

Nota Grondbeleid

Spacelab 4
3824 MR Amersfoort

POSTADRES
Postbus 490
3800 AL Amersfoort

TELEFOON
033 - 496 52 00

WEBSITE
www.bmcadvies.nl

Rapport
Gemeente Krimpenerwaard



BMC Advies
juni 2017
drs. ing. I.M.T. Kersten
drs. H.W. van Sandick
Projectnummer: P000812
Correspondentienummer: AD-1206-86329

INSCHRIJVING KVK
nr. 32078667

ABN-AMRO
NL91ABNA0504035754

BTW
NL000662508B01

INHOUD

SAMENVATTING VAN DE BELEIDSLIJNEN	3
HOOFDSTUK 1 INLEIDING	5
1.1 Aanleiding voor de Nota Grondbeleid	5
1.2 Stand van zaken	5
1.3 Doelstellingen van het grondbeleid	6
1.4 Leeswijzer	6
HOOFDSTUK 2 VORMEN VAN GRONDBELEID	7
2.1 Grondbeleid als middel voor ruimtelijke doelen	7
2.2 Vormen van grondbeleid	7
2.3 Overwegingen	9
2.4 Beleidslijnen	10
HOOFDSTUK 3 FACILITEREND GRONDBELEID	11
3.1 Het regelen van kostenverhaal	11
3.2 Instrumenten faciliterend grondbeleid	11
3.3 Kostensoorten kostenverhaal	12
3.4 Aandachtspunten anterieure overeenkomst	13
3.5 Beleidslijnen	15
HOOFDSTUK 4 ACTIEF GRONDBELEID – VERWERVING	16
4.1 Vormen verwerving	16
4.2 Minnelijke verwerving bij actief grondbeleid	16
4.3 Wet voorkeursrecht gemeenten	16
4.4 Onteigening	17
4.5 Beleidslijnen	17
HOOFDSTUK 5 ACTIEF GRONDBELEID – BOUW- EN WOONRIJP MAKEN EN TIJDELIJK BEHEER	18
5.1 Bouw- en woonrijp maken	18
5.2 Tijdelijk beheer	19
5.3 Beleidslijnen	19

HOOFDSTUK 6	ACTIEF GRONDBELEID – GRONDUITGIFTE EN GRONDPRIJZEN	20
6.1	Gronduitgifte	20
6.2	Marktselectie	20
6.3	Grondprijzen	21
6.4	Beleidslijnen	22
HOOFDSTUK 7	FINANCIEEL KADER	23
7.1	Waarom financiële kaders?	23
7.2	Relevante nieuwe regels	23
7.3	Besturingskaders voor risicodragende grondexploitaties (actief grondbeleid)	23
7.4	Besturingskaders voor facilitaire grondexploitaties (faciliterend Grondbeleid)	25
7.5	Risicomanagement	25
7.6	Winst en verlies	25
7.7	Reserves en voorzieningen	26
7.8	Beleidslijnen	26
HOOFDSTUK 8	BEDRIJFSVOERING, INFORMATIE, PLANNING-EN-CONTROLCYCLUS	28
8.1	Bedrijfsvoering	28
8.2	Informatievoorziening en planning-en-controlcyclus	28
8.3	Evaluatie en herziening Nota Grondbeleid	29
8.4	Beleidslijnen	30
HOOFDSTUK 9	TOT SLOT	31
9.1	Rolverdeling raad en college	31
9.2	Aanbevelingen	31
BEGRIPPENLIJST		33

Samenvatting van de beleidslijnen

Deel I – Vormen van grondbeleid

Beleidslijn 1: Projecten met grondexploitaties of overeenkomsten die bestonden voor 1 januari 2017, uitvoeren en voltooien conform het door de oude gemeenten ingezette beleid en met inachtneming van de actualiseringsbesluiten van de gemeente Krimpenerwaard.

Beleidslijn 2: Bij nieuwe locaties kiest de gemeente in beginsel voor faciliterend grondbeleid.

Beleidslijn 3: Indien de gemeente een belangrijke grondpositie heeft in een te ontwikkelen locatie, maakt de gemeente wat betreft haar gewenste rol, een keuze uit meerdere opties:

- de gemeentelijke grondpositie verkopen aan een andere eigenaar of een ontwikkelaar (w.o ook particulier (collectief) opdrachtgeverschap), nadat er ruimtelijke kaders zijn gesteld;
- (risicodragend) samenwerken met andere eigenaren;
- actief grondbeleid inzetten om de overige gronden te verwerven.

Beleidslijn 4: Actief grondbeleid kan aan de orde zijn als er zonder actieve gemeentelijke deelname geen ontwikkeling plaatsvindt en er sprake is van een belangrijke maatschappelijke meerwaarde, ingegeven door één of meer van de volgende overwegingen en omstandigheden:

- Urgentie: er is een noodzaak tot versnelling van de ontwikkeling.
- Regie: samenwerking en complexiteit van de ontwikkeling verhinderen realisatie en maken overheidsregie gewenst.
- De maatschappelijke belangen (bijvoorbeeld op het gebied sociale woningbouw, voorzieningen en/of infrastructuur) wegen dermate zwaar dat overheidsregie gewenst is.
- Een actieve rol van de gemeente draagt bij aan de financiële haalbaarheid vanwege het kunnen genereren van subsidies en bijdragen van derden.

Beleidslijn 5: De vorm van samenwerking is een zaak van maatwerk, waarbij beperking van financiële risico's een belangrijk uitgangspunt is.

Deel II – Faciliterend grondbeleid

Beleidslijn 6: De gemeente Krimpenerwaard wil in beginsel in een anterieure overeenkomst het kostenverhaal regelen.

Beleidslijn 7: Een anterieure overeenkomst wordt, indien gewenst, gelijktijdig met het besluit tot vrijgave van het ontwerp van het desbetreffende ruimtelijke plan geheim aan de raad ter beschikking gesteld.

Deel III – Actief grondbeleid

Beleidslijn 8: De gemeente Krimpenerwaard maakt gebruik van beëdigde taxateurs bij minnelijke verwerving.

Beleidslijn 9: Voor zover de algemene reserve grondexploitaties het toelaat, kan het college strategisch aankopen voor zover er sprake is van een door de gemeenteraad geformuleerde maatschappelijke ambitie.

Beleidslijn 10: Bij overeenkomsten over het bouw- en woonrijp maken wordt het Handboek openbare ruimte als minimum kwaliteitsniveau gebruikt, wordt opgenomen dat inrichtingsplannen en bestekken ter goedkeuring aan de gemeente worden voorgelegd, en worden er afspraken gemaakt over het toezicht tijdens de uitvoering.

Beleidslijn 11: In geval van tijdelijk beheer van te exploiteren gronden kunnen deze in gebruik om niet gegeven worden aan de verkopende partij of eventueel een derde partij die alle lusten en lasten draagt. Het beleidsuitgangspunt voor tijdelijk beheer is dat de gemeente per direct over de gronden moet kunnen beschikken (met inachtneming van een korte opzegtermijn).

Beleidslijn 12: Gronduitgifte geschiedt in beginsel door verkoop van de grond.

Beleidslijn 13: De gemeente neemt in een gronduitgiftecontract exitmomenten op. Voor zover de gemeente aanvullende eisen stelt bij de gronduitgifte, wordt gecheckt of die niet leiden tot een overheidsopdracht in de zin van de Aanbestedingswet.

Beleidslijn 14: Grondprijsmethode: in beginsel wordt er gekozen voor een comparatieve methode, die gecheckt wordt met een residuele berekening.

Deel IV – Financieel kader, P&C-cyclus en evaluatie

Beleidslijn 15: De categorie 'Overige grond' wordt minimaal eens per zes jaar getaxeerd om te bezien of de boekwaarde moet worden hergewaardeerd.

Beleidslijn 16: Het college stelt jaarlijks bij de begroting vast welke parameters het benut voor de actualisatie van zijn eigen grondexploitaties bij de jaarrekening.

Beleidslijn 17:

- De gemeente factureert bij een anterieure overeenkomst de op de initiatiefnemer te verhalen kosten.
- De gemeente wil betalingszekerheid via: bankgarantie, borgstelling of betaling voorafgaand aan de ruimtelijke maatregel en eventueel een recht van hypotheek.
- De gemeente voert werken en werkzaamheden uit, nadat de betreffende betaling is ontvangen.

Beleidslijn 18: Voor elk complex in een actieve grondexploitatie wordt een risicokaart opgesteld. De risicokaart wordt jaarlijks herzien bij de begroting en jaarrekening (als onderdeel van de planning-en-controlcyclus (P&C-cyclus)).

Beleidslijn 19: Verliezen worden direct gemeld ter grootte van dit volledige verlies.

Beleidslijn 20: Overeenkomstig het gestelde in de BBV wordt tussentijdse winst genomen. Tussentijdse winstnemingen worden gestort in de Algemene reserve Grondzaken.

Beleidslijn 21: Vijftig procent van het in totaal berekende financiële risico van de grondexploitaties wordt afgedekt via de algemene reserve weerstandsvermogen.

Hoofdstuk 1

Inleiding

1.1 Aanleiding voor de Nota Grondbeleid

Grondbeleid gaat over ruimtelijke verandering. De gemeente heeft voortdurend te maken met ideeën en plannen voor mogelijk ander ruimtegebruik dat past binnen bestuurlijke doelen. De afgelopen periode is in de raad gevraagd naar de mogelijkheid om actief grondbeleid in te zetten.

Met deze nota bepaalt de raad op welke wijze de raad het grondbeleid wil inzetten om ruimtelijke en/of maatschappelijke doelen te behalen of maatschappelijke voorzieningen te realiseren. In de nota staan handvatten om te sturen, te ontwikkelen te faciliteren, zodat college en raad kunnen inspelen op toekomstige ontwikkelingen.

De nota is zodanig opgebouwd dat hij flexibel is ten aanzien de nieuwe Omgevingswet en kan worden gezien als een zelfstandig programma in de zin van de Omgevingswet. De gemeente kan de nota echter ook integreren met andere beleidsdocumenten of programma's met maatregelen. Belangrijke beleidslijnen kunnen ook worden opgenomen in een omgevingsvisie.

1.2 Stand van zaken

In 2016 is er gewerkt aan het actualiseren van gegevens binnen het beleidsveld 'grond'. Naast de vaststelling van Actualisaties van de grondexploitatie in december 2016 is er ook gewerkt aan het thema 'Vennootschapsbelasting binnen de grondexploitatie'. Hiervoor is een quickscan uitgevoerd, die vervolgens heeft geresulteerd in de juiste fiscale openningsbalans en uitwerking conform de BBV-richtlijnen in de jaarrekening van 2016.

