

NOTA GRONDBELEID 2020 – 2026

GEMEENTE LAARBEEK

LAARBEEK
JUNI 2020

Inhoudsopgave

Samenvatting / beleidslijnen	7
1. Inleiding	11
1.1 Inleiding	11
1.2 Aanleiding actualisatie.....	11
1.3 Doelstelling van nota grondbeleid	11
1.4 Status en looptijd van de nota	11
1.5 Leeswijzer	12
2. Naar een strategisch en integraal grondbeleid	13
2.1 Inleiding	13
2.2 Definitie grondbeleid	13
2.3 Vormen van grondbeleid.....	13
2.3.1 Actief grondbeleid	13
2.3.2 Faciliterend grondbeleid	14
2.3.3 Mengvormen van grondbeleid	15
2.4 Keuze voor grondbeleid	15
2.5 Beleidslijnen gemeente Laarbeek	15
3. Relatie grondbeleid met andere beleidsvelden	17
3.1 Inleiding	17
3.2 Wet- en regelgeving	17
3.2.1 Besluit Begroting en Verantwoording (BBV)	17
3.2.2 Wet modernisering vennootschapsbelasting	17
3.2.3 Omgevingswet.....	17
3.3 Ruimtelijk ordeningsbeleid en andere beleidsvelden	18
3.3.1 Structuurvisie Laarbeek 2010 - 2020	18
3.3.2 Bestemmingsplan.....	18
3.3.3 Woonvisie	19
3.3.4 Economie en vrije tijd.....	19
3.3.5 Landschap en natuur	20
3.3.6 Duurzame gebiedsontwikkeling	20
3.4 Beleidslijnen gemeente Laarbeek	21
4. Verwerving en beheer	22
4.1 Inleiding	22
4.2 Strategische grondverwerving	22
4.3 Verwervingsplan	23
4.4 Verwervingsinstrumenten	23
4.4.1 Minnelijke verwerving.....	23
4.4.2 Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg).....	23
4.4.3 Onteigeningswet	24
4.5 Beheer (agrarische) grond en opstallen	24
4.5.1 Agrarische grond	24
4.5.2 Opstallen	24
4.6 Onderhandelings- en verwervingsprotocol.....	25

4.7 Beleidslijnen gemeente Laarbeek	25
5. Gronduitgiftebeleid	26
5.1 Inleiding	26
5.2 Gemeentelijke gronduitgifte	26
5.3 Verkoop van bouwgrond	26
5.3.1 Definitie bouwgrond	26
5.3.2 Prijsbeleid	26
5.3.3 Grondprijzen	28
5.3.4 Stapelings- en liggingsfactoren	29
5.4 Andere methoden voor uitgifte	29
5.4.1 Erfpacht.....	29
5.4.2 Opstalrecht	30
5.4.3 Pacht.....	30
5.4.4 Verhuur en gebruik	30
5.5 Beleidslijnen gemeente Laarbeek	31
6. Grondexploitatiewet en kostenverhaal.....	32
6.1 Inleiding	32
6.2 Particuliere grondexploitatie.....	32
6.3 Koppeling ruimtelijk beleid en grondbeleid	32
6.3.1 Locatie-eisen	33
6.4 Kostenverhaal	33
6.4.1 Bovenwijkse Voorzieningen	33
6.4.2 Bovenplanse verevening/kosten.....	34
6.4.3 Bijdrage Ruimtelijke Ontwikkelingen.....	34
6.5 Grondexploitatie en Omgevingswet	35
6.6 Beleidslijnen gemeente Laarbeek	36
7. Aanbesteding en staatssteun	37
7.1 Inleiding	37
7.2 Aanbestedingsaspecten	37
7.3 Staatssteun	37
7.3.1 Tekort locaties	37
7.3.2 Grondtransacties.....	38
7.4 Beleidslijnen gemeente Laarbeek	38
8. Grondexploitatie	39
8.1 Inleiding	39
8.2 Grondexploitatieberekening	39
8.3 Bouwgrond in exploitatie (BIE)	39
8.4 Niet in exploitatie genomen gronden	40
8.5 Beleidslijnen gemeente Laarbeek	40
9. Financiële kaders	41
9.1 Inleiding	41
9.2 Wettelijke kaders.....	41
9.3 Taken en verantwoordelijkheden	41
9.4 Planning & Control instrumenten	42
9.5 Risicomanagement.....	42

9.5.1 Stappen risicomanagement	43
9.6 Weerstandsvermogen.....	43
9.6.1 Weerstandsratio.....	44
9.7 Bestemmingsreserve Grondexploitatie risico	44
9.7.1 Monte Carlo Risicoanalyse	45
9.8 Winst en verlies.....	45
9.9 Resultaatbestemming.....	46
9.10 Beleidslijnen gemeente Laarbeek	46
Begrippenlijst.....	47
Bronvermelding	51

SAMENVATTING / BELEIDSLIJNEN

Na de jaren van de economische crisis neemt de druk op de grondmarkt weer toe. De verhoudingen tussen publieke en private ontwikkelaars verandert en de omvang van ontwikkelingen ook. De economische crisis, of eigenlijk de structureel veranderde economische situatie, heeft tot een breed besef geleid dat het nemen van risico's op gebiedsontwikkelingen niet per definitie een gemeentelijke taak is. Maatwerk en flexibiliteit lijken een steeds belangrijker rol te gaan spelen.

De gemeente Laarbeek is een actieve gemeente op het gebied van ruimtelijke ordening, wonen, werken en recreëren. Om bestuurlijke doelen te realiseren kan onder meer gebruik worden gemaakt van het grondbeleid. Het belangrijkste kaderstellende instrument hiervoor is de Nota Grondbeleid. In deze nota geeft de gemeenteraad de kaders aan waarbinnen het college en de ambtelijke organisatie het grondbeleid kunnen uitvoeren. Grondbeleid is daarbij geen doel op zich. Het is dienstbaar aan ruimtelijk beleid en sectoraal beleid voor wonen, werken en recreëren.

Beleidslijnen

Laarbeek wil haar grondbeleidsinstrumentarium optimaal inzetten zodat zij haar (ruimtelijke) doelstellingen kan behalen en de financiële risico's beheersbaar kan houden.

Maatwerk

De gemeente Laarbeek kiest voor situationeel grondbeleid. Daarbij wordt op projectniveau een afweging gemaakt aan welk grondbeleid (actief of faciliterend) invulling wordt gegeven, welke samenwerkingsvorm met de markt eventueel wordt gekozen, op welke wijze een marktpartij wordt geselecteerd en welke grondbeleidsinstrumenten worden ingezet.

Laarbeek zal daar waar mogelijk en verantwoord is particuliere/private initiatieven omarmen en de realisatie hiervan ondersteunen.

Indien de belangstelling van marktpartijen voor bepaalde gewenste ontwikkelingen uitblijft of traag verloopt, zal gemeente Laarbeek zich proactief opstellen om de ontwikkelingen alsnog van de grond te krijgen. Indien het een gewenste ontwikkeling betreft met een groot maatschappelijk belang dan kan dit leiden tot een negatief exploitatieresultaat. Bij een tekortlocatie wordt in een vroegtijdig stadium onderzocht of een financiële bijdrage aan de ontwikkeling tot ongeoorloofde staatsteun leidt.

Sturing

Via het grondbeleid geeft Laarbeek sturing aan het grondgebruik. Deze sturing is niet alleen bedoeld om uitvoering te geven aan het ruimtelijk beleid van de gemeente, maar ook om beleidsdoelstellingen te realiseren van andere taakvelden.

De gemeente zorgt ervoor dat de beoogde ruimtelijke en architectonische kwaliteit, de kwaliteit van de openbare ruimte op hoofdlijnen en duurzaamheidsaspecten tijdig zijn bepaald voor potentiële ontwikkelingslocaties.

Sturingsmogelijkheden kunnen worden vergroot door de aankoop van strategische locaties. Hierbij wordt indien nodig een tweesporenbeleid gevolgd worden. Naast minnelijke verwerving worden dan ook tevens de instrumenten gemeentelijk voorkeursrecht en onteigening ingezet om de verwerving zoveel mogelijk te verzekeren.

Slagvaardig optreden vraagt om snel handelen. Indien kansen zich voordoen om strategische gronden te verwerven, zal het college op basis van een QuickScan besluiten om deze gronden te verwerven. Het college heeft hiervoor een budget van € 1.000.000,- per jaar ter beschikking. De dekking van de rentelast in enig jaar geschiedt via een onttrekking aan de reserve Grondexploitatieisico.

Strategische aankopen brengt ook beheer van aangekochte gronden en opstallen met zich mee. Hierbij wordt gestreefd naar een zo'n economisch gunstige wijze van beheer waarbij op basis van de functie van het onroerend goed een balans wordt gezocht tussen het doel waarvoor het eigendom wordt aangehouden en de duur van het beheer.

Grondprijsbeleid

Grondprijsbeleid is een instrument dat een belangrijke bijdrage levert aan het voeren van een actief grondbeleid. Om gewenste ontwikkelingen te ondersteunen hanteert gemeente Laarbeek een functionele, optimale en marktconforme grondprijsmethodiek waarbij onrechtmatige staatssteun wordt voorkomen. Dit geldt zowel voor de verkoop van (bouw-) grond als voor andere uitgiftemethoden van grond.

De grondprijzen voor het volgende jaar worden bij de behandeling van de Grondnota door de raad vastgesteld.

Het grondprijsbeleid biedt ook een noodzakelijk aanknopingspunt in het kader van de Wro: het biedt een anker voor het kunnen bepalen van het opbrengstenniveau van locaties bij een exploitatieplan.

Grondexploitatie en kostenverhaal

Bij particuliere/private grondexploitatie wordt bij voorkeur het privaatrechtelijke spoor van kostenverhaal gevolgd. Indien via dit spoor kostenverhaal niet verzekerd is, wordt de publiekrechtelijke weg (exploitatieplan) gevolgd. Bij beide sporen worden de kosten verhaald die daarbij wettelijk verplicht en mogelijk zijn.

In de Omgevingwet wordt een herziene regeling voor kostenverhaal opgenomen. Indien duidelijk is hoe de herziene regeling kostenverhaal er uit komt te zien, wordt gezien of het huidige beleid van de gemeente Laarbeek rondom kostenverhaal en de daaraan gekoppeld nota 'Bovenwijkse voorzieningen' aangepast moeten worden.

Ten behoeve van de grondexploitatie worden de volgende uitgangspunten nagestreefd:

- Het financiële beleid zal moeten aansluiten bij de ambities en opgaven op het gebied van het grondbeleid;

- De planning- en control cyclus moet zodanig worden ingericht dat wordt voldaan aan de eisen van actieve informatievoorziening en het afleggen van tijdige verantwoording over de verschillende projecten;
- Tussentijds inzicht door een periodieke herziening van exploitaties en inzicht in de besteding van de vastgestelde voorbereidingskredieten;
- De gemeente volgt de wettelijke kaders voor verslaglegging (BBV) om een goed inzicht te verkrijgen in de financiële posities en om het meerjarenperspectief te actualiseren;
- Het realiseren van een positief weerstandsvermogen;
- Het realiseren van een positief rendement vanuit het totaal van de exploitaties;
- Een project moet minstens sluitend zijn of aangeven hoe op basis van verevening sluitend gemaakt kan worden.

Risicomanagement

Ruimtelijke ontwikkelingen zijn vaak complexe, langjarige trajecten waar veel geld mee is gemoeid. Risicomanagement wordt daarom steeds belangrijker. Om inzicht te krijgen in mogelijke risico's worden projecten op een consistente en systematische wijze geanalyseerd. Alleen dan kan vroegtijdig worden ingegrepen en het proces weer beheersbaar worden gemaakt.

Grondexploitaties worden opgesteld op basis van het mid-case-scenario. Dit houdt in dat bij de opstelling van de grondexploitatie is uitgegaan van het meest realistische scenario op grond van de huidige gegevens, inzichten en omstandigheden en binnen de kaders zoals deze zijn vastgesteld. Op het moment dat de grondexploitatie een negatieve uitkomst heeft wordt een voorziening gevormd om het tekort af te dekken. Voor de afdekking van de risico's is de bestemmingsreserve Grondexploitatierisico gevormd en op peil gehouden.

De bestemmingsreserve Grondexploitatierisico vormt de buffer voor het opvangen van risico's binnen de grondexploitaties en fluctuaties in de exploitatieresultaten. Tussentijdse winstnemingen worden volgens de systematiek van de nota 'Reserves en voorzieningen' toegevoegd aan de reserve Grondexploitatierisico. De systematiek geeft echter geen richting aan een minimum of maximum hoogte van de reserve Grondexploitatierisico.

Als ondergrens voor de bestemmingsreserve Grondexploitatierisico worden de resultaten van de Monte Carlo Risicoanalyse met een weerstandsratio van 1 aangehouden. Op dit moment wordt gewerkt aan een separaat voorstel over het bepalen van de bovengrens voor de bestemmingsreserve Grondexploitatie. Daarin wordt ook een voorstel gedaan hoe om te gaan met het afkomen/inzetten van een eventueel overschot.

1. Inleiding

1.1 Inleiding

Gemeente Laarbeek heeft vele bestuurlijke doelstellingen. Voor ieder van deze doelstellingen wordt een manier gezocht om deze te verwezenlijken. De beschikbare middelen worden op een zo effectief en efficiënte manier ingezet voor een zo groot mogelijk effect. Ook het grondbeleid behoort tot een van deze middelen.

Voor u ligt de Nota Grondbeleid 2020-2026 van de gemeente Laarbeek. In deze nota wordt beschreven binnen welke kaders de gemeente Laarbeek uitvoering geeft aan haar grondbeleid.

1.2 Aanleiding actualisatie

Er zijn een aantal aanleidingen voor het actualiseren van de Nota Grondbeleid 2020-2026. Sinds de vaststelling van de voorgaande nota grondbeleid in 2010 zijn de markt en financiële omstandigheden gewijzigd en hebben zich ook maatschappelijke en demografische ontwikkelingen voorgedaan.

Grote gebiedsontwikkelingen komen op basis van de huidige inzichten nagenoeg niet meer voor. Ontwikkelingen zijn kleiner en met andere spelers. Er is meer onzekerheid over wat, waar, wanneer en hoe ontwikkeld en gerealiseerd kan worden. De vraag blijft hoe de beleidsdoelstellingen zo optimaal mogelijk bereikt kunnen worden? Maatwerk en flexibiliteit zullen hierbij een belangrijke rol (gaan) spelen.

Verder is er ook sprake van nieuwe regelgeving onder andere vanuit notities van de commissie Besluit Begroting en Verantwoording (BBV). Dit heeft ook ingrijpende gevolgen voor de wijze waarop grondexploitaties worden opgesteld en beheerd en hoe ook grondposities in de gemeentelijke administratie worden geadministreerd. Risicomanagement wordt steeds belangrijker bij de planontwikkeling.

