

Nota Grondbeleid gemeente Zevenaar, januari 2012

Opdrachtgever :	Gemeente Zevenaar
Auteur :	Don de Munnik, Tom Delforterie (Metrum)
Opdrachtnummer :	2726
Status :	Ontwerp
Datum :	11 januari 2012

INHOUDSOPGAVE

Samenvatting	5
Inleiding.....	8
1. Grondbeleid	9
1.1 Wat is grondbeleid?	9
1.2 Vormen van grondbeleid	9
1.3 Het grondbeleid van de gemeente Zevenaar	14
1.4 Nota grondbeleid en dualisme	16
2. Grondbeleidsinstrumentarium.....	17
2.1 Instrumenten tot verwerving	17
2.2 Kostenverhaal.....	19
2.3 Samenwerking met marktpartijen	21
2.4 Beheer en uitgifte	22
2.5 Grondprijsbeleid.....	23
2.6 Staatssteun en aanbesteding	24
3. Verantwoording en risicomanagement	26
3.1 Grondexploitatie	26
3.2 Relatie grondexploitatie en projectmatig werken	26
3.3 Actualisatie grondexploitatie bij kader- en grenswijzigingen.....	27
3.4 Uitvoering beleid en verantwoording grondexploitaties	27
3.5 Winst- en verliesneming.....	27
3.6 Afsluiten van een grondexploitatie	28
3.7 Voorraad gronden	28
3.8 Weerstandsvermogen	29
3.9 Risicomanagement	29

Samenvatting

Waarom een nota grondbeleid?

De gemeente Zevenaar voert grondbeleid uit, maar heeft tot op heden haar beleidsregels ten aanzien van grondbeleid nog niet samengevat in één document. Daarnaast zijn enerzijds de nieuwe ontwikkelingen op de markt als de kredietcrisis en de invloed van krimp in de regio, en anderzijds de nieuwe mogelijkheden en verplichtingen in kostenverhaal door de Wro van 2008 redenen om het grondbeleid te herzien. De nota grondbeleid gemeente Zevenaar voorziet hierin.

Grondbeleid en spelregels

In deze nota is het grondbeleid en alle aspecten die daarbij een rol spelen beschreven. Daarnaast worden in deze nota beleidsregels voorgesteld. Op onderdelen is dit een continuering van reeds bestaand beleid, maar er worden ook wijzigingen en aanvullingen voorgesteld. Op grond van de voor u liggende nota grondbeleid wordt de raad voorgesteld akkoord te gaan met de onderstaande beleidsregels en de nota grondbeleid vast te stellen.

Inhoud nota grondbeleid

In de nota grondbeleid zijn onder meer de volgende onderdelen behandeld.

Hoofdstuk 1 Grondbeleid

Hoofdstuk 1 staat in het teken van het grondbeleid dat de gemeente Zevenaar de komende jaren wil voeren. De gemeente gaat verder met het in exploitatie brengen van de in bezit zijnde gronden. Voor toekomstige ontwikkelingen wordt daarbij uitgegaan van een facilitair grondbeleid, waarin samenwerking wordt gezocht met private partijen.

Hoofdstuk 2 Grondbeleidsinstrumentarium

In hoofdstuk 2 wordt de keuze voor een facilitair grondbeleid verder uitgewerkt in het grondbeleidsinstrumentarium. Het accent komt meer te liggen op het aangaan van samenwerkingsverbanden en het kostenverhaal. De gemeente blijft haar verwervingsinstrumentarium (minnelijke verwerving, Wet voorkeursrecht gemeenten en Onteigening) echter nog wel toepassen in omschreven omstandigheden.

Het uitgangspunt bij kostenverhaal is het sluiten van een anterieure overeenkomst. Bij een samenwerkingsvorm kiest de gemeente voor een marktpartij die past bij het project dat aan de orde is.

De uitgifte in eigendom heeft de voorkeur. De uitgifte van de grondprijzen geschiedt tegen marktconforme prijzen. Periodiek geven burgemeester en wethouders inzicht in de methode van vaststelling van en de hoogte van de grondprijzen via een grondprijfsbrief.

Hoofdstuk 3 Verantwoording en risicomanagement

Hoofdstuk 3 tenslotte, gaat in op de financiële sturing en beheersing van de grondexploitaties en hoe de gemeente Zevenaar omgaat met risico's.

Voor het einde van het jaar stelt het college van burgemeester & wethouders de parameters voor rente, kosten- en opbrengstenstijging vast en herziet ze de grondexploitaties. Indien door kaderwijzigingen de grondexploitatie financieel meer dan 10% afwijkt ten opzichte van de definitieve grondexploitatie, dan wordt deze geactualiseerd en ter besluitvorming aan de raad voorgelegd. De grondexploitatie kan worden afgesloten als er nog maximaal 5% van de kosten en opbrengsten te maken zijn.

De voorraad gronden in een transformatieproces worden geadmistreerd tegen verkrijgingsprijs en bijkomende kosten met inbegrip van additionele kosten, ontstaan tijdens de vervaardiging.

De gemeente voert een actief risicomanagement door de uitgangspunten van de grondexploitatie continu te monitoren en zo nodig bij te stellen, de onderdelen van planontwikkeling realistisch in te schatten en jaarlijks een risicoanalyse uit te voeren en het totaal van de benodigde risicodekking te bepalen.

Beleidsregels

De volgende beleidsregels zijn opgenomen in de nota grondbeleid

Hoofdstuk 1 Grondbeleid

1. De gemeente Zevenaar ziet grondbeleid niet als een doel op zich. Binnen gestelde doelen van ruimtelijke ordening en de andere beleidssectoren is grondbeleid een middel dat door inzet van juridische en financiële instrumenten de gewenste verandering van het grondgebied voor de verschillende functies realiseert.
2. De gemeente gaat waar nodig voor de (toekomstige) ontwikkelingen uit van een facilitair grondbeleid, waarin samenwerking wordt gezocht met private partijen.

Hoofdstuk 2 Grondbeleidsinstrumentarium

3. De gemeente past het instrument Wet voorkeursrecht gemeenten toe indien dit leidt tot versnelling van het proces.
4. De gemeente Zevenaar zal gronden minnelijk verwerven indien kansen zich voordoen, en de risico's bij grondverwerving klein zijn.
5. De gemeente Zevenaar past het instrument onteigening toe. Bij de start van het bestemmingsplan wordt de administratieve procedure voor onteigening gestart. De inzet blijft een aankoop op basis van een minnelijke verwerving.
6. De gemeente Zevenaar stelt bij iedere nieuwe exploitatie een concept exploitatieplanberekening op om inzicht te krijgen in de publiekrechtelijke mogelijkheden tot kostenverhaal.
7. Uitgangspunt bij particuliere ontwikkelingen is het sluiten van een anterieure overeenkomst tot kostenverhaal.
8. In de uitvoeringsparagraaf van de structuurvisie Gemeente Zevenaar worden de *financiële bijdragen in ruimtelijke ontwikkelingen* en *bovenplanse kosten* opgenomen, zodat deze bijdrage/kosten ook daadwerkelijk verhaald kunnen worden in anterieure overeenkomsten en/of exploitatieplannen.
9. De gemeente Zevenaar kiest bij gebiedsontwikkeling op strategische wijze voor een samenwerkingsvorm met een marktpartij die past bij het project dat aan de orde is. De financiële en juridische risico's die de gemeente maximaal wil lopen zijn daarbij zoveel mogelijk vastgelegd.
10. Tijdelijk beheer garandeert dat gronden beschikbaar zijn wanneer deze nodig zijn voor bouwgrondproductie. Flexibiliteit is hierin belangrijker dan opbrengst maximalisatie.
11. De gronden worden bij voorkeur in eigendom uitgegeven. Daarbij wordt gebruik gemaakt van de algemene voorwaarden tot uitgifte van grond.
12. Indien een andere partij dan de gemeente het feitelijke bewerken uitvoert gelden de door de gemeente gestelde regels ten aanzien van uitvoering en kwaliteit en worden de regels inzake aanbesteding in acht genomen.
13. Uitgifte van bouwgrond geschiedt tegen marktconforme grondprijzen gebaseerd op de functie van de uit te geven bouwgronden.
14. Periodiek geven burgemeester & wethouders inzicht in de te hanteren methoden en prijzen in de grondprijzbrief, waarbij tevens rekening wordt gehouden met Europese wet- en regelgeving.
15. De keuze voor de samenwerkingsvorm bij gebiedsontwikkeling geschiedt met inachtneming van de (Europese) regelgeving inzake aanbesteding en staatssteun.

Hoofdstuk 3 Verantwoording en risicomanagement

16. Voor het einde van het jaar worden de parameters voor rente, kosten- en opbrengstenstijging, waarmee de grondexploitaties worden doorgerekend, door het college van burgemeester en wethouders vastgesteld.
17. Jaarlijks worden de grondexploitaties herzien met toepassing van de vastgestelde parameters.
18. Een vastgestelde grondexploitatie geeft tevens autorisatie voor de kosten en opbrengsten aan het college.
19. Definitieve begrippen herziening, actualisatie en definitieve grondexploitatie
 - a. Herziening: jaarlijkse herziening van de grondexploitatie ten behoeve van de begroting en jaarrekening.
 - b. Actualisatie: tussentijdse aanpassing van de kaders zoals laatst vastgesteld door de raad, waardoor de grondexploitatie opnieuw door de raad moet worden behandeld en vastgesteld.

- c. Definitieve grondexploitatie: de eerst vastgestelde grondexploitatie of de laatst geactualiseerde grondexploitatie door de raad.

20. Bij kaderwijzigingen ten opzichte van het vastgestelde projectdocument waarbij grenzen worden aangepast en/of andere kaders wijzigen die een financiële afwijking vertonen van meer dan 10% ten opzichte van de definitieve grondexploitatie dan wordt deze geactualiseerd en ter besluitvorming aan de raad voorgelegd.

21. De grondexploitatie kan worden afgesloten als er nog maximaal 5% van de kosten en opbrengsten te maken zijn.

22. Gronden die in een transformatieproces zijn betrokken worden geadministreerd tegen verkrijgingprijs en bijkomende kosten met inbegrip van additionele kosten ontstaan tijdens de vervaardiging.

23. Gronden die niet in een transformatieproces zijn betrokken maar waarvoor een stellig en reëel voornemen tot bebouwing in de nabije toekomst bestaat, worden geadministreerd tegen verkrijgingkosten met bijkomende kosten met inbegrip van additionele kosten zoals rentekosten, maximaal 5% van de plankosten en 25% van de onderzoekkosten. Activering van de additionele kosten is beperkt tot de marktwaarde in de huidige bestemming dan wel de voorzichtig geraamde marktwaarde in de toekomstige situatie als daartoe aanleiding is hetwelk moet worden verantwoord.

24. De buitenplanse gronden worden geadministreerd tegen de geldende prijs voor landbouwgronden.

25. Het weerstandsvermogen, uitgedrukt in de verhouding tussen de vereiste weerstandscapaciteit en de aanwezige weerstandscapaciteit, mag niet lager dan 1 zijn.

26. De gemeente Zevenaar voert een actief risicomanagement door:

- a. de uitgangspunten van de grondexploitatie continu te monitoren en zo nodig bij te stellen, zonder dat hiermee aan de kwaliteit van het plan afbreuk wordt gedaan. In dat geval is nieuw bestuurlijk draagvlak blijken uit besluitvorming door de raad vereist;
- b. de onderdelen van de planontwikkeling realistisch in te schatten;

27. Jaarlijks een risicoanalyse uit te voeren voor de grondexploitaties en daarmee het totaal van de benodigde risicodekking te bepalen (vereiste weerstandscapaciteit)

Inleiding

Waarom een Nota Grondbeleid?