Per 1 januari 2017 heeft de gemeente Krimpenerwaard acht actieve grondexploitatie, meerdere grondposities (al of niet met vastgoed) en een aanzienlijk aantal anterieure overeenkomsten met derden (bijna 50). De gemeente Krimpenerwaard heeft ervaring met zowel actief (eigen grondexploitatie) als faciliterend grondbeleid (locaties derden). Tot in ieder geval 2023 heeft zij lopende grondexploitatie.

Met deze Nota grondbeleid kan worden ingespeeld op de Woonvisie, die in 2017 wordt vastgesteld. Een andere ontwikkeling betreft de Omgevingswet die in 2019 wordt ingevoerd. De gedachte achter deze wet is dat gemeenten de mogelijkheid krijgen om meer in te spelen op maatschappelijke opgaven en ruimtelijke initiatieven. Loslaten en vertrouwen zijn hierin belangrijke sleutelwoorden. Hierbij rijst mogelijk de vraag in hoeverre grondbeleid nog van belang is als de wet de ruimte biedt aan derden. Maar omdat er reeds een aantal lopende grondexploitatie is, de kans bestaat dat een maatschappelijke voorziening moet worden gerealiseerd of het sturen via grondpositie in toekomstige ontwikkelingen toch gewenst blijkt, is het goed om de kaders transparant beschikbaar te hebben. Het grondbeleid is dan behulpzaam bij het realiseren van gewenste doelen uit de nog op te stellen omgevingsvisie.

Bovenstaande achtergronden en ontwikkelingen zijn, voor zover mogelijk, opgenomen in deze nota. Voor de uitwerking in relatie tot de Omgevingswet geldt dat de nota hierop kan aansluiten. Dit betekent wel dat deze nota nog uitgaat van de *huidige* wetgeving.

1.3 Doelstellingen van het grondbeleid

Het grondbeleid voor de gemeente Krimpenerwaard is een middel om de volgende doelen te realiseren:

- het realiseren van gewenste (ruimtelijke) ontwikkelingen en het bieden van oplossingen voor voor maatschappelijke opgaven of het tot stand brengen van maatschappelijke voorzieningen;
- het bieden van een mogelijkheid voor het verhalen van kosten bij ontwikkelingen van derden;
- de spelregels tussen betrokkenen helder te maken; dit kan gaan over de verhouding van de gemeente naar derden of die van college en raad.

Deze nota heeft tot doel om kaders vast te leggen. Het verstrekken van nadere inhoudelijke informatie over onder andere grondexploitaties is onderdeel van de P&C-cyclus. De jaarlijkse actualisering van dynamische onderdelen van de grondexploitaties (parameters en grondprijzen) en de ontwikkeling in de grondexploitaties en hun risicoprofielen, vindt plaats in het kader van de vaststelling van de begroting en toegelicht in de paragraaf grondbeleid van de begroting.

1.4 Leeswijzer

De grondnota bestaat uit vier delen. In het eerste deel worden generieke keuzes gemaakt ten aanzien van de in te zetten vormen van grondbeleid. In het tweede deel gaan we in op op het facilitaire grondbeleid. Het derde deel richt zich op het actieve grondbeleid. Afgesloten wordt met de beleidslijnen ten aanzien van het financieel kader, de P&C-cyclus en evaluatie.

Vorm	Grond	Voordeel	Nadeel
Faciliterend grondbeleid (ontwikkelaar, of andere partij, koopt de grond)	(Vrijwel) volledig eigendom bij markt of particulier. Overheid kan wel eisen stellen (zoals bestemmingsplan).	Overheid neemt geen financieel risico.	Winst is niet voor de overheid. Overheid kan wel haar kosten verhalen op ontwikkelaar. Minder zeggenschap in de ontwikkeling. Doorgaans pakt de markt alleen rendabele ontwikkelingen op.
Samenwerkingsverbanden (Overheid werkt samen met private partner, bijvoorbeeld PPS)	In bezit van de overheid of private partner	Risico's worden verdeeld. Gezamenlijke ontwikkeling.	Veelal delen van de winst.
Actief grondbeleid (Overheid koopt grond aan)	In bezit van de overheid	Winst is voor overheid. Veel zeggenschap in de ontwikkeling. Overheid heeft regie in initiatief- en haalbaarheidsfase.	Overheid neemt financieel risico.

Hoofdstuk 2 Vormen van grondbeleid

2.1 Grondbeleid als middel voor ruimtelijke doelen

Er is nog geen overkoepelende Omgevingsvisie voor de ruimtelijke ontwikkeling van de gemeente Krimpenerwaard opgesteld. De structuurvisies van de voormalige gemeenten lopen uiterlijk in 2020 af. Die gaan allen uit van een restrictief beleid, met vooral ruimte voor transformatie in de kernen. Voor de tot 2020 voorziene opgave aan woningbouw en bedrijventerrein volstaan de inmiddels in ontwikkeling genomen bouwlocaties. Inmiddels is er een woonvisie opgesteld en is een omgevingsvisie in voorbereiding.

2.2 Vormen van grondbeleid

Er zijn drie vormen van grondbeleid mogelijk: actief grondbeleid, samenwerking/PPS en faciliterend grondbeleid. De mate waarin de gemeente regie voert en (financiële) risico's draagt is hierin onderscheidend. Bij actief grondbeleid voert de gemeente de regie en draagt zij alle (financiële) risico's. Bij faciliterend grondbeleid draagt de ontwikkelende partij de (financiële) risico's. Uiteraard zijn er tussen deze twee uitersten diverse vormen van samenwerking mogelijk. Wij beschrijven hieronder de meestvoorkomende vormen, beginnend bij de twee uitersten (faciliterend en actief grondbeleid), om vervolgens een aantal vormen van samenwerking (die in Krimpenerwaard voorkomen) te bespreken.

Faciliterend grondbeleid

Bij faciliterend grondbeleid neemt de gemeente geen initiatief tot het opstellen en uitvoeren van ruimtelijke plannen. Dit wordt volledig overgelaten aan marktpartijen. De gemeente beperkt zich tot haar publieke taak (bestemmingsplannen (onder de Omgevingswet omgevingsplannen) vergunningen e.d.) en geeft kaders en eisen aan de particuliere initiatiefnemer, die het initiatief heeft tot het produceren van bouwgrond. De planrealisatie geschiedt voor rekening en risico van de initiatiefnemer. Voor het verhaal van gemeentelijke kosten sluit de gemeente met de initiatiefnemer een anterieure overeenkomst, of stelt, indien nodig, in plaats hiervan een exploitatieplan vast. Bij faciliterend grondbeleid worden de instrumenten voorkeursrecht en onteigening niet ingezet.

Voorbeelden: IHC-terrein en Stoommolenterrein, Geerestein, Bos en Water, Poort van Stolwijk, Dijklaan West II en De Nieuwe Wetering II.

Actief grondbeleid

De gemeente voert de grondexploitatie uit voor eigen rekening en risico. Ze draagt zorg voor de verwerving van de gronden, maakt zelf de bouwterreinen bouwrijp, geeft de bouwrijpe gronden zelf uit en maakt deze na realisatie van de opstallen woonrijp. De regie en de risico's van de planrealisatie berusten hierbij volledig bij de gemeente. Daartegenover komt de eventuele exploitatiewinst volledig ten goede aan de gemeente. Actief grondbeleid kan interessant zijn om publieke doelen (sneller) te bereiken, om strategische locaties in de gemeente actief te realiseren en om grip te hebben op de uitvoering. Om actief grondbeleid te kunnen voeren kunnen strategische aankopen wenselijk zijn. Met het doen van strategische aankopen verzekert de gemeente zich in een vroeg stadium van het eigendom van percelen grond die in de toekomst (voor planontwikkeling) noodzakelijk zijn. Daar staat wel een rentelast tegenover. Actief grondbeleid kent financiële risico's. In de afgelopen jaren is dat overduidelijk bewezen. Bij actief grondbeleid past de inzet van voorkeursrecht en onteigening. Actief grondbeleid wordt vaak toegepast bij de ontwikkeling van woningbouwlocaties en bedrijventerreinen.

Voorbeeld: Bovenkerk Stolwijk, 4^e kwadrant Stolwijk, Tiendhoek II Lekkerkerk en Dorpshart Krimpen aan de Lek.

Samenwerkingsverbanden

Veelal heeft de gemeente bij actief grondbeleid te maken met één of meer grondeigenaren die bereid en in staat zijn om zelf op eigen grond te realiseren. Volledig zelf doen is dan niet mogelijk; er moet samengewerkt worden. Voor de planrealisatie wordt een vorm van samenwerking door middel van overeenkomsten tussen de gemeente en de (particuliere) initiatiefnemers gezocht. Zowel de invloed op de planrealisatie, de kennis, de winstmogelijkheid en de risico's kunnen meer of minder gezamenlijk worden gedragen. Indien Krimpenerwaard kiest voor samenwerking, kan die op allerlei manieren worden vormgegeven. Een belangrijke doelstelling hierbij is dat de financiële risico's beheersbaar zijn en duidelijk is hoe er regie gevoerd wordt.

Voorbeeld: centrum Krimpen aan de Lek en Zevender / Thiendenland II.

Bouwclaimmodel

Dit is een variant van actief grondbeleid met een gemeentelijke grondexploitatie. De gemeente krijgt de grond wel in handen, maar is op een aantal punten gebonden aan afspraken. In dit model draagt de private partij haar grond over aan de gemeente voor een afgesproken prijs, in ruil voor een toekomstig recht op afname van een bepaald aantal bouwrijpe kavels. De risico's worden hier meer gespreid. De gemeente loopt het risico langdurig aan gemaakte afspraken gebonden te zijn zonder dat de gereserveerde grond wordt afgenomen.

Hiertoe is het van belang om in een bouwclaimovereenkomst duidelijke afspraken te maken over het moment van afname en de looptijd van de overeenkomst. In de gemeente zijn er geen zuivere voorbeelden van dit type.

De bereidheid om en de wijze waarop deze instrumenten daadwerkelijk ingezet worden is een bestuurlijk politieke keuze (grondpolitiek).

2.3 Overwegingen

Bij nieuwe locaties is een keuze van de vorm van grondbeleid aan de orde. Voor bestaande locaties waar de grondexploitatie al is gestart of waarvoor overeenkomsten zijn gesloten wordt de bestaande (reeds gekozen) vorm van grondbeleid niet heroverwogen. De huidige ontwikkelingen geven daartoe geen aanleiding.

De gemeente wil enerzijds geen grote risico's lopen met grondexploitaties. Bovendien biedt het wettelijk kader op zichzelf voldoende sturingsinstrumenten en kan ook het kostenverhaal in hoge mate worden veiliggesteld. Anderzijds wenst de gemeente ruimtelijke ontwikkelingen te stimuleren en waar nodig sturen. De gemeente Krimpenerwaard erkent de mogelijkheden van facilitair grondbeleid, maar wenst ruimte te laten voor actief grondbeleid als dat nodig is.