1.3 Doelstelling van nota grondbeleid

De Nota Grondbeleid gemeente Laarbeek 2020-2026 is de basis voor het in te zetten beleid en sturingsinstrumenten voor de realisatie van gemeentelijke doelstellingen op het gebied van onder andere ruimtelijke ordening, volkshuisvesting, economie, vrije tijd, verkeer, natuur en duurzaamheid.

Door op hoofdlijnen vast te leggen hoe en welk grondbeleid in welke situatie wordt ingezet, is deze nota bij de voorbereiding en realisatie van iedere locatieontwikkeling een belangrijk richtinggevend gemeentelijk beleidsdocument.

Het te voeren beleid kan per gebied en per opgave verschillen. Dit zorgt er voor dat grondbeleid maatwerk blijft.

1.4 Status en looptijd van de nota

De Nota Grondbeleid 2020 - 2026 is een openbaar beleidsdocument en vervangt de Nota Grondbeleid 2010 - 2014. In deze nota worden geen nieuwe doelen bepaald. Het grondbeleid heeft slechts een instrumenteel karakter.

1.5 Leeswijzer

Deze nota is als volgt opgebouwd. In hoofdstuk 2 wordt ingegaan op de verschillende vormen van grondbeleid. Het raakvlak van grondbeleid met andere beleidsvelden komt aan de orde in hoofdstuk 3. In de hoofdstukken 4 en 5 worden de verschillende instrumentaria binnen grondbeleid voor verwerving, beheer en uitgifte uiteengezet. De hoofdlijnen van de Grondexploitatiewet en kostenverhaal worden besproken in hoofdstuk 6. Hoofdstuk 7 gaat in op de aspecten aanbesteding en staatssteun. Hoe om te gaan met grondexploitatie wordt beschreven in hoofdstuk 8. Tot slot eindigt de nota met de financiële kaders van grondbeleid. Ieder hoofdstuk wordt afgesloten met de specifieke beleidslijnen voor de gemeente Laarbeek.

2. Naar een strategisch en integraal grondbeleid

2.1 Inleiding

Om grondbeleid op een effectieve en efficiënte manier in te kunnen zetten voor het realiseren van bestuurlijke doelstellingen, moet eerst duidelijk zijn wat grondbeleid precies inhoudt. Daarom wordt in dit hoofdstuk een toelichting gegeven op het begrip 'grondbeleid' en de verschillende vormen van grondbeleid. Tenslotte wordt de beleidslijnen voor de gemeente Laarbeek beschreven.

2.2 Definitie Grondbeleid

Grondbeleid is geen echt beleid maar een aanduiding van de manier waarop specifieke instrumenten van het grondbeleid ingezet worden om bestuurlijke doelen op andere beleids-terreinen te realiseren. Het grondbeleid is dus dienstbaar aan andere beleidsdoelen en steeds een middel.

2.3 Vormen van grondbeleid

Grondbeleid gaat in feite over twee dimensies, waarbij onderscheid kan worden gemaakt tussen de productierol en de sturingsrol van de (lokale) overheid.

De eerste gaat over grondeigendom en grondposities; het al dan niet zelf produceren van bouwrijpe grond, inclusief de financiële risico's en (eventuele) revenuen. De tweede rol gaat over de kaderstellende en sturende rol, door inzet van planologische instrumenten, maar ook menskracht (procesmanagement) en stimulerende maatregelen.

In haar productierol zijn verschillende vormen van grondbeleid mogelijk. Over het algemeen wordt er een onderscheid gemaakt tussen actief en faciliterend grondbeleid. Tussen deze twee uitersten van grondbeleid bevinden zich een aantal mengvormen die feitelijk vormen van publiek private samenwerking (PPS) zijn.

2.3.1 Actief grondbeleid

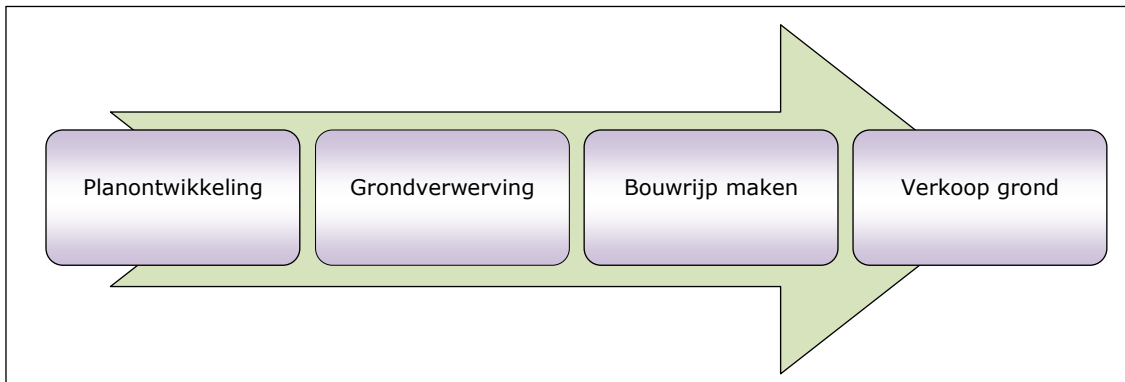
Bij actief grondbeleid worden gronden ontwikkeld, welke in eigendom zijn of komen van de gemeente om vervolgens zelf de grondexploitatie te kunnen voeren. De gronden kunnen op verschillende wijzen zijn verkregen (zie hoofdstuk 4 voor verwervingsinstrumenten). De gemeente voert zelf de werkzaamheden uit om grond geschikt te maken voor bouw, wordt het bouwrijp maken van grond, en wijzigt (eventueel) het bestemmingsplan. Met de aanleg van werken en voorzieningen zorgt de gemeente er bovendien voor dat deze grond wordt ontsloten.

De grond wordt vervolgens als bouwrijpe- en functiegeschikte bouwgrond uitgegeven (zie hoofdstuk 5 voor instrumenten voor uitgifte) aan één of meerdere partijen (bouwers, projectontwikkelaars, beleggers, corporaties, en/of particulieren). Bij verkoop zorgt de derde partij vervolgens voor bebouwing.

Bij actief grondbeleid heeft de gemeente maximale mogelijkheden tot sturing op bijvoorbeeld kwaliteit, programma en fasering van de locatieontwikkeling. Hier tegenover staat dat de gemeente (financiële) risico's loopt. De risico's betreffen onder andere de verwer-

vingskosten, de eventuele bodemsanering, bouw- en woonrijp maken en de afzet van de bouwgrond.

Figuur 2.1: Actief grondbeleid

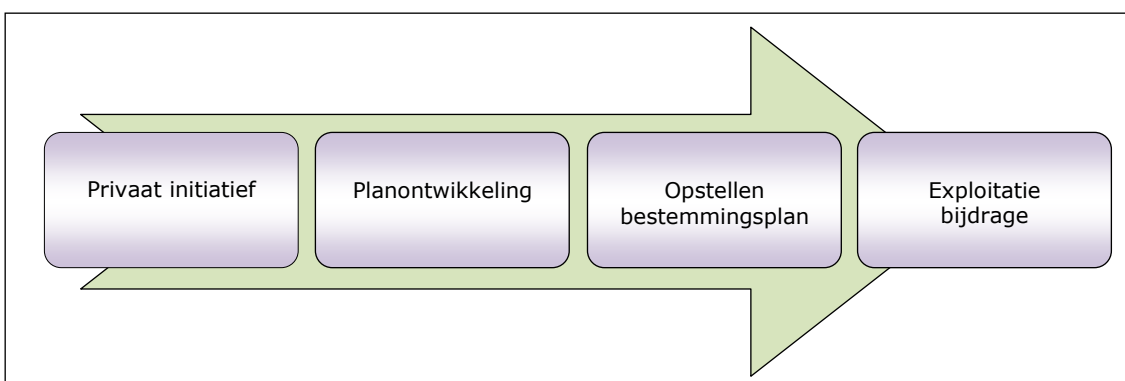


Wanneer niet alle gronden binnen een plangebied door de gemeente (kunnen) worden verworven, valt de gemeente voor dat gedeelte terug op faciliterend grondbeleid.

2.3.2 Faciliterend grondbeleid

Een gemeente kan er ook voor kiezen om faciliterend op te treden. In plaats van een ondernemende en risicodragende (actieve) rol, kan ook gekozen worden voor een faciliterende (passieve) rol. Faciliterend grondbeleid houdt in dat de gemeente zelf geen grondexploitatie voert maar dit overlaat aan private/particuliere ontwikkelaars. De gemeente koopt dan niet zelf grond aan, maar oefent haar invloed op de inrichting van de grond uit via het bestemmingsplan, de anterieure overeenkomst, een posterieure overeenkomst en het exploitatieplan. Gemeentelijke kosten verbonden aan de desbetreffende grondexploitatie kunnen op de particuliere exploitant verhaald worden. Deze mogelijkheid bestaat sinds 1 juli 2008 en is vastgelegd in afdeling 6.4 Grondexploitatie van de Wet ruimtelijke ordening (Wro), die de regels voor het faciliterend grondbeleid en kostenverhaal bevat.

Figuur 2.2: Faciliterend grondbeleid



Op financieel vlak gaat het bij faciliterend grondbeleid om het verhalen van gemaakte kosten voor de ontwikkeling van een locatie, zoals de kosten van verwerving en de aanleg van de infrastructuur en voorzieningen in het openbaar gebied.

Op inbreidingslocaties verdient facilitair grondbeleid meestal de voorkeur. Op dergelijke locaties zullen meestal opstallen (woningen en bedrijfspanden) moeten worden aangekocht en gesloopt. Dit leidt tot hoge verwervings- en sloopkosten. In een dergelijke omgeving kunnen de kosten voor het bouw- en woonrijp hoger uitvallen, bijvoorbeeld door het omleggen van straten met bijbehorende kabels en leidingen en het uitvoeren van bodemsanereringen. Dit maakt dat de kosten meestal niet enkel terugverdiend worden met de uitgifte van grond. Dergelijke 'binnenstedelijke' projecten kunnen door projectontwikkelaars worden uitgevoerd, omdat zij de mogelijkheid hebben om ook inkomsten te genereren uit de realisatie en verkoop van vastgoed.

2.3.3 Mengvormen van grondbeleid

Een bouwclaim wordt vaak geschaard onder de samenwerkingsvormen. In beginsel heeft de gemeente daarbij echter het economisch risico op het bouwrijp maken. De gemeente kan er ook voor kiezen om samen met een private partij een plan te gaan ontwikkelen. Er wordt dan een gezamenlijke onderneming gestart waarin partijen gezamenlijk gronden inbrengen en ontwikkelen. De samenwerking kan in verschillende vormen plaatsvinden. Meestal wordt een aparte entiteit opgericht, bijvoorbeeld een BV, NV of in een BV/ CV. In deze samenwerkingsverbanden wordt het economisch risico gedeeld tussen gemeente en marktpartijen. Het woningbouwplan De Hoge Regt in Beek en Donk is hier een voorbeeld van.

2.4 Keuze voor grondbeleid

De keuze voor een bepaalde vorm van grondbeleid is niet alleen afhankelijk van algemene, maar ook van locatie- en project specifieke factoren en het risicoprofiel van de ontwikkeling. Deze specifieke factoren geven het situationele karakter van de keuze aan. Zo wordt de keuze van grondbeleid voor een belangrijk deel beïnvloed door de eigendomspositie van gronden in het plangebied, door de gewenste mate van invloed op een ruimtelijke ontwikkeling, de mate waarin de grondeigenaar zelf wenst te ontwikkelen binnen de door de gemeente gestelde kaders en de mate van acceptatie tot het lopen van risico's.

2.5 Beleidslijnen gemeente Laarbeek

De gemeente Laarbeek kiest voor situationeel grondbeleid of te wel de maatwerkbenadering. Op projectniveau zal een afweging worden gemaakt aan welk grondbeleid (actief of faciliterend) invulling wordt gegeven, welke samenwerkingsvorm met de markt eventueel wordt gekozen, op welke wijze een marktpartij wordt geselecteerd en welke grondbeleidsinstrumenten worden ingezet.

Gemeente Laarbeek zal daar waar mogelijk en verantwoord is (private/particuliere) initiatieven omarmen en de realisatie hiervan ondersteunen. De gemeente respecteert daarmee de eigendomsposities van derden. De invloed op een dergelijke ontwikkeling kan enkel op basis van overeenkomsten en publiekrechtelijke instrumenten.

Zeker in de crisisperiode die achter ons ligt, was te merken dat de belangstelling van externe marktpartijen voor de gewenste ontwikkeling(en) traag verliepen of zelfs uitbleven. Indien een dergelijke situatie zich weer voordoet zal gemeente Laarbeek zich inzetten om

deze ontwikkelingen van de grond te krijgen door het actief benaderen en stimuleren van externe partijen. Bij een ontwikkeling met een groot maatschappelijk belang kan dit leiden tot een negatief exploitatieresultaat.

3. RELATIE GRONDBELEID MET ANDERE BELEIDSVELDEN

3.1 Inleiding

Zoals in hoofdstuk 2 is aangehaald, is grondbeleid een middel om gestelde beleidsdoelen te realiseren. Daarom wordt in dit hoofdstuk een aantal beleidsvelden beschreven waarvoor grondbeleid wordt ingezet. Naast aandacht voor wet- en regelgeving wordt ingegaan op de aandachtsgebieden ruimtelijke ordening, natuurontwikkeling, volkshuisvesting, economie, vrije tijd en duurzaamheid. Vele van deze onderwerpen vinden vervolgens een vertaling in afzonderlijk nota's of notities.

3.2 Wet- en regelgeving

3.2.1 Besluit Begroting en Verantwoording (BBV)

In 2016 is de regelgeving vanuit het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) fors gewijzigd. De Commissie BBV heeft de notities grondexploitaties en faciliterend grondbeleid gepubliceerd¹ waarin stellige (bindende) uitspraken en adviezen worden gegeven. De wijzigingen hebben met name betrekking op de rekenregels voor de grondexploitatie en de financiële verantwoording.

Om de kaderstellende en controlerende rol van de gemeenteraad op het gebied van grondbeleid vorm te geven is grondbeleid op grond van het BBV een verplichte paragraaf in de begroting en de verantwoording. Deze door de raad vast te stellen paragraaf dient een overzicht te geven van de lopende, af te ronden en toekomstige projecten, de vorm waarin deze worden uitgevoerd (al dan niet in samenwerking met marktpartijen), de financiële consequenties van de projecten en de prioritering. Ook moet het control- en beheersingsinstrumentarium voor de raad in deze paragraaf worden aangegeven. Te denken valt aan regels voor eventuele tussentijdse winstneming op grondexploitaties, voor verliesgevende complexen en voor financiële sturing en verantwoording.

