeem wordt niet verevend, maar per bouwinitiatief een waardevermeerderingstoets uitgevoerd om de bijdrage kostenverhaal ‘rechtvaardig’ te houden.
Belangrijk is dat het hybride karakter van het kostenverhaal in de AWG intact is gebleven. Enerzijds behoudt de wetgever een voorkeur om afspraken in (anterieure) overeenkomsten vast te leggen en het kostenverhaal als stok achter de deur te houden. Anderzijds: als er geen overeenkomst ligt, kan de huidige praktijk (het opstellen van een exploitatieplan, ontstaan via de WRO) worden doorgezet in het systeem met tijdvak.
Voor complexe en langjarige gebiedstransformaties (maar ook voor kleine plannen waarvoor de gemeente marktinitiatieven faciliteert) is het systeem zonder tijdvak beschikbaar. Daarmee ontstaat een keuze voor partijen op welke wijze het kostenverhaal ingezet wordt bij gebiedsontwikkelingen.
De ervaringen in de botsproeven (door de Rijksoverheid georganiseerde bijeenkomsten om met gemeenten en marktpartijen de werking van de Omgevingswet te bespreken) met het nieuwe systeem kostenverhaal maken duidelijk dat er een nieuwe dynamiek ontstaat in de gesprekken tussen gemeente en marktpartijen (zoals over de keuze tussen de twee systemen kostenverhaal en de methode van verevening). Daarmee krijgt het kostenverhaal binnen de omgevingswet een grotere impact op het proces van gebiedsontwikkeling, omdat de mogelijkheden om maatwerk te leveren veel groter zijn dan bij het systeem van kostenverhaal via de WRO.

In principe geldt deze Nota tot 2025. Mocht de Omgevingswet, de AWG en/of andere ontwikkelingen aanleiding geven tot aanpassing van het grondbeleid, dan zal hierover separaat worden geadviseerd of zal tussentijdse herziening van deze nota plaatsvinden.

1.4 Nota grondbeleid en verantwoordelijkheden

De invoering van het dualisme in 2002 heeft geleid tot een duidelijke taakverdeling en verdeling van verantwoordelijkheden tussen de gemeenteraad en het college van burgemeester en wethouders. Ook in het grondbeleid is deze verdeling vertaald. De gemeenteraad stuurt op hoofdlijnen en stelt de kaders en het college voert het beleid uit binnen de gestelde kaders. De raad controleert vervolgens in hoeverre de uitvoering van het grondbeleid door het college binnen de vastgestelde kaders heeft plaatsgevonden.

In onderstaand schema is de taak- en verantwoordelijkheidsverdeling nader uitgewerkt:

Taak	Orgaan	Instrument
Kaders stellen	Gemeenteraad	• Nota Grondbeleid • Paragraaf Grondbeleid bij begroting en jaarrekening
Uitvoeren	College van B&W	• Grondprijzenbrief • Gronduitgifte • Aankopen • Verpachtingen • Overeenkomsten
Toetsen	Gemeenteraad	• Jaarrekening • Begroting • Bestuursrapportages

1.5 Wijzigingen c.q. aanvullingen ten opzichte van de vorige nota

Zoals hiervoor is aangegeven is de nieuwe nota grondbeleid weliswaar een geactualiseerde nota geworden, maar is er toch ook sprake van een aantal wijzigingen c.q. aanvullingen ten opzichte van de vorige. De belangrijkste wijzigingen en aanvullingen zijn:

- een toelichting op de Omgevingswet en hoe dit het grondbeleid raakt;
- de overgang van facilitair naar situationeel grondbeleid;
- aanpassingen in de opbouw van de nota.

1.6 Leeswijzer

In hoofdstuk 1 is ingegaan op de voornaamste wijzigingen/aanvullingen ten opzichte van de vorige nota grondbeleid. Ook zijn de doelen van een nota grondbeleid aangegeven. Verder is ingegaan op de Omgevingswet en op de kaderstelling en controle van het grondbeleid door de gemeenteraad en de uitvoering door het college.

In hoofdstuk 2 wordt de hoofdkeuze van het grondbeleid toegelicht. In hoofdstuk 3 en 4 staan de instrumenten centraal die passen bij een faciliterend grondbeleid en actief

grondbeleid. In hoofdstuk 5 en 6 is omschreven hoe de gemeente omgaat met het beheer van gronden en de uitgiftevormen. Ook wordt in hoofdstuk 6 aandacht besteed aan de grondprijzenbrief en methodieken. Hoofdstuk 7 en 8 zijn de financiële hoofdstukken met aandacht voor de werkwijze bij grondexploitaties, maar ook voor de manier waarop de gemeente omgaat met winst- en verliesnemingen in relatie tot grondexploitaties.
Aan het eind van elk hoofdstuk worden de in dat hoofdstuk verwoorde beleidsregels opgesomd.

2 Grondbeleid

2.1 Vormen van grondbeleid

Dit hoofdstuk gaat over de verschillende vormen van grondbeleid en de keuze die de Gemeente Westerveld hierin maakt. Grondbeleid is een onderdeel van het ruimtelijk beleid van de gemeente. Grondbeleid is geen doel op zich, maar een middel om ruimtelijke doelstellingen te realiseren. Voorbeelden zijn doelstellingen op het gebied van wonen, werken, recreëren, welzijn, openbare ruimte, infrastructuur en plattelandsontwikkeling.
De gemeente kan haar ruimtelijke doelstellingen op verschillende manieren bereiken. De keuze voor de methode hangt af van het (ondernemers)risico, de mogelijkheden van kostenverhaal, de opbrengstpotentie en wens en noodzaak van het uitoefenen van invloed op de ruimtelijke ontwikkeling. In de praktijk wordt er een onderscheid gemaakt tussen faciliterend grondbeleid, actief grondbeleid en situationeel grondbeleid (per situatie een keuze tussen faciliterend, actief of een combinatie van beiden).

Actief grondbeleid
Bij actief grondbeleid koopt de gemeente in een vroeg stadium de gronden aan, stelt een bestemmingsplan op, maakt het plangebied bouw- en woonrijp en geeft de grond uit. Bij deze vorm van grondbeleid heeft de gemeente een actieve rol en houdt zij de regie in handen. De gemeente voert zelf de grondexploitatie, kan winst maken, maar draagt ook het financiële risico. Van actief grondbeleid kan ook sprake zijn als vooraf vaststaat dat een ontwikkeling een nadelig financieel resultaat heeft. In dat geval moeten de maatschappelijke voordelen opwegen tegen de financiële nadelen.

Faciliterend grondbeleid
Bij faciliterend grondbeleid kopen of hebben marktpartijen (vaak ontwikkelaars en corporaties) het eigendom van de grond. Zij voeren de grondexploitatie, maken de grond bouw- en woonrijp, verkopen de grond en bouwen de woningen. Het initiatief ligt bij de markt. De gemeente werkt mee aan het initiatief door het opstellen of slechts vaststellen van een bestemmingsplan. Met een exploitatieplan of door middel van een anterieure overeenkomst kunnen wettelijk toe te rekenen kosten verhaald worden.