Een keuze voor actief grondbeleid kan aan de orde zijn bij complexe integrale opgaven binnen het stedelijk gebied van een kern, waarbij gronden in handen zijn van meerdere eigenaren en beleggers. Een maatschappelijke opgave zoals het tegengaan van verpaupering, leegstand, bodemsanering en het realiseren van niet-rendabele voorzieningen, zoals sociale woningbouw, infrastructuur of een combinatie van deze factoren, is aan de orde. Hierbij kunnen zich twee situaties voordoen:

- 1) De gemeente heeft in het gebied een belangrijke grondpositie.
- 2) De gemeente heeft in het gebied geen (belangrijke) grondpositie.

Ad 1:

Omdat de gemeente een belangrijke grondpositie heeft in het gebied ligt het voor de hand dat de gemeente zelf ruimtelijke kaders stelt voor de gewenste ontwikkeling. Ten aanzien van het grondbeleid heeft de gemeente de volgende keuzes:

- de gemeentelijke grondpositie verkopen (eventueel met een bouwplicht) aan een andere eigenaar of een ontwikkelaar, nadat er ruimtelijke kaders zijn gesteld;
- voor de gemeentelijke grondpositie kiezen voor een uitnodigingsplanologie;
- (risicodragend) samenwerken met andere eigenaren;
- actief grondbeleid inzetten om de overige gronden te verwerven.

Ad 2:

Maatschappelijke overwegingen kunnen dermate zwaarwegend zijn dat de gemeente in een gebied waarin zij geen (belangrijke) grondpositie heeft, er toch voor kiest om deze te verwerven en hiermee via actief grondbeleid de regie in een ontwikkeling te kunnen voeren. Hoe meer de ontwikkeling een belangrijke meerwaarde heeft (maatschappelijk, economisch, of voor de leefbaarheid) en urgent is, hoe actiever de rol van de gemeente kan zijn.

Reden waarom de gemeente Krimpenerwaard wil kiezen voor een vorm van actief grondbeleid kan zijn dat bijvoorbeeld een wenselijke ruimtelijke ontwikkeling niet of niet tijdig gerealiseerd wordt. Vereist is dat met de ontwikkeling maatschappelijke doelstellingen kunnen worden gehaald: de ontwikkeling creëert een maatschappelijke meerwaarde. Die meerwaarde kan zich onder andere manifesteren als een impuls voor de leefbaarheid, de wens om ontwikkelingen te versnellen en het behouden van voorzieningen.

Daarnaast kan een gemeentelijke rol nodig zijn als een maatschappelijke ontwikkeling gewenst is maar de betrokken partijen er onderling niet uitkomen. Onder gemeentelijke regie kan de ontwikkeling vlotgetrokken worden. Actief grondbeleid is voorts te overwegen wanneer regie op de maatschappelijke opgave geboden is.

Tot slot kan actief grondbeleid overwogen worden wanneer daardoor subsidiemogelijkheden fiscale en financiële voordelen kunnen worden aangeboord om het project haalbaar te maken of een kwaliteitsimpuls te geven. Dit leidt ertoe dat er, ondanks de voorkeur op basis van het argument van risicomijding voor faciliterend grondbeleid, ruimte is voor een keuze voor actief grondbeleid. Die keuze moet per geval door het college worden onderbouwd en voorgelegd aan de gemeenteraad. Hierbij wordt ook betrokken de vraag hoe in de opgave wordt omgegaan met flankerende instrumenten zoals de toepassing van het voorkeursrecht en onteigening.

2.4 Beleidslijnen

Gelet op het bovenstaande worden de volgende beleidslijnen voorgesteld:

Beleidslijn 1: Projecten met grondexploitaties of overeenkomsten die bestonden voor 1 januari 2017, uitvoeren en voltooiën conform het door de oude gemeenten ingezette beleid en met inachtneming van de actualiseringsbesluiten van de gemeente Krimpenewaard.

Beleidslijn 2: Bij nieuwe locaties kiest de gemeente in beginsel voor faciliterend grondbeleid.

Beleidslijn 3: Indien de gemeente een belangrijke grondpositie heeft in een te ontwikkelen locatie, maakt de gemeente wat betreft haar gewenste rol, een keuze uit meerdere opties:

- *de gemeentelijke grondpositie verkopen aan een andere eigenaar of een ontwikkelaar (w.o ook particulier (collectief) opdrachtgeverschap),, nadat er ruimtelijke kaders zijn gesteld;*
- *(risicodragend) samenwerken met andere eigenaren;*
- *actief grondbeleid inzetten om de overige gronden te verwerven.*

Beleidslijn 4: Actief grondbeleid kan aan de orde zijn als er zonder actieve gemeentelijke deelname geen ontwikkeling plaatsvindt en er sprake is van een belangrijke maatschappelijke meerwaarde, ingegeven door één of meer van de volgende overwegingen en omstandigheden:

- *Urgentie: er is een noodzaak tot versnelling van de ontwikkeling.*
- *Regie: samenwerking en complexiteit van de ontwikkeling verhinderen realisatie en maken overheidsregie gewenst.*
- *De maatschappelijke belangen (bijvoorbeeld op het gebied sociale woningbouw, voorzieningen en/of infrastructuur) wegen dermate zwaar dat overheidsregie gewenst is.*
- *Een actieve rol van de gemeente draagt bij aan de financiële haalbaarheid vanwege het kunnen genereren van subsidies en bijdragen van derden.*

Beleidslijn 5: De vorm van samenwerking is een zaak van maatwerk, waarbij beperking van financiële risico's een belangrijk uitgangspunt is.

Hoofdstuk 3

Faciliterend grondbeleid

3.1 Het regelen van kostenverhaal

Kostenverhaal is aan de orde bij ontwikkeling van particuliere gronden. Wanneer particuliere eigenaren gronden ontwikkelen, brengt dit voor de gemeente kosten met zich mee. Bij faciliterend grondbeleid worden afspraken gemaakt over de inzet van de gemeente bij de locatieontwikkeling. Als de particuliere eigenaar zowel het bouwplan als de openbare ruimte realiseert, is het kostenverhaal vaak beperkt tot plankosten, onderzoekskosten en planschade. Bij een ruimere inzet kan het ook gaan om bijvoorbeeld werkzaamheden voor voorbereiding en toezicht op de uitvoering van het bouw- en woonrijp maken of de uitvoering van die werken.

Heel vaak worden afspraken over kostenverhaal opgenomen in een overeenkomst. Indien bij de vaststelling van het ruimtelijk besluit echter blijkt dat nog niet voor alle particuliere gronden in de locatie het kostenverhaal verzekerd is via een overeenkomst, moet de gemeente een exploitatieplan vaststellen. Dat exploitatieplan biedt een grondslag voor het kostenverhaal voor de resterende percelen. Het daadwerkelijke kostenverhaal vindt in dat geval plaats via een posterieure overeenkomst of bij de omgevingsvergunning voor bouwen.

3.2 Instrumenten faciliterend grondbeleid

Anterieure overeenkomst

De gemeente en een particuliere ontwikkelaar maken voorafgaand aan een ruimtelijk besluit een overeenkomst over kostenverhaal.¹ Het is een bevoegdheid van het college om te besluiten zo'n overeenkomst aan te gaan.² Als dat voorafgaand aan de vaststelling van een planologische maatregel (bijv. een bestemmingsplan) gebeurt, dan spreken we over een 'anterieure overeenkomst'.

Vaak worden in een anterieure overeenkomst ook afspraken gemaakt over het bouw- en woonrijp maken, het bouwprogramma, de fasering, de onderlinge verdeling van werkzaamheden, de eventuele overdracht van uitgeefbare gronden aan de ontwikkelaar en de overdracht van openbare ruimte aan de gemeente. De gemeente moet de zakelijke inhoud van een anterieure overeenkomst bekendmaken. Het college zal de raad hierover informeren.

Exploitatieplan

De gemeenteraad stelt het exploitatieplan vast (als het maken van afspraken met derden via een anterieure overeenkomst niet lukt).³ Het exploitatieplan biedt de mogelijkheid tot publiekrechtelijk kostenverhaal en tot het vastleggen van locatie-eisen, eisen aan woningbouwcategorieën en fasering. Een exploitatieplan bevat in ieder geval een kaart van het exploitatiegebied, een omschrijving van werken en werkzaamheden en een exploitatie-opzet.

¹ Artikel 6.24, lid 1, van de Wet ruimtelijke ordening maakt dit mogelijk.

² Maar in sommige gevallen moet de raad vooraf worden ingeschakeld. Artikel 169 lid 4 Gemeentewet bepaalt dat het college de raad vooraf inlichtingen geeft over privaatrechtelijke rechtshandelingen van de gemeente, indien de raad daarom verzoekt of indien de uitoefening ingrijpende gevolgen kan hebben voor de gemeente. In het laatste geval neemt het college geen besluit dan nadat de raad in de gelegenheid is gesteld zijn wensen en bedenkingen ter kennis van het college te brengen.

³ De vaststelling van een exploitatieplan, gekoppeld aan een wijziging van het bestemmingsplan of een planologische omgevingsvergunning kan de gemeenteraad delegeren aan B&W (art. 6.12, lid 3, Wro).

De mogelijkheden tot kostenverhaal zijn beperkter dan bij een anterieure overeenkomst. De gemeente heeft geen zekerheid ten aanzien van de realisatie en het moment van betaling, aangezien zij de aanvraag van de omgevingsvergunning en de bouw van het bouwplan niet via het exploitatieplan kan afdwingen. Indien er sprake is van een negatief saldo van het vastgestelde exploitatieplan (zowel direct als bij herziening) dient de gemeente zelf in de dekking van het negatieve resultaat te voorzien. De gemeente wil in beginsel geen exploitatieplan vaststellen indien vooraf duidelijk is dat er sprake is van een negatief saldo. Het is aan de raad om te bepalen of deze een ontwikkeling dusdanig maatschappelijk relevant vindt dat dit een bijdrage vanuit de gemeente zou kunnen rechtvaardigen om het tekort te kunnen afdekken.

Posterieure overeenkomst

Nadat er een exploitatieplan is vastgesteld, kan de gemeente nog steeds contracteren over de grondexploitatie en het kostenverhaal. Daarbij moet dan wel het exploitatieplan in acht genomen worden. Zo'n overeenkomst wordt een 'posterieure overeenkomst' genoemd.

3.3 Kostensoorten kostenverhaal

Kostensoortenlijst

In het Besluit ruimtelijke ordening is een kostensoortenlijst opgenomen die kan worden toegepast bij een anterieure overeenkomst en moet worden toegepast bij een exploitatieplan of posterieure overeenkomst. De kostensoortenlijst is uitgebreid en dekt alle normaal bij grondexploitatie voorkomende kostensoorten.

Tot de kostensoortenlijst behoort ook het verhaal van kosten van bovenwijkse voorzieningen, zoals bijvoorbeeld een rondweg die ten dienste staat van meerdere locaties. In dat geval wordt een evenredig deel aan de grondexploitatie toegerekend.