Een tweede aspect dat van belang is geweest voor de wijzigingen, is het beperken van de risico's die gemeenten lopen met hun grondbeleid.

3.2.2 Wet Modernisering Vennootschapsbelasting

Per 1 januari 2016 is de Wet Modernisering vennootschapsbelastingplicht voor overheidsondernemingen van kracht. Deze wet regelt de heffing van vennootschapsbelasting voor bedrijfsmatige activiteiten van overheidsondernemingen.

3.2.3 Omgevingswet

De wet- en regelgeving rondom grondbeleid en gebiedsontwikkelingen ondergaat de komende jaren nog verdergaande wijzigingen. Met de invoering van de Omgevingswet, welke naar huidige verwachting op 1 januari 2022 van kracht zal worden, is gestart met de uitwerking van een omgevingsvisie voor het buitengebied in Laarbeek. Daarnaast zijn naast de Omgevingswet diverse ontwerp aanvullingswetten in de maak. Het voorstel voor de Aanvullingswet grondeigendom bevat regels over het ingrijpen door de overheid in het ei-

¹ Beide notities zijn in 2019 samengevoegd in de notitie Grondbeleid in begroting en jaarstukken

gendom van de grond en over kostenverhaal. In de Aanvullingswet wordt een deel van de bestaande instrumenten voor grondbeleid samengebracht, vereenvoudigd, geharmoniseerd en geïntegreerd in het stelsel van het omgevingsrecht. Het gaat om de instrumenten die ingrijpen in het eigendomsrecht van de grond: voorkeursrecht, onteigening, herverkaveling en kavelruil in landelijk gebied.

3.3 Ruimtelijke ordening en andere beleidsvelden

3.3.1 Structuurvisie Laarbeek 2010 - 2020

De 'Structuurvisie Laarbeek 2010 – 2020' omvat het toekomstig ruimtelijk beleid op hoofdlijnen voor de gemeente Laarbeek. In de Wro is bepaald dat het rijk, provincies en gemeenten voor hun grondgebied een structuurvisie moeten vaststellen, waarin de hoofdlijnen van een integrale ruimtelijke ontwikkeling worden vastgelegd. De structuurvisie kan ook betrekking hebben op een bepaald aspect van de ruimtelijke ordening, zoals wonen, bedrijven, recreatie, verkeer etc. De structuurvisie heeft geen direct bindende werking naar burgers, maar is indicatief. Onderdeel van de structuurvisie is een uitvoeringsprogramma dat is bijgesteld in 2015. De structuurvisie speelt een belangrijk rol in het kader van het grondbeleid. Daarnaast vormt de structuurvisie de basis voor een bovenplanse verevening van de kosten (zie hoofdstuk 6).

De structuurvisie 2010-2020 zal in 2020 en 2021 vervangen worden door de Omgevingsvisie voor respectievelijk het buitengebied en de kernen. Vanaf de inwerkingtreding van de Omgevingswet beschikt de gemeente Laarbeek over een operationele omgevingsvisie zoals de wet voorschrijft.

3.3.2 Bestemmingsplan

Het bestemmingsplan is een belangrijk publiekrechtelijk instrument waarmee de gemeente sturing kan geven aan gewenste ruimtelijke ontwikkelingen. Het speelt zowel bij actief als faciliterend grondbeleid een grote rol.

Een bestemmingsplan geeft aan welke bestemming aan gronden is toegekend zoals wonen, groen en verkeer. Het bestemmingsplan heeft een bindende werking voor iedereen: zowel voor particuliere eigenaren als voor de gemeente zelf.

Van belang is dat gelijktijdig met de ruimtelijke maatregel een exploitatieplan wordt vastgesteld, ten minste als het kostenverhaal niet anderszins is verzekerd (zie hoofdstuk 6).

Een projectbesluit houdt in dat overheden kunnen besluiten medewerking te verlenen aan een project. Aan dit besluit kunnen voorschriften en beperkingen worden verbonden. Een projectbesluit gaat vergezeld van een goede ruimtelijke onderbouwing. Daarvoor gelden dezelfde eisen als voor een toelichting bij een bestemmingsplan. Het projectbesluit is bedoeld om de bestemmingsplanprocedure gefaseerd te doorlopen.

3.3.3 Woonvisie

De 'Woonvisie 2017 – 2021 Wonen in Laarbeek' is op 20 april 2017 door de raad vastgesteld. Aan de hand van de gestelde prioriteiten en geschetste ontwikkelingen zijn voor de komende jaren de volgende beleidsvoornemens c.q. maatregelen geformuleerd, te weten:

- Een gevarieerd en aantrekkelijk aanbod van woningen dat aansluit op de vraag;
- Voldoende betaalbare woningen;
- Voldoende aanbod van sociale huurwoningen;
- Voldoende aanbod van middel-dure vrije sector huurwoningen en
- Verduurzaming van de woningvoorraad met oog voor kwaliteitsverbetering van de woningvoorraad en woonomgeving.

Aan deze Woonvisie is een uitvoeringsprogramma gekoppeld. Ieder jaar vindt monitoring / evaluatie over de voortgang plaats.

3.3.4 Economie en vrije tijd

Bij (uitbreidings-)plannen voor bedrijventerreinen, detailhandel en werklocaties in het buitengebied worden economische belangen gediend (werkgelegenheid, gunstig vestigingsklimaat en groeimogelijkheden voor bedrijven, enz.). Belangrijke grondbeleid gerelateerde vragen hierbij zijn:

1. Zijn er na 2027 nog nieuwe bedrijventerreinen nodig? In regionaal verband worden afspraken gemaakt over de ontwikkeling van nieuwe bedrijventerreinen. Op korte termijn komt er in Laarbeek geen bedrijventerrein bij. Als op Bemmer IV minder dan 3 hectare beschikbaar is zal worden gekeken naar de ontwikkeling van een nieuw bedrijventerrein.
2. Is herstructurering van bestaande terreinen wenselijk en/of noodzakelijk? In regionaal verband wordt gekeken naar de kwaliteit van bestaande bedrijventerreinen. Conform de 'Structuurvisie Bedrijventerreinen Laarbeek' zal hierbij ook gekeken worden naar herstructurering en transformatie van (kleinschalige) bedrijventerreinen.
3. Is er behoefte aan uitbreiding van de detailhandelsvoorzieningen of juist de instandhouding hiervan? Om een goed voorzieningenniveau op peil te houden in de kernen moet er de komende jaren gekeken worden naar het compacter maken van de centra. Dit zorgt voor transformatie in zowel de centra zelf als in de aanloopgebieden of van solitaire locaties.
4. Wat te doen met vrijkomende bedrijfsgebouwen in het buitengebied? Kansen en bedreigingen.

Met betrekking tot vrije tijd profileert gemeente Laarbeek zich als Waterpoort van de Peel. Daarbij wordt ingezet op een aantrekkelijk buitengebied gericht op extensieve en laagdrempelige recreatie. Met de projecten De Blauwe Poort en 't Gulden Land wordt verder gebouwd aan Waterpoort van de Peel. Bij beide projecten gaan natuur, water en recreatie hand in hand. Hiervoor is een samenwerking aangegaan met het Waterschap Aa en Maas en ook met gemeente Helmond voor 't Gulden Land. Om dergelijke projecten te realiseren is het inzetten van verwervingsinstrumenten noodzakelijk.

3.3.5 Landschap en natuur

In het 'Landschapsontwikkelingsplan Laarbeek' is de visie vastgelegd op het gebied van natuur, cultuurhistorie en landschap, waarin herstel, behoud en ontwikkeling zijn meegenomen om zo een bijdrage te leveren aan de kwaliteit van het landschap. Als de kans zich voordoet, worden gronden in dit kader aangekocht. Denk hier bijvoorbeeld aan de gronden ten behoeve van ecologische verbindingzones en natuurontwikkeling eventueel in combinatie met waterberging.

3.3.6 Duurzame gebiedsontwikkeling

Belangrijke doelstelling van het ruimtelijke beleid is het realiseren van een gezonde, aantrekkelijke en veilige leefomgeving. Gemeenten spelen een essentiële rol om deze doelstelling in de praktijk waar te maken. Om dit te bereiken en knelpunten te voorkomen is een tijdige en volwaardige inbreng van leefbaarheids- en duurzaamheidsaspecten tijdens de planvorming onmisbaar. Deze aspecten bepalen immers in belangrijke mate de leefbaarheid en duurzaamheid van onze woon- en leefomgeving.

Het verbeteren van de afstemming tussen leefbaarheid en duurzaamheidsbeleid met ruimtelijk beleid staat de laatste jaren landelijk volop in de aandacht. 'Integrale samenwerking' en 'gebiedsgericht maatwerk' zijn hierbij kernbegrippen. Er wordt gewerkt aan structureel verankeren van leefbaarheid en duurzaamheid bij ruimtelijke ontwikkelingen. De Laarbeekse duurzaamheidsagenda geeft daar belangrijke aanzetten voor die hun vertaling moeten krijgen bij gebiedsontwikkelingen.

De aandacht voor duurzame ontwikkeling groeit. Ook binnen gebiedsontwikkelingen is steeds vaker een duurzaamheidsambitie aanwezig. De hoogte van deze ambitie verschilt echter per ontwikkeling. Op gebiedsniveau kunnen duurzaamheidsafspraken worden gemaakt over het bouw- en woonrijp maken van het gebied, de inrichting van de openbare ruimte, nutsvoorzieningen, gasloos bouwen en zelfvoorzienende waterhuishouding. Ook het natuurinclusief bouwen² is aan een opmars bezig. Bij de herontwikkeling van locatie 't Huukske in Beek en Donk is het natuurinclusief bouwen als eis opgenomen in de anterieure overeenkomst.

Regionale energiestrategie

Het klimaatakkoord legt gemeenten en regio's een aantal doelen op voor het grootschalig opwekken van duurzame energie. Delen van het buitengebied van Laarbeek lijken hier geschikt voor en zijn in de Regionale Energie Strategie (RES, concept verschenen in 2020) aangewezen als zoekgebieden. Aan de hand van de Laarbeekse 'visie voor grootschalige opwek' (2019) worden initiatieven getoetst die in deze gebieden energie-opwek willen realiseren. Hierbij wordt ook de mogelijkheid onderzocht voor de gemeente om te sturen op de kwaliteit van deze projecten, bijvoorbeeld door middel van grondaankoop waardoor de gemeente actief kan participeren in een project, en/of kavelruil waardoor andere (natuur)

² Bij natuurinclusief bouwen worden met eenvoudige voorzieningen aan gebouwen, zoals architectonische aanpassingen aan het ontwerp of de gebruikte materialen rekening gehouden met de biodiversiteit en leefbaarheid in de stad. Bijvoorbeeld inbouwkasten voor broedende vogels of voor vleermuizen, speciale dakpannen voor gierzwaluwen, groene daken en groene muren.

doelstellingen kunnen worden gerealiseerd. Dit kan mogelijk effect hebben op de grondposities van de gemeente in het buitengebied, maar dit wordt nog onderzocht.

3.4 Beleidslijnen gemeente Laarbeek

Via het grondbeleid geeft Laarbeek sturing aan het grondgebruik. Deze sturing is niet alleen bedoeld om uitvoering te geven aan het ruimtelijk beleid van de gemeente, maar ook beleidsdoelstellingen te realiseren op het gebied van volkshuisvesting, economie, vrije tijd, natuur en landschap, financiën en duurzaamheid. Grondbeleid is hierbij een middel en geen doel op zich.

Gemeente Laarbeek zorgt ervoor dat de beoogde ruimtelijke en architectonische kwaliteit, de kwaliteit van de openbare ruimte op hoofdlijnen en duurzaamheidsaspecten tijdig zijn bepaald voor potentiële ontwikkelingslocaties.

4. VERWERVING EN BEHEER

4.1 Inleiding

In het kader van voorgenomen (ruimtelijke) ontwikkelingen, dient de gemeente een afweging te maken ten aanzien van het te volgen grondbeleid. De gemeente kan als ondernemer optreden bij de ontwikkeling van gronden. Dit heeft als voordeel dat de gemeente de regie houdt. De (financiële) risico's in het kader van de grondexploitatie liggen dan volledig bij de gemeente.

De gemeente kan de ontwikkeling van gronden ook aan de markt overlaten. In dat geval faciliteert de gemeente slechts initiatieven van marktpartijen die passen binnen het gemeentelijke ruimtelijke beleid. In die situatie zijn de financiële risico's voor de gemeente geringer.

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op verwerving en beheer van gronden indien gekozen wordt voor actief grondbeleid en de gemeente optreedt als ondernemer.

4.2 Strategische grondverwerving

De kern van actief grondbeleid is strategisch verwervingsbeleid, ook wel anticiperend aankopen genoemd. Dat houdt in dat de gemeente vooruitlopend op de verwachte planvorming, gronden aankoopt om binnen een bepaald plangebied haar grondpositie en onderhandelingspositie te versterken. Het doel hiervan is het in gang zetten dan wel versnellen van een bepaalde ontwikkeling. Ook de prijs van de te verwerven gronden kan voor een gemeente aanleiding zijn in een vroegtijdig stadium te verwerven. Immers, gronden zijn vooruitlopend op de planvorming nog 'koud' of 'lauw'. Dit wil zeggen dat de verwervingsprijs veelal lager ligt dan in een later stadium van de ontwikkeling wanneer plannen zich concreter aandienen en derden (projectontwikkelaars) zich op de grondmarkt begeven.

Naast strategische grondverwerving binnen een beoogd plangebied kan de gemeente buiten het plangebied aankopen doen om ruilobjecten te verkrijgen. De onderhandelingspositie en daarmee de kans van slagen van verwerving van gronden binnen het plangebied kan hierdoor aanzienlijk toenemen.

Het vroegtijdig verwerven van percelen brengt voor gemeenten echter risico's met zich mee. Het is immers niet zeker of en wanneer tot planvorming kan worden overgaan en de kosten (aankoop-, rente- en beheerskosten) in het kader van een grondexploitatie 'goedgemaakt' kunnen worden. De verworven gronden moeten wel op de balans van de gemeente worden opgenomen. Dit kan een aanzienlijke last zijn, met name indien de gronden langdurig in bezit van de gemeente blijven en de marktprijs zodanig daalt dat de gemeente tot afwaardering van de gronden moet overgaan. Het weerstandsvermogen van een gemeente dient dus van een voldoende omvang te zijn om dergelijke risico's verantwoord te nemen (zie hoofdstuk 9).