Situationeel grondbeleid
Bij situationeel grondbeleid bepaalt de gemeente per ontwikkeling welke rol/houding zij wenst in de ontwikkeling. De gemeente kan ontwikkelingen zelf initiëren (actief), maar kan ook participeren in ontwikkelingen die door initiatiefnemers worden geïnitieerd (faciliterend). Per ontwikkeling worden de (financiële) risico's afgewogen tegen de mogelijke opbrengsten. Deze opbrengsten kunnen zowel financieel als maatschappelijk van aard zijn.
De risico's voor de gemeente worden vooraf inzichtelijk gemaakt. Op basis van een financiële onderbouwing en een afweging van de maatschappelijke effecten, maakt de gemeente een keuze voor de rol die zij wil vervullen en de risico's die zij daarvoor wil en kan lopen. De keuze bestaat, zoals genoemd, uit het voeren van een actieve vorm van grondbeleid of faciliterend grondbeleid. Het risico kan, afhankelijk van de wijze van samenwerking, worden gedeeld met de initiatiefnemer(s).

2.2 Keuzevorm van grondbeleid gemeente Westerveld

In de vorige Nota Grondbeleid (2015-2019) is bepaald dat de Gemeente Westerveld voornamelijk faciliterend grondbeleid zal voeren. We zaten net aan het eind van de economische- en woningbouwcrisis en de gemeente wilde de risico's in het grondbeleid zoveel mogelijk beperken. Er was wel ruimte voor actief grondbeleid waar nodig. In dit kader heeft de gemeente in 2016 de grond in Kalterbroeken, Diever aangekocht van een failliet gegane ontwikkelaar.

Inmiddels is de vraag naar woningen in Nederland enorm aangetrokken. Zoals opgenomen in de Staat van de Woningmarkt 2021, een rapport van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, is er momenteel een landelijk woningtekort van 279.000 woningen. Dit tekort zal naar verwachting oplopen tot 2024 en daarna afvlakken. Om in de woningbehoefte te voorzien zijn er de komende tien jaar circa 900.000 nieuwe woningen nodig.
Natuurlijk is het grootste deel van dit tekort gesitueerd in de Randstad en in overige grote steden van Nederland. Maar ook in Westerveld merken we de groeiende vraag naar (nieuwbouw-)woningen. De woningen in Kalterbroeken zijn veel sneller verkocht dan in 2016 werd gedacht. Ook in andere, gemeentelijke en particuliere, projecten worden woningen snel verkocht. En ook op de markt voor bestaande woningen is de verkoopsnelheid flink toegenomen.

Dit alles heeft er toe geleid dat de raad heeft uitgesproken dat een actiever grondbeleid nodig is, maar zonder daarbij grote en/of onbeheersbare risico's te lopen. De term situationeel grondbeleid past het beste bij deze visie op het grondbeleid. Faciliterend als het kan om de doelen te bereiken en actief als dat beter past bij de opgave en de gemeentelijke begroting daar dekking voor geeft. Per ontwikkellocatie of project zal worden gekeken naar de gewenste vorm van grondbeleid. Zo kan de gemeente verantwoord en gecontroleerd sturen op de ruimtelijke doelstellingen en ambities. Het is immers niet mogelijk om een algemene strategie te bepalen voor alle locaties. Per locatie spelen veel facetten een rol, zoals grondposities, capaciteit van de gemeente, wens tot regie van de gemeente en de risico's die een gemeente wil lopen.

2.3 Staatssteun

Onroerend-goedtransacties tussen overheden en ondernemingen kunnen aspecten van staatssteun met zich mee brengen. Om staatssteun te voorkomen is het van belang dat er een marktconforme prijs wordt betaald bij verkoop, verhuur, erfpacht of aankoop van gronden en gebouwen. Volgens de Europese Commissie kan een marktconforme prijs alleen tot stand komen in een open markt door een openbare biedprocedure of door een onafhankelijke taxatie.

Er worden eisen gesteld betreffende de onafhankelijkheid van taxaties voor de uitgifte van gronden en het bepalen van de inbrengwaarde van gronden in het exploitatieplannen.
De taxatie wordt uitgevoerd door een te goeder naam en faam bekend staande persoon die:

-Het vereiste diploma heeft behaald bij een erkend opleidingsinstituut;
-Relevante ervaring heeft en in staat is de waarde van gronden en gebouwen te bepalen naar gelang de ligging en mogelijkheden ervan;
-Bij een erkende beroepsorganisatie is ingeschreven;
-Voldoende beroepsscholing met aansluitend tenminste drie jaar praktijkervaring in en kennis van het taxeren van grond en gebouwen heeft.

De taxatie moet worden verricht op basis van onafhankelijkheid. De gemeente geeft geen orders met betrekking tot het resultaat van de taxatie. Wanneer er wordt getaxeerd door eigen ambtenaren, dan mag het bestuur geen ongepaste invloed uitoefenen op het werk van deze ambtenaren.

De marktwaarde moet worden vastgesteld op grond van algemeen aanvaarde marktindicaties en taxatiecriteria. Onder de marktwaarde wordt verstaan: de prijs waartegen gronden en gebouwen op de datum van de waardering bij onderhandse overeenkomst tussen een redelijk handelend koper en een redelijk handelende verkoper zouden kunnen worden verkocht. Hierbij worden in ieder geval de volgende punten in acht genomen:
-De aard, ligging en onderhoudstoestand van de gronden en gebouwen;
-De huidige en toekomstige bestemming van het getaxeerde moet expliciet worden omschreven;
-Eventuele gedocumenteerde vergelijkingstransacties uit de omgeving, waarbij tevens wordt aangegeven waarom er eventueel wordt afgeweken van deze vergelijkingstransacties (andere ligging, mindere kwaliteit, etc.).

Indien sprake kan zijn van onteigening dient ook de onteigeningsschadeloosstelling te worden bepaald.

Beleidsregels:
1. De gemeente Westerveld kiest ten aanzien van het te voeren grondbeleid voor een situationeel grondbeleid. Een faciliterend grondbeleid waar het kan. Een actief grondbeleid daar waar de gemeente een sterkere stempel wil drukken op de ontwikkeling dan wel het noodzakelijk is om een ontwikkeling conform de gemeentelijke randvoorwaarden te realiseren.
2. Actief grondbeleid is ook mogelijk wanneer er eventueel sprake zou zijn van een financieel tekort, maar de gemeente het doel belangrijker vindt. Het financiële risico moet, ook op langere termijn, aanvaardbaar zijn.
3. Bij de keuze voor actief grondbeleid wordt de raad altijd in kennis gesteld.
4. Bij contractsluiting moet het college de risico's voor staatssteun en aanbestedingen extern en onafhankelijk toetsen.

3 Instrumenten voor faciliterend grondbeleid

3.1 Inleiding

Daar waar de gemeente geen grondpositie heeft en afhankelijk is van een private partij is het mogelijk door de komst van de grondexploitatiewet in de Wro om als overheid de kosten die door de gemeente (moeten) worden gemaakt om de ontwikkeling mogelijk te maken te verhalen op de private partij. Naast kosten is het mogelijk om nadere locatie eisen te stellen. Ook binnen de omgevingswet zal dit mogelijk zijn. De kosten dienen voor vaststelling van het bestemmingsplan door de gemeenteraad ‘anderszins’ verzekerd te zijn. Dit kan via de private weg met een anterieure exploitatieovereenkomst. Indien deze private weg niet lukt, is het mogelijk om naast het bestemmingsplan een exploitatieplan op te stellen. Beide publiekrechtelijke instrumenten dienen dan gelijktijdig ter vaststelling te worden aangeboden aan de gemeenteraad. De kosten kunnen dan via de bouwvergunning worden verhaald en de bouwvergunning kan worden geweigerd of aangehouden indien de ingediende vergunning niet voldoet aan het exploitatieplan.