Daarnaast biedt de Wro nog twee niet rechtstreeks aan de grondexploitatie gekoppelde kostensoorten: financiële bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen (bijvoorbeeld een regionaal fietspad) en bovenplanse kosten (verevening). Voor beide geldt dat de grondslag gelegd moet zijn in de Structuurvisie op grond van de Wro.

Voor Krimpenerwaard is er op dit moment geen structuurvisie die een dergelijke grondslag bevat. Ook is de gemeente niet voornemens deze grondslag te creëren en is de regering voornemens deze kostensoorten te schrappen onder de Omgevingswet. Indien zich ontwikkelingen voordoen, die een dergelijke grondslag vragen, kan de gemeente ervoor kiezen voor een aspect of voor bepaalde delen van het grondgebied een tussentijdse Structuurvisie vast te stellen.

In het Bro zijn voorts plankosten opgenomen: dat zijn kosten van het gemeentelijk apparaat die nodig zijn voor de ontwikkeling van de locatie, zoals voorbereiding van en toezicht op de aanleg van voorzieningen, procedurekosten, kosten voor het opstellen van de grondexploitatie en projectmanagement. Op 1 april 2017 is er een ministeriële regeling plankosten in werking getreden. Deze regeling moet verplicht worden toegepast bij een exploitatieplan en een posterieure overeenkomst. Bij een anterieure overeenkomst is toepassing niet verplicht. Krimpenerwaard heeft daarvoor een eigen berekeningsmethode, maar kan de ministeriële regeling als controleinstrument bij grotere plannen.

Een van de kostensoorten is planschade. In een anterieure of posterieure overeenkomst mag de raming van planschade worden meegenomen.

De raming moet worden opgenomen in de exploitatieopzet van een exploitatieplan, met uitzondering van de procedurekosten van planschade.

Op die wijze kan de raad constateren of het kostenverhaal voldoende verzekerd is alvorens een besluit te nemen tot vaststelling van het ruimtelijk plan. Tevens wordt de raad daarmee vooraf in staat gesteld om kennis te nemen van de risico's die samenhangen met de overeenkomst en voor zich te bepalen of deze acceptabel zijn. Daarom wordt als beleid vastgesteld dat (een) anterieure overeenkomst(en) gelijktijdig met het besluit tot vrijgave van het ontwerp van het desbetreffende ruimtelijke plan vertrouwelijk aan de raad ter beschikking word(t)(en) gesteld. Het collegebesluit en het raadsvoorstel waarbij het ruimtelijke plan aan de raad wordt aangeboden, dient te voorzien in de informatiebehoefte van de raad. Hieronder wordt met name verstaan het geven van inzicht in de consequenties van de nieuwe ontwikkeling op andere ruimtelijke projecten (zowel van particuliere partijen als van de gemeente) in de gemeente.

De raad wordt vanaf het moment van vaststelling van het ruimtelijk plan via de reguliere P&C cyclus op de hoogte gehouden van de voortgang van de ontwikkelingen die via anterieure overeenkomsten zijn gefaciliteerd.

3.4 Aandachtspunten anterieure overeenkomst

Het belangrijkste instrument voor faciliterend grondbeleid voor de gemeente Krimpenerwaard is de anterieure overeenkomst. In deze paragraaf wordt ingegaan op een aantal belangrijke aandachtspunten. Enerzijds zijn die erop gericht de financiële risico's voor de gemeente te beperken en anderzijds om de (tijdige) uitvoering van een project zo veel mogelijk te kunnen borgen.

Woningbouwcategorieën

Voor zover nodig worden in de overeenkomst afspraken opgenomen over het aantal te realiseren woningen en woningbouwcategorieën conform de Woonvisie en bevat de overeenkomst voldoende zekerheden over uitvoering en handhaving daarvan.

Bouw- en woonrijp maken

In paragraaf 6.1 is ingegaan op een aantal aandachtspunten bij bouw- en woonrijp maken. De gemeente neemt in de anterieure overeenkomst afspraken op over:

- de kwaliteit van het bouw- en woonrijp maken;
- goedkeuring van het ontwerp van de inrichting van de openbare ruimte en bestekken;
- toezicht tijdens het bouw- en woonrijp maken;
- bouwverkeer;
- fasering woonrijp maken.

Fasering en inrichting openbaar gebied

Bij grotere ontwikkelingen is het vastleggen van de volgorde en fasering van de bouw van groot belang. Daartoe behoren ook afspraken over het tussentijds woonrijp maken van het gebied door de particuliere partij en de momenten van betaling met betrekking tot het Kostenverhaal, ook als uitvoering uitblijft. Op deze wijze is er zo veel mogelijk zekerheid dat er bij het eventueel stilvallen van de ontwikkeling geen ongewenste situatie ontstaat voor omwonenden, kopers en gemeente.

Grondoverdracht openbare ruimte aan de gemeente

Bij een particuliere ontwikkeling worden vaak ook gronden ingericht die deel gaan uitmaken van de openbare ruimte.

Afhankelijk van de situatie beziet de gemeente of zij deze openbare ruimte in bezit wenst te hebben, of niet. In beide gevallen zal zij kwaliteitseisen stellen. Het is van belang om over de toekomstige eigendomssituatie en over tijdelijk en definitief beheer goede afspraken te maken. Eventuele overdracht van openbare ruimte vindt plaats na oplevering. Tot dat moment blijft de particuliere eigenaar verantwoordelijk.

Verkoop gronden aan de particuliere eigenaar

Het komt voor dat bij een particuliere ontwikkeling ook een stukje grond van de gemeente nodig is en dat de gemeente daaraan wil meewerken via verkoop. De uitgangspunten over gronduitgifte en grondprijzen zijn hierop van overeenkomstige toepassing.

Werksaamheden door de gemeente

De gemeente kan met de ontwikkelaar afspreken dat de gemeente bepaalde werkzaamheden uitvoert op diens kosten. Bij het maken van deze keuze zal de gemeente met name letten op de bijbehorende financiële en juridische risico's. Indien Krimpenerwaard besluit de aanleg zelf uit te voeren, zal er vooraf een prijs en exploitatiebijdrage worden afgesproken. Als de gemeente in een anterieure overeenkomst de verplichting op zich neemt om bouwrijp te maken of werkzaamheden in het openbaar gebied uit te voeren, wordt in beginsel overeengekomen dat de wederpartij deze kosten ook financiert, zodat de gemeente geen krediet voor deze investeringen hoeft aan te vragen, dat vervolgens verhaald moet worden op de wederpartij. Eventueel kan de gemeente een andere oplossing kiezen, mits de wederpartij voldoende zekerheid verschaft over de betaling.

Beëindigingsregeling

De marktstandigheden kunnen met zich meebrengen dat marktpartijen sommige projecten niet (meer) van de grond krijgen binnen de afgesproken planning. Teneinde de regie te houden neemt de gemeente in elke overeenkomst een duidelijke planning en fasering met bijbehorende go/no-go-momenten op. Indien de planning, al dan niet met uitstel, niet gehaald wordt, heeft de gemeente de mogelijkheid om de overeenkomst te beëindigen op basis van een contractueel geregelde 'exit'-regeling.

Insolventie en zekerheden

Het verkrijgen van adequate zekerheden en garanties van marktpartijen is voor de gemeente van groot belang. Niet alleen om het kostenverhaal te borgen, maar ook om de voortgang van projecten te kunnen veiligstellen en risico's voor de gemeente te kunnen afdekken. Het gaat daarbij om het borgen van zowel betalingsverplichtingen als uitvoerings- en leveringsplichten. In hoofdzaak zijn vier vormen van garanties en zekerheden te onderscheiden:

1. bankgarantie;
2. recht van hypotheek en/of pand;
3. concerngarantie;
4. waarborgsom.

In iedere overeenkomst worden afspraken vastgelegd, mocht de particuliere partij haar financiële verplichtingen niet nakomen en/of de marktpartij in staat van faillissement komen te verkeren. De te maken afspraken zijn zo veel mogelijk 'faillissementsproof'. Bijzondere aandacht krijgt daarbij onder meer het betalingsmoment van verplichtingen en het leveringsmoment van gronden, maar ook het stellen van garanties en zekerheden. De overeenkomst bevat met name zekerheid voor de exploitatiebijdrage, de inrichtingsverplichtingen voor het openbaar gebied en voor de koopsommen van de te leveren gronden.

Mocht bij vaststelling van het ruimtelijk besluit blijken dat een eerdere overeenkomst desondanks onvoldoende zekerheid biedt, dan moet de gemeente alsnog een exploitatieplan vaststellen.

3.5 Beleidslijnen

Gelet op het bovenstaande worden de volgende beleidslijnen voorgesteld:

Beleidslijn 6: De gemeente Krimpenerwaard wil in beginsel in een anterieure overeenkomst het kostenverhaal regelen.

Beleidslijn 7: Een anterieure overeenkomst wordt gelijktijdig met het besluit tot vrijgave van het ontwerp van het desbetreffende ruimtelijke plan vertrouwelijk aan de raad ter beschikking gesteld.

Hoofdstuk 4

Actief grondbeleid – verwerving

4.1 Vormen verwerving

Zowel in het kader van actief grondbeleid als in het kader van samenwerking kan grondverwerving door de gemeente aan de orde zijn. Er zijn drie typen verwerving:

1. minnelijke verwerving;
2. toepassing van de Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg);
3. onteigening.

4.2 Minnelijke verwerving bij actief grondbeleid

Indien er sprake is van actief grondbeleid probeert de gemeente gronden minnelijk te verwerven. De verwerving gaat in alle vrijheid en in goed overleg tussen verkoper en koper. Basis is de getaxeerde waarde van de gronden en/of panden. Er wordt rekening gehouden met het toekomstige gebruik. Het is – mede met het oog op staatssteun – noodzakelijk dat de gemeente gebruikmaakt van gespecialiseerde en beëdigde taxateurs en/of aankopers. Vast beleid is dat indien de gemeente het initiatief neemt, de (beoogde) contractspartij wordt gevraagd gebruik te maken van de diensten van één zo'n specialist. Dit is voor rekening van de gemeente en gebeurt onder de voorwaarde dat er tot overeenstemming wordt gekomen. Van beide partijen is uiteindelijk wilsovereenstemming vereist. Parallel aan het spoor van minnelijke verwerving kan ook het instrument voorkeursrecht worden ingezet.