Om bij het verwerven van grondposities slagvaardig op te kunnen treden blijft het raadzaam dat het college van burgemeester en wethouders kan beschikken over een toegekend

budget om zelfstandig aankopen te kunnen doen. Uiteraard zal het college achteraf verantwoording afleggen over deze aankopen die op grond van dit mandaat zijn gedaan. Een budget van € 1.000.000,-, zoals ook in de vorige Nota Grondbeleid beschikbaar is gesteld, blijkt in de praktijk voldoende te zijn om kansen te benutten.

Op basis van veranderende regelgeving (BBV) zal de dekking voor verwervingen aan de voorkant verzekerd moeten zijn. Als het gaat om een potentiële ontwikkellocatie ligt het in lijn om de rentelast van enig jaar ten laste van de reserve Grondexploitatie-risico te brengen.

Indien er verwervingen plaatsvinden anders dan voor potentiële ontwikkellocaties bijvoorbeeld voor waterberging (kernrandzones) of verkeersveiligheid, kan dekking worden gezocht binnen de budgetten en mogelijkheden binnen de betreffende beleidsvelden. Zo kan de rentelast voor de verwervingen voor waterberging worden verdisconteerd in het rioolrecht.

4.3 Verwervingsplan

Om controle en verantwoording mogelijk te maken is de vaststelling van een verwervingsplan bij een gebiedsontwikkeling een bruikbaar kader. In het grondverwervingsplan wordt aandacht geschonken aan: risicoanalyse, verwervingsgebied, kostenbepalende elementen, globale waardebeoordeling en de wijze van het bepalen van de inbrengwaarde.

4.4 Verwervingsinstrumenten

De gemeente kan strategische locaties verwerven waarmee de sturingsmogelijkheden voor het in gang zetten van gewenste ontwikkelingen worden vergroot. Om de (strategische) aankopen mogelijk te maken, kunnen naast minnelijke verwerving het gemeentelijk voorkeursrecht en onteigening worden ingezet om de verwerving zoveel mogelijk te verzekeren.

4.4.1 Minnelijke verwerving

Het uitgangspunt bij grondverwerving is minnelijke verwerving. Minnelijke grondverwerving betekent dat de gemeente Laarbeek ernaar streeft om op vrijwillige basis een koopovereenkomst met de eigenaar te sluiten. Minnelijke verwerving gaat vooraf aan de inzet van zwaardere grondbeleidsinstrumenten zoals onteigening.

Het inbrengen van gronden door private partijen in de gemeentelijke grondexploitatie kan gepaard gaan met het verstrekken van bouwclaims. Dit heeft niet de voorkeur omdat dergelijke overeenkomsten de vrijheid van handelen beperken, maar aan de andere kant wel kan bijdragen tot het realiseren van de doelstellingen.

4.4.2 Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg)

De Wvg biedt gemeenten de mogelijkheid een voorkeursrecht te vestigen. Dat wil zeggen dat eigenaren op wiens percelen het voorkeursrecht is gevestigd, verplicht zijn bij een voorgenomen verkoop het eigendom eerst aan de gemeente te koop aan te bieden. De gemeente krijgt het wettelijk recht van voorrang op de verwerving van onroerende zaken.

Deze wet kent drie doelen: het versterken van de regierol bij de uitvoering van ruimtelijk beleid, meer inzicht in de grondmarkt en prijsbeheersing.

Het vestigen van een voorkeursrecht biedt echter geen garantie dat de gemeente de grond ook daadwerkelijk in handen krijgt. Verkoop vindt immers nog altijd plaats op basis van vrijwilligheid. Als de gemeente de grond persé in handen wil krijgen, zal onteigening moeten worden bekeken.

4.4.3 Onteigeningswet

Het instrument van onteigening wordt alleen ingezet als minnelijk overleg niet tot het gewenste resultaat leidt en de eigenaar niet in staat of bereid is de ontwikkeling in de door de gemeente gewenste vorm te realiseren.

De onteigeningsprocedure is een omvangrijke procedure en vormt het uiterste middel om tot realisatie van de doelstelling te kunnen komen. De rechtvaardiging van een dergelijke ingreep is gelegen in het algemeen belang dat hoger moet worden geacht dan het belang van de individuele eigenaar.

4.5 Beheer (agrarisch) grond en opstallen

Het voeren van een actief grondbeleid heeft veelal tot gevolg dat gekochte (agrarische) gronden en gebouwd vastgoed tijdelijk beheerd moet worden vanaf het tijdstip van koop tot aan het moment waarop begonnen wordt met de realisatie van het beoogde einddoel.

4.5.1 Agrarische grond

De agrarische gronden worden op basis van zogenoemde kortlopende (geliberaliseerde) pachtovereenkomsten voor een korte periode bij inschrijving uitsluitend aan agrariërs verpacht. Bedoelde overeenkomsten zijn gebaseerd op de wettelijke regels voor de pacht zoals deze zijn opgenomen in het Burgerlijk Wetboek (Boek 7). Daarnaast worden gronden ook (tijdelijk) ingezet ten behoeve van bijvoorbeeld natuurontwikkeling (o.a. het inzaaien van akkerrandzones).

4.5.2 Opstallen

Indien opstallen niet voor de herontwikkeling behouden kunnen blijven c.q. niet in het toekomstige plan kunnen worden ingepast, ontstaat de keuze tussen tijdelijk beheer en sloop. Voor opstallen in het buitengebied is sloop vaak de beste oplossing. Het slopen van opstallen in de kernen is echter vaak ongewenst in verband met de kaalslag die daardoor ontstaat. Bovendien verfraaien braakliggende terreinen de omgeving allerm minst. In concrete gevallen zal een afweging worden gemaakt of en onder welke voorwaarden tot sloop zal worden overgegaan.

De ligging en de staat van onderhoud waarin het vastgoed verkeert, bepaalt veelal of vastgoed (commercieel) te verhuren is. Als het voorgaande niet mogelijk is dan wordt ter voorkoming van verloedering, vandalisme en criminaliteit het desbetreffende vastgoed tijdelijk in gebruik te geven op basis van een gebruiksovereenkomst al dan niet via een leegstandsbeheerder.

4.6 Onderhandelings- en verwervingsprotocol

Indien de raad kiest voor een actief of meer faciliterend verwervingsbeleid zullen afhankelijk van de keuze de instrumenten als voorkeursrecht en onteigening een belangrijke rol spelen.

De gemeente hoeft zich op voorhand niet vast te leggen op een actief of facilitair grondbeleid, maar moet wel enige strategische lijnen uitzetten. Enige flexibiliteit en handelen naar bevind van zaken is daarin gewenst. Ook de marktsituatie en het economisch klimaat kunnen nopen tot (een tussentijdse) aanpassing van het beleid.

Het is in elk geval gewenst dat onderhandelingen en aankopen nauw aansluiten bij de voorgenomen ruimtelijke ontwikkeling. Er zal in die zin een gerichte verwerving moeten plaatsvinden en daarvoor is het nodig dat een protocol wordt ontwikkeld, zodat binnen de gemeente helder is welke processen er plaatsvinden en welke marges er zijn bij onderhandelingen.

4.7 Beleidslijnen gemeente Laarbeek

Door de aankoop van strategische locaties kunnen de sturingsmogelijkheden voor het realiseren van de gewenste ontwikkelingen worden vergroot. Hierbij kan een tweesporen beleid gevolgd worden. Naast minnelijke verwerving worden dan ook tevens de instrumenten gemeentelijk voorkeursrecht en onteigening ingezet om de verwerving zoveel mogelijk te verzekeren.

Een slagvaardig optreden vraagt om snel handelen. Indien kansen zich voordoen om strategische gronden te verwerven, zal het college op basis van een quick-scan besluiten om deze gronden te verwerven.

Voor strategische aankopen wordt een budget van € 1.000.000,- per jaar beschikbaar gesteld. De raad wordt (achteraf) over een dergelijke aankoop geïnformeerd. De dekking van de rentelast in enig jaar geschiedt via een onttrekking aan de reserve Grondexploitatie-risico. Indien percelen worden aangekocht anders dan voor een potentiële ontwikkellocatie, wordt de dekking gezocht binnen de budgetten en mogelijkheden binnen de betreffende beleidsvelden waarvoor de grond wordt aangekocht.

Bij het beheer van gronden en opstallen wordt gestreefd naar een zo'n economisch gunstige wijze van beheer waarbij op basis van de functie van het onroerend goed een balans wordt gezocht tussen het doel waarvoor het eigendom wordt aangehouden en de duur van het beheer.

5. GRONDUITGIFTEBELEID

5.1 Inleiding

Bij gebiedsontwikkeling wordt de grond na planvorming, verwerving en het bouwrijp maken van de grond, uitgegeven, ingericht en bebouwd. Dit alles in overeenstemming met de gemeentelijke beleidsdoelstellingen.

Het doel in deze nota is niet om concrete uitgifteprijsen te bepalen. Wel wordt er ingegaan op de verschillende mogelijkheden voor uitgifte van gemeentegrond en de methoden voor het bepalen van marktconforme uitgifteprijsen. Dit voorkomt onduidelijkheid over de juistheid van uitgifteprijsen.

5.2 Gemeentelijke gronduitgifte

Het uitgeven van bouwgrond is een van de belangrijkste beleidsinstrumenten van een gemeente op het gebied van de ruimtelijke ordening. Gronduitgifte is een verzamelbegrip van een aantal mogelijkheden waarop de gemeente de beschikkingsmacht over bouwgrond aan derden overdraagt. Deze mogelijkheden zijn:

- volle/juridische eigendomsoverdracht door middel van verkoop;
- de vestiging van een beperkt recht door middel van erfpacht en/of opstalrecht;
- de verlening van een persoonlijk recht door middel van verhuur, pacht en gebruik.

5.3 Verkoop van bouwgrond

Het primaire uitgangspunt van de gronduitgifte in Laarbeek is verkoop. De gemeente heeft algemene verkoopvoorwaarden opgesteld voor zowel de verkoop van bouwgrond aan particulieren als aan bedrijven. Deze voorwaarden maken deel uit van elke verkoop.

De voorwaarden voor verkoop van reststroken, geen bouwgrond, is opgenomen in de separate 'Nota reststroken gemeente Laarbeek'(2012).

5.3.1 Definitie bouwgrond

De gemeente verkoopt in principe bouwgrond die technisch en juridisch bouwrijp is. Onder "technisch bouwrijp"³ is in het algemeen te verstaan dat het perceel is ontsloten en ontwaaterd, dat het is aangesloten op nutsvoorzieningen, dat de grond niet is verontreinigd, dat er geen vreemde obstakels in de grond zitten en degelijke. (LJN: AZ5895, Gerechtshof 's-Hertogenbosch, C0500467).

5.3.2 Prijsbeleid

Grondprijsbeleid gaat over de wijze waarop de gemeente de waarde van haar gronden bepaalt en waarop zij de kaders, uitgangspunten en randvoorwaarden vaststelt die daaraan

³ Technisch bouwrijp: In Laarbeek gaat het bij nutsvoorzieningen om primaire nutsvoorzieningen als (gas), water en electra. Glasvezel wordt gezien als een secundaire nutsvoorziening omdat een dergelijk netwerk over het algemeen pas wordt aangelegd nadat de bewoners zich in een plangebied hebben gevestigd.

Juridisch bouwrijp: Zodra het bestemmingplan onherroepelijk is, bestaan er geen juridische beletselen voor het realiseren van het beoogd plan.

ten grondslag liggen. Daarbij moet de gemeente uiteraard letten op aspecten van staatssteun. Meer over staatsteun is te vinden in hoofdstuk 7.

Grondprijsmethoden

Er kunnen verschillende methoden worden gebruikt om grondprijzen te bepalen. De meest gebruikte berekeningsmethoden worden behandeld.

Kostprijsmethode

De kostprijsmethode is de meest oorspronkelijke berekeningsmethode voor het bepalen van de grondprijs. Bij deze methode wordt de grondprijs bepaald op basis van de totale grondkosten, te weten verwerving, bouw- en woonrijp maken, rentekosten en overige plankosten. Bij deze methode bewerkstelligt een gemeente een sluitende grondexploitatie.

Marktwaardebenadering

a. Residuele grondwaardemethode

De residuele grondwaardemethode wordt berekend door de investeringskosten (bouw- en ontwikkelkosten) in mindering te brengen op de commerciële waarde (vrij op naam prijs of verkoopwaarde) van het gerealiseerde vastgoed.

b. Comparatieve of vergelijkingsmethode

Bij de comparatieve methode wordt een vergelijking gemaakt met de grondprijzen van de omliggende gemeenten of aan de andere kant vergelijkbare gemeenten. Het vergelijkingsonderzoek wordt veelal beperkt tot de prijs per m². De reden hiervoor is dat niet altijd gekeken wordt naar de kwalitatieve verschillen van het aanbod (bijvoorbeeld liggingsfactor, kwaliteit, duurzaamheid, etc.). Anderzijds kan een sterk afwijkend prijsbeleid ten opzichte van de regio een nadelig effect hebben op de afzetmogelijkheden.

c. Grondquotemethode

Deze methode gaat uit van de gedachte dat een bepaald percentage van de verkoopprijs van de ontwikkeling als grondwaarde aan de gemeente toekomt. De quote kan worden bepaald door vergelijking met omliggende gemeenten of door een residuele berekening. Bij deze methode wordt de grondprijs dus direct gekoppeld aan de woningprijs. Deze methode wordt hoofdzakelijk bij woningbouw in grote bouwopgaven toegepast.

d. Tender

Marktpartijen worden uitgenodigd in concurrentie een bod te doen op de bouwgrond. Het hoogste bod geldt als de grondprijs. Vooraf worden per locatie de uitgangspunten voor de selectieprocedure bepaald. Naast de opbrengst kunnen ook andere beleidsambities meewegen bij de aanbesteding, zoals programma, architectuur, materiaalkeuze, omgang met water en groen, energie en duurzaamheid, bepaalde kennis en/of kwaliteiten van de wederpartij. Het belangrijkste voordeel van tenderen is dat er een maximale opbrengst kan worden gehaald in combinatie met eventuele vooraf vastgelegde beleidsambities. Het woningbouwplan De nieuwe Hees in Beek en Donk is op deze wijze in de markt gezet.

5.3.3 Grondprijzen

De grondprijzen voor de diverse categorieën worden jaarlijks bij de behandeling van de grondnota door de raad vastgesteld. De gemeente Laarbeek hanteert marktconforme grondprijzen die gebaseerd zijn op de comparatieve methode.