De gemeente Zevenaar wil met het opstellen van een nieuwe nota grondbeleid bereiken dat:

- Alle bestaande uitgangspunten en kaders van grondbeleid worden verzameld en geactualiseerd in één nieuw beleidsdocument namelijk de nota Grondbeleid.
- De doelstellingen van de gemeente en het bijbehorende instrumentarium duidelijk en goed toepasbaar worden vastgelegd.
- De op te nemen beleidsregels voor transparantie en eenduidigheid zorgen en daardoor sturingsinstrumenten zijn bij het voorbereiden en uitvoeren van ruimtelijke projecten

Daarnaast zorgt deze nota voor transparante informatievoorziening richting de gemeenteraad, waardoor de sturing en controle door de gemeenteraad wordt verbeterd. Hiermee formaliseert de ambtelijke organisatie tevens de verplichtingen die zijn neergelegd in het Besluit Begroting en Verantwoording 2004 (Bbv). De economische veranderingen die invloed hebben op de grondmarkt vormen een andere belangrijke reden om het gemeentelijk grondbeleid van de gemeente Zevenaar te herzien. Daarnaast is op 1 juli 2008 is de nieuwe Wet ruimtelijke ordening ingevoerd, met nieuwe mogelijkheden en verplichtingen tot kostenverhaal indien de gemeente de grond niet in bezit heeft. Ten slotte zal in de regio de Liemers krimp van inwonersaantallen een sterkere rol krijgen in de beleidsvorming met effecten op de ruimtelijke ordening. Belangrijk is om stil te staan bij de manier waarop de gemeente Zevenaar hier de komende jaren mee omgaat.

Opbouw Nota Grondbeleid

De nota is in drie delen opgebouwd.

- Deel 1 gaat in op het grondbeleid en de vormen van grondbeleid. Daarin wordt tevens een keuze gemaakt welke vorm van grondbeleid de gemeente Zevenaar de komende jaren wil voeren.
- In deel 2 wordt de keuze in de vorm van het grondbeleid verder uitgewerkt in de toepassing van het grondbeleidsinstrumentarium in de komende jaren.
- Deel 3 bevat de financiële sturing en beheersing van de gebiedsontwikkelingen en hoe de gemeente Zevenaar omgaat met risico's.

1. Grondbeleid

In dit hoofdstuk worden de belangrijkste kenmerken van grondbeleid beschreven en wordt ingegaan op de verschillende vormen van grondbeleid die voor de gemeente Zevenaar van toepassing kunnen zijn. Vervolgens wordt gekeken hoe de gemeente Zevenaar de afgelopen jaren met grondbeleid is omgegaan. Dit hoofdstuk sluit af met een keuze voor het grondbeleid in Zevenaar voor de komende jaren en de betekenis van het “dualisme” voor het grondbeleid.

1.1 Wat is grondbeleid?

De gemeente Zevenaar ziet grondbeleid niet als een doel op zich. Grondbeleid heeft een sterke relatie met verschillende beleidsvelden binnen de gemeente waaronder ruimtelijke ontwikkeling, verkeer en vervoer, volkshuisvesting, economische zaken, beheer en financiën. Op basis van de doelen binnen deze beleidsvelden kiest de gemeente Zevenaar voor de juiste vorm van grondbeleid voor de komende jaren.

De keuze voor grondbeleid heeft invloed op de uitvoering van grondbeleid, zoals het grondprijnsbeleid, het gebruik van instrumenten en het innemen van strategische grondposities. Een ander doel van grondbeleid is het vastleggen van duidelijke kaders hoe om te gaan met de grondbeleidsinstrumenten. Tot slot versterkt het grondbeleid de sturende **en controlerende taak** van de gemeenteraad. Deze elementen zullen terugkomen in de nota grondbeleid Gemeente Zevenaar.

Definitie grondbeleid

De gemeente Zevenaar ziet grondbeleid niet als een doel op zich. Binnen gestelde doelen van ruimtelijke ordening en de andere beleidssectoren is grondbeleid een middel dat door inzet van juridische en financiële instrumenten de gewenste verandering van het grondgebied voor de verschillende functies realiseert.

1.2 Vormen van grondbeleid

Er zijn verschillende vormen van grondbeleid. In deze nota grondbeleid zijn deze onderverdeeld in actief, faciliterend en passief grondbeleid. Hieronder worden de belangrijkste kenmerken van de vormen beschreven met de belangrijkste voor- en nadelen. Deze worden samengevat in een matrix.

1. Actief grondbeleid

Bij actief grondbeleid verwerft de gemeente de gronden, maakt deze bouw- en woonrijp, en geeft deze vervolgens uit aan bijvoorbeeld woningcorporaties, bedrijven of ontwikkelaars. Ook geschiedt uitgifte van kavels aan particulieren in de vorm van particulier opdrachtgeverschap/ Collectief particulier opdrachtgeverschap (CPO).

Voor- en nadelen actief grondbeleid

Actief grondbeleid heeft onder meer de volgende voor- en nadelen.

Voordelen

- Regie op het proces.
- Sturingsmogelijkheden bij uitgifte van de grond.
- Mogelijkheid kosten te dekken en eventueel winst te maken bij uitgifte grond.
- Mogelijkheid grondposities te ruilen, en op basis van grondbezit en invloed deelnemen in een samenwerkingsverband.

Nadelen

- Verlies door tegenvallende grondverkoop.

- Financiële armslag nodig voor verwerven gronden, rentelasten, sloop en saneringen, investeringen bouw- en woonrijp maken.
- Veel inspanningen vereist voor het proces en de organisatie.

2. Passief grondbeleid

Bij passief grondbeleid heeft de private partij grondbezit en maakt deze bouw- en woonrijp. De gemeente laat de aankoop en exploitatie van de grond bewust (geheel) over aan marktpartijen. Het bestemmingsplan is veelal het sturingsinstrument. De rol van de gemeente blijft beperkt tot het scheppen van randvoorwaarden ten aanzien van de stedenbouwkundige vastlegging van de plannen (in de vorm van o.a. het bestemmingsplan en beeldkwaliteitplan), en het houden van toezicht op de uitwerking en realisatie.

Over de verantwoordelijkheid ten aanzien van de herinrichting van het openbaar gebied worden door gemeente en private partij afspraken gemaakt. Ook bij passief grondbeleid kan de aanleg van de openbare voorzieningen (riolering, wegen, pleinen, groenvoorzieningen etc.) een taak van de gemeente blijven, die de aanleg van de openbare voorzieningen soms graag binnen de gemeentelijke organisatie houdt.

In de gemeentelijke praktijk komt deze vorm van grondbeleid nauwelijks voor. Door de komst van de nieuwe Wet ruimtelijke ordening is het ook niet meer mogelijk om een passieve rol aan te nemen. De gemeente zal altijd afspraken moeten maken met de private partij over kostenverhaal, fasering en eventuele locatie-eisen. Indien dit niet lukt, moet ze deze zaken afdwingen via een exploitatieplan (zie hoofdstuk 2). Ze speelt tevens vaak een rol op de grondmarkt vanwege gedeeltelijke grondposities in het plangebied. Passief grondbeleid blijft in de nota grondbeleid Gemeente Zevenaar daarom buiten beschouwing.

Voor- en nadelen passief grondbeleid

Passief grondbeleid heeft de volgende voor- en nadelen:

Voordelen

- Weinig inspanning vanuit organisatie vereist.
- De (financiële) risico's voor de gemeente zijn klein.

Nadelen

- Weinig regie.
- Afhankelijk van initiatief marktpartijen.

3. Faciliterend grondbeleid / samenwerkingsovereenkomsten

Om de nadelen van passief en actief grondbeleid deels op te heffen, kan de gemeente actief zijn in haar (deels) "passieve" rol. Bij een faciliterend grondbeleid kan het initiatief om tot een locatieontwikkeling te komen bij zowel marktpartijen als de gemeente liggen. De gemeente hoeft bij faciliterend grondbeleid niet alle gronden in bezit te hebben. Uitgangspunt is dat de gemeente samen met de corporatie of private partij een geschikte samenwerkingsvorm zoekt.

De gemeente faciliteert de (voorgenomen) ontwikkelingen onder andere door:

- het hanteren van ter beschikking staande beleidinstrumenten (met name het bestemmingsplan) en andere grondbeleidinstrumenten;
- het vaststellen van ruimtelijke, programmatische, kwalitatieve en financiële kaders ter zake de betreffende locatieontwikkeling;
- het zonodig aankopen van gronden ter versterking van de gemeentelijke positie om ook daarmee beoogde ontwikkelingen te bevorderen dan wel ongewenste ontwikkelingen tegen te gaan.

Publiek- private samenwerking / Ontwikkelovereenkomsten

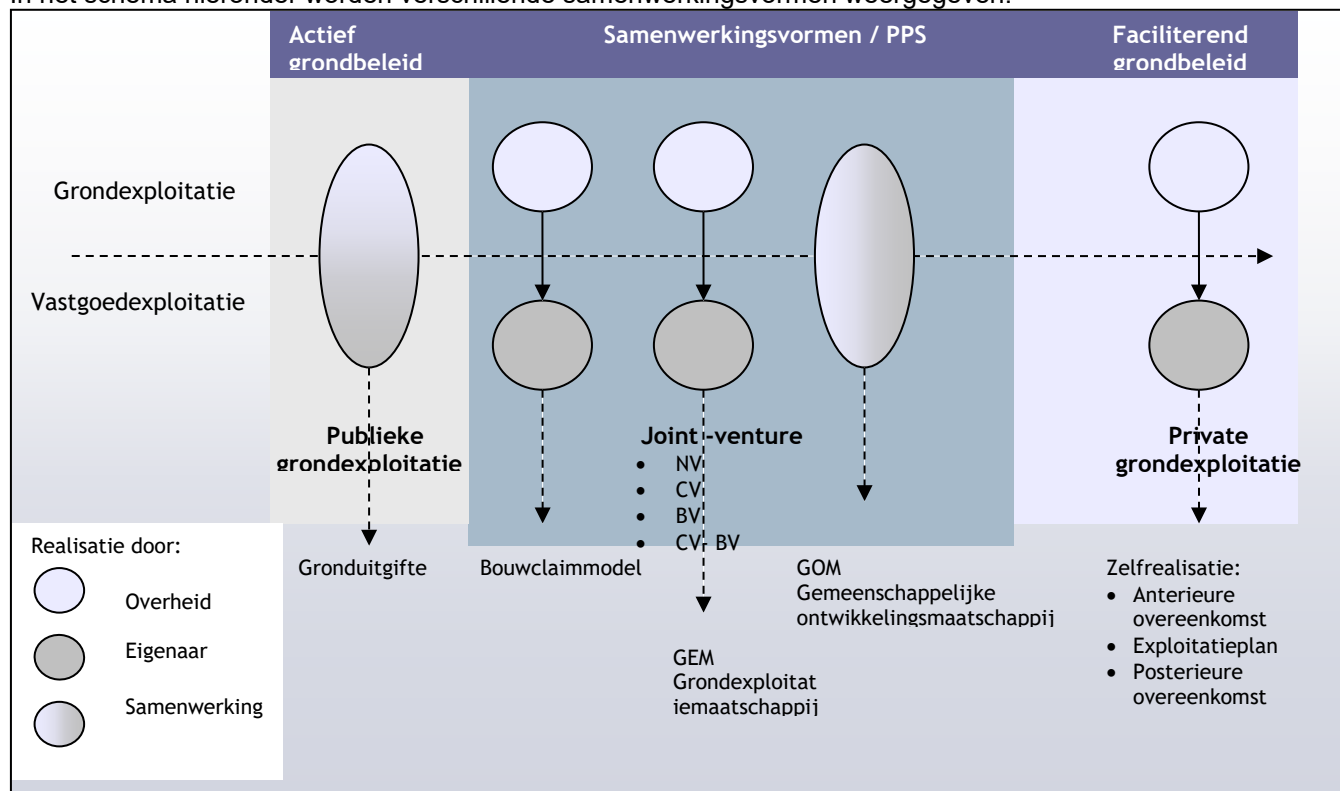
Bij faciliterend grondbeleid is een goede samenwerking met private partijen essentieel. Er zijn verschillende samenwerkingsvormen mogelijk. Deze samenwerkingsverbanden kunnen variaties zijn op het actieve of het meer passieve grondbeleid.