Veel gemeenten benutten naast actief grondbeleid ook de mogelijkheid om als zich de kans voordoet gronden en opstallen minnelijk aan te kopen met het oog op toekomstige ontwikkelingen. Dat worden 'strategische aankopen' genoemd. Zo'n aankoop kan nodig zijn om een maatschappelijke opgave van de grond te krijgen. Het risico van dergelijke aankopen is dat de ontwikkeling niet van de grond komt, omdat het planologisch besluit niet wordt genomen of vernietigd wordt, of omdat de markt of de maatschappelijke vraag zich anders ontwikkelt dan voorzien. Ondertussen draagt de gemeente wel rentelasten en mogelijk beheerkosten. Gelet op deze voor- en nadelen gaat de gemeente terughoudend om strategische aankopen. De mogelijkheid van het college tot het doen van strategische aankopen is financieel beperkt tot de algemene reserve grondexploitaties en voor zover er sprake is van een door de gemeenteraad opgegeven maatschappelijke ambitie. Omdat een reserve wordt benut, moet het college het besluit tot wijziging van de reserve ter goedkeuring voorleggen aan de gemeenteraad. Dat mag ook achteraf gebeuren, uiteraard aangevuld met een dekkingsvoorstel. Voor strategische aankopen die niet aan deze criteria voldoen, moet het college vooraf een voorstel aan de gemeenteraad doen.

4.3 Voorkeursrecht

Op grond van de Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg) kan de gemeenteraad een voorkeursrecht op gronden in de gemeente vestigen. Na vestiging is een eigenaar verplicht om bij voorgenomen verkoop de onroerende zaak eerst aan de gemeente aan te bieden. Vervolgens moeten eigenaar en gemeente het eens worden over de prijs. De wet biedt daarvoor een uitgebreide procedure. Het voorkeursrecht is een passief middel. De wet verplicht de eigenaar niet om zijn grond actief aan te bieden. Het gemeentelijk voorkeursrecht werkt daarom het beste als flankerend instrument. Het bevriest de eigendomsverhoudingen in het gebied. Andere eigenaren kunnen niet meer toetreden. Daarmee worden echter ook goedwillende partijen buitengesloten. Dit rechtvaardigt een zuinige inzet van het instrument.

4.4 **Onteigening**

Onteigening van grond is een uiterst middel van grondverkrijging, dat spaarzaam wordt ingezet, omdat het diep ingrijpt in de levenssfeer van degene die onteigend wordt. De overheid gebruikt hierbij haar publieke middelen ter verkrijging van een persoonlijk eigendom waarvan de eigenaar in een eerder stadium heeft aangegeven dat hij dit niet op minnelijke wijze wenst te verkopen. Voor de gemeente is het alleen mogelijk op basis van een vastgesteld ruimtelijk besluit, een bestemmingsplan of een omgevingsvergunning, waarbij met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 3, van de Wabo wordt afgeweken van een bestemmingsplan of beheersverordening. Na vaststelling van dit ruimtelijk besluit kan de onteigeningsprocedure worden gestart met een verzoek van de gemeenteraad tot onteigening aan de Kroon. Na of parallel aan de Kroonprocedure start er een procedure bij de rechtbank. Het is de burgerlijke rechter die de schadeloosstelling vaststelt en de onteigening uitspreekt. Bij een onteigening wordt een volledige schadeloosstelling betaald, op basis van de werkelijke waarde van de onroerende zaak, plus alle bijkomende schades, zoals inkomensschade, verplaatsingskosten en procedurekosten. Het starten van de onteigeningsprocedure leidt er in een aantal gevallen toe dat de minnelijke verwerving alsnog slaagt, omdat de betrokken eigenaar eieren voor zijn geld kiest. Onteigening geniet zeker niet de voorkeur. In sommige gevallen is er echter niet aan te ontkomen.

4.5 **Beleidslijnen**

Gelet op het bovenstaande worden de volgende beleidslijnen voorgesteld:

Beleidslijn 8: De gemeente Krimpenerwaard maakt gebruik van beëdigde taxateurs bij minnelijke verwerving.

Beleidslijn 9: Voor zover de algemene reserve grondexploitaties het toelaat, kan het college strategisch aankopen voor zover sprake is van een door de gemeenteraad geformuleerde maatschappelijke ambitie.

Hoofdstuk 5

Actief grondbeleid – Bouw- en woonrijp maken en tijdelijk beheer

5.1 Bouw- en woonrijp maken

Onderdeel van het proces van grondexploitatie is het bouw- en woonrijp maken van bouwlocaties. De openbare ruimte speelt een belangrijke rol in de definiëring van de kwaliteit van een stedenbouwkundig plan en de belevingswaarde van de (woon)omgeving voor de toekomstige gebruikers. Die kwaliteit en belevingswaarde wordt bepaald door een viertal factoren:

- de kwaliteit van de (al aanwezige) bebouwde omgeving;
- de omvang van de openbare ruimte (kwantiteit) en de verhouding tussen bijvoorbeeld water, wegen en groen;
- de kwaliteit van de inrichting van de openbare ruimte (materiaalgebruik);
- de kwaliteit van het beheer, nadat de inrichting van de openbare ruimte is afgerond en deze wordt overgedragen aan de beheerder.

Aan deze keuzes zijn financiële consequenties verbonden en daarom is het noodzakelijk dat in een zo vroeg mogelijk stadium van de planontwikkeling de financiële consequenties van de gewenste kwaliteit van het openbare gebied voor zowel de grondexploitatie (investering voor de aanleg) als het beheer (wijkbeheer) in beeld worden gebracht.

Bouwlocaties zullen vaker dan voorheen bouw- en woonrijp gemaakt worden door particuliere partijen. In de overeenkomst met zo'n partij kunnen, indien gewenst kwaliteitseisen worden opgenomen. De gemeente Krimpenerwaard hanteert voor de inrichting van de openbare ruimte standaardkwaliteitseisen. Deze zijn opgenomen in het Handboek openbare ruimte. Er is gekozen voor een standaardkwaliteitsniveau, waarbij er ten minste tien jaar geen onderhoud hoeft te worden gepleegd.

Tevens worden er afspraken gemaakt over het opstellen van inrichtingsplannen en -bestekken en de goedkeuring daarvan door de gemeente. Ook worden er afspraken gemaakt over het toezicht tijdens de uitvoering.

Voordat bij actief grondbeleid de gronduitgifte kan plaatsvinden, dient de grond bouwrijp te zijn. Uit financieel-economisch perspectief is het wenselijk dat het bouwrijp maken in de tijd gezien zo dicht mogelijk op de uitgifte van de bouwrijpe grond plaatsvindt, omdat daarmee renteverliezen worden voorkomen. Daarentegen moet er beschikt kunnen worden over voldoende bouwrijpe terreinen om de continuïteit van gronduitgifte te kunnen waarborgen.

Bij het woonrijp maken geldt zowel bij actief als faciliterend grondbeleid dat de definitieve inrichting van de omgeving zo spoedig mogelijk na oplevering van de gebouwen plaatsvindt.

De oplevering van openbare ruimte door de eigenaar/ontwikkelaar en overdracht naar het gemeentelijk beheer wordt gemeld bij de jaarrekening.

5.2 Tijdelijk beheer

Tussen het moment waarop de eerste verwervingen hebben plaatsgevonden en de feitelijke start van de werkzaamheden voor het bouwrijp maken is er sprake van een (tijdelijke) periode, waarbij de reeds aangekochte onroerende zaken beheerd moeten worden. Het is van belang om hierbij heldere afspraken te maken over de verantwoordelijkheden. Vaak worden gronden dan tijdelijk om niet in gebruik gegeven aan de voormalige eigenaar. Het doel van tijdelijk beheer is het zo veel mogelijk kostendekkend beheren en onderhouden van gemeente-eigendom, het tegengaan van verpaupering door leegstand maar vooral ook de tijdige beschikbaarheid voor bouwrijp maken en uitgifte waarborgen. Tijdelijk beheer kan zowel betrekking hebben op agrarisch onroerend goed als op niet-agrarisch onroerend goed.

5.3 Beleidslijnen

Gelet op het bovenstaande worden de volgende beleidslijnen voorgesteld:

Beleidslijn 10: Bij overeenkomsten over het bouw- en woonrijp maken wordt het Handboek openbare ruimte als minimum kwaliteitsniveau gebruikt, wordt opgenomen dat inrichtingsplannen en bestekken ter goedkeuring aan de gemeente worden voorgelegd, en worden afspraken gemaakt over het toezicht tijdens de uitvoering.

Beleidslijn 11: In geval van tijdelijk beheer van te exploiteren gronden kunnen deze in gebruik om niet gegeven worden aan de verkopende partij of eventueel een derde partij die alle lusten en lasten draagt. Het beleidsuitgangspunt voor tijdelijk beheer is dat de gemeente per direct over de gronden moet kunnen beschikken (met inachtneming van een korte opzegtermijn).

Hoofdstuk 6

Actief grondbeleid – Gronduitgifte en grondprijzen

6.1 Gronduitgifte

Het proces van grondexploitatie bij actief grondbeleid wordt afgesloten met de uitgifte van de bouwrijp gemaakte gronden. Gronduitgifte kan geschieden door:

- verkoop;
- uitgifte in erfpacht;
- verhuur/pacht.

De reguliere vorm van bouwgronduitgifte door verkoop blijft de voorkeur verdienen. De andere vormen sluiten in Krimpenerwaard niet aan op de marktvraag. Verhuur en (erf)pacht leveren hoge administratieve lasten op. Erfpacht kan worden ingezet als daar een bijzondere reden voor is. De gemeente Krimpenerwaard hanteert op dit moment geen algemene uitgiftevoorwaarden. Het verdient aanbeveling om deze op te stellen.

Bij de verkoop kan de gemeente in de overeenkomst nadere afspraken maken of gronduitgiftevoorwaarden stellen. Gronduitgiftevoorwaarden kunnen o.a. betrekking hebben op de te realiseren bouw- en omgevingskwaliteit, planning, fasering, betaling, zekerheidsstelling (bankgarantie of waarborgsom), indexering en rentedragendheid van gronden. De gemeente is voornemens algemene gronduitgiftevoorwaarden op te stellen. In het contract worden termijnen (exitmomenten) opgenomen. Op het moment dat de beoogde koper van de grond zijn verplichtingen niet tijdig nakomt, kan de overeenkomst op verzoek van de gemeente worden ontbonden en kan een nieuwe partij worden gezocht. Op die manier wordt voorkomen dat verkochte gronden te lang braak blijven liggen. Indien er nog geen nieuwe gegadigde is kan ontbinding negatieve financiële gevolgen hebben voor de gemeente. Bij de wijze waarop wordt gebouwd moet worden gedacht aan de functie, kwaliteit, type en/of prijsklasse woningen et cetera.

Bij de gronduitgiftevoorwaarden en bepalingen in de overeenkomst geldt als belangrijke randvoorwaarde dat de eisen van de gemeente er niet toe leiden dat de gemeente wordt aangemerkt als opdrachtgever in de zin van de Aanbestedingswet. In dat geval wordt de uitgifte namelijk aangemerkt als een overheidsopdracht en moet deze als zodanig worden aanbesteed.