Tabel 5.1: Methodiek voor prijsstelling gemeente Laarbeek

Categorie	Prijsstelling
Vrije sector woningen	besluit raad -> 100%
Sociale huurwoningen	75% van de reguliere uitgifteprijs per m ² voor bouwgrond in enig jaar, logisch afgerond op hele euro's
Goedkope koopwoningen	85% van de reguliere uitgifteprijs per m ² voor bouwgrond in enig jaar, logisch afgerond op hele euro's
Beleggers-huurwoningen	85% van de reguliere uitgifteprijs per m ² voor bouwgrond in enig jaar voor de categorie middelhuur, logisch afgerond op hele euro's. Huurprijdgrenzen van € 720,42 tot € 1.000,- per maand (prijspeil 1-1-2020).
Bedrijfskavels	Gedifferentieerd naar ligging
Tender	Hoogste bod en/of het hoogste bod in combinatie met een weging voor kwalitatieve invulling van het PvE en specifiek locatie afhankelijke factoren.
Opstalrecht standplaats	2,5% voor rente, risico en beheer, te berekenen over de grondwaarde van de kavel. De grondprijs voor sociale huurwoningen vormt hier de basis.
Snippergroen	• koop voorerf: 40% van de uitgifteprijs van bouwgrond vrije sector • koop zij- en achtererf: 60% van de uitgifteprijs van bouwgrondvrije sector • huur: 2% van de verkoopprijs van snippergroen (= 60% van de uitgifteprijs van bouwgrond vrije sector) met een minimum van € 25,- per jaar • bedrijventerrein zonder bouwmogelijkheid: 40% van de uitgifteprijs van bouwgrond

Met betrekking tot de prijsgrenzen voor sociale huurwoningen en goedkope koopwoningen volgt Laarbeek de kaders zoals zijn vastgelegd in de 'Regionale begrippenlijst wonen' voor enig jaar van de Metropool Regio Eindhoven (MRE).

Voor de periode 1 januari 2020 tot 1 januari 2021 geldt de onderstaande indeling.

Tabel 5.2: Indeling prijsgrenzen woningbouw MRE 1-1-2020 tot 1-1-2021

Categorie	Koopprijs
Goedkoop	Tot € 165.000,-
Betaalbare koop	Van € 165.000,- tot € 200.000,-
Lage middeldure koop	Van € 200.000,- tot € 275.000,-
Hoge middeldure koop	Van € 275.000,- tot € 345.000,-
Dure koop	Vanaf € 345.000,-

5.3.4 Stapelings- en liggingsfactoren

Bij het bepalen van de uiteindelijke grondprijs spelen ook stapelingsfactoren en liggingsfactoren een rol. Liggingsfactoren (bijvoorbeeld zichtlocaties) kunnen met name op bedrijventerreinen leiden tot een gedifferentieerde grondprijs.

De ontwikkeling van appartementen in Laarbeek is de afgelopen jaren in de uitleggebieden niet van de grond gekomen. In de woningbouwplannen zijn sporadisch appartementen in het bouwprogramma opgenomen. Mocht de markt voor deze categorie aantrekken zal in de gegeven situatie ten aanzien van de grondprijs maatwerk geleverd moeten worden bijvoorbeeld door taxatie of een residuele grondwaardeberekening. Daarbij is van belang of er onder het gebouw al dan niet een parkeervoorziening komt. De gemeente Laarbeek hanteert voor de bepaling van de grondprijs de volgende stapelingsfactoren:

Tabel 5.3: Stapelingsfactor appartementen

Aantal woonlagen	Stapelingsfactor
1	1,0
2	0,85
3	0,75
4	0,70
5	0,65

5.4 Andere methoden voor uitgifte

Naast het verkopen van (bouw-)grond zijn er nog andere methoden voor uitgifte van gemeentelijke gronden.

5.4.1 Erfpacht

Bij de uitgifte van grond in erfpacht mag de erfpachter de grond hebben gebruiken en houden als ware hij eigenaar is. De gemeente blijft 'bloot eigenaar'⁴. Erfpachtcanon is de periodiek verschuldigde vergoeding voor het recht van erfpacht.

Erfpacht is een geschikt instrument indien een partij voor een lange termijn gebruik zal maken van de gemeentegrond terwijl het voor een gemeente wenselijk is om de grond in eigendom te houden. Indien er door de erfpachter ook opstallen op de grond worden gezet, wordt het recht van erfpacht vaak gecombineerd met een recht van opstal. Een dergelijke combinatie is gebruikt bij de privatisering van diverse tennisverenigingen en de Tiny Houses in Aarle-Rixtel.

Tiny Houses

Langzaam winnen tiny houses in Nederland terrein. Ook in Laarbeek is een ontwikkeling van tiny houses op gang gekomen. Bij deze ontwikkeling is de hoogte van de canon opgebouwd uit de componenten rente over de grondwaarde van de kavel, kosten inrichting openbare ruimte, risico en beheer.

⁴ Het eigendom is bezwaard met een zakelijk recht waardoor de eigenaar niet de lusten en de lasten van het eigendom heeft.

5.4.2 Opstalrecht

Bij het vestigen van een recht van opstal mag de opstaller op of boven het eigendom van de gemeente een gebouw stichten of een werk aanleggen. Door vestiging van dit recht wordt de opstaller in juridisch opzicht eigenaar van het gebouw of het werk. Indien een dergelijk recht niet wordt gevestigd, wordt de grondeigenaar (mogelijk) door middel van natrekking ook juridisch eigenaar van het gebouw of het werk. Voor het hebben van dit recht wordt een jaarlijkse vergoeding (retributie) gevraagd.

Binnen de gemeente Laarbeek wordt het recht van opstal gebruikt voor onder andere voorzieningen van algemeen belang zoals geldkiosken, POP stations voor glasvezel en zendmasten. Zoals in paragraaf 5.4.1 al beschreven, kan een opstalrecht in combinatie met erfpacht voorkomen.

5.4.3 Pacht

Pacht vindt alleen plaats in de agrarische sfeer. De wettelijke regels voor pacht zijn ondergebracht in het Burgerlijk Wetboek (boek 7). Door wijziging in de Pachtwet (2008) is het alleen nog toegestaan om grond te verpachten aan agrariërs die de grond gebruiken voor bedrijfsmatige activiteiten.

Het beheer van aangekochte gronden vindt onder andere plaats door het aangaan van kortlopende geliberaliseerde pachtovereenkomsten (looptijd korter dan 6 jaar) met agrariërs (zie ook paragraaf 4.5.1). Hier wordt jaarlijks een inschrijving voor georganiseerd. De agrariër die voldoet aan de inschrijfgeregels én met het hoogste geldige inschrijfbedrag, krijgt het perceel voor dat specifieke jaar gegund.

Pachtovereenkomsten die voor 2008 zijn afgesloten blijven doorlopen zolang er sprake is van bedrijfsmatige activiteiten. Overeenkomsten met boeren die gestopt zijn met bedrijfsmatige activiteiten, worden opgezegd. Per perceel wordt een afweging gemaakt wat de gemeente Laarbeek vervolgens met het perceel gaat doen. Verkopen (met eerste recht van koop voor de pachter), kortlopend verpachten of inzetten voor het realiseren van andere beleidsdoelstellingen zoals natuurontwikkeling behoren tot de mogelijkheden.

5.4.4 Verhuur en gebruik

Grond kan ook verhuurd en in gebruik gegeven worden. Het verschil tussen huur en gebruik is dat bij huur sprake is van een tegenprestatie en bij gebruik niet⁵.

Binnen de gemeente Laarbeek worden voornamelijk gronden verhuur of in gebruik gegeven als zogenoemde reststrook. Het beleid hiervoor is opgenomen in de 'Nota reststroken gemeente Laarbeek' (2012).

Geveltuintje

In het kader van duurzaamheid en biodiversiteit lijken ook geveltuintjes steeds populairder te worden. Dit is een strook gemeentegrond van 30 centimeter breed (1 stoeptegels) die grenst aan de voorgevel van woningen. Gezien het geringe oppervlak van een dergelijk

⁵ Juridisch gezien is het onderhouden van de strook en beplanting geen tegenprestatie

tuintje wordt het gebruik van de gemeentegrond geregeld door middel van een gebruiks-overeenkomst.

5.5 Beleidslijnen gemeente Laarbeek

De doelstelling van het Laarbeekse grondprijsbeleid is om een functionele, optimale en marktconforme grondprijsmethodiek te hanteren. Daarmee worden gewenste ruimtelijke en economische ontwikkelingen ondersteund, zonder dat daarbij overbodig beslag moet worden gelegd op gemeentelijke middelen. Er mag geen sprake zijn van ongeoorloofde staatssteun.

Ook biedt het grondprijsbeleid een noodzakelijk aanknopingspunt in het kader van de Wro: het biedt een anker voor het kunnen bepalen van het opbrengstenniveau van locaties bij een exploitatieplan.

Grondprijsbeleid is een instrument dat een belangrijke bijdrage levert aan het voeren van een actief grondbeleid. Bij de behandeling van de Grondnota in enig jaar wordt de grondprijs door de raad vastgesteld.

Naast verkoop van (bouw-) grond zijn er ook nog andere methoden om gemeentegrond uit te geven. Afhankelijk van het soort gebruik en de situatie wordt per zaak gekeken naar de meest geschikte methode.

6. GRONDEXPLOITATIEWET EN KOSTENVERHAAL

6.1 Inleiding

Gemeenten zijn op grond van de Wet ruimtelijke ordening (Wro) verplicht om de kosten van de grondexploitatie te verhalen. In de Grondexploitatiewet, afdeling 6.4 Wro, worden de rollen van gemeente en eigenaren bij grondexploitatie verduidelijkt.

Grofweg zijn daar twee uitgangssituaties te onderscheiden:

1. De gemeente heeft de grond in eigendom: Het kostenverhaal vindt plaats via gronduitgifte en blijft daarom in dit hoofdstuk verder buiten beschouwing.
2. De gronden zijn in eigendom van private initiatiefnemer(s): Grondeigenaren kunnen hun grondeigendom bebouwen binnen de kaders van een bestemmingsplan. Soms wordt de locatie ontsloten of maakt de gemeente andere kosten om de locatie bouwen woonrijp te krijgen. Het kan ook zijn dat de gemeente faciliteert door de ontwikkeling planologisch mogelijk te maken. Op dat moment heeft de ontwikkelende partij dus profijt van de (financiële) inspanningen van de gemeente. Op grond van de Wro artikel 6.12 is de gemeente dan ook verplicht de gemaakte en te maken kosten voor de betreffende ontwikkeling te verhalen op de initiatiefnemer. Dit heet 'kostenverhaal'.

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op verschillende mogelijkheden om kosten te verhalen, de soort kosten die verhaald kunnen worden, maar ook op de koppeling met ruimtelijk beleid. Verder wordt er een doorkijk gegeven richting de Omgevingswet.

6.2 Particuliere/private grondexploitatie

Is een gemeente geen eigenaar van de gronden, dan kan een gemeente een overeenkomst over grondexploitatie aangaan met de grondeigenaar. De grondeigenaar verbindt zich daarmee om de kosten van grondexploitatie aan de gemeente te voldoen. Indien het niet mogelijk is het kostenverhaal door middel van een anterieure overeenkomst te verzekeren, dan dient er, gelijktijdig met het bestemmingsplan, een exploitatieplan te worden vastgesteld. In dat laatste geval worden de kosten van de grondexploitatie verhaald door een financiële voorwaarde aan de omgevingsvergunning te verbinden. Kostenverhaal met behulp van een exploitatieplan wordt het verplichte kostenverhaal genoemd (publiekrechtelijk spoor), in tegenstelling tot het vrijwillige kostenverhaal bij overeenkomst (privaatrechtelijk spoor).

Overeenkomsten die tot stand komen voorafgaand aan de vaststelling van een exploitatieplan worden anterieure overeenkomsten genoemd. Ook na vaststelling van een exploitatieplan is het mogelijk een overeenkomst over grondexploitatie aan te gaan. Een dergelijke overeenkomst heet een posterieure overeenkomst.

6.3 Koppeling ruimtelijk beleid en grondbeleid

Een exploitatieplan moet gelijktijdig met het bestemmingsplan (of projectbesluit) worden vastgesteld, althans in die situaties waarin het kostenverhaal anderszins niet voldoende is verzekerd. Een exploitatieplan is dus niet nodig als het kostenverhaal anderszins is verzekerd via gemeentelijke gronduitgifte of anterieure overeenkomst. Per bestemmingsplan of projectbesluit moet zorgvuldig worden nagegaan of hiervan sprake is. Dit betekent dat er

voldoende garanties moeten zijn dat de gemeente niet met de kosten blijft zitten.

Het kan aanbeveling verdienen om, ondanks het feit dat er exploitatieovereenkomsten voor het gehele plangebied zijn gesloten, toch als 'achtervang' een exploitatieplan vast te stellen. Mocht er een kink in de kabel komen, bijvoorbeeld het faillissement van de particuliere/private grondeigenaar, is er in elk geval een publiekrechtelijke basis om de kosten op de rechtsopvolgers te verhalen.

6.3.1 Locatie-eisen

Een exploitatieplan kan ook regels bevatten over de drie woningbouwcategorieën die in het Besluit ruimtelijke ordening (Bro) zijn aangewezen: sociale huurwoningen, sociale koopwoningen en bouwkavels. Zeker bij een grootschalige gebiedsontwikkeling dienen hierover sluitende afspraken gemaakt te worden om te kunnen voldoen aan de doelstellingen. Bij een locatieontwikkeling hanteert de gemeente het uitgangspunt dat 35% van de woningen gerealiseerd worden in het segment betaalbare huur, beleggershuur en goedkope koopwoningen. Hierbij is een verdeling van 15% huurwoningen en 20% goedkope koopwoningen het vertrekpunt.

Gemeente Laarbeek wil grip houden op de door haar gewenste kwaliteit van de openbare ruimte. Uitgangspunt is dan ook dat de gemeente het bouw- en woonrijp maken zelf in eigen hand houdt. Er is echter een tendens gaande, dat meer en meer de particuliere initiatiefnemers de openbare voorzieningen (laten) aanleggen en daarna het terrein overdragen aan de gemeente. Nadere afspraken hieromtrent worden vastgelegd in een daartoe strekkende anterieure overeenkomst.

Om de kwaliteit van de openbare ruimte bij een particuliere gebiedsontwikkeling beter te borgen is het 'Programma van eisen inrichting van de openbare ruimte in de gemeente Laarbeek' uitgewerkt. Dit is een basisdocument waarbij de verfijning wordt afgestemd op de te ontwikkelen locatie.

6.4 Kostenverhaal

Er zijn verschillende soorten kosten die onder voorwaarden op particuliere/private initiatiefnemers verhaald kunnen worden.

6.4.1 Bovenwijkse voorzieningen

Het begrip 'voorziening' wordt beschreven in artikel 6.2.5 Bro en houdt in het kort in: het bouw- en woonrijp maken, de nutsvoorzieningen, rioleringen, wegen, onbebouwde openbare parkeergelegenheden en straatmeubilair. Het betreft hier een limitatieve opsomming. Dergelijke voorzieningen kunnen een bovenwijks karakter hebben.