3.2 Privaatrechtelijk spoor: de 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, risico’s en kosten 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.
Bij sommige (grotere) particuliere ontwikkelingen is er sprake van een toevoeging van openbare ruimte. De gemeente wenst in principe geen toevoeging van extra openbare ruimte aan haar areaal, de openbare ruimte zal in dat geval in particulier eigendom blijven. In enkele gevallen ligt de overname van de openbare ruimte wel voor de hand. Met de ontwikkelaar zullen dan strikte afspraken worden gemaakt over de kwaliteit van de openbare ruimte.

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. 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.

3.3 Publiekrechtelijk spoor: het exploitatieplan

Een exploitatieplan bevat de stedenbouwkundige, civieltechnische en financiële uitwerking van een bestemmingsplan en geeft aan op welke wijze de kosten van het te realiseren bestemmingsplan verhaald worden op de eigenaren. De begrenzing van het exploitatieplan is gelijk aan of kleiner dan het bestemmingsplan en omvat de met elkaar samenhangende ruimtelijke ontwikkelingsopgave. Er kunnen binnen één bestemmingsplan meerdere exploitatieplannen worden opgesteld, mits die onderling geen ruimtelijke samenhang vertonen.

Wanneer een exploitatieplan?
De raad moet een exploitatieplan vaststellen als er een bouwplan is voorgenomen in het bestemmingsplan, omgevingsvergunning met een maatregel op grond van art. 2.10 Wabo of uitwerkingsbesluit. Onder een bouwplan wordt verstaan (art. 6.2.1. Bro):

- de bouw van één of meer woningen;
- de bouw van één of meer andere hoofdgebouwen;
- de uitbreiding van een gebouw met tenminste 1.000 m² of met één of meer woningen;
- de verbouwing van één of meer aaneengesloten gebouwen die voor andere doeleinden in gebruik of ingericht waren, voor woondoeleinden, mits tenminste tien woningen worden gerealiseerd;
- de verbouwing van één of meer aaneengesloten gebouwen die voor andere doeleinden in gebruik of ingericht waren, voor detailhandel, dienstverlening, kantoor of horecadoeleinden, mits de cumulatieve oppervlakte van de nieuwe functies tenminste 1.500 m² bedraagt;
- de bouw van kassen met een oppervlakte van tenminste 1.000 m².

De raad moet het exploitatieplan gelijk met de ruimtelijke planologische maatregel vaststellen. De raad kan verder besluiten geen exploitatieplan vast te stellen als er ‘anderszins’ in het verhalen van de kosten is voorzien.

Er zijn twee manieren waarop dit kan:

1. de gemeente ontwikkelt zelf de bouwgrond en dekt de kosten uit haar opbrengsten (actief grondbeleid);
2. er is voor de vaststelling van het bestemmingsplan met alle eigenaren in het gebied een (‘anterieure’) exploitatieovereenkomst gesloten waarin een sluitende regeling voor het verhalen van de kosten is opgenomen.

Naast het kostenverhaal kan het exploitatieplan een uitwerking bevatten van de percentages in het bestemmingsplan voor de woningbouwcategorieën: sociale bouw (koop/huur) en particulier opdrachtgeverschap. Maar ook voor de volgende onderdelen: planfasering, verkaveling, inrichtingskwaliteit openbare ruimte en detailleringen tot op het niveau van een bestek. Overigens kan sociale bouw (huur/koop) alleen worden opgenomen voor de in de gemeentelijke verordening omschreven doelgroep en waarvan de instandhouding voor tenminste één (koop) of tien (huur) jaar is verzekerd.

Het exploitatieplan maakt het mogelijk de gewenste ontwikkeling tot in detail vast te leggen en de kosten daarvan, mits niet hoger dan de opbrengsten, volledig te verhalen op de eigenaar. Bij weigering van de eigenaar om binnen de aangeduide fasering mee te werken, verspeelt deze zijn zelfrealisatierecht. De gemeente kan de Kroon dan verzoeken deze eigenaar te onteigenen.

Het instrument exploitatieplan verandert onder de Omgevingswet. In hoofdstuk 1 is hier een toelichting op gegeven.

3.4 Kostensoorten

Zowel in het exploitatieplan als in de anterieure overeenkomst kan de gemeente verschillende kosten in rekening brengen. Belangrijk daarbij is dat deze kostensoorten benoemd zijn in beleidsdocumenten waarvan de structuurvisie (en straks de omgevingsvisie) de belangrijkste is. De gemeenteraad van gemeente Westerveld heeft op 26 november 2013 de Structuurvisie vastgesteld. De Structuurvisie zorgt voor een consistent ruimtelijk beleid (lange termijn). Ook geeft de Structuurvisie een duidelijke visie op de uitvoering en mogelijkheden van het verhalen van kosten.

Kostensoorten
De wettelijke mogelijkheid van kostenverhaal maakt onderscheid in vier soorten kostenverhaal:

a) Gebiedseigen kosten
Gebiedseigen kosten zijn kosten die gemaakt moeten worden om het exploitatiegebied bouwrijp te maken, inclusief inrichting-, plan- en procedurekosten. Alle kosten die direct te maken hebben met het tot ontwikkeling brengen van het gebied dienen op deze ontwikkeling te worden verhaald. Gebiedseigen kosten kunnen vaak pas worden bepaald als de ontwikkelcondities voor de ontwikkeling zijn uitgewerkt. Wanneer nieuwe ontwikkelingen op een goede ruimtelijke, functionele en landschappelijke wijze ingepast dienen te worden, worden deze kosten aangemerkt als gebiedseigen kosten. Ze worden immers gemaakt om het beoogde project een goede ruimtelijke ontwikkeling te laten zijn. Ook indien daarvoor kosten moeten worden gemaakt die buiten de plangrens vallen, zijn deze kosten noodzakelijk om een goede functionele en ruimtelijke inpassing te garanderen. De gemeente is wettelijk verplicht om, voor zover de gemeente deze kosten zelf maakt, deze te verhalen op de initiatiefnemer.

b) Bovenwijkse voorzieningen
Bovenwijkse voorzieningen zijn kosten die gemaakt moeten worden met betrekking tot werken, werkzaamheden en maatregelen, waarvan het exploitatiegebied of een gedeelte daarvan profijt heeft, maar die over meerdere exploitatiegebieden dienen te worden verdeeld, omdat ook andere gebieden daarvan profijt hebben. Deze kosten dienen naar rato van het profijt naar de exploitatiegebieden toegerekend te worden.
De toerekening van de te verhalen bovenwijkse voorzieningen kan plaatsvinden als de investeringskosten direct zijn te relateren aan een aantal projecten. Doormiddel van een rekenkundige onderbouwing van het profijt worden de kosten van de investeringsprojecten proportioneel toegedeeld aan de profiterende ontwikkelprojecten.