Het is noodzakelijk bij de keuze voor een publiek -private samenwerking of samenwerkings-ontwikkelingsovereenkomst steeds per project een keuze voor een samenwerkingsvorm te maken. De keuze is onder meer afhankelijk van de grondposities en wordt daarnaast bepaald door de risico's, benodigde expertise, financiële middelen, en het al dan niet door de gemeente participeren in risico- en winstdeling.

Daarbij zijn onder meer onderstaande condities relevant:

1. De gemeente moet hebben vastgesteld wat het (realiseerbare) doel is van de beoogde locatieontwikkeling.
2. Op basis van een evaluatie vooraf moet er een indicatie zijn dat samenwerking met private partijen toegevoegde waarde zal opleveren ten opzichte van alternatieve uitvoeringsmogelijkheden. Is er sprake van heldere en gemeenschappelijke doelstellingen van de betrokken partijen.
3. Er moet een politiek draagvlak en bestuurlijk commitment zijn voor het project en de samenwerking met private partijen.
4. Door de samenwerking moeten de risico's van het project beter beheerst kunnen worden (door overdracht van die risico's aan private partijen die zij beter kunnen beheersen) en/of de risico's gedeeld kunnen worden.
5. De randvoorwaarden van het project zijn voldoende duidelijk gedefinieerd maar moeten nog wel voldoende ruimte bieden voor particuliere inbreng maar niet volledig "uitgetekend" zijn omdat er in dat geval nauwelijks nog inbreng van private partijen kan zijn.
6. De Europese aanbestedingsplicht moet met de juiste juridische bepalingen in de overeenkomst verwerkt zijn.
7. Voorkomen dat er sprake is van staatssteun.

In het schema hieronder worden verschillende samenwerkingsvormen weergegeven:



Figuur: Verschillende samenwerkingsvormen: van actief naar faciliterend grondbeleid

Toelichting verschillende samenwerkingsvormen

Er kan gekozen worden voor samenwerking met private partijen; daarbij spelen veelal ingenomen grondposities een rol. Er zijn allerlei vormen van samenwerking mogelijk, bij wijze van verzamelbegrip worden deze ook wel aangeduid met de term “publiek private samenwerking” (PPS).

Er is sprake van een “publiek private samenwerking” als de gemeente met één of meer private partijen een samenwerkingsovereenkomst aangaat waarbij onderling de zeggenschap en kosten/risico's verdeeld worden, gericht op synergie bij de realisatie van gemeenschappelijke doelen, welke zowel een maatschappelijk als commercieel karakter hebben, waarbij individuele verantwoordelijkheid van de betrokken partijen behouden blijft.

De verdeling van rollen in een project tussen gemeente en de private partij kunnen op verschillende manieren worden verdeeld. Dit komt tot uiting in het gekozen samenwerkingsmodel. Bepaalde rollen behoren doorgaans toe aan de gemeente (bv : RO - procedures) of aan de private partij (bv: de vastgoedrealisatie).

- *Bouwclaim*
Hier hebben private partijen grondposities ingenomen in een plangebied. Bij dit model dragen de private partijen de door hen aangekochte grond over aan de gemeente in ruil voor een claim op bouwgrond. Dit betekent dat de gemeente de grond bouwrijp maakt en uitgeeft. De private partij komt door de bouwclaim in aanmerking voor een (aantal) bouwkwavel(s).
- *Joint - venture*
De gemeente en de private partijen brengen de gronden onder in een gezamenlijke onderneming. Deze onderneming maakt de gronden bouw- en woonrijp en geeft ze uit. Binnen een dergelijke onderneming worden inbreng, risico en zeggenschap gelijkmatig tussen partijen verdeeld. Er zijn voor deze onderneming verschillende rechtsvormen mogelijk.
- *Gemeenschappelijke Ontwikkelingsmaatschappij*
De meest vergaande rechtsvorm is de “Gemeenschappelijke ontwikkelingsmaatschappij” (GOM) ook nog wel eens genoemd als “wijk ontwikkelingsmaatschappij” (WOM). In deze onderneming worden naast de gronden bouw- en woonrijpmaken tevens het vastgoed gerealiseerd.

Het integraal inschatten van projectrisico's, de waarde van grondposities en het algemeen belang is een belangrijke voorwaarde alvorens een keuze te maken voor een samenwerkingsvorm. Burgemeester en wethouders nemen het besluit tot het aangaan van een samenwerking. De raad neemt het besluit tot het oprichten of deelnemen in een privaatrechtelijke rechtspersoon (zoals GEM, GOM/WOM).

Voor- en nadelen faciliterend grondbeleid

De voor- en nadelen van faciliterend grondbeleid zijn sterk afhankelijk van de keuze van de samenwerkingsvorm en de kenmerken van het project.

In het algemeen heeft faciliterend grondbeleid de volgende voor- en nadelen.

Voordelen:

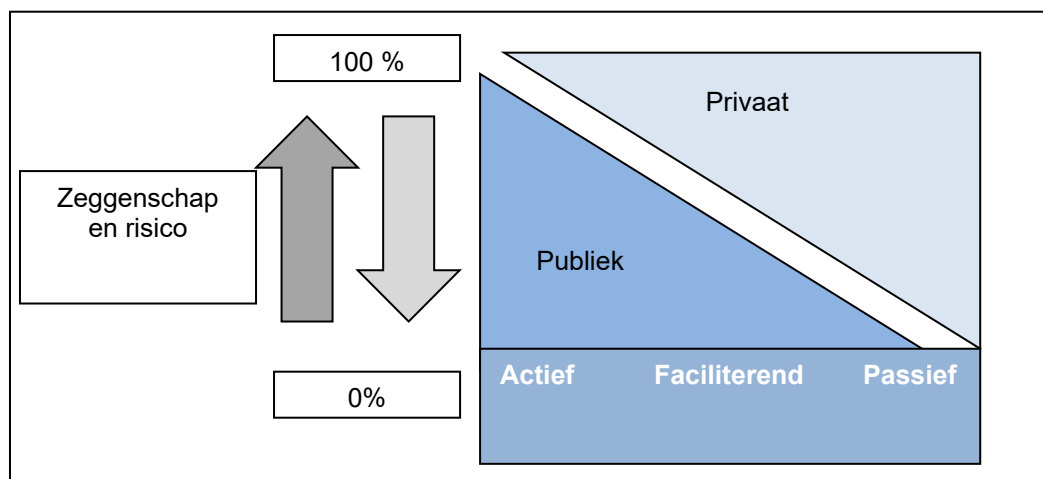
- Mogelijkheden om afspraken te maken.
- Risico's worden gedeeld.
- Gemeente heeft niet alle gronden nodig om te ontwikkelen.

Nadelen:

- Expertise nodig om een geschikte samenwerkingsvorm op te tuigen.
- Minder directe sturingsmogelijkheden, afhankelijk van afspraken.

	Actief grondbeleid	Faciliterend grondbeleid	Passief grondbeleid
Voordelen	• Regie op het proces • Sturingsmogelijkheden bij uitgifte van de grond • Mogelijkheid kosten te dekken en eventueel winst te maken bij uitgifte grond; • Mogelijkheid grondposities ruilen, en op basis van grondbezit en invloed deelnemen in een samenwerkingsverband	• Mogelijkheden om afspraken te maken • Risico's worden gedeeld • Gemeente heeft niet alle grond nodig om te ontwikkelen	• Weinig inspanning vanuit organisatie vereist • De (financiële) risico's voor de gemeente zijn klein
Nadelen	• Verlies door tegenvallende grondverkoop • Financiële armslag nodig voor verwerven gronden, rentelasten, sloop en saneringen, investeringen bouw- en woonrijp maken • Veel inspanningen vereist voor het proces en organisatie	• Expertise nodig om een geschikte samenwerkingsvorm op te tuigen • Minder directe sturingsmogelijkheden, afhankelijk van afspraken.	• Weinig regie • Afhankelijk van initiatief marktpartijen

In onderstaand overzicht is schematisch de zeggenschap en risico's weergegeven van de hierboven genoemde vormen van grondbeleid.



1.3 Het grondbeleid van de gemeente Zevenaar

Huidig grondbeleid

Voorafgaand aan het opstellen van de nota grondbeleid is een uitgebreide inventarisatie gedaan naar de gemeentelijke praktijk. Eén van de conclusies uit de inventarisatie is dat de gemeente Zevenaar voornamelijk in uitleglocaties een actief grondbeleid voert. De gemeente heeft veel

grondposities ingenomen om die plannen uit te kunnen voeren. Het grootste deel van de gronden in de voorgenomen ontwikkelingen is in bezit van de gemeente.



Keuze grondbeleid komende jaren

Uit de inventarisatie naar het grondbeleid binnen de gemeente blijkt tevens dat de gemeente Zevenaar op dit moment voldoende locaties heeft om de beoogde projecten tot 2020 te kunnen ontwikkelen. Van een aantal projecten heeft de gemeente het overgrote deel van de grond in bezit. Bij de overige locaties die via particulier initiatief tot stand komen, zijn overeenkomsten gesloten. De verworven grondposities maken het mogelijk voor de gemeente Zevenaar om de gekozen koers voor actief grondbeleid voort te zetten. De gemeente Zevenaar kan de gronden bouw- en woonrijp maken en uitgeven. Ze speelt daarbij een actieve rol bij de ontwikkeling van de projecten.

Doordat de gemeente Zevenaar de afgelopen jaren een actief grondbeleid heeft gevoerd, heeft dit bijgedragen aan de voortgang en versnelling van de woningbouw en bedrijvigheid. De beleidsvelden ruimtelijke ordening, woningbouw, werkgelegenheid, milieu en kwaliteit van de leefomgeving hebben profijt gehad van dit actieve beleid. De gemeente Zevenaar is zelfs de afgelopen jaren gegroeid in een regio waar al sprake is van krimp.

Net als in andere gemeenten heeft de economische crisis in Zevenaar grote gevolgen voor de voortgang van de projecten. Door de ingenomen grondposities loopt de gemeente risico. Daarnaast drukt de stagnerende verkoop in de woningbouw op het financiële resultaat van de grondexploitaties. Ten slotte zal de gemeente de komende jaren moeten bezuinigen.

Naast het financiële aspect spelen de toekomstige ontwikkelingen een rol voor het grondbeleid. Het accent zal binnen Zevenaar op termijn verschuiven van grootschalige uitbreidingslocaties zoals Zevenaar Oost naar meer inbreidingslocaties en revitalisering. Het is daarom zaak het gekozen actieve grondbeleid op het gebied van verwerving de komende jaren te herijken, zonder de actieve en initiërende rol te laten varen.

Bij de bestaande locaties is het uitgangspunt dat de gemeente Zevenaar zoveel mogelijk de regie neemt bij de ontwikkeling van de projecten. Daar waar de gemeente de grond in bezit heeft, kan worden doorgegaan met het actieve grondbeleid.