6.2 Marktselectie

De uitgifte van grond kan plaatsvinden aan bedrijven (marktpartijen) of via collectief of individueel particulier opdrachtgeverschap (respectievelijk CPO of PO). Voor de kopers biedt dat het grote pluspunt dat ze het bouwplan naar eigen inzicht kunnen vormgeven, volledig afgestemd op hun woonwensen, en zelf bouwer of bouwheer kunnen zijn. Nadeel voor de gemeente is dat het ingewikkelder te organiseren en te faseren is. Ook willen ontwikkelaars er niet aan, al kan de gemeente het desnoods afdwingen via een exploitatieplan.

Bij de selectie van een marktpartij zijn de volgende zaken van belang. De marktpartij moet in staat zijn om de voorziene bouwplanontwikkeling tot een goed einde te brengen. Dit betekent dat de partij moet beschikken over voldoende kennis en ervaring op het gebied van soortgelijke opgaven. Daarnaast zal de partij de benodigde financiële armslag (zowel liquiditeit als solvabiliteit) moeten hebben.

Krimpenerwaard kan in bijzondere gevallen met een prijsvraag of tender werken om een marktpartij te selecteren. Daarbij worden marktpartijen in de gelegenheid gesteld een ruimtelijk plan in te dienen met een bijbehorend grondbod. Aan de hand van vooraf vastgestelde criteria en bijbehorende wegingsfactoren kan op deze wijze de partij geselecteerd worden die het meest geschikt is om de bouwplanontwikkeling te realiseren. Het college of de gemeenteraad stelt vast welke marktpartij in de gelegenheid wordt gesteld om het bouwplan te ontwikkelen (de zogeheten aspirant-realisator). Na verder uitwerking van het bouwplan en de vaststelling van de voor het project specifieke voorwaarden wordt de koopovereenkomst opgesteld.

Naast de uitgifte aan marktpartijen kan uitgifte plaatsvinden aan CPO's en individuele particulieren (PO). Krimpenerwaard heeft hiervoor nog geen locaties geselecteerd. Bij (C)PO wordt de bouwgrond, met inachtneming van de eventueel geldende bindingseisen, door middel van loting toegewezen aan de gegadigden.

6.3 Grondprijzen

Het vaststellen van de eigen gemeentelijke grondprijzen is een bevoegdheid van het college van burgemeester en wethouders. Uitgifte van gronden geschiedt tegen marktconforme grondprijzen gebaseerd op de functie van de uit te geven bouwgronden. Uitgangspunt is dat bij uitgifte door de gemeente, de grond marktconform wordt geleverd, zodat de gemeente een reële marktprijs ontvangt en vermeden wordt dat de afnemer van de grond indirect via de grondprijs wordt gesubsidieerd. Voor het bepalen van de hoogte van (marktconforme) grondprijzen is een aantal methoden toepasbaar:

Comparatieve methode

Bij deze waarderingsmethode wordt de waarde van de grond afgeleid uit vergelijkbare gerealiseerde transacties en/of een vergelijking met grondprijzen van andere gemeenten. De waarde van de waarderingslocatie wordt gecorrigeerd voor eventuele verschillen die zich voordoen met de referentielocatie. Het voordeel van deze methode is haar eenvoud en toepasbaarheid, maar het nadeel is dat er vaak gebrek is aan kwalitatief goede vergelijkingstransacties. De comparatieve methode wordt in Krimpenerwaard gebruikt.

Kostprijsbenadering

De kostprijs is een sommatie van alle productiekosten die door de gemeente worden gemaakt (verwerving, bouw- en woonrijp maken en plankosten). Omdat de kostprijs geen goede afspiegeling is van de marktconforme prijs, wordt deze prijs in beginsel *niet* gehanteerd. Daarnaast voldoet deze methode niet aan de regels van de EU, die stelt dat gemeenten bouwgrond dienen te verkopen tegen de marktwaarde. De kostprijsbenadering wordt om voornoemde reden *niet* toegepast in Krimpenerwaard.

Residuele waardemethode

Hierbij wordt de waarde van de grond afgeleid van de opbrengsten en kosten van de bestemming die erop wordt gerealiseerd. De residuele grondwaarde is het verschil tussen de commerciële verkoop- of beleggingswaarde van het op de grond te realiseren vastgoed en de bouw- en bijkomende kosten, na correctie van de btw. Deze methodiek wordt vaak toegepast bij projectmatige woningbouw en commercieel vastgoed. In Krimpenerwaard wordt deze methode aanvullend op de comparatieve methode toegepast als controleberekening, met name voor woningbouw.

Grondquote/grondcurve

Met de ervaringen van de residuele methode kan de grondprijs als percentage van de v.o.n.-prijs (vrij-op-naamprijs) van projectmatige woningen worden uitgedrukt. Dit percentage kan variëren naarmate de v.o.n.-prijs stijgt. Deze genormeerde residuele waardemethode wordt vertaald in een grondcurve. In Krimpenerwaard worden geen vaste m²- en kavelprijzen gehanteerd. Kavelprijzen, bij uitgifte door de gemeente, worden vastgesteld op basis van de comperatieve methode en gecheckt met een residuele berekening.

Vaste m²-prijs of vaste kavelprijs

Hierbij wordt zeer eenvoudig een vast bedrag per m² bouwgrond of kavel gerekend. Indien gewenst kunnen er verschillende m²-prijzen gehanteerd worden bij verschillende prijscategorieën, locaties of kavelgroottes. In Krimpenerwaard wordt de vaste m²-prijs toegepast bij verkoop van onder andere bouwkavels.

Gelet op de fluctuaties in de markt worden de gemeentelijke grondprijzen ten behoeve van uitgifte jaarlijks herzien. Jaarlijks stelt het college binnen het hiervoor aangegeven kader de eigen grondprijzen vast voor de verschillende functies met voor sommige uitgiftecategorieën bandbreedtes. Indien zich gedurende het jaar substantiële wijzigingen voordoen waardoor de gekozen systematiek en/of de hoogte van de gemeentelijke grondprijzen aangepast moet worden, zal dat via het college aan de gemeenteraad worden gemeld. De gemeentelijke grondprijzen worden vastgesteld bij de begroting.

6.4 Beleidslijnen

Gelet op het bovenstaande worden de volgende beleidslijnen voorgesteld:

Beleidslijn 12: Gronduitgifte geschiedt in beginsel door verkoop van de grond.

Beleidslijn 13: De gemeente neemt in een gronduitgiftecontract exitmomenten op. Voor zover de gemeente aanvullende eisen stelt bij de gronduitgifte, wordt gecheckt of die niet leiden tot een overheidsopdracht in de zin van de Aanbestedingswet.

Beleidslijn 14: Grondprijsmethode: in beginsel wordt er gekozen voor een comparatieve methode, die gecheckt wordt met een residuele berekening.

Hoofdstuk 7

Financieel kader

7.1 Waarom financiële kaders?

Dit hoofdstuk richt zich op de financiële kaders die we bij het grondbeleid hanteren. Allereerst is het van belang dat de financiële gedragsregels voor alle partijen (intern en waar nodig ook extern) transparant en toetsbaar zijn. Tevens zijn de kaders een hulpmiddel bij de bepaling en bewaking van economische uitvoerbaarheid van ruimtelijke veranderingsprojecten. De essentie is dat kosten moeten worden goedgeemaakt door verkoopopbrengsten van bouwrijpe grond.

Voor particuliere initiatieven is een ankerpunt dat de gemeente de kosten verhaalt op particuliere zelfrealisatoren. Die particulieren hebben dan het ondernemersrisico en de gemeente doet aan kostenverhaal via een anterieure grondexploitatieovereenkomst (art. 6.24, lid 1 Wro), een exploitatieplan (art. 6.12 Wro) of een posterieure grondexploitatieovereenkomst art. 6.24, lid 2 (Wro).

7.2 Relevante nieuwe regels

De gemeente heeft te maken met verslaggevingsregels die zijn vastgelegd in het Besluit Begrotingen en Verantwoording Provincies en Gemeenten (afgekort BBV). Er zijn specifieke regels voor risicodragende grondexploitaties (Notitie Grondexploitaties maart 2016) en voor kostenverhaal (notitie Faciliterend Grondbeleid, maart 2016). Beide notities vragen het een en ander bij de vormgeving van de interne administratieve organisatie. Tevens is op 1 januari 2016 de wet modernisering vennootschapsbelastingplicht ingevoerd. Die wet bepaalt dat alle ondernemersactiviteiten van de gemeente Vpb-plichtig worden, tenzij er sprake is van een uitzondering. Ook activiteitenclusters grondexploitatie (kortweg: de optelsom van alle grondexploitatiehandelingen) van gemeenten kunnen daardoor Vennootschapsbelastingplichtig zijn.

Voor de gemeente is vastgesteld dat op dit moment het activiteitencluster grondexploitaties inderdaad Vpb-plichtig is. Ingaande het jaar 2016 zal de gemeente Krimpenerwaard daarom ten behoeve van de aangifte Vennootschapsbelasting een fiscale jaarrekening moeten opstellen met een fiscale boekwaarde.

7.3 Besturingskaders voor risicodragende grondexploitaties (actief grondbeleid)

Risicodragende grondexploitaties heten volgens de terminologie van het BBV een BIE ofwel 'Bouwgrond in Exploitatie'. Onder 'overige gronden' vallen die eigendomsposities waarvoor nog geen concrete plannen zijn.

Naast de externe opgelegde regels en de vanzelfsprekende interne eisen van goede governance (bijvoorbeeld rond projectmatig werken, verantwoordelijkheden, kredietverlening, aangaan van verplichtingen, mandatering en zo meer) zijn de volgende principes van blijvend belang:

- Eens per jaar vindt herberekening plaats van de grondexploitaties (bij de begroting).
- De uitgangspunten van de berekeningen worden nauwkeurig vastgelegd. Dat betekent dat de uitgifteprogramma's, de gronduitgifteprijsen en de kosten degelijk worden onderbouwd, zo nodig met externe opinies. De Actualisering Grondexploitaties 2016 (door de raad vastgesteld op 13 december 2016) is hiervan een voorbeeld.
- Er is blijvend aandacht voor risico's en risicobeheersingsmaatregelen (via o.a. het opstellen van een risicokaart).

De overige gronden zijn gronden van de gemeente, die op termijn in aanmerking kunnen komen voor grondexploitatie, maar nog niet zijn geactiveerd. Deze worden in beginsel tegen verkrijgingswaarde op de balans gezet, maar periodiek (maximaal eens per 6 jaar) moet deze getoetst worden aan de actuele marktwaarde.

De gemeente Krimpenerwaard blijft inzetten op economisch uitvoerbare grondexploitaties. Dat betekent dat op het moment dat de gemeenteraad een nieuwe ruimtelijke maatregel neemt (denk aan een bestemmingsplan) de kosten moeten worden goedgemaakt uit de opbrengsten. De gemeenteraad stelt kredieten beschikbaar. Bij een voorzienbaar tekort wijst de gemeenteraad dekkingsmiddelen aan, waardoor het plan sluitend wordt. Het plan loopt vervolgens mee in de jaarlijkse herberekening.