De gemeente zal bij het aangaan van een anterieure overeenkomst of het opstellen van een exploitatieplan voor een ontwikkelingslocatie bepalen of er bovenwijkse voorzieningen zijn die moeten worden verhaald.

c) Bovenplanse kosten of verevening
Het gaat hierbij om het verevenen van een negatief planexploitatieresultaat van een plan met een bijdrage uit een plan met een positief planexploitatieresultaat. Om een fondsbijdrage in het kader van Bovenplanse Verevening te kunnen vragen dient een structuurvisie aanwijzingen te geven over de bestedingen die ten laste van dat fonds kunnen komen. Momenteel kent de gemeente Westerveld geen fonds voor bovenplanse verevening.

d) Bijdrage ruimtelijke ontwikkelingen
Deze bijdrage heeft betrekking op een financiële bijdrage aan ruimtelijke ontwikkelingen elders in de gemeente. Een gemeentelijke structuurvisie dient daarvoor een grondslag te geven. De gemeente Westerveld kent momenteel ook geen fonds voor ruimtelijke ontwikkelingen.

Beleidsregel:
5. Het college verhaalt de kosten bij voorkeur door het sluiten van een anterieure exploitatieovereenkomst en daar waar nodig wordt een exploitatieplan opgesteld.

4 Instrumenten voor actief grondbeleid

4.1 Inleiding

Bij actief grondbeleid is het van groot belang om de gronden waar een gebiedsontwikkeling gewenst is (of waar dit op termijn mogelijk gewenst zal zijn) te verwerven. Dit kan op verschillende manieren gebeuren.

4.2 Minnelijke verwerving

Minnelijke verwerving houdt in dat de gemeente op vrijwillige basis met de grondeigenaar in onderhandeling treedt over de verkoop van gronden en onroerende goederen. Indien er overeenstemming wordt bereikt, wordt de grondverkoop vastgelegd in een koopovereenkomst.

De gemeente geeft de voorkeur aan verwerving van gronden en onroerende goederen op basis van minnelijke verwerving. In eerste instantie wordt getracht een overeenstemming te krijgen met de eigenaren. Minnelijke verwerving vindt plaats tegen marktconforme prijzen.

Minnelijke verwerving kan in drie verschillende stadia plaats vinden:
-Strategische aankopen: deze aankopen vinden plaats in gebieden waarvoor nog geen enkel planologisch kader of visie is vastgesteld;
-Anticiperende aankopen: deze aankopen vinden plaats in gebieden waarvoor door de gemeenteraad reeds globale kaders en visies zijn vastgesteld;
-Actieve aankopen: deze aankopen vinden plaats in een gebied waarvoor de gemeente een bestemmingsplan en grondexploitatie voorbereidt of heeft vastgesteld.

De gemeente kan aankopen doen indien die een positief effect hebben op de ontwikkeling van een locatie, de aanleg van infrastructuur of andere openbare voorzieningen. Indien de gemeente besluit strategische en anticiperende aankopen te doen, wordt er een risicoanalyse uitgevoerd om te bepalen of de aankoop verantwoord is.

Het sluiten van overeenkomsten voor de verwerving van gronden is een bevoegdheid van het college van B&W. In principe legt het college achteraf verantwoording af aan de gemeenteraad over de aankopen die zij heeft gedaan, dit om kansen te kunnen verzilveren (ingeval van strategische aankopen) en onderhandelingen te kunnen bekrachtigen. Ook kan het college in geval van ingrijpende gevolgen voor de gemeente de gemeenteraad (in het kader van artikel 169 lid 4 van de Gemeentewet) vooraf in de gelegenheid stellen zijn wensen en bedenkingen ter kennis van het college te brengen. De uiteindelijke bevoegdheid tot het daadwerkelijk sluiten van de overeenkomst blijft bij het college

4.3 Wet voorkeursrecht gemeenten

De Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg) biedt gemeenten onder voorwaarden de mogelijkheid een voorkeursrecht te vestigen. Dat wil zeggen dat eigenaren in het gebied waar het voorkeursrecht op is gevestigd, gedurende maximaal 16 jaar verplicht zijn bij

voorgenomen verkoop het eigendom eerst aan de gemeente te koop aan te bieden. Door een voorkeursrecht te vestigen kan de gemeente voorkomen dat wordt gespeculeerd op grond in aanloop naar nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen. Tevens wordt hiermee voorkomen dat de grondprijzen worden opgedreven als gevolg van toekomstige waardestijging van de grond. Hiermee heeft de gemeente een betere uitgangspositie op de grondmarkt.
Als de gemeente een voorkeursrecht op gronden legt, dient zij binnen 3 tot 6 jaar een bestemmingsplanwijziging voor deze gronden te hebben vastgesteld.
In voorkomende gevallen kan de Wvg worden ingezet. Hiervoor worden aparte voorstellen opgesteld.

Het vestigen van een voorkeursrecht op gronden biedt echter geen garantie dat de gemeente de grond ook daadwerkelijk in handen krijgt. De verkoop vindt immers nog altijd plaats op basis van vrijwilligheid. Als de gemeente de grond per se in handen wil krijgen zal ook de samenhang met onteigening moeten worden bekeken.

4.4 Onteigening

De Onteigeningswet biedt de gemeente de mogelijkheid om een eigenaar zijn eigendomsrecht te ontnemen. Hiertoe is een zeer zorgvuldige procedure in de Onteigeningswet vastgelegd. Verder is het traject om tot minnelijke verwerving te komen van groot belang alvorens over kan worden gegaan op onteigening.

4.5 Strategische verwerving

Zoals aangegeven is het voor actief grondbeleid essentieel dat de gemeente in een vroegtijdig stadium de te ontwikkelen gronden in bezit krijgt. Anders loopt de gemeente het risico dat de aankoop van de gronden hoger uitvalt of dat derden grondposities innemen in het betreffende toekomstige ontwikkelingsgebied. Dit betekent dat een slagvaardig strategisch verwervingsbeleid noodzakelijk is.

Bij de afweging of een strategische aankoop wel of niet wordt verricht moet onder meer rekening worden gehouden met de volgende punten:
Ruimtelijk belang: is het echt noodzakelijk voor de ruimtelijke ontwikkeling dat de gemeente in een vroegtijdig stadium gronden verwerft?
Maatschappelijk belang: wat zijn de maatschappelijke baten van de betreffende ontwikkeling?
De termijn: wanneer wordt het aangekochte gebied in ontwikkeling genomen?
Afbreukrisico: het risico moet worden ingeschat dat een ontwikkeling gewijzigd wordt, vertraagd wordt of zelfs niet doorgaat.
De aankoopprijs en mogelijke plankosten: bij een hoge prijs bestaat er al snel een hoog financieel risico, bij een lagere prijs is dit risico vanzelfsprekend lager. Daarnaast kunnen de plankosten hoger uitvallen dan geraamd, bijvoorbeeld door onvoorziene bodemsanerings-kosten.
Dekking: in het geval er een hogere prijs moet worden betaald dan de marktwaarde, is het van belang na te gaan in hoeverre een eventueel te treffen voorziening gedekt kan worden uit de Algemene reserve (zie ook hoofdstuk 9).

Beleidsregels:

6. Het uitgangspunt voor verwerving van gronden is minnelijke verwerving tegen marktwaarde.
7. Indien nodig en mogelijk maakt de gemeente gebruik van de bevoegdheden die de Wet voorkeursrecht en de Onteigeningswet bieden.
8. Het college van B&W is bevoegd om strategische aankopen van gronden en/of opstallen te doen, waarbij het college van B&W de gemeenteraad achteraf informeert en om krediet vraagt.
9. Het college van B&W zal voordat zij overgaat tot een strategische aankoop een onafhankelijke taxatie laten uitvoeren.

5 Beheer van gronden

5.1 Inleiding

De gemeente Westerveld heeft gronden in voorraad die worden beheerd. De grondvoorraad valt onder te verdelen in bouwgrond in exploitatie, strategische gronden, ruilgronden en beheer openbare ruimte.

