

NOTA GRONDBELEID

De grond wordt duur betaald

Auteur(s) Planontwikkeling/Grondzaken
Datum 28 oktober 2008
Versie 1.0
Status Definitief (vastgesteld in de raad
van 28 oktober 2008)



Inhoudsopgave

0.	Samenvatting.....	2
1.	Waarom een Nota Grondbeleid	4
2.	Wat zijn de kaders voor het grondbeleid	5
2.1.	De Nota Ruimte: ruimte voor ontwikkeling	5
2.2.	De Rijksnota Grondbeleid: op grond van nieuw beleid.....	5
2.3.	Een nieuw wettelijk kader voor het grondbeleid.....	6
2.3.1.	Bestemmingsplan met exploitatieplan	8
2.3.2.	Privaatrechtelijk spoor Wro	9
2.3.3.	Publiekrechtelijk spoor Wro.....	9
2.3.4.	Belangrijkste veranderingen voor gemeentelijk grondbeleid als gevolg van de Wro	10
2.4.	Europese wet- en regelgeving	10
2.5.	Gemeentelijk beleid	11
3.	Vormen van grondbeleid	12
3.1.	Samenwerkingsvormen	12
3.2.	Grondexploitatie, bouwexploitatie en vastgoedexploitatie	14
3.3.	Gemeentelijke rol bij gebiedsontwikkeling	15
3.4.	Vergroten verdien capaciteit uit gemeentelijke grondexploitaties.....	16
3.5.	Beleidsuitgangspunten voor vormen van grondbeleid	16
4.	Welke instrumenten zijn er voor het grondbeleid.....	18
4.1.	Verwervingsbeleid.....	18
4.1.1.	Verwervingsstrategieën.....	18
4.1.2.	Beleidsuitgangspunten voor verwervingen.....	20
4.2.	Vastgoedbeheer.....	20
4.3.	Uitgiftebeleid.....	20
4.3.1.	De grondprijzen	20
4.3.2.	Selectie marktpartijen.....	21
4.3.3.	Beleidsuitgangspunten voor gronduitgifte.....	22
4.4.	Verhaal van bovenplanse kosten	22
4.4.1.	De drie vormen van bovenplans kostenverhaal	22
4.4.2.	Visie Greenport wordt structuurvisie.....	23
4.4.3.	Beleidsuitgangspunten voor kostenverhaal.....	23
5.	Wat zijn de financiële spelregels	25
5.1.	Meerjarenperspectief taakveld grondbedrijf	25
5.2.	Grondexploitaties.....	25
5.2.1.	Rendement op investering.....	25
5.2.2.	Winst- of verliesneming	26
5.2.3.	Beleidsuitgangspunten voor grondexploitaties	26
5.3.	Reserves en voorzieningen	27
5.3.1.	Bestemmingsreserve Grondbedrijf.....	27
5.3.2.	Voorzieningen onderhanden werken	28
5.3.3.	Beleidsuitgangspunten voor reserves en voorzieningen	28
6.	Hoe is de rolverdeling tussen college en raad	29
6.1.	Verantwoordelijkheden en bevoegdheden van raad en college	29
Bijlage 1:	Verklarende lijst begrippen en afkortingen	30
Bijlage 2:	Geraadpleegde literatuur	31



0. Samenvatting

Doel van de nota

Met de Nota Grondbeleid wil de Gemeente Westland een kader geven voor het gemeentelijk handelen op de grondmarkt bij ruimtelijke ontwikkelingen en inspelen op de gewijzigde marktverhoudingen. Met het grondbeleid richt de gemeente zich op de grondmarkt om de inhoudelijke doelstellingen te realiseren op de locaties die daarvoor ruimtelijk zijn bestemd. In de Nota Grondbeleid schetst de gemeente de instrumenten die zij wil inzetten om deze doelstellingen te bereiken, evenals de wettelijke kaders. In deze nota wordt expliciet aandacht besteed aan het nieuwe wettelijk kader (Wro, WvG, Ow) dat van invloed is op het grondbeleid.

De kaders voor het grondbeleid

De kaders voor het grondbeleid worden onder meer gevormd door de rijksnota's Nota Ruimte en Nota Grondbeleid, de Wet ruimtelijke ordening, het gemeentelijke beleid en Europese wet- en regelgeving.