Parameters

Bij de Actualisatie Grondexploitaties 2016 is een aantal parameters vastgesteld. Deze parameters zijn leidend voor de lopende grondexploitaties en vormen het uitgangspunt voor eventuele nieuwe grondexploitaties. Langjarige stabiliteit van de gehanteerde parameters is van belang, tenzij rente- en marktontwikkelingen een aanpassing vragen. Als dit het geval is zal dit door het college worden onderbouwd.

De parameters die binnen een grondexploitatie van belang zijn, zijn:

- a. de indexen op de geraamde uitgaven en opbrengsten;
- b. het percentage van de interne rekenrente conform het BBV;
- c. de disconteringsvoet bij het berekenen van een verlies naar contante waarde conform het BBV.

- a. De Index geraamde uitgaven richt zich op de uitgaven binnen de grondexploitatie, zoals: verwervingskosten, kosten voor civiele werken, bouw- en woonrijp maken et cetera. De inflatie vormt de belangrijkste basis voor de invulling van deze index. De verwachte indexering op basis van constante prijzen in de Meicirculaire van het Gemeentefonds zijn leidend. De gemeente zet in op een gemiddelde index voor het totaal van de kosten. De Index geraamde grondopbrengsten wordt ontleend aan ontwikkelingen op de vastgoedmarkt in Krimpenerwaard, alsmede aan hypotheekmogelijkheden en koopkrachtontwikkeling.
- b. De interne rekenrente heeft betrekking op interne toerekening van de rente op de boekwaarde. Volgens de regels van de BBV wordt deze bepaald aan de hand van de verhouding vreemd en eigen vermogen en de gemiddelde rente op de aangetrokken leningen. De gemeente hanteert geen projectfinanciering.
- c. De disconteringsvoet wordt gebruikt in de berekening van de contante waarde van de geraamde lasten en baten. Zij wordt ook gehanteerd als rentepercentage bij voorzieningen die worden getroffen om verliezen op te vangen en die zijn gebaseerd op de netto contante waarde. Er wordt aangesloten bij de regels die de commissie-BBV per 1 januari 2016 op dit gebied heeft gesteld.

Voor de parameters wordt aangesloten op de uitgangspunten van de meest recent vastgestelde meerjarenbegroting.

Doorbelasting interne kosten

Uitgangspunt is dat de capaciteitsinzet van medewerkers wordt doorbelast naar de projecten. In het verleden gebeurde dat op basis van urenramingen. Doorbelasting vindt plaats overeenkomstig de methode die is toegepast in het kader van de begroting 2017 die aansluit bij de methodiek vanuit de VNG (een uurtarief gebaseerd op de loonkosten vermeerderd met een percentage overhead). Dit percentage wordt jaarlijks herzien. Vanaf 2017 heeft doorbelasting niet alleen effect op de interne verrekening, maar ook externe gevolgen voor de gemeente. De activiteit grondexploitatie wordt namelijk vennootschapsbelastingplichtig. Dat betekent dat de gemeente vennootschapsbelasting gaat betalen over de winst op de grondexploitatie. De fiscale winst en daarmee de belasting wordt hoger als de gemeente ten onrechte kosten niet in beeld brengt. Er ligt dus een financieel belang bij het goed in kaart brengen van de interne kosten.

7.4 Besturingskaders voor facilitaire grondexploitaties (faciliterend Grondbeleid)

Bij facilitair grondbeleid, voert de betrokken particulier doorgaans de grondexploitatie. Hij/zij is de opdrachtgever van de werkzaamheden die met de uitvoering van de grondexploitatie zijn gemoeid zoals de planvorming en het bouw- en woonrijp maken. De financiële risico's liggen in een dergelijke situatie bij de particuliere partij. De gemeente mag de kosten die zij maakt voor haar rol bij het realiseren van de ruimtelijke plannen verhalen op de betrokken particulier.

7.5 Risicomanagement

Risicomanagement is binnen de gemeente Krimpenerwaard ingevoerd. Voor de risico-beheersing bij actieve grondexploitaties is een specifieke risicomethodiek van toepassing. Voor de lopende actieve grondexploitaties is al een risicokaart opgesteld. Er wordt gebruikgemaakt van een standaard risicokaart die voor elk complex is ingevuld, gebaseerd op de volgende risicocategorisering: Gronduitgifte, Planning, Veranderende vraag, Faillissement Leveranciers, Concurrentie, Consument en Fiscaal. Binnen deze categorieën zijn per risico opgenomen: de risicobeschrijving, het gevolg, het aan het risico gekoppelde budget vanuit de grondexploitatie (A), de impact (uitgedrukt in een %, B) en de kans (uitgedrukt in een %, C). De beheersingsmaatregelen worden per complex beschreven in de toelichting behorende bij de risicokaart. Na inventarisatie van de risico's worden mogelijke beheersingsmaatregelen bepaald. Afhankelijk van de effectiviteit van deze maatregelen leiden ze tot een verlaging van het risico. Hierdoor neemt ook het beslag op de gemeentelijke weerstandscapaciteit af. Mogelijke maatregelen om het risicoprofiel binnen de BIE op een aanvaardbaar niveau te houden zijn onder meer:

- grondprijzen (tijdelijk) niet meer indexeren;
- uitgiftetermijnen (prognoses) verlengen;
- kostenbesparingen bezien;
- kasstroomsturing (dus kosten uitstellen).

7.6 Winst en verlies

Zodra verlies onontkoombaar is (dus na bezuinigingen, etc.) is het een feit en dient verlies genomen te worden en kan een beroep worden gedaan op de algemene reserve weerstandsvermogen als de grondexploitatie is opgenomen in de risico-inventarisatie, of op de algemene reserve grondexploitaties. Daarmee wordt een verliesvoorziening gevormd. Uiteraard is het ook mogelijk dat grondexploitaties winst (of tussentijdse winst) opleveren. Deze zullen conform de richtlijnen van de BBV worden genomen (op basis van de zogenaamde "percentage of completion" (POC) methode). De commissie BBV heeft in haar toelichting hiervoor een aantal voorwaarden genoemd, nl.:

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).
 Deze voorwaarden worden bij een voorstel voor winstneming toegelicht.
 De eventuele (tussentijdse) winst zal worden toegevoegd aan de algemene reserve
 Grondzaken die is bedoeld om fluctuaties in grondexploitaties op te vangen. De
 gemeenteraad besluit omtrent afsluiting van een grondexploitatiecomplex en de besteding
 van het saldo.

7.7 Reserves en voorzieningen

De gemeente Krimpenerwaard beschikt over een Nota Reserves en Voorzieningen 2015 (vastgesteld door de raad op 10 november 2015). Deze nota richtte zich op alle benodigde reserves en voorzieningen binnen de gemeente Krimpenerwaard. Daarin is weergegeven dat zij streeft naar zo veel mogelijk uniformiteit en bundeling.

Binnen het grondbeleid is het eveneens van belang om heldere beleidsuitgangspunten te hebben over reserves en voorzieningen. Grondexploitaties kunnen winstgevend zijn, maar leveren ook vaak verlies op. Uitgangspunt is dat deze verliezen goed inzichtelijk gemaakt worden. Risico's van actieve grondexploitaties worden gedekt uit de algemene reserve weerstandsvermogen.

De algemene reserve grondexploitaties is van belang, omdat eventuele fluctuaties binnen de diverse grondexploitaties kunnen worden opgevangen.

Algemene reserve grondexploitaties

Deze reserve is gevormd door het toevoegen van winsten uit grondcomplexen, alsmede uit toevoegingen ten laste van andere (algemene) reserves. De algemene reserve grondexploitaties wordt ook gebruikt om verliezen op een grondexploitatie te dekken. Met de algemene reserve grondexploitaties worden eventuele fluctuaties binnen de diverse grondexploitaties opgevangen. Deze reserve kan benut worden bij het opstarten van nieuwe *grondexploitaties en voor strategische aankopen*.

Algemene reserve weerstandsvermogen

Deze reserve dient voor de afdekking van het totaal van het verwachte financiële risico.

Met de algemene reserve grondexploitaties moeten de reguliere fluctuaties van de grondexploitaties kunnen worden opgevangen. De reserve kan benut worden voor het starten van een nieuwe grondexploitatie en strategische aankopen.

7.8 Beleidslijnen

Gelet op het bovenstaande worden de volgende beleidslijnen voorgesteld:

Beleidslijn 15: De categorie 'Overige grond' wordt minimaal eens per zes jaar getaxeerd om te bezien of de boekwaarde moet worden hergewaardeerd.

Beleidslijn 16: Het college stelt jaarlijks bij de begroting vast welke parameters het benut voor de actualisatie van zijn eigen grondexploitaties bij de jaarrekening.

Beleidslijn 17:

- *De gemeente factureert bij een anterieure overeenkomst de op de initiatiefnemer te verhalen kosten.*

- *De gemeente wil betalingszekerheid en biedt als keuzemogelijkheden aan: bankgarantie, borgstelling of betaling voorafgaand aan de ruimtelijke maatregel en eventueel een recht van hypotheek.*
- *De gemeente voert werken en werkzaamheden uit, nadat de desbetreffende betaling is ontvangen.*

Beleidslijn 18: Voor elk complex in een actieve grondexploitatie wordt een risicokaart opgesteld. De risicokaart wordt jaarlijks herzien bij de begroting en jaarrekening (als onderdeel van de planning-en-controlcyclus (P&C-cyclus)).

Beleidslijn 19: Verliezen worden direct gemeld ter grootte van dit volledige verlies.

Beleidslijn 20: Overeenkomstig het gestelde in de BBV wordt tussentijdse winst genomen. Tussentijdse winstnemingen worden gestort in de Algemene reserve Grondzaken.

Beleidslijn 21: Vijftig procent van het in totaal berekende financiële risico van de grondexploitaties wordt afgedekt via de algemene reserve weerstandsvermogen.

Hoofdstuk 8

Bedrijfsvoering, informatie, planning- en controlcyclus

8.1 Bedrijfsvoering

Bedrijfsvoering is vooral intern georiënteerd en richt zich op het operationele deel en op uitvoering van grondexploitaties en activiteiten in het kader van grondexploitaties, zoals aan- en verkopen en planbegeleiding. Ook de administratieve weerslag en de procesmatige implementatie in de organisatie worden gerekend tot bedrijfsvoering. Krimpenerwaard kent geen traditioneel Grondbedrijf.

8.2 Informatievoorziening en planning-en-controlcyclus

Over lopende grondexploitaties wordt in het kader van de P&C-cyclus gerapporteerd. Het college wordt periodiek geïnformeerd via de bestuursrapportages. Voorts wordt het college geïnformeerd als tussentijds de reservepositie of de voorzieningen moeten worden aangepast.