5.2 Grondvoorraad

Bouwgrond in exploitatie
Deze gronden zijn in bouwgrondexploitaties opgenomen en worden gereed gemaakt voor verkoop. Bijvoorbeeld nog onverkochte bouwkavels op een bedrijventerrein of een nog in productie te nemen volgende fase van een bouwplan. Voor deze gronden is de actuele beschikbaarheid van belang. Dergelijke gronden worden bij voorkeur verhuurd of in bruikleen gegeven voor een kortere periode dan de termijn waarop ze beschikbaar moeten komen.

Strategische gronden
Tot 2016 werden deze gronden nog beheerd onder de post niet in exploitatie genomen gronden (NIEGG). Sindsdien is dat niet meer toegestaan en vallen de strategische gronden onder de materiële vaste activa (MVA). Dit betreft gronden die nog niet in ontwikkeling zijn genomen, maar waarvan al wel een voornemen is om te gaan ontwikkelen. Pas als het bestemmingsplan in voorbereiding wordt genomen komt de einddatum voor het tijdelijke beheer in zicht. Deze gronden worden bij voorkeur kortdurend (voor een of enkele jaren) verpacht of verhuurd.

Ruilgronden
Dit zijn gronden in voorraad en het betreft vaak agrarische gronden. Deze gronden dienen als doel om toekomstige verwevingen van strategische gronden te versnellen. Deze gronden worden ook bij voorkeur kortdurend verpacht of verhuurd.

Beheer openbare ruimte (niet functionele gronden en overhoeken)
De openbare ruimte valt onder te verdelen in functionele en niet-functionele gronden. Functionele gronden zijn gronden die belangrijk zijn voor openbare doeleinden en infrastructuur (wegen, groen, water, natuur, bossen). De beheerstaak en -kosten zijn geregeld in de functionele begroting van beheer, wegen en groen. Niet functionele gronden zijn gronden van de openbare ruimte die niet meer voor eigen bedrijfsvoering noodzakelijk zijn en uitgegeven mogen worden. Indien uitgifte door verkoop niet lukt, blijven deze gronden in voorraad maar worden dan te huur of in bruikleen uitgegeven.

Beleidsregel:
10. Bij beheer van gronden streeft het college naar een zo'n economisch gunstige wijze van beheer waarbij op basis van functie een balans wordt gezocht tussen het doel waarvoor het eigendom wordt aangehouden en de duur van het beheer. De prijs zal daarbij gebaseerd worden op de pachtregelgeving en de grondprijzenbrief.

6 Uitgifte gronden en uitgifteprijzen

6.1 Inleiding

De uitgifte van bouwgrond geschiedt door verschillende vormen met daarbij behorende prijzen. Naast de vormen van uitgifte is het van belang te weten, hoe de prijs tot stand komt, welke voorwaarden worden gesteld en wat op de grond gerealiseerd dient te worden. Het gaat daarbij vaak om woningen, bedrijven en maatschappelijke voorzieningen.

6.2 Uitgiftevormen

Er zijn verschillende vormen voor gronduitgifte.
- Eigendomsoverdracht
  (waaronder collectief particulier opdrachtgeverschap)
- Erfpacht
- Opstalrecht
- Erfdienstbaarheid
- Pacht
- Verhuur
- Bruikleen

Eigendomsoverdracht en CPO
Het uitgiftebeleid van de gemeente is met name gericht op eigendomsoverdracht door verkoop. De meest voorkomende vorm hiervan is de uitgifte van kavels. De gemeente is hierbij gebonden aan de wettelijke regels en kan kavels niet toewijzen op basis van sociale en/of economische binding aan een locatie. Toch vindt de gemeente het belangrijk (ook) te bouwen voor de lokale vraag.
De signalen uit de markt wijzen er momenteel op dat er vooral behoefte is aan de toevoeging van wooneenheden voor kleinere (1- en 2-persoons) huishoudens. Als deze huishoudens naar een kleinere woning kunnen doorstromen, komen er grotere woningen vrij in de bestaande voorraad. In de actualisatie van de woonvisie die momenteel op handen is, zal duidelijk worden wat die lokale opgave is. Ook wordt hierin vastgelegd welke instrumenten ingezet kunnen worden om deze vraag te faciliteren.

Een bijzondere vorm van eigendomsoverdracht is collectief particulier opdrachtgeverschap (CPO). Dit is een afgeleide van het meer bekende particulier opdrachtgeverschap en is de laatste paar jaar steeds meer onder de aandacht gekomen als vorm van gronduitgifte. Bij collectief opdrachtgeverschap verwerft een aantal particulieren in groepsverband een perceel grond waarbij ze al dan niet zelf de verkaveling bepalen.
CPO is in de ogen van de gemeente Westerveld een goed instrument om de gemeentelijke bouwopgave kwantitatief en kwalitatief, zoals opgenomen in de woonvisie, in te vullen. Daarbij sluit het aan bij de doelstelling van de Structuurvisie om mensen uit te nodigen en te stimuleren de juiste initiatieven te ontplooien, die bijdragen aan de hoofdkeuzes voor Westerveld.

Erfpacht
Erfpacht is een zakelijk recht, al dan niet in combinatie met een opstalrecht, waarbij de pacht niet eindigt als de verpachter sterft (of de pacht opzegt). De erfpachthouder heeft in economische zin een positie die nagenoeg gelijk is aan de positie van de eigenaar. Het heeft niet de voorkeur van het college om gronden in erfpacht en/of opstal uit te geven, behoudens uitgifte van gronden voor sport en recreatie, maatschappelijke doeleinden, natuurterrein, nutsvoorzieningen en bij bijzondere uitgiftes.
Momenteel worden in Nederland verschillende opties onderzocht om via erfpacht bepaalde doelgroepen beter te faciliteren. Mogelijk biedt de op handen zijnde actualisatie van de woonvisie aanleiding om dit instrument ook in Westerveld meer in te zetten.

Opstalrecht
Het recht van opstal (ook wel opstalrecht genoemd) is een zakelijk recht om in, op of boven een onroerende zaak van een ander gebouwen, werken of beplantingen in eigendom te hebben of te verkrijgen. Vestiging van opstalrecht is van toepassing bij bijvoorbeeld kabels en leidingen. In incidentele gevallen kan de gemeente ervoor kiezen andere opstalrechten te vestigen al dan niet in combinatie met erfpacht.

Erfdienstbaarheden, kwalitatieve verplichtingen en mandeligheid
Waar wenselijk en van toepassing hanteert de gemeente overig privaatrechtelijke instrumentarium zoals erfdienstbaarheden, kwalitatieve verplichtingen en mandeligheid.

Pacht
Onder pacht wordt verstaan de verhuur van agrarisch gronden die worden gebruikt voor bedrijfsmatige landbouw. Op pachtovereenkomsten is de pachtregelgeving in het Burgerlijk Wetboek (BW 7 titel 5) van toepassing.

Verhuur
Verhuur van gronden kan plaatsvinden bij gronden die benodigd zijn voor projecten die op langere termijn tot ontwikkeling worden gebracht. Daarnaast biedt de gemeente Westerveld in bepaalde situaties de mogelijkheid om overhoeken te huren.