De toerekening van deze kosten moet voldoen aan de volgende criteria:

- De voorzieningen dienen profijtelijk te zijn voor het exploitatiegebied;
- De met deze voorziening gepaard gaande kosten dienen toerekenbaar te zijn aan het exploitatiegebied (er is een causaal verband vereist tussen het exploitatieplan en de

betreffende kosten). De kosten worden mede gemaakt vanwege de exploitatie van het exploitatiegebied;

- Het verhalen van deze kosten dient naar rato te geschieden op de door deze voorzieningen gebate gronden (deze kosten moeten naar evenredigheid in de exploitatieopzet te zijn opgenomen, dat wil zeggen proportioneel te zijn).

Voorwaarde is dat een actuele kostenraming (onderbouwing) beschikbaar is. Infrastructuurle werken komen in aanmerking voor bovenwijkse voorzieningen, maar ook noodzakelijke natuurcompensatie (water of groen) buiten het grondcomplex. Het Bro spreekt over 'onbebouwde voorzieningen'. Een gebouw behoort daarom niet tot de bovenwijkse voorzieningen.

Bestemmingsreserve Bovenwijkse voorzieningen

In de beleidsnota 'Bovenwijkse voorzieningen' (2011) wordt een onderbouwing gegeven van de te vragen bijdrage bovenwijkse voorzieningen aan initiatiefnemers van bouwplannen. De te ontvangen bijdrage wordt gestort in de bestemmingsreserve Bovenwijkse voorzieningen. Vanwege wijzigingen in het BBV is het niet meer toegestaan om direct winst af te romen vanuit de grondexploitaties. De bijdrage bovenwijkse voorzieningen wordt op dit moment alleen verhaald op particuliere/private initiatiefnemers.

6.4.2 Bovenplanse verevening/kosten

Van een bovenplanse verevening is sprake indien een winstgevende locatie bijdraagt aan de onrendabele top van een ontwikkeling in een ander gebied van de gemeente of van de regio waartoe die gemeente behoort. Voorwaarde is ook dat een structuurvisie verplicht is en daarin de te verevenen locaties worden benoemd. Aanvankelijk behoorde de zogenaamde bovenplanse verevening niet tot de afdwingbaar te verhalen kosten (Bro 6.23, 6.24 en 6.25).

De op de kostensoortenlijst opgenomen kostenelementen kunnen afdwingbaar worden verhaald via de omgevingsvergunning dan wel via overeenkomst. Een verschil met de bovenplanse kosten is dat deze kosten niet direct betrekking hebben op het gebied.

De gemeente zal de ruimtelijke en functionele samenhang van deze bovenplanse verevening/kosten via de structuurvisie moeten aantonen. Een voorbeeld van een samenhangende ontwikkeling kan zijn de ontwikkeling van een nieuw bedrijventerrein en de herstructurering van bestaande bedrijfsterreinen.

6.4.3 Bijdrage ruimtelijke ontwikkelingen

Een andere mogelijkheid die de Wro biedt richt zich op 'bijdragen aan de ruimtelijke ontwikkeling'. Daarbij moet gedacht worden aan bijdragen voor natuurontwikkeling, nieuwe recreatiegebieden, aanpassing van de watersystemen etc.

Een bijdrage in de ruimtelijke ontwikkeling (artikel 6.24, eerste lid, onder a Wro) wordt niet gezien als een kostenpost van de grondexploitatie. De wetgever stelt hier overigens niet de eis van profijt, toerekenbaarheid en proportionaliteit, maar er moet wel sprake zijn van

samenhang. Vandaar dat het hier per definitie gaat om een vrijwillige bijdrage. De hoogte ervan wordt ontleend aan een kostenraming.

Voorwaarde is hier dat een structuurvisie is vastgesteld waaruit blijkt om welke ruimtelijke ontwikkelingen het gaat. Dit veronderstelt dat in alle gevallen sprake is van een ruimtelijke en functionele samenhang voor de toepassing van bijdragen ruimtelijke ontwikkeling.

Er mag geen sprake zijn van een open ruimteheffing, waarbij eenzijdig willekeurige financiële afdrachten opgelegd worden. Een grens wordt overschreden als de gemeente de vraag of zij bereid is een bestemmingswijziging toe te passen afhankelijk stelt van de bereidheid van de wederpartij in een contract aan bepaalde privaatrechtelijke vereisten te voldoen (betaalplanologie). De planologische medewerking mag alleen op grond van planologische overwegingen geweigerd worden. De bijdrage ruimtelijke ontwikkelingen speelt alleen een rol in de anterieure fase, in de posterieure fase is het vragen van een bijdrage ruimtelijke ontwikkeling niet toegestaan.

Voorbeelden van bijdragen in de ruimtelijke ontwikkeling zijn:

- Rood voor groen regeling;
- Ruimte voor Ruimte regeling;
- Natuur, recreatie, waterberging en infrastructuur in een ander gebied;
- Volkshuisvestelijke compensatie tussen locaties;
- Saneren of opknappen van oude bedrijventerreinen (bovenplans verevenen mits ruimtelijke en functionele samenhang).

De onderstaande tabel geeft de kenmerken weer van de drie type kostensoorten.

Tabel 6.1: Kenmerken kostensoorten

Kostensoort	Afdwingbaar	PPT-criteria van toepassing	Structuurvisie vereist	Hoe verhaalbaar
Bovenwijkse voorziening	ja	ja	nee	Exploitatieplan of anterieure overeenkomst
Bovenplanse kosten	ja	ja	ja	Exploitatieplan of anterieure overeenkomst
Ruimtelijke ontwikkeling	nee	nee	ja	Anterieure overeenkomst

PPT-criteria staat voor Profijt, Proportionaliteit en Toerekenbaarheid.

6.5 Grondexploitatie en Omgevingswet

Op 1 februari 2019 heeft de regering het wetsvoorstel Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet naar de Tweede Kamer gestuurd. Het wetsvoorstel voorziet in de integratie van de regels over onteigening, voorkeursrechten, landinrichting, stedelijke herverkaveling en kostenverhaal in de Omgevingswet. Door de grondbeleidsinstrumenten te positioneren naast de kerninstrumenten van de Omgevingswet (omgevingsvisie, programma, decentrale regels (omgevingsplan!) en algemene rijksregels, omgevingsvergunning, projectbesluit) wordt een integrale en samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving beoogd.

Hoofdstuk 12 van de Omgevingswet bevat een regeling voor grondexploitatie die aansluit bij de regeling in de Wro. Vanwege de toename van organische gebiedsontwikkeling, waarbij de invulling, fasering, werkzaamheden en maatregelen bij de aanvang van de gebiedsontwikkeling nog onzeker zijn, is gekozen voor een herziene regeling die ook geschikt is voor gebiedsontwikkelingen met een onzeker eindbeeld en een onzeker tijdsverloop. Daarom wordt de regeling in de Omgevingswet over grondexploitatie vervangen door een herziene regeling voor kostenverhaal.

6.6 Beleidslijnen gemeente Laarbeek

De gemeente Laarbeek volgt bij particuliere grondexploitatie bij voorkeur het privaatrechtelijke spoor van kostenverhaal. Indien via de privaatrechtelijke weg (anterieure overeenkomst) het kostenverhaal niet verzekerd is, wordt de publiekrechtelijke weg (exploitatieplan) gevolgd. Bij beide sporen worden de kosten verhaald die daarbij verplicht en mogelijk zijn.

In de Omgevingwet wordt een herziene regeling voor kostenverhaal opgenomen. Indien duidelijk is hoe de herziene regeling kostenverhaal er uit komt te zien, wordt gezien of het huidige beleid van de gemeente Laarbeek rondom kostenverhaal en de daaraan gekoppeld nota 'Bovenwijkse voorzieningen' aangepast moeten worden.

7. AANBESTEDING EN STAATSSTEUN

7.1 Inleiding

De gemeente is bij de uitvoering van het grondbeleid gebonden aan wettelijke regelgeving en beleidsnota's van hogere overheden. Daarnaast zijn de beleidskaders die door de gemeente zelf zijn vastgesteld belangrijke elementen voor het te voeren grondbeleid. Dit hoofdstuk gaat kort in op de regelgeving over aanbesteding en staatssteun en sluit af met de beleidslijnen van de gemeente Laarbeek.

7.2 Aanbestedingsaspecten

De gemeente is niet vrij om overheidsopdrachten te gunnen aan een opdrachtnemer naar eigen keuze. In het kader van de uitvoering van grondbeleid kan het aanbestedingsrecht een rol spelen bij de vraag of de gemeente vrij is één-op-één te onderhandelen met een partij over een contract in de sfeer van gebiedsontwikkeling. De vraag of de gemeente optreedt als opdrachtgever is dan van belang. Deze vrijheid wordt beperkt door Europese richtlijnen voor aanbesteden en door nationale wetgeving. De Aanbestedingswet bevat zowel regels voor aanbestedingen boven de Europese drempelbedragen, als daaronder. Ten aanzien van het aanbestedingsrecht is het zaak dat de gemeente de regelgeving en jurisprudentie volgt.

7.3 Staatssteun

Bij het grondprijnsbeleid dient rekening te worden gehouden met de problematiek van staatssteun. Er is sprake van staatssteun als de begunstigde ondernemer economisch voordeel ontvangt die hij onder normale marktomstandigheden niet zou hebben gehad. Het gaat daarbij om een situatie waarbij een overheid eenzijdig een voordeel verstrekt, zonder dat de ondernemer een directe of gelijkwaardige tegenprestatie verleent voor de betaling of prestatie van de overheid. Ook kan staatssteun ontstaan bij een eventuele tekortfinanciering of bijdrage van de overheid bij een ontwikkeling.

Het risico van staatssteun is niet beperkt tot gronduitgifte. Ook bij verwerving van gronden, bouw- en woonrijp maken etc. geldt dat er marktconform gewerkt moet worden. Of er sprake is van eventuele strijd met aanbestedingsrecht (aanbestedende dienst: i.c. gemeente, overheidsopdracht boven drempelbedrag) en/of staatssteunbepalingen is afhankelijk van de feitelijke situatie. De gemeente kiest ervoor om per geval te onderzoeken of er risico van strijdigheid bestaat en welke maatregelen genomen moeten worden om in overeenstemming met de geldende regelgeving te handelen.

7.3.1 Tekortlocaties

Het verstrekken van een financiële bijdrage aan een ontwikkelaar bij de realisatie van een locatie kan voor de gemeente van groot belang zijn indien, gegeven vooraf gestelde publieke doelen, er sprake is van een tekort. In een dergelijk geval mag in beginsel van de markt niet worden verwacht dat een verliesgevende ontwikkeling ter hand wordt genomen. Een financiële bijdrage van de overheid kan dan de prikkel zijn deze door de gemeente gewenste ontwikkeling toch ter hand te nemen. Indien aan de staatssteuncriteria wordt voldaan, behoeft een dergelijke financiële bijdrage niet tot ongeoorloofde staatssteun te leiden.

7.3.2 Grondtransacties

Om staatssteun te voorkomen is het belangrijk dat grondtransacties geschieden tegen marktconforme voorwaarden en de werkzaamheden worden verricht tegen marktconforme vergoedingen. Een marktconforme waarde van gronden en gebouwen kan bepaald worden door een openbare biedprocedure of een voorafgaande onafhankelijke taxatie.

7.4 Beleidslijnen gemeente Laarbeek

Met betrekking tot aanbesteding wenst de gemeente Laarbeek geen bijzondere beleidsregels vast te stellen. Het gemeentelijke inkoop- en aanbestedingsbeleid, passend bij de Europese en nationale aanbestedingsregelgeving wordt gevolgd.

Gemeente Laarbeek gaat bij de aan- en verkoop van onroerende zaken (waaronder bouwgrond), verhuur, pacht, opstalrecht en erfpacht of daaraan gerelateerde werkzaamheden, uit van marktconforme prijzen, zodat onrechtmatige staatssteun wordt uitgesloten.

Bij een tekortlocatie wordt aan de voorkant onderzocht of een financiële bijdrage tot ongeoorloofde staatssteun leidt.

8. GRONDEXPLOITATIE

8.1 Inleiding

Indien wordt besloten om voor een ruimtelijke ontwikkeling actief grondbeleid te voeren, moet voordat het plan wordt uitgevoerd duidelijkheid zijn over de kosten en opbrengsten van dat plan. Dit gebeurt door het opstellen van een grondexploitatie: een begroting van de grondkosten en –opbrengsten die aan de ontwikkeling verbonden zijn. Grofweg zijn dit de kosten voor planvorming, verwerving van grond, het bouwrijp maken van grond, de gronduitgifte, het woonrijp maken van grond en het beheer.

In dit hoofdstuk wordt verder ingegaan op een aantal aspecten van grondexploitatie zoals de grondexploitatieberekening, de in exploitatie genomen gronden en de niet in exploitatie genomen gronden. Afgesloten wordt met de beleidslijnen van de gemeente Laarbeek.

8.2 Grondexploitatieberekening

Voor alle projecten binnen de grondexploitatie worden onderbouwde exploitatieberekeningen gemaakt. In exploitatieopzetten wordt uitgegaan van de gebruikelijke parameters voor rente en inflatie. Afhankelijk van markanalyse en de haalbare fasering voor het bouwrijp maken wordt vervolgens een inschatting gemaakt van het tempo waarin verkoopresultaten worden verwacht.

De kosten en opbrengsten van een grondexploitatie worden opgenomen in een exploitatieopzet naar dynamisch model. Dat wil zeggen dat rekening wordt gehouden met prijs- en opbrengststijgingen en met de fasering van de kosten en opbrengsten in de tijd. Het programma en het grondgebruik, gebaseerd op de beleidsmatige en planologische uitgangspunten, vormen de basis voor de exploitatieopzet. Hiermee wordt een financiële raming gegeven van de kosten en opbrengsten van de activiteiten, die nodig zijn voor de productie van bouwrijpe grond. Met een dergelijke exploitatieopzet kan worden aangetoond in hoeverre een bestemmingsplan(wijziging) economisch haalbaar is.

De exploitatieopzet wordt jaarlijks geactualiseerd. Dit is ook nodig voor waarderingen die voor de jaarrekening relevant zijn. De diepgang van die jaarlijkse herziening kan verschillen. Voor zover het significante wijzigingen betreft, die niet meer tot de normale uitvoeringsdynamiek van een project kunnen worden gerekend, dient de gemeenteraad te worden geïnformeerd.

8.3 Bouwgronden in exploitatie (BIE)

Het startpunt van Bouwgrond in exploitatie (BIE) is een raadsbesluit met de vaststelling van het grondexploitatiecomplex, inclusief de grondexploitatiebegroting. Vanaf dat moment wordt de BIE geopend en kunnen kosten worden geactiveerd en bijgeschreven op de voorraadpositie op de balans.