Jaarrekening

De financiële verantwoording van het grondbeleid naar de gemeenteraad gebeurt via de jaarrekening. Via de paragraaf G van het jaarverslag wordt de raad geïnformeerd over de beheersaspecten van de grondexploitaties en wordt toegelicht wat in de begroting is opgenomen.

Begroting

Elk jaar in november stelt de gemeenteraad de begroting vast. In de begroting zijn de gegevens i.c. meerjarenramingen van de gezamenlijke grondexploitaties opgenomen. Hierbij worden alle voorziene uitgaven en inkomsten in de afzonderlijke grondexploitaties geautoriseerd. Actualisering en autorisatie vindt dan ook plaats van de in de grondexploitaties gebruikte parameters (indexeringen, rekenrente en discontovoet, de grondprijzentabel en de risicokaarten.

De begroting bevat op grond van art. 16 van het BBV:

- een visie op het grondbeleid;
- een aanduiding van de wijze waarop de gemeente grondbeleid uitvoert;
- een onderbouwing van de geraamde winstneming;
- de beleidsuitgangspunten omtrent de reserves en relatie tot de risico's.

Daarnaast moet ingevolge art. 22 van de Financiële verordening gemeente Krimpenerwaard 2015 de paragraaf Grondbeleid bij de begroting en de jaarstukken de volgende onderdelen bevatten:

- het verloop van de grondvoorraad;
- de te ontwikkelen en in ontwikkeling genomen projecten.

Waar de jaarrekening (paragraaf G) inzicht geeft in de feitelijke resultaten van het afgelopen jaar, geven de gezamenlijk grondexploitaties inzicht in de prognose van de resultaten bij volledige realisatie van de projecten op langere termijn.

In de loop van het jaar informeert het college de raad, wanneer dit nodig mocht zijn, over de voortgang van de grondexploitaties door middel van actieve raadsinformatie.

8.3 Evaluatie en herziening Nota Grondbeleid

De financiële verordening van de gemeente bepaalt in art. 22 dat de gemeenteraad in elke raadsperiode een Nota Grondbeleid moet vaststellen. De nieuwe raadsperiode start in maart 2018. De gemeente is dus verplicht om voor maart 2022 deze nota te herzien. Voordat de nota herzien wordt, zal deze geëvalueerd worden. Het ligt voor de hand om die evaluatie binnen vier jaar na vaststelling, dus medio 2021, uit te voeren.

Naar verwachting zal in de loop van 2019 de nieuwe Omgevingswet in werking treden, maar dat kan ook een jaar later worden. In deze wet worden de procedures voor ruimtelijke besluiten en plannen op een nieuwe leest geschied. Voorts worden de grondbeleid-instrumenten grondexploitatie, kostenverhaal, voorkeursrecht en onteigening herzien. De wet biedt ook nieuwe instrumenten, onder andere voor stedelijke herverkaveling. Dat is op zichzelf reden genoeg om de herziening van de Nota Grondbeleid aan te houden totdat de Omgevingswet in werking is getreden. Daarnaast doet de vraag zich voor of de gemeenteraad in het nieuwe stelsel nog een Nota Grondbeleid in deze vorm wil vaststellen. Daarover meer in volgend tekstkader.

Kader | inpassing binnen de Omgevingswet

Hoe deze beleidsnota kan worden ingepast in het stelsel van de Omgevingswet wordt hier kort uiteengezet. De Omgevingswet kent drie kerninstrumenten voor de gemeente voor beleid: de Omgevingsvisie, een Programma en het Omgevingsplan. De gemeenteraad stelt één Omgevingsvisie vast die het gehele grondgebied van de gemeente omvat. De Omgevingsvisie bevat:

- a. de hoofdzaken van het integrale beleid voor de fysieke leefomgeving,
- b. de hoofdlijnen van de voorgenomen ontwikkeling, het gebruik, het beheer, de bescherming en het behoud van de fysieke leefomgeving, en
- c. een beschrijving van de hoofdlijnen van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving.

De inhoud van deze nota past niet in de onderdelen b of c van de Omgevingsvisie. Enkele belangrijke hoofdlijnen van deze nota kunnen passen in onderdeel a, maar deze nota richt zich in essentie op de manier waarop de doelstellingen voor de fysieke leefomgeving worden verwezenlijkt. De nota bevat geen doelstellingen voor de fysieke leefomgeving.

Programma

Burgemeester en wethouders kunnen een Programma in de zin van de Omgevingswet vaststellen. Dat is niet verplicht. Ze zijn niet verplicht er een integraal programma voor alle onderdelen van de fysieke leefomgeving van te maken. Ze kunnen verschillende programma's voor verschillende onderdelen vaststellen en voor verschillende locaties. Een Programma kan de volgende onderdelen bevatten:

- a. een uitwerking van het te voeren beleid. Die uitwerking mag betrekking hebben op inhoud, maar ook op processen en procedures;
- b. maatregelen om aan één of meer omgevingswaarden of beleidsdoelstellingen (uit de Omgevingsvisie) te voldoen.

Deze Nota Grondbeleid geeft aan welke processen en werkwijzen de gemeente hanteert bij gebiedsontwikkeling, verwerving, gronduitgifte, kostenverhaal en locatieontwikkeling. Deze elementen passen in een programma.

Omgevingsplan

De gemeenteraad stelt één Omgevingsplan vast voor het gehele gemeentelijke grondgebied. Het Omgevingsplan bevat bindende regels over activiteiten die gevolgen kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving en het bevat zo nodig omgevingswaarden. Het Omgevingsplan bevat in ieder geval alle regels over de functietoedeling aan locaties (bestemmingen). Deze Nota Grondbeleid bevat geen bindende regels die in het Omgevingsplan kunnen worden opgenomen.

Conclusie

Geconcludeerd kan worden dat de gehele nota kan worden omgezet in een programma zoals bedoeld in artikel 3.4 van de Omgevingswet. Daarin kan desgewenst de Nota Grondbeleid met andere sectorale beleidsnota's, plannen en programma's geïntegreerd worden. Integratie kan naast procedurele voordelen ook inhoudelijke meerwaarde opleveren. Welke mate van integratie haalbaar en wenselijk is, moet nader worden bezien. Desgewenst kunnen in de Omgevingsvisie de belangrijkste hoofdlijnen van het grondbeleid een plaats krijgen.

8.4 Beleidslijnen

Gelet op het bovenstaande worden de volgende beleidslijn voorgesteld:

Beleidslijn 22: De Nota Grondbeleid zal binnen vier jaar na vaststelling geëvalueerd worden, maar niet voor inwerkingtreding van de Omgevingswet worden herzien. Bezien zal worden hoe de nota kan worden ingepast in het nieuwe stelsel.

Hoofdstuk 9

Tot slot

9.1 Rolverdeling raad en college

Met de vaststelling van deze nota wordt helder op welke wijze de gemeente Krimpenerwaard haar grondbeleid voert. Binnen het speelveld van het grondbeleid heeft ieder een eigen verantwoordelijkheid.

De raad geeft met deze nota aan waar en op welke wijze de raad wil acteren en biedt daarmee het handvat voor het college om uitvoering te geven aan opgaven die zich, naast de reeds lopende projecten, aandienen. Concreet betekent dit het volgende:

	Gemeenteraad	College B&W
Grondbeleid	Nota Grondbeleid	Uitvoering grondbeleid binnen de kaders.
Vorm van grondbeleid	Keuze actief grondbeleid, of samenwerkingsverband	Keuze faciliterend Grondbeleid
Verwerving	Beschikbaar stellen krediet, onteigeningsverzoek, vestiging voorkeursrecht (WVG),, aanvullen saldo Reserve Grondexploitaties na verwerving	Verwerving tot een max. budget ter hoogte van het saldo in de Reserve Grondexploitaties
Beheer en bouw- en woonrijp maken	Vaststellen aanbestedingsbeleid	Aanbesteden
Uitgifte	Vaststellen algemene uitgiftevoorwaarden	Uitgifte
Kostenverhaal	Vaststellen exploitatieplan	Anterieure (of posterieure) overeenkomst
Programma en Kwaliteit	Vaststellen programma en kwaliteit	Uitwerken projecten
Grondexploitatie	Vaststellen grondexploitatie, begroting en jaarrekening. Afsluiten grondexploitatie, incl. Vaststellen winst/verlies (met dekking).	Binnen de kaders van de raad uitvoering geven aan de grondexploitaties.

Bovenstaande tabel geeft globaal aan op welke wijze het college en de raad betrokken zijn bij belangrijke stappen in relatie tot het grondbeleid.

Begrippenlijst

Begrip	Toelichting
Actief grondbeleid	Een vorm van grondbeleid waarbij de gemeente grond verwerft, bouw- en woonrijp maakt en dan verkoopt aan een ontwikkelaar. Zij kiest daarbij voor gehele of gedeeltelijke overname van het economisch risico op de grondexploitatie.
Anterieure overeenkomst	Een overeenkomst over de ontwikkeling van een locatie met marktpartijen voorafgaand aan de vaststelling van het bestemmingsplan en het exploitatieplan.
Bouwclaim	Hierbij draagt een marktpartij zijn gronden over aan de gemeente in ruil voor een claim op de toekomstige bouwrijpe grond. Daarbij wordt op het moment van verkoop van de grond aan de gemeente de methode van prijsbepaling bij de afname van de bouwrijpe grond van de gemeente vastgelegd.
Bouwrijp maken	Grond geschikt maken voor ontwikkeling door bodemsanering, ophogen en andere grondwerken.
Contante waarde	Een methode om alle kosten en opbrengsten met rente terug te rekenen tot een basisjaar.
Eindwaarde	De verwachte waarde van kosten en opbrengsten tot aan de afronding van het project.
Exploitatieplan	Een plan waarin een overzicht in de tijd van kosten en opbrengsten is opgenomen, alsmede een overzicht van hoeveel kosten door de partijen in het plangebied aan de gemeente moeten worden betaald. Deze kosten moeten voldoen aan de criteria profijt, proportionaliteit en toerekenbaarheid
Faciliterend grondbeleid	Een vorm van grondbeleid waarbij de gemeente de grond niet zelf verwerft, maar de ontwikkeling aan de eigenaren overlaat binnen door de gemeente te stellen kaders.
Grondbeleid	De manier waarop de gemeente en andere spelers omgaan met grond waarop ontwikkeld wordt (van bestemming verandert).
Grondexploitatie	Raming van de kosten over de tijd voor het leveren van bouw- en woonrijpe grond, afgezet tegen de toekomstige opbrengsten van de verkoop van de grond.
Particulier opdrachtgever-schap	Particulieren kopen een kavel en bouwen volgens hun eigen ontwerp en kiezen zelf de bouwende partij.
Woonrijp maken	Aanleg en inrichting van de openbare ruimte, groenvoorzieningen, riolering en parkeervoorzieningen.

Bron: VNG Handreiking voor raadsleden