Bruikleen
Indien de gemeente geen vergoeding stelt tegenover het gebruik van de grond is er sprake van bruikleen. Bij de gemeente Westerveld is het in bepaalde situaties mogelijk om bijvoorbeeld groenstroken/bermen in bruikleen te krijgen.

6.3 Grondprijzen

De prijs van bouwgrond is niet eenvoudig te bepalen omdat die afhankelijk is van diverse factoren. Het meest aansprekend zijn de factoren, die bepalend zijn voor de prijs van grond, die worden aangewend voor woningbouw, zoals:
- het type en de prijsdifferentiatie;
- de locatie en het voorzieningenniveau in de woonomgeving;
- de grootte van de vraag en van het aanbod van woningen;
- de ontwikkeling van de bouwkosten en de bijkomende kosten.

Er zijn diverse methoden ontwikkeld voor het bepalen van de grondprijs:

Kostprijsmethode
De meest oorspronkelijke methode voor het berekenen van de grondprijs telt alle kosten die gemaakt moeten worden om de grond als bouwgrond te kunnen aanbieden, bij elkaar op. Die kostprijs varieert per locatie en bestemming.

Comparatieve methode
Deze methode is gebaseerd op het vergelijken per object, regio of provincie van de prijs van grond met eenzelfde bestemming en dezelfde bebouwingsmogelijkheden en kwaliteit van de locatie.

Residuele grondwaardemethode
Bij de residuele grondwaardemethode wordt de marktwaarde van de bouwgrond afgeleid van de toekomstige marktwaarde van het totaalproduct (bouwgrond + gebouw). Door van de marktwaarde van het totaalproduct de bouw- en bijkomende kosten af te trekken, resteert een grondwaarde.

Grondquote methode
Met deze methode wordt de grondprijs vastgesteld op basis van een percentage van de vrij-op-naamprijs, waarbij aan de vaststelling van de quote vaak een berekening van de residuele waarde ten grondslag ligt. Bij deze methode wordt de grondprijs dus direct gekoppeld aan de marktwaardering van de woning.

6.4 Grondprijzenmethode en -brief

De gemeente Westerveld gebruikt voor de vaststelling van grondprijzen per gebruiksfunctie een bepaalde grondprijsmethodiek. De grondprijs is immers mede afhankelijk van de locatie en de te realiseren bestemming op de betreffende gronden. De gemeente Westerveld hanteert de volgende grondprijsmethodiek per gebruiksfunctie:

Tabel 1 Methodieken grondprijzen

Functie	Methode	Eenheid
Woningbouw, sociaal	Comparatief	Prijs / kavel
Woningbouw, projectmatig	Residueel / comparatief	Prijs / m²
Woningbouw, particuliere kavels	Residueel / comparatief	Prijs / m²
Kantoren	Comparatief / taxatie	Prijs / m²
Bedrijventerrein	Residueel / comparatief	Prijs / m²
Detailhandel en horeca	Residueel / taxatie	Prijs / m²
Maatschappelijke voorzieningen	Comparatief / taxatie	Prijs / m²
Overhoeken (tuinen)	Comparatief	Prijs / m²
Recreatieve en toeristische terreinen	Comparatief / taxatie	Prijs / m²

Indien gewenst kan het college van B&W gemotiveerd afwijken van de uitgangspunten en gehanteerde methodieken. Hierbij gaat het om locatiegebonden specifieke omstandigheden die een andere waardemethode dan wel grondprijs rechtvaardigen. Verder kan de gewenste kwaliteit in projecten leiden tot een bijstelling van de grondprijzen.

Grondprijzenbrief
Het college van B&W van de gemeente Westerveld stelt jaarlijks een grondprijzenbrief vast. De grondprijzen per functie worden berekend en geactualiseerd conform de grondwaardeprijsmethodieken uit tabel 1. Elke paar jaar zal een taxatie van de grondprijzen plaatsvinden. In de andere jaren is een actualisatie van de getaxeerde waarde voldoende om tot actuele grondprijzen te komen.

Beleidsregels:
11. Voor de vaststelling van grondprijzen hanteert de gemeente de grondprijsmethodieken per gebruiksfunctie zoals opgenomen in tabel 1.
12. Het college van B&W van de gemeente Westerveld stelt jaarlijks een grondprijzenbrief vast.

7 Grondexploitaties en informatievoorziening

7.1 Inrichting van diverse complexen

Door regels voor de besluitvorming en informatievoorziening omtrent de grondexploitaties vast te leggen, wordt een uniforme werkwijze tussen gemeenten bevorderd.
Daarnaast brengen deze regels duidelijkheid over de verantwoordelijkheden tussen de gemeenteraad en het college van B&W binnen het duale stelsel. De gemeenteraad is verantwoordelijk voor de financiële kaders (het zogenaamde budgetrecht). Het college van B&W is verantwoordelijk voor de uitvoering van het beleid en de grondexploitaties binnen de vastgestelde (financiële) kaders. Het naar eigen inzicht inrichten van de financiële organisatie is hier onderdeel van.

7.2 Grondexploitaties

De activiteiten van het grondbedrijf bij de (her)ontwikkeling van gronden dienen financieel geadministreerd te worden. Dit gebeurt in zogenaamde ‘financiële complexen’. Een financieel complex wordt in de aanloop naar een ontwikkeling geopend en weer gesloten als de betreffende ontwikkeling is gerealiseerd. Op dat moment wordt overgegaan naar de beheerfase. De gemeenteraad is het bevoegd orgaan voor het openen en sluiten van een financieel complex.

Voor elk complex waar sprake is van feitelijke activiteiten wordt een meerjarige berekening gemaakt van de te verwachten lasten en baten: de grondexploitatie. In de grondexploitatie worden alle componenten meegenomen. Aan de batenzijde kunnen dat onder andere opbrengsten uit grondverkopen, huuropbrengsten en subsidies zijn. Aan de lastenzijde kunnen dat onder andere de kosten van verwerving, planontwikkelingskosten, kosten voor toezicht, bodemsanering en bouw- en woonrijp maken zijn. De grondexploitaties worden opgesteld met toepassing van de zogenaamde ‘Dynamische Eindwaarde Methode’. Bij toepassing van deze methode wordt rekening gehouden met rente- en prijsstijgingen gedurende de looptijd van het project.

Budgetten
Er zijn twee (logische) momenten om de raad om budget te vragen: aan het begin van een mogelijk ontwikkelingstraject en op het moment dat duidelijk is dat een ontwikkeling financieel haalbaar en gewenst is.

1. Aan het begin van een mogelijke ontwikkeling wordt onder meer een haalbaarheidsstudie uitgevoerd. Hierin wordt een ‘globale’ grondexploitatie opgesteld, waarbij het ruimtegebruik zo nodig op basis van normen en kengetallen wordt bepaald. Het voordeel hiervan is dat nog geen uitgewerkt stedenbouwkundig plan beschikbaar hoeft te zijn. Het resultaat van de haalbaarheidsstudie is de uitgangspositie voor verdere planuitwerking. Dit is ook het moment waarop de raad om een voorbereidingskrediet kan worden gevraagd. Dit wordt gedaan om de kosten voor bijvoorbeeld onderzoeken en een bestemmingsplanwijziging uit te kunnen betalen, voordat een grondexploitatie wordt vastgesteld. Als uit dit voortraject blijkt dat een ontwikkeling inderdaad haalbaar en

gewenst is, zal het voorbereidingskrediet als kostenpost worden opgenomen in de grondexploitatie.