Bij enkele locaties zal samenwerking met marktpartijen noodzakelijk en gewenst zijn om de ontwikkeling mogelijk te maken. De gemeente zal de samenwerking met marktpartijen daarom niet schuwen als dat kansen biedt om de ontwikkelingen te realiseren. Het accent van het grondbeleid krijgt de komende jaren met name voor de nieuwe projecten een wat meer facilitair karakter, waarin grondverwerving niet meer centraal staat. Daar staat tegenover dat de gemeente Zevenaar de regie behoudt en zoveel mogelijk een actieve rol wil vervullen. Ook moeten strategische aankopen altijd mogelijk blijven; mits er uiteraard sprake is van toegevoegde (strategische) waarde en de risico's beperkt en beheersbaar zijn.

Relatie met Structuurvisie

De nieuwe structuurvisie van de gemeente Zevenaar is een belangrijke ruimtelijke visie die beschrijft welke ruimtelijke ontwikkeling de gemeente Zevenaar wil realiseren in de periode tot 2030. Aansluiting op de juiste vorm van grondbeleid, met een goede toepassing van de instrumenten draagt bij aan de realisatie van die ontwikkelingen.

Uit de structuurvisie blijkt dat de grote ontwikkelingen reeds in gang zijn gezet. De gemeente Zevenaar heeft daar al grondposities ingenomen. Daarnaast zal er nog een aantal nieuwe kleine ontwikkelingen plaatsvinden. Bovendien verschuift het accent meer naar herstructurering en revitalisering van bestaande bedrijventerreinen en woonwijken.

Een meer facilitair grondbeleid sluit aan op de ontwikkelingen van Zevenaar tot 2030, die in de structuurvisie zijn genoemd. Grondverwerving zal een minder grote rol spelen bij de nieuwe kleine projecten. In de bestaande bedrijventerreinen en woningbouwlocaties is samenwerking met marktpartijen daarom noodzakelijk.

Beleidsregel

De gemeente gaat waar nodig voor de (toekomstige) ontwikkelingen uit van een facilitair grondbeleid, waarin samenwerking wordt gezocht met private partijen.

1.4 Nota grondbeleid en dualisme

Het dualisme heeft in de gemeente politiek geleid tot een duidelijke taakverdeling tussen gemeenteraad en college van burgemeester en wethouders. Dit vertaalt zich ook naar het grondbeleid.

De raad stelt kaders en het college voert het beleid uit binnen de gestelde kaders.

De raad controleert vervolgens in hoeverre de uitvoering van het grondbeleid door het college binnen de vastgestelde kaders heeft plaatsgevonden.

Taak	Orgaan	Instrument
Kaders stellen	Gemeenteraad	Nota grondbeleid
Uitvoeren	B&W	Gronduitgifte Overeenkomsten sluiten Grondprijsbrief vaststellen
Toetsen	Gemeenteraad	Paragraaf Grondbeleid bij begroting en jaarrekening

2. Grondbeleidsinstrumentarium

In dit hoofdstuk wordt het grondbeleid van de gemeente Zevenaar verder uitgewerkt in de toepassing van het grondbeleidsinstrumentarium. De keuze bij toekomstige ontwikkelingen naar een meer facilitair grondbeleid, leidt tot een nieuwe afweging in de toepassing van het grondbeleidsinstrumentarium. Daarnaast wordt in dit hoofdstuk ook naar de toepassing van de bestaande projecten gekeken.

Het hoofdstuk is als volgt onderverdeeld:

- instrumenten tot verwerving;
- kostenverhaal;
- samenwerking met marktpartijen;
- beheer en uitgifte;
- grondprijsbeleid;
- staatssteun en aanbesteding.

2.1 Instrumenten tot verwerving

De gemeente kan op drie manieren gronden verwerven, ten behoeve van een locatie-ontwikkeling. Dit zijn minnelijke verwerving, verwerving op basis van de Wet voorkeursrecht gemeenten en onteigening.

Minnelijke verwerving

Indien de gemeente grond verwerft, zal ze dit in eerste instantie via minnelijke weg doen. De gemeente sluit in dit geval op vrijwillige basis een koopovereenkomst met de grondeigenaar. In dit kader dienen gesprekken en onderhandelingen met de grondeigenaren binnen het gebied te worden opgestart.

De Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg)

In het verwervingstraject kan de gemeente op alle objecten binnen een te ontwikkelen plangebied een voorkeursrecht in het kader van de Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg) vestigen. Deze mogelijkheid is een passief verwervingsmiddel. De gemeente kan niet dwingen tot verkoop, maar als de betreffende eigenaar in het plangebied gronden wil verkopen dienen deze eerst aan de gemeente te worden aangeboden. De gemeente kan dan tegen marktconforme prijzen de gronden verwerven. Door de aanpassing van deze wet is het een goed instrument geworden om gronden te verwerven. Gekoppeld aan het bestemmingsplan is de periode tien jaar.

Onteigening

Mogelijkheden tot onteigening

Om de ontwikkeling van een locatie ter hand te nemen kan de gemeente gebruik maken van de mogelijkheid om tot onteigening over te gaan. Dit kan zij doen op basis van verschillende titels uit de Onteigeningswet (Ow), te weten:

- Titel IIa, voor infrastructurele werken, en/of;
- Titel IV, voor de ruimtelijke ontwikkeling.

Titel IV kan aangewend worden om het gehele gebied te onteigenen, voorzover de huidige bestemming echter niet overeenkomt met de toegedachte bestemming in de toekomst. Titel IIa is specifiek bedoeld voor de objecten die gelegen zijn op locaties die strikt noodzakelijk zijn voor de aanleg van infrastructurele werken als wegen e.d.

Wanneer en waarom?

In tegenstelling tot de Wet voorkeursrecht gemeenten is onteigening een actief middel om objecten te verwerven binnen het plangebied. Bij de inzet van dit instrument moet echter elke keer de noodzaak, urgentie en het algemeen belang worden aangetoond. Indien redelijkerwijs aantoonbaar

is dat verwerving van bepaalde objecten noodzakelijk en urgent verworven dienen te worden ten behoeve van het algemeen belang kan het onteigeningsinstrument gehanteerd worden. Alvorens tot onteigening over te gaan is de gemeente verplicht om te trachten de objecten op minnelijke wijze te verwerven (artikel 17 Ow). Mocht dit niet tot een bevredigend resultaat leiden, dan kan de administratieve fase van de onteigening in gang gezet worden.

Relatie tussen Onteigeningswet en Wet voorkeursrecht gemeenten

Zoals hiervoor vermeld zijn zowel de vestiging van het voorkeursrecht als onteigening instrumenten die gehanteerd kunnen worden om een actief grondbeleid te voeren. Beide instrumenten heeft de gemeente Zevenaar toegepast om grondposities in te nemen. Het voorkeursrecht is echter een passief instrument, waarbij de gemeente slechts af kan wachten totdat een eigenaar tot vervreemding van zijn zaak over wenst te gaan. Onteigening is daarentegen een actief instrument waarbij de gemeente actief het eigendom kan gaan verwerven.

De combinatie van zowel het vestigen van een voorkeursrecht als het starten van een onteigeningsprocedure geeft de gemeente nog wel de meeste kans om spoedig tot verwerving over te gaan. Indien een grondeigenaar zijn object wil vervreemden zal hij deze in eerste instantie aan de gemeente moeten aanbieden, zolang het voorkeursrecht is gevestigd. Intussen kan de gemeente de onteigeningsprocedure volgen.

Ook in de waardebepaling c.q. schadeloosstelling doet het er niet toe of er wordt verworven via het instrument van het voorkeursrecht of van de onteigening. In beide gevallen dient de vergoeding aan de eigenaar te worden vastgesteld met in acht name van de artikelen 40b t/m 40f Onteigeningswet.

Keuze inzet verwervingsinstrumenten

De gemeente Zevenaar gebruikt tot op heden alle mogelijke instrumenten om grondposities in te nemen. Door de keuze voor facilitair grondbeleid bij toekomstige locaties ligt het accent minder op het toepassen van het verwervingsinstrumentarium. Indien zich echter kansen voordoen, en de risico's niet te groot zijn, moet het altijd mogelijk zijn om gronden te verwerven. De gemeente Zevenaar zal per project afwegen welke verwervingsinstrumenten daar het meest geschikt voor zijn.

Dit leidt tot de volgende beleidsregels:

Minnelijke verwerving

Beleidsregel

De gemeente Zevenaar zal gronden minnelijk verwerven indien kansen zich voordoen, en de risico's bij grondverwerving klein zijn.

Bovenstaande beleidsregel betekent dat de gemeente Zevenaar niet zomaar strategische gronden verwerft, bedoeld als ruilgrond. Wel kan de gemeente op basis van de structuurvisie gronden verwerven als dit voordelen biedt voor de ontwikkeling van het plan. Daarnaast ziet de gemeente kansen in het innemen van strategische grondposities ten behoeve van de revitalisering van bedrijventerreinen. Bij verwerving moeten de risico's echter wel beperkt blijven.

Wet voorkeursrecht gemeenten

Voor een aantal ontwikkelingen heeft de gemeente Zevenaar een voorkeursrecht gevestigd op basis van de Wet voorkeursrecht gemeenten. De gemeente Zevenaar zal in de toekomst meer terughoudend zijn in het toepassen van het instrument. Alleen indien dit naar verwachting leidt tot versnelling van het proces, wordt het instrument toegepast.

Beleidsregel

De gemeente past het instrument Wet voorkeursrecht gemeenten toe indien dit leidt tot versnelling van het proces.

Onteigening

Bij facilitair grondbeleid kan het nodig zijn om gronden te verwerven, bijvoorbeeld wanneer de gemeente geen overeenkomst kan sluiten met de eigenaar over kostenverhaal of om een ontwikkeling mogelijk te maken bij eigenaren die niet zelf gaan ontwikkelen. De gemeente

Zevenaar past daarvoor het instrument onteigening toe voor haar gebiedsontwikkeling. Ook voor toekomstige ontwikkelingen zal de gemeente het instrument toepassen als laatste drukmiddel om gronden te verwerven. Een onteigeningsprocedure vergt veel tijd. Daarom wordt al vroegtijdig de procedure worden opgestart om daadwerkelijk te onteigenen indien dat nodig is. Tegelijkertijd met het bestemmingsplan stelt de gemeente het onteigeningsplan op en wordt een onteigeningsbesluit genomen. Bij overeenstemming zal de administratief ingezette procedure direct gestopt worden.

Beleidsregel

De gemeente Zevenaar past het instrument onteigening toe. Bij de start van het bestemmingsplan wordt de administratieve procedure voor onteigening gestart.

De inzet blijft een aankoop op basis van een minnelijke verwerving.

2.2 Kostenverhaal

Onder kostenverhaal wordt verstaan het verhalen van de kosten van een grondexploitatie van een gebied over de verschillende eigenaren in het gebied. De kosten van een grondexploitatie zijn onder andere de kosten van het bouw- en woonrijp maken van een locatie en de kosten van het ambtelijk apparaat.

De gemeente kan op de volgende manieren haar kosten verhalen:

- via de gronduitgifte. In dit geval worden de kosten gedekt door de verkoopprijs van de grond;
- via een anterieure of posterieure overeenkomst;
- via het publiekrechtelijk afdwingen via een exploitatieplan.



Anterieure en posterieure overeenkomst

Overeenkomsten kunnen voorafgaand aan het vaststellen van een exploitatieplan worden gesloten. Dit is een **anterieure overeenkomst**. In een anterieure overeenkomst is er een grote vorm van contractvrijheid.

Nadat het bestemmingsplan en het exploitatieplan zijn vastgesteld is een privaatrechtelijke overeenkomst ook mogelijk. Dit wordt een **posterieure overeenkomst** genoemd. De contractvrijheid ten opzichte van een anterieure overeenkomst is dan echter beperkt: de overeenkomst moet dan overeenkomstig zijn met hetgeen in het exploitatieplan is vastgelegd.