Ieder jaar worden de grondexploitaties van de BIE's geactualiseerd. Dit is noodzakelijk omdat grondexploitaties gekenmerkt worden door aanpassingen, lange looptijden en voort-

schrijdende planinzichten. De financiële consequenties van de aanpassingen moeten inzichtelijk worden gemaakt. De resultaten van de geactualiseerde BIE's worden jaarlijks gepresenteerd in de Grondnota. Daarin wordt een uitgebreide weergave gegeven over de ontwikkeling van de boekwaarde, de nog te maken kosten, de nog te realiseren opbrengsten per complex en de gehanteerde parameters.

Bij de herziening van de grondexploitatie wordt, naast de wettelijk kaders, ook rekening gehouden met de regelgeving welke door de commissie BBV zijn opgesteld. Deze kaders zijn niet vrijblijvend en beïnvloeden het resultaat van de grondexploitatie. In de grondnota en de grondexploitatieberekeningen wordt hiermee rekening mee gehouden.

De bevoegdheid voor het vaststellen van de Grondnota plus de bijbehorende grondexploitaties in enig jaar, ligt bij de raad.

8.4 Niet in exploitatie genomen gronden

Niet in exploitatie genomen (bouw)grond is meestal anticiperend of strategisch aangekocht. De aankoop van deze gronden past wel in gedachten (verwachtingen) over gemeentelijke bebouwingsuitbreiding. Voor deze grond moet een reëel en stellig voornemen bestaan dat deze percelen in de nabije toekomst ook bebouwd zullen worden.

Deze aankopen worden verantwoord onder de materiële vaste activa (binnen de algemene dienst) en worden gewaardeerd conform de waarderingsgrondslagen voor gronden en terreinen tegen de aankoopprijs of lagere marktwaarde. Deze gronden maken dan (nog) ook geen onderdeel uit van de grondexploitatie.

8.5 Beleidslijnen gemeente Laarbeek

Gemeente Laarbeek streeft met betrekking tot de grondexploitaties de onderstaande doelstellingen na:

- Het financiële beleid zal moeten aansluiten bij de ambities en opgaven op het gebied van het grondbeleid;
- De planning- en control cyclus moet zodanig worden ingericht dat wordt voldaan aan de eisen van actieve informatievoorziening en het afleggen van tijdige verantwoording over de verschillende projecten;
- Tussentijds inzicht door een periodieke herziening van exploitaties en inzicht in de besteding van de vastgestelde voorbereidingskredieten;
- De gemeente volgt de wettelijke kaders voor verslaglegging (BBV) om een goed inzicht te verkrijgen in de financiële posities en om het meerjarenperspectief te actualiseren;
- Het realiseren van een positief weerstandsvermogen;
- Het realiseren van een positief rendement vanuit het totaal van de exploitaties;
- Een project moet minstens sluitend zijn of aangeven hoe op basis van verevening sluitend gemaakt kan worden.

9. FINANCIIEEL KADER

9.1 Inleiding

Het grondexploitatieproces is een van de meest risicovolle processen binnen de gemeente. De risico's zijn het gevolg van een langdurige looptijd van plannen en planvorming, inschatting van parameters aan het begin van de planperiode, marktwerking, betrokkenheid van partijen en de hiermee samenhangende belangen. Noodzakelijk is te beschikken over een heldere structuur om tijdig te signaleren, in te grijpen en bij te stellen.

Daarom wordt in dit hoofdstuk aandacht besteed aan de instrumenten binnen de planning & control cyclus, de rolverdeling tussen de gemeenteraad en het college van burgemeester en wethouder, risicomanagement, weerstandsvermogen, de bestemmingsreserve Grondexploitatie risico en het nemen van verliezen en winsten. Tenslotte wordt afgesloten met de beleidslijn die de gemeente Laarbeek hanteert.

9.2 Wettelijke kaders

Naast de bepalingen in de Gemeentewet vormt het BBV de basis voor de financiële beheersing van het Grondbeleid.

9.3 Taken en verantwoordelijkheden

In de Gemeentewet worden de taken en bevoegdheden van de gemeenteraad en het college van burgemeester en wethouders op hoofdlijnen omschreven. Daarnaast fungeert het BBV als leidraad voor de begroting, meerjarenraming en jaarrekening.

In het kader van de vaststelling en uitvoering van het grondbeleid zijn deze hoofdlijnen nader geconcretiseerd. Dit door aan te geven welk bestuursorgaan waarvoor verantwoordelijk is en welk orgaan uitvoering geeft aan de ontwikkeling.

De uitvoering van het grondbeleid is een taak van het college. De gemeenteraad heeft de kaderstellende en controlerende functie ten aanzien van het grondbeleid en dus ook de daarbij behorende begrotingen en verantwoordingen. Om deze kaderstellende en controlerende rol van de gemeenteraad op het gebied van grondbeleid vorm te geven is grondbeleid in het BBV een verplichte paragraaf.

Een slagvaardig grondbeleid vereist heldere afspraken tussen raad, college en ambtelijk apparaat. Bij de vertaling van algemeen geformuleerde taken en bevoegdheden van de raad en het college, worden in het kader van grondbeleid de volgende uitgangspunten gehanteerd:

- De gemeente moet slagvaardig kunnen optreden;
- De gemeenteraad moet op hoofdlijnen sturing kunnen geven aan grondzaken en de ruimtelijke plannen, vanwege zijn kaderstellende en controlerende taak;
- De besluitvormingsprocedures moeten helder zijn;
- De uitvoering van het grondbeleid moet transparant zijn;
- Verantwoording vindt correct, volledig en tijdig plaats.

9.4 Planning & Control instrumenten

De structurele informatievoorziening voor de toetsende rol van de raad is veelal ingebed in de reguliere planning en control cyclus (verder: P&C cyclus). Deze cyclus omvat een aantal fasen: het aanvragen van middelen (tijd en geld), het toekennen ervan (of niet), het beheer en de verantwoording van de bestedingen over grondbeleid. In elke fase vindt toezicht plaats en over elke fase wordt gerapporteerd.

Grondexploitatieberekeningen geven inzicht in de financiële haalbaarheid van plannen, leggen kaders vast voor wat betreft kosten, opbrengsten, programma en fasering en vormen een basis voor scenarioanalyse en risicomanagement. Het gaat vaak om veel geld, meerdere partijen, complexe opgaven, lange looptijden en (grote) risico's.

Vaste onderdelen van de P&C cyclus zijn de programmabegroting en de jaarrekening. De begroting geeft de verwachte kosten en opbrengsten van een programmaonderdeel weer. Voor het grondbeleid betreft dit in principe de jaarschijven uit de goedgekeurde en vastgestelde grondexploitaties zoals deze zijn opgenomen in de door de raad vastgestelde Grondnota. De jaarrekening biedt een verantwoording achteraf en geeft in totalen de financiële feiten aan het einde van een bepaald boekjaar weer. In het geval van grondexploitaties zijn dat de daadwerkelijk gemaakte kosten en gerealiseerde opbrengsten in dat jaar. Bij grondexploitaties moet vooral op saldi worden gestuurd en minder op jaarschijven, waarvoor de reguliere begroting en jaarrekening minder geschikt zijn.

De programmabegroting en de jaarrekening dienen conform BBV artikel 16 daarom een verplichte paragraaf grondbeleid te bevatten. In de paragraaf grondbeleid moeten onderstaande onderdelen worden opgenomen:

- Een integrale visie van het grondbeleid in relatie tot de realisatie van de doelstellingen van de programma's die zijn opgenomen in de begroting;
- Een aanduiding van de wijze waarop de gemeente het grondbeleid uitvoert ofwel de beleidsregie;
- Een actuele prognose van de te verwachten resultaten van de totale grondexploitatie ofwel het programmerings- en monitoringsinstrumentarium;
- Een onderbouwing van de geraamde winstneming;
- De beleidsuitgangspunten over de reserves voor grondzaken in relatie tot de risico's van grondzaken.

Naast de begroting en jaarrekening moet het college zich in het kader van de actieve informatieplicht naar de raad verantwoorden bij tussentijdse afwijkingen.

9.5 Risicomanagement

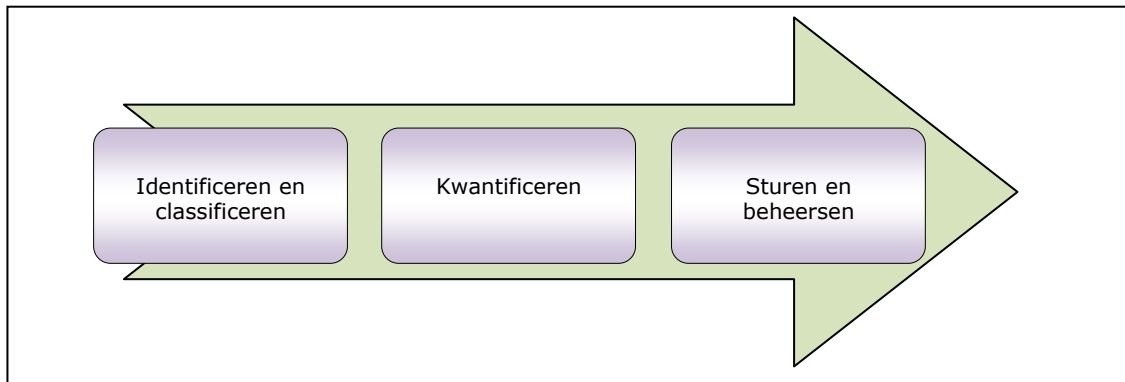
Risicomanagement is een regelmatig, systematisch onderzoek naar risico's die de (financiële) haalbaarheid van een project bedreigen én de formulering en toepassing van maatregelen waarmee deze risico's zo doeltreffend mogelijk kunnen worden beheerst. Grondexploitatie is een risicodragende activiteit, die vraagt om adequate analyse en beheersing van deze risico's.

Door het tussentijds inschatten en op de hoogte zijn van de risico's, is het mogelijk tijdig bij te sturen. Van belang is om planmatig om te gaan met het inschatten en onderkennen van risico's binnen de individuele grondexploitaties.

9.5.1 Stappen risicomanagement

Binnen risicomanagement zijn drie stappen te onderscheiden. Deze drie stappen staan in figuur 9.1 weergegeven.

Figuur 9.1: Stappen risicomanagement



Identificeren betekent het in kaart brengen van risico's. Het gaat hierbij zowel om factoren die de realisatie van de doelstellingen in de weg kunnen staan als om nieuwe ontwikkelingen die op de gemeente af komen. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen risico's waarvan de oorzaak zich buiten de invloedssfeer van de gemeente bevindt (externe risico's) en risico's waarvan de oorzaak zich binnen de invloedssfeer van de gemeente bevindt (interne risico's).

Externe risico's worden onderscheiden in de categorieën economisch/markt, politiek/ maatschappelijk en natuur.

Interne risico's worden onderscheiden in de categorieën organisatorisch, politiek/ bestuurlijk, uitvoering, middelen, personeel en juridisch.

Kwantificeren betekent het in geld uitdrukken van de mogelijke gevolgen van risico's. Dit heeft twee doelen:

- Ordening aanbrengen ten bate van sturing en beheersing en
- Het bepalen van de benodigde weerstandscapaciteit.

De impact van risico's is afhankelijk van de omvang van het risico (de gevolgschade) en de mate van waarschijnlijkheid dat het risico zich daadwerkelijk voor zal doen.

9.6 Weerstandsvermogen

Het weerstandsvermogen is een waarborg voor de financiële gezondheid van de gemeente. Het is een maatstaf voor de mate waarin de gemeente in staat is om de gevolgen van risico's op te vangen zonder dat het beleid of de uitvoering daarvan in gevaar komt. Let wel: het weerstandsvermogen is niet bestemd voor het opvangen van tegenvallers. In eerste in-

stantie worden tegenvallers opgevangen door maatregelen binnen de grondexploitatie. Pas in laatste instantie kan ervoor worden gekozen het weerstandsvermogen aan te spreken.

De benodigde weerstandscapaciteit wordt bepaald door:

- De verwachte impact van de aanwezige risico's;
- De gewenste mate van zekerheid dat de risico's kunnen worden opgevangen en
- De mate waarin risico's al op andere wijze zijn afgedekt.

9.6.1 Weerstandsratio

Om te bepalen of het weerstandsvermogen toereikend is, kan een relatie worden gelegd tussen de financieel gekwantificeerde risico's, de daarbij gewenste weerstandscapaciteit en de beschikbare weerstandscapaciteit. De uitkomst van die berekening vormt het weerstandsvermogen. Het weerstandsvermogen kan ook uitgedrukt worden in een ratio:

$$\text{Ratio weerstandsvermogen} = \frac{\text{beschikbare weerstandscapaciteit}}{\text{benodigde weerstandscapaciteit}}$$

De beschikbare weerstandscapaciteit bestaat uit de bestemmingsreserve reserve grondexploitatie-risico. De benodigde weerstandscapaciteit is het bedrag dat nodig is om alle risico's binnen de grondexploitatie waarvoor geen maatregelen zijn getroffen, in financiële zin af te dekken.

Door de Universiteit Twente is een normtabel ontwikkeld op grond waarvan het kengetal betekenis krijgt.

Waardering	Ratio weerstandsvermogen	Betekenis
A	>2,0	Uitstekend
B	1,4 > - <2,0	Ruim voldoende
C	1,0 > - <1,4	Voldoende
D	0,8 > - <1,0	Matig
E	0,6 > - <0,8	Onvoldoende
F	< 0,6	Ruim onvoldoende

9.7 Bestemmingsreserve Grondexploitatie-risico

Het doel van de bestemmingsreserve Grondexploitatie-risico is het vormen van een toereikende buffer voor het opvangen van risico's binnen de grondexploitaties en fluctuaties in de exploitatieresultaten van de grondexploitaties.

In de gemeentelijke beleidsnota 'Reserves en Voorzieningen' (2019) staat de systematiek opgenomen voor het bepalen van de toevoegingen en onttrekkingen aan de bestemmingsreserve Grondexploitatie-risico:

"In de notitie Grondexploitatie 2016 is door de commissie BBV aangegeven op welke wijze rekening gehouden moet worden met tussentijds winst nemen bij positieve grondexploitatiecomplexen. Het tussentijds winstnemen leidt tot een toename van het resultaat vóór bestemming maar betekent ook dat het risico met betrekking tot de grondexploitaties toeneemt. Bij tussen-

tijdse winstneming is nog geen sprake is van daadwerkelijk gerealiseerde winsten en bestaat daarom het risico dat de werkelijke winsten, ondanks het feit dat een algemeen aanvaarde en zelfs voorgeschreven methodiek wordt gehanteerd bij de berekening van de tussentijdse winstneming, lager zullen zijn. Daarom wordt voorgesteld om bij het opmaken van de jaarrekening de tussentijdse winsten in een reserve grondexploitatie risico te storten en na afronding van een project en bepaling van de gerealiseerde winst deze gerealiseerde winsten toe te voegen aan de Algemene Reserve.”