2. Nadat duidelijk is dat de ontwikkeling van een gebied plaats kan vinden, zal, indien de ontwikkeling niet in het vigerende bestemmingsplan past, een gewijzigd bestemmingsplan aan de raad worden voorgelegd. Tegelijk met het bestemmingsplan zal een grondexploitatie moeten worden vastgesteld. Deze grondexploitatie is de financiële vertaling van het definitieve uitgewerkte stedenbouwkundig ontwerp. Met het vaststellen van de grondexploitatie stelt de raad de financiële kaders vast voor de verdere uitwerking van de betreffende ontwikkeling en stelt het hiervoor budget ter beschikking.

Herziening grondexploitaties - Reguliere herzieningen
Elke grondexploitatie dient één keer per jaar te worden herzien. Dit is noodzakelijk omdat grondexploitaties gekenmerkt worden door aanpassingen, lange looptijden en voortschrijdende planinzichten. Daarbij wordt de boekwaarde geactualiseerd en worden de lopende verplichtingen opgenomen, de ramingen worden vergeleken met de werkelijk gemaakte kosten en opbrengsten uit het voorgaande jaar, het prijspeil van de grondexploitatie wordt aangepast en eventuele inhoudelijke wijzigingen worden doorgevoerd.

De jaarlijkse herziening van de grondexploitaties wordt ter vaststelling voorgelegd aan de raad bij de jaarrekening. Dit kan ertoe leiden dat het beschikbaar gestelde krediet moet worden aangepast. Na vaststelling vormt de herziene grondexploitatie het financiële kader voor de verdere uitvoering van het project.

Afsluiting grondexploitatie
Indien de activiteiten die in het kader van de grondexploitatie dienen te worden gerealiseerd grotendeels zijn afgerond, kan de grondexploitatie door de raad worden afgesloten. Afsluiting kan plaatsvinden indien minimaal 90% van de geprognosticeerde werkzaamheden zijn uitgevoerd en alle uit te geven gronden zijn verkocht en alle overige opbrengsten zijn gerealiseerd.

Afsluiting van een grondexploitatie gaat altijd via de gemeenteraad. Gewoonlijk zal dat plaatsvinden bij de jaarrekening, maar in bijzondere gevallen kan dat ook op andere momenten. Wanneer wordt gekozen om de grondexploitatie af te sluiten terwijl nog niet alle werkzaamheden zijn afgerond, dient er een voorziening te worden getroffen voor het betreffende project voor het restant van de te maken kosten. Indien de grondexploitatie een voordelig eindsaldo kent, wordt dit resultaat bij afsluiting van de grondexploitatie verrekend met de Algemene Reserve.

Beleidsregels:
13. Kredieten kunnen op twee momenten worden aangevraagd bij de gemeenteraad. Het gaat hierbij om het voorbereidingskrediet en de vaststelling van de grondexploitatie.
14. De vaststelling van een grondexploitatie door de gemeenteraad vindt plaats als blijkt dat de ontwikkeling financieel haalbaar en gewenst is.
15. Afsluiting van de grondexploitatie door de gemeenteraad vindt plaats indien minimaal 90% van de geprognosticeerde werkzaamheden zijn uitgevoerd en alle uit te geven gronden zijn verkocht en alle overige opbrengsten zijn verkregen.

8 Financiële kaders

In het geval dat er bij ruimtelijke ontwikkelingen wordt gekozen voor actief grondbeleid, heeft dit tot gevolg dat veel grote investeringen worden gedaan die gebonden zijn aan risico's. Deze risico's kunnen leiden tot imagoschade, financiële schade en het niet behalen van de beoogde doelstelling. Om de risico's te beheersen en het bijsturen mogelijk te maken is het inzicht in risico's noodzakelijk.

In dit hoofdstuk wordt het beleid van de gemeente Westerveld geformuleerd ten aanzien van risico's in het grondbeleid en het weerstandvermogen.

8.1 Risicomanagement

Om de risico's te beheersen en het bijsturen mogelijk te maken, is het inzicht in risico's noodzakelijk. Hierbij kan onderscheid worden gemaakt tussen voorzienbare en onvoorzienbare risico's.

Voorzienbare risico's
De jaarlijkse herzieningen van de grondexploitaties vormen een onderdeel van de risicobeheersing. Daarbij wordt per complex een inzicht in de risico's gegeven. Deze exploitatierisico's worden zoveel mogelijk gekwantificeerd en afgedekt binnen de betreffende grondexploitatie.

Onvoorzienbare risico's
Voor onvoorzienbare risico's wordt enerzijds in de grondexploitatie een post 'onvoorzien' opgenomen. Deze post voorziet in het afdekken van het eventueel hoger uitvallen van bijvoorbeeld de kosten voor het bouw- en woonrijp maken. Anderzijds zijn er onvoorzienbare risico's die samenhangen met de zogenaamde marktrisico's, zoals renterisico's, verwervingsrisico's en afzetrisico's. Voor deze risico's dient een dekking buiten het financiële complex en de grondexploitatie te bestaan. Deze dekking is het zogenaamde weerstandsvermogen waarover de gemeente dient te beschikken.

8.2 Reserve en voorzieningen

Algemene reserve
De gemeente Westerveld heeft geen aparte reserve grondexploitaties, maar werkt met de algemene reserve (conform het besluit van de gemeenteraad). Aan de algemene reserve is geen specifieke bestemming gegeven; deze middelen zijn daardoor vrij besteedbaar.
De algemene reserve van de gemeente Westerveld heeft een zogenaamde 'bufferfunctie'. Dit betekent dat de reserve ter dekking van onvoorziene zaken en incidentele tegenvallers is.

Omdat de algemene reserve voor meerdere doeleinden kan worden ingezet, is het belangrijk om deze inzet te beperken tot het niveau van de benodigde weerstandscapaciteit (minimale omvang). De benodigde weerstandscapaciteit ten behoeve van de grondexploitaties van de gemeente wordt hieronder verder uitgewerkt.

Voorziening nadelige grondexploitaties
Volgens de richtlijnen zoals die zijn opgenomen in het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten is het noodzakelijk om in een aantal gevallen een voorziening te treffen. Een dergelijke voorziening is bedoeld om de verwachte negatieven resultaten van grondexploitaties op te kunnen vangen. Er moet dan wel sprake zijn van een nagenoeg onafwendbare situatie. In elk geval moet in de volgende situaties een voorziening worden getroffen:

- Voor grondexploitaties die een voorgecalculeerd tekort laten zien (voorziening ter hoogte van het tekort op contante waarde). Op basis van de jaarlijkse actualisatie van de grondexploitatie wordt de hoogte van de voorziening jaarlijks herijkt;
- Indien de boekwaarde van het gemeentelijk bezit de marktwaarde overstijgt;
- Indien de boekwaarde van het strategisch gemeentelijk bezit (in geval van een toekomstige grondexploitatie) de rendabele inbrengwaarde overstijgt;
- Indien de voorbereidingskredieten niet afgedekt worden uit een toekomstige (rendabele) grondexploitatie dan wel exploitatiebijdrage van derden.

Jaarlijks wordt in de jaarrekening bepaald wat de hoogte van de voorziening negatieve grondexploitaties moet zijn. Bijstelling van de hoogte van deze voorziening geschiedt middels verrekening met de algemene reserve. Deze voorziening maakt deel uit van de jaarrekening.