Exploitatieplan

In afdeling 6.4 van de Wet ruimtelijke ordening is het instrument exploitatieplan opgenomen. Dit is een instrument om via publiekrechtelijke weg kostenverhaal af te dwingen. Indien kostenverhaal niet is verzekerd via een anterieure overeenkomst of via gronduitgifte, dient de gemeente gelijktijdig met de vaststelling van een bestemmingsplan een exploitatieplan vast te stellen.

Het exploitatieplan bevat zowel de uitwerking van het kostenverhaal als de inhoudelijke locatie-eisen in zoverre van toepassing. Het exploitatieplan wordt als stok achter de deur gehouden en vooral toegepast bij de free-riders (ontwikkelaars die niet voldoende wensen bij te dragen in de kosten). De gemeenteraad stelt het exploitatieplan vast. Daarnaast is er een meldingsplicht voor overeenkomsten. Toerekening van kosten welke de gemeente mag verhalen, wordt geregeld via de kostensoortenlijst. Deze is opgenomen in het Bro (Besluit ruimtelijke ordening).

Op basis van de exploitatieplanberekening wordt de bijdrage van de projectontwikkelaar c.q. particuliere opdrachtgever aan de gemeente bepaald. Deze bijdrage wordt geïnd bij de af te geven omgevingsvergunning. Het exploitatieplan dient jaarlijks herzien te worden.

De gemeente moet bij ruimtelijke plannen de bouwmogelijkheden inventariseren en nagaan of:

- kostenverhaal plaatsvindt;
- aanvullende locatie eisen gewenst zijn;
- regels wenselijk zijn over fasering;
- eisen ten aanzien van woningbouwcategorieën noodzakelijk zijn.

Beleid gemeente Zevenaar voor kostenverhaal

De gemeente Zevenaar sluit bij voorkeur een anterieure overeenkomst. Wel is het noodzakelijk om bij elke exploitatie inzicht te krijgen in het verplichte kostenverhaal via het exploitatieplan, om het verplichte aandeel kostenverhaal en de mogelijke onderhandelingsruimte te bepalen. Daarom zal de gemeente bij nieuwe exploitaties een concept exploitatieplanberekening opstellen. Indien het niet lukt om vóór het vaststellen van het bestemmingsplan een overeenkomst te sluiten, zal de gemeente het instrument exploitatieplan inzetten om kostenverhaal af te dwingen.

Beleidsregel

Uitgangspunt bij particuliere ontwikkelingen is het sluiten van een anterieure overeenkomst tot kostenverhaal.

Beleidsregel

De gemeente Zevenaar stelt bij iedere nieuwe exploitatie een concept exploitatieplanberekening op om inzicht te krijgen in de publiekrechtelijke mogelijkheden tot kostenverhaal.

Verevening of fondsvorming

De kosten die verhaald kunnen worden via een exploitatieplan zijn begrensd. De wet onderscheidt de mogelijkheid van kostenverhaal voor drie groepen bovenwijkse en bovenplanse kosten (investerings):

1. Bovenwijkse voorzieningen
2. Bijdragen in ruimtelijke ontwikkelingen
3. Bovenplanse kosten

Dit onderscheid is van belang omdat de verhaalbaarheid van deze kosten voor deze groepen verschillend zijn.

ad 1 Bovenwijkse voorzieningen

De bovenwijkse voorzieningen zijn de kosten ten behoeve van het exploitatiegebied én daarbuiten, getoetst aan de limitatieve kostensoortenlijst (art. 6.2.4 Bro). Een voorbeeld is de aanleg van de rotonde, die wordt aangelegd voor de ontwikkeling en voor de ontsluiting van de andere gebieden. Er dient dus een directe relatie te zijn met het exploitatiegebied. De kosten zijn af te dwingen via het exploitatieplan. De kosten behoeven niet in een structuurvisie te worden vastgelegd in verband met de verhaalbaarheid, maar het is wel wenselijk om dit op te nemen.

ad 2 Bijdragen in ruimtelijke ontwikkelingen

Art 6.24 Wro bepaalt dat bij het aangaan van een exploitatieovereenkomst op basis van een vastgestelde structuurvisie bepalingen kunnen worden opgenomen inzake de financiële bijdrage aan ruimtelijke ontwikkelingen. Het gaat hierbij om een financiële bijdrage in de anterieure fase. Hierbij valt bijvoorbeeld te denken aan een bijdrage in het kader van de herstructurering van bedrijventerreinen in relatie tot de realisatie van een nieuw bedrijventerrein, of de realisatie van een stadspark als compensatie van verlies van natuur vanwege een gebiedsontwikkeling elders.

Voor het bepalen van een bijdrage in een overeenkomst geldt dus de verplichting voor de gemeente dat deze ontwikkeling en de investeringen die daarmee gepaard gaan in de structuurvisie is opgenomen. Deze vrijwillige bijdrage kan uitsluitend in de anterieure fase worden afgesproken.

ad 3 Bovenplanse kosten¹

In art. 6.13 lid 7 Wro is opgenomen dat bovenplanse kosten voor meerdere locaties of gedeeltes daarvan in de exploitatieopzet kunnen worden opgenomen in de vorm van een fondsbijdrage, indien er voor deze locaties of een gedeelte daarvan een structuurvisie is vastgesteld welke aanwijzingen geeft over de bestedingen die ten laste van het fonds kunnen komen. Een voorbeeld hiervan is dat een tekort van een verliesgevende locatie wordt gedekt door een winstgevende locatie. De te verevenen locaties dienen dus als zodanig in de structuurvisie te worden genoemd. De kosten kunnen worden afgedwongen via het exploitatieplan.

Voor de bovenplanse kosten geldt dus het criterium van opname in de structuurvisie.

De *financiële bijdrage in ruimtelijke ontwikkelingen* of de *bovenplanse kosten* in de vorm van een fondsbijdrage worden nader gespecificeerd in een op te stellen “uitvoeringsparagraaf structuurvisie gemeente Zevenaar”.

Met het oog op het voorgaande is de volgende beleidsregel opgesteld:

Beleidsregel

In de uitvoeringsparagraaf van de structuurvisie Gemeente Zevenaar worden de *financiële bijdragen in ruimtelijke ontwikkelingen* en *bovenplanse kosten* opgenomen, zodat deze bijdrage/kosten ook daadwerkelijk verhaald kunnen worden in anterieure overeenkomsten en/of exploitatieplannen.

2.3 Samenwerking met marktpartijen

Samenwerking met marktpartijen zal enerzijds door de keuze voor facilitair grondbeleid in deze nota, en anderzijds door de meer versnipperde grondposities bij toekomstige ontwikkelingen een nog grotere rol gaan spelen. De samenwerkingsvorm hangt af van de kenmerken van de beoogde ontwikkelingen, en de financiële en juridische risico's.

Beleidsregel

De gemeente Zevenaar kiest bij gebiedsontwikkeling op strategische wijze voor een samenwerkingsvorm met een marktpartij die past bij het project dat aan de orde is. De financiële en juridische risico's die de gemeente maximaal wil lopen zijn daarbij zo veel mogelijk vastgelegd.

Samenwerking bij gemeentelijk grondbezit:

Indien de gemeente de gronden in bezit heeft zijn er verschillende mogelijkheden om de gronden in ontwikkeling te brengen. De gemeente Zevenaar hanteert bijvoorbeeld een bouwenvelop om te komen tot een juiste marktpartij voor de ontwikkeling van het plan. Andere vormen zijn ook mogelijk. De gemeente kan bijvoorbeeld kiezen voor een ontwikkelingscompetitie of voor loting. Een selectiemethode moet altijd binnen de kaders van de Europese regelgeving voor aanbesteding en staatssteun passen.



¹ Bovenplanse kosten die te verhalen zijn, zijn bijvoorbeeld het opheffen van milieucirkels, compensatiegroen etc. Echter, deze worden ook al onder de voorzieningen genoemd. Dit blijft met andere woorden het probleem van het onderscheid tussen de kostensoorten. Het ministerie van Infrastructuur en Milieu is bezig om het artikel ook aan te passen, en ervoor te zorgen dat er meer duidelijkheid komt omtrent het kostenverhaal

Particuliere initiatieven

De gemeente Zevenaar heeft in de notitie ‘beleidslijn nieuwe initiatieven woningbouw’ (maart 2011) aangegeven hoe om te gaan met nieuwe particuliere initiatieven. Op dit moment is de gemeente terughoudend met het toevoegen van een nieuwe locatie omdat het aantal woningen in de reeds onder handen zijnde projecten ruimschoots voldoende is voor de komende 10 jaar. Op basis van een beslisboom worden particuliere aanvragen beoordeeld.

2.4 Beheer en uitgifte

De gemeente Zevenaar is verantwoordelijk voor het beheer en de uitgifte van de gronden ten behoeve van de woningbouw. Er kan onderscheid gemaakt worden in tijdelijk beheer en in permanent beheer. Het permanent beheer blijft buiten beschouwing in deze nota. Het tijdelijk beheer is het beheer waarbij het vastgoed nog tijdelijk in gebruik kan blijven voordat de productie van de bouwgrond start. Een voorbeeld hiervan is tijdelijke pacht van agrarische gronden, tijdelijke verhuur van woonruimte of het beheer door een zogenaamde anti kraakwacht.

Beleidsregel

Tijdelijk beheer garandeert dat gronden beschikbaar zijn wanneer deze nodig zijn voor bouwgrond productie. Flexibiliteit is hierin belangrijker dan opbrengst maximalisatie.

Uitgifte

Er bestaan verschillende vormen van gronduitgifte. Uitgifte in *eigendom* en uitgifte in erfpacht zijn daarvan de vormen die veelal worden gehanteerd. Bij uitgifte in erfpacht behoudt de gemeente de eigendom van de grond en daarmee een deel van de zeggenschap voor zichzelf.

Erfpacht

Erfpacht geeft de erfpachter het recht om het volle genot te hebben van een aan een ander toebehorende onroerende zaak gedurende een bepaalde periode (meestal tussen de 50 en 100 jaar). Bij het einde van de erfpacht krijgt de grondeigenaar weer het volle eigendom. De gemeente kan in de erfpachtvoorwaarden nadere specifieke eisen stellen aan het gebruik van het onroerend goed. Bijvoorbeeld de verplichting om de grond uitsluitend te gebruiken als bedrijventerrein. Verder wordt er bij erfpacht gewoonlijk met een jaarlijkse betaling gewerkt, de erfpachtcanon. Mogelijk is ook de financiële verplichting af te kopen voor een periode van bijvoorbeeld 50 jaar. Net als bij uitgifte van gronden in volledige eigendom is marktconformiteit het uitgangspunt bij uitgifte van gronden in erfpacht. Hierbij wordt rekening gehouden met de prijsontwikkelingen (indexering van de erfpachtcanon) op de lange termijn.

Erfpacht kan mogelijk voordelen bieden in de financiering en de prijs van woningbouw. De gemeente heeft een pilot erfpacht opgestart waarin de mogelijkheden en voordelen voor erfpacht worden onderzocht. Erfpacht is in dit kader bedoeld als verkoopstimulerende maatregel. De toepassing van het instrument is afhankelijk van het resultaat van de pilot. Bij het opstellen van deze nota grondbeleid is de uitkomst van de pilot nog niet bekend.

Eigendom

Indien het eigendom volledig wordt overgedragen aan een partij, dan krijgt de koper van de grond de volledige zeggenschap over die grond. De koper betaalt eenmalig de grondprijs. Ten behoeve van de verkoop van percelen bouwgrond moeten algemene verkoopvoorwaarden worden opgesteld. De bedoeling is dat elke grondtransactie op dezelfde voorwaarden plaatsvindt, zodat de uniformiteit van uitgifte geborgd is.