Deze systematiek geeft geen richting aan een minimum of maximum hoogte van de bestemmingsreserve en heeft geen koppeling met weerstandsvermogen.

9.7.1 Monte Carlo risicoanalyse

De afgelopen jaren is gebleken dat grondexploitatie een forse impact kan hebben op de financiële positie van een gemeente. Om een zo objectief mogelijk inzicht te krijgen in het minimaal benodigde weerstandsvermogen wordt in ieder geval tweejaarlijks een Monte Carlo risicoanalyse uitgevoerd. In deze analyse worden de meest risicovolle projecten tegen het licht gehouden. Voor het bepalen van het minimum benodigde weerstandsvermogen (ondergrens) worden de uitkomsten van de Monte Carlo Risicoanalyse meegenomen met een weerstandsratio van 1.

9.8 Winst en verlies

De commissie BBV heeft in maart 2016 de notitie Grondexploitaties 2016 uitgebracht. Hierin staat opgenomen dat baten en lasten en het daaruit voortvloeiende resultaat, met ingang van 1 januari 2017 moeten worden toegerekend aan de periode waarin deze zijn gerealiseerd.

Ongewijzigd is dat verliezen moeten worden genomen zodra deze zich aandienen. De regels met betrekking tot het afnemen van winst zijn wel ingrijpend gewijzigd. Voor winstneming geldt de 'percentage of completion methode': voor zover gronden zijn verkocht en opbrengsten zijn gerealiseerd kan tussentijds naar rato van de voortgang van de grondexploitatie winst worden genomen. Indien aan de volgende voorwaarden is voldaan, bestaat er voldoende zekerheid om winst te kunnen nemen:

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).

Volgens het realisatiebeginsel dient in die gevallen de winst ook daadwerkelijk genomen te worden.

Een verlies is iets anders dan een tekort. Een verlies kan voortvloeien uit het ondernemersrisico, terwijl een tekort meestal van tevoren vaststaat. Een tekort moet bij de start van het productieproces worden aangezuiverd om projecten budgettair neutraal te maken. Pas als er tegenvallers zijn, is sprake van een verlies. Is de stand van de reserve Grondexploitatie

tatierisico ontoereikend, dan moet de algemene dienst bijspringen. Activering (op de balans opnemen en over meerdere jaren afschrijven) is niet meer mogelijk volgens het BBV.

9.9 Resultaatbestemming

Winsten en verliezen komen in principe geheel ten gunste of ten laste van de reserve Grondexploitatierisico. Het is niet meer toegestaan om ten laste van de grondexploitatie rechtstreek toevoegingen te doen aan bijvoorbeeld voorzieningen of een bestemmingsreserve (fondsvorming). De raad heeft wel de mogelijkheid om een overschot van de reserve Grondexploitatierisico naar eigen inzicht in te zetten.

9.10 Beleidslijnen gemeente Laarbeek

Om inzicht te krijgen in mogelijke risico's worden projecten op een consistente en systematische wijze geanalyseerd. Alleen dan kan vroegtijdig worden ingegrepen en het proces weer beheersbaar worden gemaakt.

Grondexploitaties worden opgesteld op basis van het mid-case-scenario. Dit houdt in dat bij de opstelling van de grondexploitatie is uitgegaan van het meest realistische scenario op grond van de huidige gegevens, inzichten en omstandigheden en binnen de kaders zoals deze door het bestuur zijn vastgesteld. Op het moment dat de grondexploitatie een negatieve uitkomst heeft wordt een voorziening gevormd om het tekort af te dekken.

De bestemmingsreserve Grondexploitatierisico vormt de buffer voor het opvangen van risico's binnen de grondexploitaties en fluctuaties in de exploitatieresultaten. Tussentijdse winstnemingen worden volgens de systematiek van de nota 'Reserves en voorzieningen' toegevoegd aan de reserve Grondexploitatierisico. De systematiek geeft echter geen richting aan een minimum of maximum hoogte van de reserve Grondexploitatierisico.

In de praktijk worden de resultaten van de Monte Carlo Risicoanalyse met een weerstands-ratio van 1 de laatste jaren gehanteerd als ondergrens voor de bestemmingsreserve Grondexploitatie. Op dit moment wordt gewerkt aan een separaat voorstel over het bepalen van de bovengrens voor de bestemmingsreserve Grondexploitatie. Daarin wordt ook een voorstel gedaan hoe om te gaan met het afkomen/inzetten van een eventueel overschot.

BEGRIPPENLIJST

1. Anterieure overeenkomst

Overeenkomst tussen gemeente en particuliere/private eigenaar over grondexploitatie, gesloten vóór de vaststelling van een planologische maatregel.

2. Bijdrage aan ruimtelijke ontwikkelingen

Financiële vergoeding aan de gemeente voor in een vastgestelde structuurvisie vastgelegde ruimtelijke ontwikkelingen, als bedoeld in artikel 6.24, lid 1, sub a Wro.

3. Binnenplanse verevening

De op grond van een exploitatieplan toe te passen omslagmethode van kostenverhaal, waarbij rekening wordt gehouden met tussen bouwpercelen bestaande verschillen in uitgifteprijs en inbrengwaarden.

4. Boekwaarde

De waarde waartegen de activa is opgenomen in de grondexploitatie.

5. Binnenplanse verevening

De op grond van een exploitatieplan toe te passen omslagmethode van kostenverhaal, waarbij rekening wordt gehouden met tussen bouwpercelen bestaande verschillen in uitgifteprijs en inbrengwaarde.

6. Bovenplanse verevening

Het, naast de kosten, bijdragen vanuit winstgevend exploitatiegebieden ter (gedeeltelijke) dekking van een tekort in de grondexploitatie in een ander exploitatiegebied.

7. Bovenwijkse (meerwijkse) voorziening

Voorziening die (indirect) van nut is voor het exploitatiegebied en voor één of meer andere gebieden, bijvoorbeeld een ringweg in de buurt waardoor het exploitatiegebied ontsloten wordt.

8. Bro

Besluit ruimtelijke ordening.

9. Eindafrekening

Om te voorkomen dat eigenaren worden gedupeerd door een te hoge inschatting van de kosten in een exploitatieplan, is bepaald dat er na afronding een eindafrekening wordt opgesteld. Als blijkt dat via een omgevingsvergunning vastgestelde exploitatiebijdrage te hoog is vastgesteld, betaalt de gemeente het verschil terug. Eindafrekening speelt geen rol bij overeenkomsten.

10. Exploitatiebijdrage

Een grondeigenaar die in een exploitatiegebied een omgevingsvergunning aanvraagt voor de bouw van een woning of ander gebouw, krijgt bij de omgevingsvergunning een factuur met daarop de te betalen exploitatiebijdrage. Partijen die al gecontracteerd hebben, krijgen niet meer te maken met deze vorm van kostenverhaal. De overeenkomst vrijwaart hiertegen.

11. Exploitatieplan

Een gemeentelijk exploitatieplan bevat een exploitatieopzet en regels voor het omslaan van de kosten over de verschillende uitgiftecategorieën. Daarnaast kan het exploitatieplan gemeentelijke locatie-eisen bevatten voor de inrichting van de openbare ruimte, de nutsvoorzieningen en het bouwrijp maken. Verder kunnen in het exploitatieplan bepalingen worden opgenomen over de fasering van de uitvoering en de koppeling van

bepaalde onderdelen. Ook mogen regels over de uitvoerbaarheid van bestemmingen (woningbouwcategorieën) erin worden opgenomen.

12. Gebouw

Elk bouwwerk, dat een voor mensen toegankelijke overdekte geheel of gedeeltelijk met wanden omsloten ruimte vormt.

13. Gew

Grondexploitatiewet, hoofdstuk 6.4 Wro (Staatsblad 2007, 271)

14. Grondexploitatie

Het geschikt of beter geschikt maken van grond voor de toekomstige bestemmingen. De posten die daaraan normaal gesproken zijn verbonden, zijn te vinden in de kostensoortenlijst.

15. Gronduitgiftecategorie

Gebruikscategorie van grond. Per uitgiftecategorie wordt een fictieve uitgifteprijs vastgesteld aan de hand van de marktwaaarde. Een voorbeeld: grond voor vrije sectorwoningen heeft een hogere prijs dan sociale woningbouw en grond voor sociale woningbouw heeft weer een hogere prijs dan grond bestemd voor volkstuinen.

16. Handreiking

Handreiking VNG, VVG en VROM, geeft antwoord op vragen: wat staat er in de nieuwe wet, hoe pak je als gemeente de nieuwe mogelijkheden concreet aan, hoe ziet een exploitatieplan er uit en het daarbij behorende financiële plaatje, wat zijn de nieuwe procedures.

17. Inbrengwaarde

Bij het bepalen van de inbrengwaarde wordt uitgegaan van de werkelijke waarde in het economisch verkeer op het moment van inbreng. Bepaling conform de artikelen 40b tot 40f van de onteigeningswet.

18. Kosten van grondexploitatie

Zijn onder andere de kosten voor het bouwrijp maken van een locatie en de aanleg van groen en waterpartijen en staan op de kostensoortenlijst. Het daadwerkelijke kostenverhaal loopt via de bouwvergunning (zie exploitatiebijdrage) of via overeenkomst.

19. Kostensoortenlijst

Voor het kostenverhaal wordt in het Besluit ruimtelijke ordening een kostensoortenlijst opgenomen. Daarop staan alle kostensoorten die de gemeente publiekrechtelijk mag verhalen. Kosten die niet op de lijst staan mogen niet publiekrechtelijk verhaald worden.

20. Kostenverhaal

Het verhalen van de kosten van grondexploitatie over een gebied over verschillende particuliere/private eigenaren in een gebied.

21. Locatie-eisen

Eisen die de gemeente stelt aan een bouwlocatie. Kunnen betrekking hebben op het bouwrijp maken, de inrichting van de openbare ruimte en de nutsvoorzieningen.

22. Posterieure fase

Bestemmingsplan en exploitatieplan zijn vastgesteld. Overeenkomsten zijn niet meer vrij. Basis is het exploitatieplan.

23. Projectbesluit

Besluit waarbij ten behoeve van de realisatie van een ruimtelijk project wordt afgeweken van een bestemmingsplan. Het projectbesluit maakt soms een sneller begin van bouwprojecten mogelijk. Met het bouwen kan al begonnen worden voordat het bestemmingsplan is vastgesteld.

24. Structuurvisie

Een visie van een gemeente op de toekomstige ruimtelijke ontwikkeling van een gebied. De nieuwe Wro biedt hiervoor een wettelijke basis.

25. Transparantie

Om de transparantie van het gemeentelijk grondbeleid te bevorderen is bepaald dat de gemeente in de gemeenteberichten melding moet maken van gesloten overeenkomsten. Dergelijke overeenkomsten vallen onder de Wet openbaarheid van bestuur.

26. Wro

Wet ruimtelijke ordening.

BRONVERMELDINGEN

Wettelijke kaders

Belangrijke wettelijke kaders worden gevormd door:

De Wet ruimtelijke ordening (Wro)

De Wro regelt hoe ruimtelijke plannen in Nederland tot stand komen en gewijzigd worden. De Grondexploitatiewet maakt onderdeel uit van deze wet. Het Besluit ruimtelijke ordening (Bro) is gebaseerd op deze wet en bevat regels omtrent de voorbereiding, vormgeving, inrichting, beschikbaarstelling en (nadere) regels omtrent de inhoud en uitvoerbaarheid van bestemmingsplannen, inpassingsplannen en projectbesluiten en de toelichting onderscheidenlijk onderbouwing daarbij.

De Wet voorkeursrecht gemeenten

Deze Wet maakt het mogelijk voor gemeenten om op een stuk grond een voorkeursrecht te vestigen. Het voorkeursrecht biedt de gemeente gedurende het planvormingsproces bescherming tegen ongewenste verkopen aan derden.

De onteigeningswet

Wanneer de gemeentegrond niet op normale wijze kan kopen, kan de gemeente een onteigeningsprocedure inzetten. Onteigening is alleen mogelijk als dit in het algemeen belang is, onder in de wet vastgelegde voorwaarden en tegen schadeloosstelling.

Het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV)

Het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) verplicht gemeenten vanaf 2004 bij de begroting en het jaarverslag een programmaplan/verantwoording op te stellen met daarin een paragraaf over het grondbeleid. In deze paragraaf die de raad vaststelt, moet het college bij de begroting expliciet aangeven wat het te voeren grondbeleid in het komende jaar zal zijn en tevens legt zij verantwoording af over het gevoerde grondbeleid van het afgelopen begrotingsjaar. In 2016 is een wijziging doorgevoerd in het BBV waardoor de categorie 'Niet in exploitatie genomen gronden' is komen te vervallen. Er wordt een strikter onderscheid gemaakt in gronden die in exploitatie zijn genomen en overige gronden en terreinen.

Grondbeleid voor raadsleden

Deze handreiking uit 2018 geeft een inleiding in het grondbeleid, en is een leesbaar en praktisch document voor raadsleden, maar ook voor ambtenaren en andere geïnteresseerden.

Handreiking Vennootschapsbelasting en het gemeentelijk grondbedrijf

Deze handreiking ondersteunt gemeentelijke grondbedrijven bij de implementatie van de Wet modernisering Vpb-plicht overheidsondernemingen. In de handreiking wordt aandacht besteed aan de volgende fiscale onderwerpen: afbakening van de activiteiten, vermogens-etikettering, criteria voor het drijven van een onderneming, openingsbalans, samenwerkingsvormen en toezicht.

Handboek grondbeleid 2019

Dit handboek van Deloitte betreft een actualisatie van het handboek uit 2008 met ondersteuning van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Het handboek geeft ambtenaren en geïnteresseerde bestuurders in het vakgebied een handzaam, concreet en geactualiseerd overzicht van alles wat met grondbeleid te maken heeft. Het handboek biedt suggesties en voorstellen voor een betere transparantie en governance op het gebied van grondbeleid en voor de inrichting van grondbedrijven en sturing en verantwoording van grondexploitaties.

Toolbox financieringsconstructies

Deze Toolbox bestaat uit tientallen financieringsconstructies bestaande uit een beschrijving van een oplossing, een financieringsmogelijkheid of investeringsconditie. De constructies zijn in vijf categorieën verdeeld namelijk in fondsen, garanties, subsidies, leningen en andere vormen van organiseren.

De Commissie Bedrijfsvoering en Auditing Decentrale Overheden (BADO)

Notitie Grondexploitaties

Vijfpartijenakkoord Raadsprogramma 2018 – 2022 gemeente Laarbeek "Handen ineen".