8.3 Weerstandsvermogen

Het weerstandsvermogen van de grondexploitaties kan als volgt worden omschreven:
“De relatie tussen de weerstandscapaciteit en alle risico’s waarvoor geen maatregelen zijn getroffen, die van materiële betekenis kunnen zijn voor de financiële positie van de gemeente in relatie tot de grondexploitaties”.

Het weerstandsvermogen geeft daarmee de mate aan waarin de gemeente in staat is middelen vrij te maken om substantiële tegenvallers op te vangen, zonder dat het beleid behoeft te worden aangepast. Een algemene norm voor het weerstandsvermogen van gemeenten is er niet.

De benodigde weerstandscapaciteit
Om de onvoorzienbare financiële risico’s van grondexploitaties af te dekken heeft de gemeente Westerveld een bepaalde weerstandscapaciteit nodig. De aanwezige weerstandscapaciteit van de gemeente Westerveld omvat de algemene bestemmings-reserve.

De benodigde weerstandscapaciteit voor de grondexploitaties wordt met een scenarioanalyse inzichtelijk gemaakt en omvat de voorziening voor financieel nadelige grondexploitaties en de som van de gekwantificeerde onvoorzienbare risico’s.

8.4 Verlies- en winstnemingen

Grondexploitaties kunnen uiteindelijk sluiten met een voordelig of nadelig eindresultaat. Indien de grondexploitatie een voordelig eindsaldo kent, wordt dit resultaat bij afsluiting van de grondexploitatie verrekend met de algemene reserve. Het voorzichtigheidsbeginsel leidt ertoe dat realisatie van winst moet worden uitgesteld tot daarover voldoende zekerheid bestaat. Dit is echter niet alleen het geval bij de afsluiting van een grondexploitatie, maar kan ook plaatsvinden bij een lopende grondexploitatie. Winstgevende projecten kunnen onder voorwaarden ook leiden tot tussentijdse winstnemingen. Hiermee wordt bedoeld het uitnemen van winsten uit een grondexploitatie, vóór de sluitingsdatum van de grondexploitatie. Voorwaarde is dat er daadwerkelijk sprake moet zijn van gerealiseerde winsten in de grondexploitatie én dat die uit oogpunt van verantwoorde bedrijfsvoering (rekening houdend met nog te realiseren kosten en opbrengsten) ook kunnen worden genomen. Hierbij dient de percentage of completion (POC) methode te worden gevolgd.

Indien aan de volgende voorwaarden is voldaan, bestaat er voldoende zekerheid om winst te kunnen nemen:

- Het resultaat op de grondexploitatie kan betrouwbaar worden ingeschat; én
- De grond moet (gedeeltelijk) zijn verkocht; én
- De kosten zijn gerealiseerd (winst wordt naar rato van de realisatie genomen).

Wanneer bij het vaststellen of actualiseren van een grondexploitatie blijkt dat een project zal sluiten met een negatief eindsaldo, wordt voor dit geprognosticeerde verlies een voorziening ingesteld. Voor elk verliesgevend project wordt een afzonderlijke voorziening ingesteld.

Jaarlijks wordt op basis van de herziening van de grondexploitatieberekeningen de noodzakelijke omvang van deze voorzieningen opnieuw bepaald.

Beleidsregel:

16. Voorzienbare en projectspecifieke risico's worden afgedekt binnen de grondexploitaties. Voor de overige risico's is er dekking in het weerstandsvermogen.
17. Tussentijds wordt winst genomen van een voordelige grondexploitatie volgens de POC-methode. Deze winstneming wordt verantwoord in de jaarrekening.
18. Voor een geprognosticeerd verlies van een grondexploitatie wordt direct een voorziening ter grootte van het verwachte resultaat op contante waarde in het betreffende boekjaar genomen.
19. Reserves en voorzieningen moeten zijn afgestemd op het actuele risicoprofiel van de grondexploitaties.

Bijlage 1 Opsomming van de beleidsregels

Grondbeleid

1. De gemeente Westerveld kiest ten aanzien van het te voeren grondbeleid voor een situationeel grondbeleid. Een faciliterend grondbeleid waar het kan. Een actief grondbeleid daar waar de gemeente een sterkere stempel wil drukken op de ontwikkeling dan wel het noodzakelijk is om een ontwikkeling conform de gemeentelijke randvoorwaarden te realiseren.
2. Actief grondbeleid is ook mogelijk wanneer er eventueel sprake zou zijn van een financieel tekort, maar de gemeente het doel belangrijker vindt. Het financiële risico moet, ook op langere termijn, aanvaardbaar zijn.
3. Bij de keuze voor actief grondbeleid wordt de raad altijd in kennis gesteld.
4. Bij contractsluiting moet het college de risico's voor staatssteun en aanbestedingen extern en onafhankelijk toetsen.

Instrumenten voor grondbeleid

5. Het college verhaalt de kosten bij voorkeur door het sluiten van een anterieure exploitatieovereenkomst en daar waar nodig wordt een exploitatieplan opgesteld.
6. Het uitgangspunt voor verwerving van gronden is minnelijke verwerving tegen marktwaarde.
7. Indien nodig en mogelijk maakt de gemeente gebruik van de bevoegdheden die de Wet voorkeursrecht en de Onteigeningswet bieden.
8. Het college van B&W is bevoegd om strategische aankopen van gronden en/of opstallen te doen, waarbij het college van B&W de gemeenteraad achteraf informeert en om krediet vraagt.
9. Het college van B&W zal voordat zij overgaat tot een strategische aankoop een onafhankelijke taxatie laten uitvoeren.

Beheer van gronden

10. Bij beheer van gronden streeft het college naar een zo'n economisch gunstige wijze van beheer waarbij op basis van functie een balans wordt gezocht tussen het doel waarvoor het eigendom wordt aangehouden en de duur van het beheer. De prijs zal daarbij gebaseerd worden op de pachtregelgeving en de grondprijzenbrief.

Uitgifte van gronden en grondprijzen

11. Voor de vaststelling van grondprijzen hanteert de gemeente de grondprijsmethodieken per gebruiksfunctie zoals opgenomen in tabel 1.
12. Het college van B&W van de gemeente Westerveld stelt jaarlijks een grondprijzenbrief vast.

Grondexploitaties en informatievoorziening

13. Kredieten kunnen op twee momenten worden aangevraagd bij de gemeenteraad. Het gaat hierbij om het voorbereidingskrediet en de vaststelling van de grondexploitatie.
14. De vaststelling van een grondexploitatie door de gemeenteraad vindt plaats als blijkt dat de ontwikkeling financieel haalbaar en gewenst is.

15. Afsluiting van de grondexploitatie door de gemeenteraad vindt plaats indien minimaal 90% van de geprognosticeerde werkzaamheden zijn uitgevoerd en alle uit te geven gronden zijn verkocht en alle overige opbrengsten zijn verkregen.

Financiële kaders

16. Voorzienbare en projectspecifieke risico's worden afgedekt binnen de grondexploitaties. Voor de overige risico's is er dekking in het weerstandsvermogen.
17. Tussentijds wordt winst genomen van een voordelige grondexploitatie volgens de POC-methode. Deze winstneming wordt verantwoord in de jaarrekening.
18. Voor een geprognosticeerd verlies van een grondexploitatie wordt direct een voorziening ter grootte van het verwachte resultaat op contante waarde in het betreffende boekjaar genomen.
19. Reserves en voorzieningen moeten zijn afgestemd op het actuele risicoprofiel van de grondexploitaties.