Naar aanleiding van het voorgaande wordt de volgende beleidsregel voorgesteld:

Beleidsregel

De gronden worden bij voorkeur in eigendom uitgegeven. Daarbij wordt gebruik gemaakt van de algemene voorwaarden tot uitgifte van grond.

Overige vormen van uitgifte

Een andere vorm van gronduitgifte is de uitgifte van een recht van opstal, waarbij een andere partij het recht krijgt om een bouwwerk op of in de grond van de gemeente te realiseren en daarvan wel zelf eigenaar te worden. De gemeente Zevenaar geeft gronden in recht van opstal uit in geval van bijvoorbeeld aanleg van kabels en leidingen en het plaatsen van zendmasten. Zo blijft de gemeente eigenaar van de grond en wordt bijvoorbeeld het nutsbedrijf eigenaar van de kabels, leidingen en/of de zendmast.

Verder wordt grond uitgegeven in pacht. Dit gebeurt bij een aantal gronden met een agrarische bestemming.

Transformatie

Onder het transformeren van grond wordt verstaan het van functie doen veranderen waarna de grond bouw- en woonrijp gemaakt wordt. Het gaat hier om twee bewerkingen:

- Een publiekrechtelijke bewerking waarin de huidige bestemming wordt gewijzigd in de nieuwe bestemming.
- Een feitelijke bewerking van de grond met als eindresultaat bouw- en woonrijpe grond.

De publiekrechtelijke bewerking vindt plaats in het kader van de ruimtelijke ordening en blijft in deze nota buiten beschouwing.

De feitelijke bewerking wordt door de gemeente of de particuliere ontwikkelaar uitgevoerd. De gemeente stelt regels aan de uitvoering en de kwaliteit van het bouw- en woonrijp maken. Indien de particuliere ontwikkelaar de feitelijke bewerking wenst uit te voeren gelden de regels ten aanzien van aanbesteding.

Beleidsregel

Indien een andere partij dan de gemeente het feitelijke bewerken uitvoert gelden de door de gemeente gestelde regels ten aanzien van uitvoering en kwaliteit en worden de regels inzake aanbesteding in acht genomen.

2.5 Grondprijsbeleid

Voor het bepalen van de hoogte van de prijs van bouwgrond hanteert de gemeente een functioneel en marktconform grondprijsniveau. De grondprijs is hiermee afhankelijk gesteld van de functie waarvoor een perceel grond door de afnemer wordt aangekocht. Uitgangspunt is verder dat de grond marktconform wordt geleverd, zodat de gemeente een reële marktprijs ontvangt en vermeden wordt dat de afnemer van de grond wordt gesubsidieerd.

Voor het bepalen van de hoogte van de grondprijzen zijn de volgende methoden toepasbaar:

- *Comparatieve methode*
Bij deze methode wordt de waarde van de grond afgeleid uit vergelijkbare gerealiseerde transacties. De waarde wordt gecorrigeerd voor eventuele verschillen die zich voordoen met de referentielocatie. Het voordeel van deze methode is de eenvoud en toepasbaarheid, maar het nadeel is dat er vaak gebrek is aan kwalitatief goed vergelijkingstransacties. De comparatieve methode wordt veelal gebruikt om te verifiëren of bepaling met behulp van een andere methode een acceptabele uitkomst geeft.
- *Kostprijsmethode*
De kostprijs is een optelling van alle productiekosten die door de gemeente worden gemaakt (verwerving, bouwrijp en woonrijp maken en plankosten). Omdat deze vrijwel nooit een goede afspiegeling is van de marktconforme prijs, wordt deze methode in beginsel niet gehanteerd. Hantering van deze methode wordt gehanteerd om te bepalen of de marktconforme prijs niet onder het kostprijsniveau is gedaald. Daarmee kan dan de



afweging worden gemaakt of productie van deze bouwgrond onder het kostprijsniveau wenselijk is.

- *Residuele waardemethode*
Met deze methode wordt de waarde van de grond afgeleid van de opbrengsten en kosten van de op die bestemming te realiseren ontwikkeling. De residuele grondwaarde is het verschil tussen de commerciële verkoop- of beleggingswaarde van het op de grond te realiseren vastgoed en de bouw- en bijkomende kosten inclusief BTW.
- *Grondquote / grondcurve*
Met de ervaringen van de residuele methode kan de grondprijs als percentage van de v.o.n.-prijs (vrij op naam prijs) van de projectmatige woningen worden uitgedrukt. Dit percentage kan variëren naarmate de v.o.n. prijs stijgt. Deze genormeerde residuele waardemethode wordt vertaald in een grondcurve. Afspraken over de kwaliteit van het vastgoed blijven noodzakelijk in het contractvorming proces.
- *Vaste m2 prijs of vaste kavelprijs*
Hierbij wordt een vast bedrag per m2 bouwgrond of kavel gehanteerd. Indien gewenst kan een verschillende m2 prijs gehanteerd worden bij verschillende prijscategorieën, locaties of kavelformaat.
Voor sociale huur en koop wordt gewerkt met een vaste kavelprijs welke vanuit het oogpunt van volkshuisvesting wordt vastgesteld.

Beleidsregel

Uitgifte van bouwgrond geschiedt tegen marktconforme grondprijzen gebaseerd op de functie van de uit te geven bouwgronden.

Periodiek geven burgemeester & wethouders inzicht in de te hanteren methoden en prijzen in de grondprijsbrief, waarbij tevens rekening wordt gehouden met Europese wet- en regelgeving.

2.6 Staatssteun en aanbesteding

Staatssteun

De afgelopen jaren zijn er verschillende gerechtelijke uitspraken geweest waarin staatssteun aan de orde is gesteld. Het ging dan om maatregelen van de overheid die concurrentievervalsing werken, omdat ze onterecht voordelen scheppen voor ondernemingen. Uitgangspunt bij de (Europese) wetgeving omtrent staatssteun is het creëren van gelijke concurrentievoorwaarden voor alle ondernemingen op de gemeenschappelijke Europese markt. Er is sprake van staatssteun als een onderneming economisch voordeel ontvangt dat onder normale marktomstandigheden niet zou zijn verkregen. Dit is terug te vinden in de artikelen 87, 88 en 89 van het EU - verdrag. De gemeente Zevenaar moet ook aan deze regelgeving voldoen. Om staatssteun te voorkomen bij het produceren van bouwgrond en de transacties van vastgoed moet in ieder geval aan onderstaande voorwaarden worden voldaan:

- Transacties van vastgoed moeten aantoonbaar marktconform zijn. Dit geldt zowel voor aankoop als verkoop transacties.
- Vergoedingen voor werken en diensten moeten marktconform zijn (bv.: bouwrijp- en woonrijp maken, diensten van een ingenieursbureau).

Het is niet altijd duidelijk of er sprake is van staatssteun. Dekking van een onrendabele top van een ontwikkeling kan ook een vorm van (meldingsplichtige) staatssteun zijn. Dit moet van geval tot geval worden bekeken en beoordeeld. Het niet aanmelden van staatssteun is onrechtmatig. De sanctie van de Europese Commissie is dat de gemeente de verleende staatssteun moet terugvorderen. Als er een vermoeden van staatssteun bestaat, dan wordt er aan de volgende aspecten getoetst:

- Er moet sprake zijn van een voordeel voor een onderneming.
- Het voordeel moet met staatsmiddelen zijn bekostigd.

- Het moet gaan om een selectief voordeel.
- Het voordeel moet de mededinging vervalsen of dreigen te vervalsen.
- Het voordeel moet een effect hebben op het handelsverkeer tussen de lidstaten.

Een gevolg van de Europese regelgeving is dat binnen de gemeente een aantal acties in gang wordt gezet om te zorgen dat vastgoed c.q. grondaankopen en grondverkoop volgens een bepaalde procedure verlopen, die naar buiten toe helder en transparant werkt. Deze acties zijn het opstellen/actualiseren van:

- Algemene voorwaarden voor de uitgifte van grond (in eigendom of in erfpacht).
- Een verwervingsprotocol.
- Een taxatieprotocol.

Door de Europese Unie zijn richtlijnen vastgesteld waarin voorschriften zijn opgenomen voor het door aanbestedende diensten verstrekken van overheidsopdrachten voor levering van *diensten* en *werken*. De gemeente geldt als een aanbestedende dienst.

De Europese regelgeving kent drempelwaarden voor overheidsopdrachten. Ligt de waarde van een levering, dienst of werk boven de drempelwaarde, dan zijn die regels voor aanbesteding van toepassing. Voor aanbestedingen onder het drempelbedrag geldt het inkoop- en aanbestedingsbeleid van de gemeente.

Uit jurisprudentieontwikkeling is echter duidelijk geworden dat dit niet betekent dat er onder drempelwaarden in het geheel geen regels gelden voor de verstrekking van overheidsopdrachten. Dit zal afhankelijk van de situatie zijn. Rekening moet worden gehouden met de vier beginselen van het aanbestedingsrecht: gelijkheid, transparantie, mededinging en non-discriminatie. De jurisprudentie met betrekking tot de reikwijdte van het begrip overheidsopdracht is aanzienlijk in beweging (o.a. arrest Arroux/Roanne, Noordwijk)). Daarom hebben de VNG en het Instituut voor bouwrecht (IBR) laten onderzoeken wat de feitelijke betekenis van deze en andere Europese arresten is voor de Nederlandse praktijk van samenwerken bij gebiedsontwikkeling is. Door het IBR zijn enkele aanbevelingen aan gemeenten opgesteld om te voorkomen dat in strijd met Europese regelgeving wordt gehandeld.

Samengevat komen de aanbevelingen van het IBR komen op het volgende neer:

De recente jurisprudentie vormt geen reden om de huidige Nederlandse samenwerkingspraktijk bij gebiedsontwikkeling ter discussie te stellen. Dat betekent dat gronduitgifte aan een marktpartij en/of het kiezen van een marktpartij als partner voor een PPS (bijvoorbeeld een GEM) niet een Europese aanbestedingsprocedure behoeft te worden doorlopen. Hierbij dient wel rekening te worden gehouden met de volgende punten:

- Volgens de huidige inzichten blijft het doorleggen van een aanbestedingsplicht van publieke werken naar een GEM of naar een marktpartij met grondposities mogelijk. Wel leidt de nieuwe jurisprudentie tot het inzicht dat terughoudendheid moet worden betracht met het doorleggen van situaties waarin de grondposities van marktpartijen minder substantieel zijn en waar bijvoorbeeld gronden met name van overheidswege in (bijvoorbeeld) een GEM zijn ingebracht.
- Wanneer de overheid rechtstreeks financieel participeert in een opstalontwikkeling bestaat het risico dat Europese aanbesteding verplicht is. Naarmate de overheidsparticipatie in opstellen substantiëler is, komt Europese aanbesteding meer in zicht.
- Gemeentelijke eisen aan vastgoed, die verder reiken dan de gemeentelijke publiekrechtelijke taak kunnen aanleiding geven tot een aanbestedingsplicht.

Met het oog op het voorgaande wordt de volgende beleidsregel voorgesteld:

Beleidsregel

De keuze voor de samenwerkingsvorm bij gebiedsontwikkeling geschiedt met inachtneming van de (Europese) regelgeving inzake aanbesteding en staatssteun.

3. Verantwoording en risicomanagement

Ruimtelijke projecten hebben een grote dynamiek in tijd, geld en effect. Door de grootte en complexiteit van deze projecten is adequate (financiële) sturing en beheersing noodzakelijk. Bij iedere ruimtelijke gebiedsontwikkeling waarbij de gemeente een (gedeeltelijke) actieve rol speelt, wordt een projectbegroting opgesteld. Deze projectbegroting heet de grondexploitatie. De grondexploitatie is de basis voor besluitvorming over de financiële haalbaarheid, voor risicobeheersing, budgetbeheersing en mandatering. Hiermee kan verantwoording worden afgelegd en kan de rechtmatigheid van besluiten worden getoetst. De financiële uitkomsten van de grondexploitatie zijn van belang, omdat bij een negatief saldo dekking moet worden gevonden. Ook voor ontwikkelingen waarbij de gemeente geen grondbezit heeft, wordt een begroting opgesteld. Deze dient om het kostenverhaal te kunnen kwantificeren.

3.1 Grondexploitatie

Een grondexploitatie wordt opgesteld voor elke ruimtelijke ontwikkeling, waarbij de gemeente een (gedeeltelijk) actieve rol speelt. De grondexploitatie is een raming van onder meer de kosten van verwerving, plankosten, sloop, milieu, archeologie, bouw- en woonrijp maken, voorbereiding en toezicht, bovenwijkse kosten, onvoorzien en opbrengsten, zoals uitgifte van gronden, bijdragen en subsidies. In eerste instantie dient de grondexploitatie om de haalbaarheid vast te stellen. Na vaststelling door de raad is de grondexploitatie het kader waarbinnen de uitvoering dient plaats te vinden. Binnen een grondexploitatie worden de kosten en opbrengsten op verschillende momenten in de tijd weggezet en berekend op eindwaarde (waarde op einddatum project) en netto contante waarde (NCW) (waarde van het project op 1 januari van het desbetreffende jaar).

De volgende stappen zijn belangrijk binnen een grondexploitatie:

- Bepalen van de parameters voor rente, kosten en opbrengstenstijging;
- De berekening van de kosten en opbrengsten;
- De berekening van de rentekosten;
- De berekening van het saldo op eindwaarde;
- De berekening van het saldo op contante waarde.

Beleidsregels

- Voor het einde van het jaar worden de parameters voor rente, kosten- en opbrengstenstijging, waarmee de grondexploitaties worden doorgerekend, door het college van burgemeester en wethouders vastgesteld.
- Jaarlijks worden de grondexploitaties herzien met toepassing van de vastgestelde parameters.

3.2 Relatie grondexploitatie en projectmatig werken

In ruimtelijke ontwikkelingen worden verschillende fasen onderscheiden. De onderstaande indeling is gemaakt op basis van projectmatig werken.

Indicatieve grondexploitatie (initiatieffase)

Dit is een eerste financiële verkenning voor het plan op basis van theoretische normen en kengetallen. Zolang het project zich nog in de initiatieffase bevindt, wordt gewerkt met een indicatieve grondexploitatie. Gedurende deze fase worden de indicatieve berekeningen steeds concreter. Uiteindelijk wordt de indicatieve grondexploitatie door middel van een besluit van het college omgezet in een voorlopige grondexploitatie. Een voorlopige grondexploitatie groeit mee met de inzichten inzake de stedenbouwkundige en ruimtelijke vormgeving van de gebiedsontwikkeling.

Voorlopige grondexploitatie (ontwerp en definitie fase)

Gedurende de ontwerp en definitie fase wordt de voorlopige grondexploitatie net zo lang bijgesteld tot hij uiteindelijk zijn definitieve vorm heeft gekregen. De voorlopige grondexploitatie krijgt door

middel van een raadsbesluit zijn definitieve status. De grondexploitatie hoort dan bij het projectdocument waarin de ruimtelijke ontwikkeling is beschreven en de kaders zijn gedefinieerd.

Definitieve grondexploitatie (realisatiefase)

Gedurende de realisatie van een ontwikkeling wordt gewerkt met de vastgestelde en definitieve grondexploitatie. De vastgestelde grondexploitaties worden jaarlijks herzien.

Beleidsregel

Een vastgestelde grondexploitatie geeft tevens autorisatie voor de kosten en opbrengsten aan het college.

3.3 Actualisatie grondexploitatie bij kader- en grenswijzigingen

Definitie begrippen herziening, actualisatie en definitieve grondexploitatie

Herziening: jaarlijkse herziening van de grondexploitatie ten behoeve van de begroting en jaarrekening.

Actualisatie: tussentijdse aanpassing van de kaders zoals laatst vastgesteld door de raad, waardoor de grondexploitatie opnieuw door de raad moet worden behandeld en vastgesteld.

Definitieve grondexploitatie: de eerst vastgestelde grondexploitatie of de laatst geactualiseerde grondexploitatie door de raad.

De kaders van vastgestelde grondexploitaties kunnen tussentijds wijzigen door bijvoorbeeld het vergroten of verkleinen van het projectgebied; dit is een reden om de grondexploitatie zonder meer te actualiseren en opnieuw besluitvorming door de raad te laten plaatsvinden. Wordt de omvang van het aantal te realiseren woningen dan wel de fasering of het grondgebruik aangepast en resulteren deze wijzigingen in financiële afwijkingen ten opzichte van de vastgestelde grondexploitatie van meer dan 10%, dan is eveneens opnieuw besluitvorming door de raad vereist.

Beleidsregel

Bij kaderwijzigingen ten opzichte van het vastgestelde projectdocument waarbij grenzen worden aangepast en/of andere kaders wijzigen die een financiële afwijking vertonen van meer dan 10% ten opzichte van de definitieve grondexploitatie dan wordt deze geactualiseerd en ter besluitvorming aan de raad voorgelegd.

3.4 Uitvoering beleid en verantwoording grondexploitaties

In de paragraaf grondbeleid van de jaarrekening wordt naast verantwoording over het gevoerde grondbeleid een toelichting gegeven op de gerealiseerde doelen en een toelichting op afwijkingen. In de paragraaf grondbeleid van de begroting wordt een uiteenzetting gegeven over het te voeren grondbeleid in relatie met de gestelde programmadoelen en de financiële perspectieven op basis van de vastgestelde grondexploitatie.

3.5 Winst- en verliesnemings

De uitgangspunten die gehanteerd moeten worden bij winst- en verliesnemings uit grondexploitaties zijn:

- Verliezen worden genomen als die bekend zijn (voorzichtigheidsbeginsel), daartoe wordt een voorziening getroffen ten laste van de Reserve Grondexploitaties.
- Winsten worden genomen wanneer die gerealiseerd zijn (realisatiebeginsel).
- Winst en verlies wordt genomen op basis van contante waarde.
- Winst en verlies komen via de exploitatie ten laste van en ten goede aan de reserve grondexploitaties.
- Als de geraamde kosten en opbrengsten zijn gerealiseerd mag winst worden genomen binnen een (deel) grondexploitatie.

- Tussentijdse winstneming vindt dan slechts plaats als er voldoende zekerheid is voor winst nemen.
- Winstneming vindt plaats bij de jaarrekening of programma uitvoeringsrapportage (pur).

3.6 Afsluiten van een grondexploitatie

Om te voorkomen dat eindeloos beheer- en rentekosten op een project blijven drukken, worden afspraken gemaakt over het afsluiten van grondexploitaties. Met het afsluiten van een grondexploitatie hoeft niet altijd gewacht te worden tot het moment dat de laatste kavel is verkocht. Indien er bijvoorbeeld nog één resterende kavel niet verkocht is en de rest van het plan al lang is afgewikkeld, bijvoorbeeld omdat de betreffende kavel moeilijk verkoopbaar is, is het niet wenselijk dat met afsluiten wordt gewacht tot het moment dat ook die laatste kavel is verkocht. De raad is het bevoegde orgaan om te besluiten tot financiële afsluiting van de grondexploitatie. Er kan worden voorgesteld tot afsluiting van grondexploitaties als:

- er maximaal nog 5% van de opbrengsten te realiseren is;
- er maximaal nog 5 % van de kosten resteert.

Als een grondexploitatie wordt afgesloten, worden de nog te maken kosten en opbrengsten geadministreerd in een complex afgesloten grondexploitaties.

Beleidsregel

De grondexploitatie kan worden afgesloten als er nog maximaal 5% van de kosten en opbrengsten te maken zijn.

3.7 Voorraad gronden

De gronden die de gemeente in eigendom heeft kunnen worden onderverdeeld in:

- gronden die niet in een transformatieproces zijn of worden betrokken zoals ondergronden van straten, wegen, pleinen, parken, landbouw- en bosbouwgronden en de buitenplanse gronden².
- gronden die in een transformatieproces zijn of worden betrokken.

In het kader van deze nota gaat het vooral om de gronden die in een transformatieproces zijn of worden betrokken. De gronden die in een transformatieproces zijn betrokken worden geadministreerd tegen verkrijgingprijs en bijkomende kosten alsmede kosten die tijdens het vervaardigingsproces zijn ontstaan.

De gronden die nog niet in een transformatieproces zijn betrokken zijn meestal de strategisch aangekochte gronden. Als dekking is er dan nog geen grondexploitatie maar de gronden passen al wel in de gedachten over de gemeentelijke bebouwingsvoornemens. Er bestaat dan al een reëel en stellig voornemen dat de grond in de nabije toekomst zal worden bebouwd. Deze verwachting is gebaseerd op een structuurvisie of interne besluitvorming. Deze gronden worden geadministreerd tegen verkrijgingprijs en bijkomende kosten en ook additionele kosten. Vanwege het budgetrecht van de raad worden de additionele kosten bepaald door de rentekosten, maximaal 5% van de plankosten en 25% van de kosten van onderzoeken. Er is evenwel een grens aan de activering van de additionele kosten; dit mag plaatsvinden tot het huidige niveau van de marktwaaarde. Zodra er meer duidelijkheid is over de toekomstige bouwlocatie kan de voorzichtig geraamde marktwaaarde in de toekomstige bestemming worden gehanteerd.

De gronden die niet in een transformatieproces zijn of worden betrokken, worden geadministreerd tegen de verkrijgingsprijs en bijkomende kosten. De buitenplanse gronden worden geadministreerd tegen de geldende prijs voor landbouwgronden.

² Buitenplanse gronden zijn gronden die worden verworven om strategische redenen. Vaak maken ze deel uit van een grondtransactie waarbij de verkoper een locatie aanbiedt die niet geheel nodig is voor ontwikkeling c.q. "binnenplanse" exploitatie. De "overbodige" gronden worden aangemerkt als "buitenplans" en doorgaans aangehouden als ruilobject voor ruilverkaveling of voor inzet bij toekomstige exploitaties.

Beleidsregel

- Gronden die in een transformatieproces zijn betrokken worden geadministreerd tegen verkrijgingprijs en bijkomende kosten met inbegrip van additionele kosten ontstaan tijdens de vervaardiging.
- Gronden die niet in een transformatieproces zijn betrokken maar waarvoor een stellig en reëel voornemen tot bebouwing in de nabije toekomst bestaat, worden geadministreerd tegen verkrijgingkosten met bijkomende kosten met inbegrip van additionele kosten zoals rentekosten, maximaal 5% van de plankosten en 25% van de onderzoekkosten. Activering van de additionele kosten is beperkt tot de marktwaarde in de huidige bestemming dan wel de voorzichtig geraamde marktwaarde in de toekomstige situatie als daartoe aanleiding is hetwelk moet worden verantwoord.
- De buitenplanse gronden worden geadministreerd tegen de geldende prijs voor landbouwgronden.

3.8 Weerstandsvermogen

De relatie tussen de aanwezige weerstandscapaciteit (vrij besteedbaar vermogen dat op de plank ligt) en de vereiste weerstandscapaciteit (de uit de risico analyses blijkende omvang van de gekwantificeerde risico's) is het weerstandsvermogen. Oftewel de verhouding tussen aanwezige weerstandscapaciteit en vereiste weerstandscapaciteit is 1 of hoger om te kunnen spreken van een gezonde financiële situatie binnen de organisatie. Is de ratio lager dan 1 dan dienen de reserves te worden opgehoogd totdat de verhouding weer boven de 1 komt te liggen. Er wordt uitgegaan van de ondergrens van 1.

De reserve grondexploitaties maakt deel uit van deze gemeentelijke weerstandscapaciteit. Voor de bepaling van het weerstandsvermogen wordt de vereiste weerstandscapaciteit van de grondexploitatie dan ook niet op zichzelf beoordeeld maar in verband gebracht met de gemeentebrede weerstandscapaciteit. Stille reserves, voorzieningen en planoptimalisaties zijn geen elementen bij het bepalen van de omvang van de aanwezige weerstandscapaciteit.

Beleidsregel

Het weerstandsvermogen uitgedrukt in de verhouding tussen de aanwezige weerstandscapaciteit en de vereiste weerstandscapaciteit mag niet lager dan 1 zijn.

3.9 Risicomanagement

Risicomanagement in relatie tot het Bbv

Projecten in de ruimtelijke ontwikkelingen gaan gepaard met risico's. Om die reden is een algemeen uitgangspunt van gezond financieel beleid in het Bbv verankerd; dat de gemeente een passende financiële weerstandscapaciteit opbouwt voor de risico's in de grondexploitaties. Hiervoor is een deugdelijke risicoanalyse nodig die aannames bevat over onder meer conjuncturele ontwikkelingen.

De opzet en uitvoering van een adequaat risicomanagement geeft hieraan invulling. Voor een adequaat risicomanagement is de financiële transparantie van plannen en projecten een eerste en essentiële voorwaarde.

Risico's

Een risico is een gebeurtenis die kan optreden en waarvan de gevolgen negatief of positief zijn voor een project. Een risico is weergegeven in de volgende formule:

Risico= kans x effect

Dit betekent dat de hoogte van het risico afhangt van de kans dat een bepaalde gebeurtenis plaatsvindt, en relatie met het effect dat deze gebeurtenis veroorzaakt.

Risicomanagement en de grondexploitatie

Risicomanagement bestaat uit het identificeren van risico's, het kwantificeren van kansen en gevolgen en het vaststellen van beheermaatregelen. Het risicomanagement van de grondexploitatie van een ruimtelijke ontwikkeling bestaat uit het opstellen en consequent bewaken en bijsturen van de grondexploitatie.

Methoden risicoanalyse

Om de risico's van een grondexploitatie in te kunnen schatten zijn er twee vormen van risico - analyse mogelijk:

1. De enkelvoudige analyse
2. De scenario analyse

Ad 1. De enkelvoudige analyse

De enkelvoudige analyse kan in twee delen onderscheiden worden:

Ten eerste is het mogelijk de nauwkeurigheid van de verschillende kosten- en opbrengsten binnen de grondexploitatie in te schatten. In de praktijk zullen de kosten voor bodemsanering onzekerder zijn dan de kosten voor de aanleg van verharding. De bandbreedte bij bodemsanering is daarom breder. Door van onnauwkeurige kostenposten de uiterste waarden (binnen redelijke grenzen) in te vullen in de berekening, kan bekeken worden of de einduitkomst veel verschil laat zien. Zo ja, dan is het nuttig om de individuele kostensoorten nader te onderzoeken.

Ten tweede kan de gevoeligheid van de berekening worden berekend en kunnen de parameters worden ingeschat. De vraag is wat de gevolgen zijn bij afwijking van bijvoorbeeld de aannames in de berekening, of bij aanpassing van één parameter zoals de kostenstijging, opbrengstenstijging e.d.

Ad. 2 Scenarioanalyse

Bij grondexploitaties treden veranderingen vaak tegelijkertijd en in onderlinge samenhang op. Een wijziging in enkele of alle elementen van de grondexploitatie kan leiden tot de meest gunstige of meest ongunstige variant. De berekening van verschillende elementen van de grondexploitatie kunnen via een scenarioanalyse worden uitgevoerd.

Hierbij is van belang dat het ene element een relatie heeft met een ander element. Bijvoorbeeld een hogere rente kan leiden tot hogere hypotheekrente. Dit kan leiden tot lagere verwervingslasten, maar ook een lager uitgiftetempo.

Kwantificeren risico's

Er zijn verschillende standaardmodellen om risico's te kwantificeren. Een voorbeeld is het gebruik van risicomaatstaven die het potentiële verschil (in termen van marktwaarde of ten opzichte van de inkomsten over een bepaalde periode) uitdrukken in getallen.

Monte carlo

In de Monte Carlo simulatie wordt het proces van bijvoorbeeld de ontwikkeling van een grondexploitatie meerdere malen gesimuleerd. Iedere keer worden andere uitgangspunten gehanteerd. Dit leidt tot een verzameling van situaties. Door deze bijeen te brengen ontstaat een verdeling van mogelijke uitkomsten.

De Monte Carlo simulatie wordt meestal toegepast wanneer het resultaat van een enkele simulatie niet voldoende representatief is vanwege de vele mogelijke startcondities en verloop van het proces.

Risicoanalyse gemeente Zevenaar

Binnen de gemeente Zevenaar worden de grotere grondexploitaties op basis van een kwantitatieve en uitgebreide kwalitatieve risicoanalyse één keer per jaar onder de loep genomen. De andere kleinere projecten worden naar gelang de zwaarte en complexiteit van het project geïnventariseerd, variërend van een enkelvoudige risicoanalyse tot een scenarioanalyse. De benodigde risicodekking is gelijk aan de som van de gekwantificeerde risico's .

Mogelijkheden tot bijsturing

Dienen de mogelijkheden tot bijsturing te worden aangegeven in de toelichting op de grondexploitatie, zo ook de omvang van de vereiste dekking van de risico's.

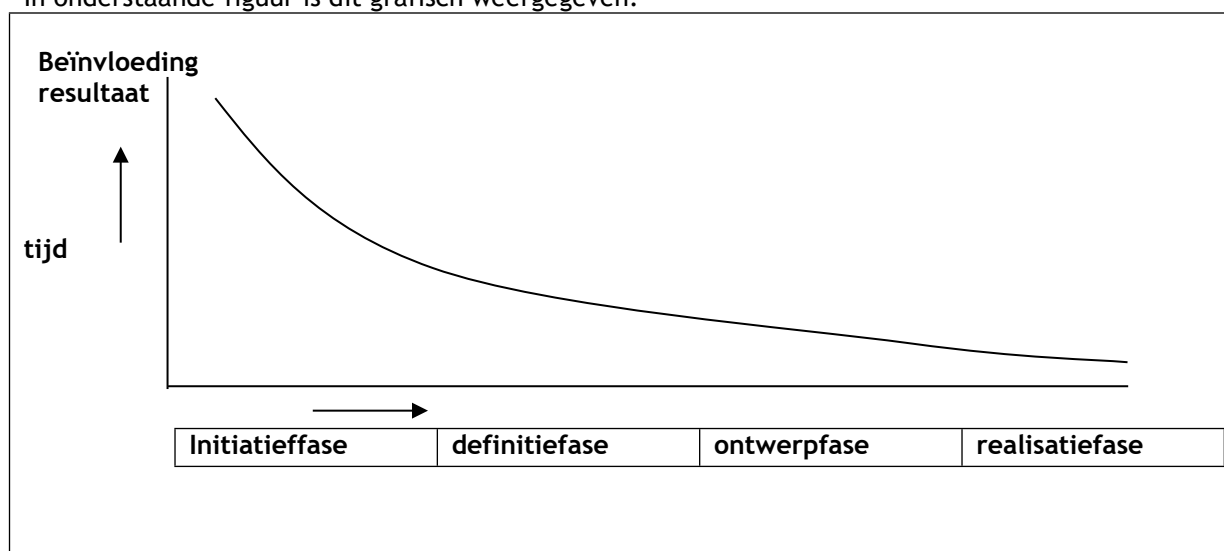
Het belangrijkste onderdeel van risicomanagement blijft het bewaken van de uitgangspunten, die in de planexploitatie zijn vastgelegd. Immers, het financiële planresultaat wordt bepaald en beïnvloed door deze uitgangspunten.

In hoofdlijnen gaat het daarbij om de financiële vertaling van de navolgende 'grote knoppen':

- Bestaand: omvang locatie, huidige status en aanwezige (te handhaven) bebouwing.
- Verwerving: tijdstip verwerving afstemmen op planfasering.
- Ruimtelijk: verhouding uitgeefbaar en openbaar inrichtingsgebied, evenals bouwhoogtes.
- Programma: functies woningbouw (inclusief parkeren) en niet woningbouw.
- Kwaliteit: elementen, materialen, kunstwerken.
- Bijdragen: gemeentelijk, derden en projectsubsidies.
- Tijd: planperiode, fasering van kosten en opbrengsten, voorinvesteringen.

Het resultaat van een grondexploitatie wordt het sterkst beïnvloed door de uitgangspunten zoals die worden gekozen in de voorliggende fasen van het planproces (initiatieffase /strategiefase).

In onderstaande figuur is dit grafisch weergegeven.



Grafiek: Beïnvloedbaarheid exploitatieresultaat in relatie tot de fase in het planproces

Als strategische keuzes zijn te benoemen: de locatiekeuze, planbegrenzing, het programma (globaal) en de ruimtelijk -stedenbouwkundige hoofdpzet.

Na formulering van deze uitgangspunten in de strategiefase en borging daarvan in een programma van eisen, is het ontwerp een belangrijke factor voor het exploitatieresultaat.

Het resultaat van de grondexploitatie moet worden beoordeeld in de context van de kansen / de risico's en de bijsturingmogelijkheden, waarvan het planontwerp en het daaruit voortvloeiende ruimtegebruik er één is. Andere bijsturing kan worden gevonden in de kwaliteit van de uitvoering, aanpassing van het woningbouwprogramma en fasering.

De mogelijkheden om de risico's te beïnvloeden neemt af naarmate de planontwikkeling vordert, zoals schematisch wordt weergegeven door bovenstaande grafiek.

Bijsturingmogelijkheden

De mogelijkheden tot bijsturing van de grondexploitatie moeten worden aangegeven in de toelichting op de grondexploitatie. Een aantal bijsturingmogelijkheden kan consequenties hebben voor de kwaliteit van de ruimtelijke omgeving of de uitvoering. Bestuurlijk draagvlak is in dat geval van belang.

Als mogelijke risicoverlagende / beperkende maatregelen kunnen worden genoemd:

- Grondexploitaties in haar opzet zo "hard, compleet en marktconform" mogelijk opstellen.
- Marktonderzoek doen naar realistische verwervingsmogelijkheden.

- Marktonderzoek doen naar realistische afzetbaarheid van beoogde producten.
- Strategische aankopen vooraf goed toetsen op haar risico's.
- Parameters realistisch bepalen.
- Vooraf alternatieve scenarioberekeningen opstellen, zodat vooraf de effecten van relevante afwijkingen bijv. in afzetbaarheid/ wijzigingen bouwprogrammering wijzigingen in vraag en aanbod in de markt, zichtbaar (transparant) worden gemaakt en daarom onderdeel dienen te zijn van besluitvorming.

Beleidsregel

De gemeente Zevenaar voert een actief risicomanagement door:

- de uitgangspunten van de grondexploitatie continu te monitoren en zo nodig bij te stellen, zonder dat hiermee aan de kwaliteit van het plan afbreuk wordt gedaan. In dat geval is nieuw bestuurlijk draagvlak blijken uit besluitvorming door de raad vereist;
- de onderdelen van de planontwikkeling realistisch in te schatten;
- Jaarlijks een risicoanalyse uit te voeren voor de grondexploitaties en daarmee het totaal van de benodigde risicodekking te bepalen (vereiste weerstandscapaciteit)