Vooraf de Wro heeft belangrijke gevolgen voor het grondbeleid, omdat de nieuwe wet aan gemeenten een steviger positie biedt voor kostenverhaal en locatie-eisen. Ook biedt de wet meer mogelijkheden voor bovenplans kostenverhaal. Naast de mogelijkheid om kostenverhaal toe te passen voor bovenwijkse voorzieningen is het nu ook mogelijk onder voorwaarden bovenplanse verevening toe te passen en bijdragen af te spreken voor ruimtelijke ontwikkelingen. In de laatste twee gevallen is fondsvorming en onderbouwing in een structuurvisie vereist. De Visie Greenport 2020 zal als basis gebruikt worden voor een op te stellen structuurvisie.

Vormen van grondbeleid

Traditioneel wordt onderscheid gemaakt in actief en faciliterend grondbeleid, als twee uitersten in de wijze waarop gemeenten participeren bij locatieontwikkeling. In het kader van deze nota onderkennen we ook pro-actief grondbeleid. Met dit begrip wordt bedoeld, dat de gemeente strategische grondposities inneemt, ver voordat er op die locatie sprake is van enige vorm van planologische voorbereiding van gebiedsontwikkeling.

Tussen de twee uitersten van grondbeleid, volledig actief en volledig faciliterend, bevinden zich verschillende vormen van publiek-private samenwerking (PPS).

Actief grondbeleid

De Gemeente Westland continueert haar keuze voor een actief grondbeleid. De gemeente gaat over tot een actieve gemeentelijke grondexploitatie tenzij:

- de locatie naar verwachting niet winstgevend ontwikkeld kan worden en/of;
- de gemeente onvoldoende grondposities kan verwerven.

De gemeente kan besluiten een locatie met een verliesgevende grondexploitatie te ontwikkelen, indien zij een groot strategisch belang heeft bij de te ontwikkelen locatie.

De gemeente kan besluiten tot het aangaan van een samenwerkingsverband met een marktpartij voor een grondexploitatie. Dat besluit is van een aantal factoren afhankelijk. De belangrijkste zijn:

- marktpartijen hebben al grondposities ingenomen, waar de gemeente niet om heen kan en/of;
- het is van belang om risico's te delen en/of;
- de gemeente in voldoende mate de eigen gemeentelijke, publieke doelen kan realiseren;
- het is van belang om kennis te delen.

Afhankelijk van de specifieke omstandigheden bepaalt de gemeente in welke vorm de samenwerking wordt aangegaan.

De Gemeente Westland wil de verdien capaciteit uit gemeentelijke grondexploitaties vergroten. Dat is nodig om de bestemmingsreserve grondbedrijf op peil te houden en zodoende de continuïteit in de grondbedrijfsactiviteiten te waarborgen. De volgende opties zullen onderzocht worden om dit mogelijk te maken:



- Integraal en in samenhang met te realiseren gemeentelijke doelen toepassen van de gemeentelijke kaders en uitgangspunten;
- Het voeren van een pro-actief grondbeleid;
- Actief toepassen van de instrumenten Wvg en onteigening om het verkrijgen van grondposities tegen een reële prijs zeker te stellen;
- In competitie marktpartijen een bieding op te ontwikkelen locaties laten doen;
- In geval van gezamenlijke grondexploitaties met marktpartijen worden de mogelijkheden onderzocht om meer rendement uit de samenwerking te halen.

Het streven is er op gericht dat er bij het vaststellen van gemeentelijke grondexploitaties minimaal 5% rendement over de investeringen opgenomen wordt.

Het wordt echter steeds lastiger wordt om tot actieve gemeentelijke grondexploitaties te komen met een positief financieel resultaat. Situaties waarin dit streven moeilijk haalbaar is, doen zich onder meer voor wanneer gemeentelijke beleidsdoelstellingen met grote prioriteit gerealiseerd moeten worden, waar geen of onvoldoende opbrengsten tegenover staan.

Voor tussentijdse winstneming geldt het realisatiebeginsel, dat als er voldoende zekerheid over de gerealiseerde winst is, deze ook genomen moet worden. Als criterium voor voldoende zekerheid geldt, dat alle kosten reeds gedekt zijn door gerealiseerde verkopen. Het college bepaalt bij het opstellen van de jaarrekening of er sprake is van voldoende zekerheid. In dat geval wordt maximaal 75% van de geraamde winst genomen.

Bestemmingsreserve grondbedrijf

Om binnen het taakveld grondbedrijf op bedrijfsmatige wijze te kunnen opereren beschikt de Gemeente Westland over een bestemmingsreserve grondbedrijf. Deze bestaat uit de volgende onderdelen:

- Vrije reserve
- Weerstandsvermogen
- Risicovoorziening

De maximale omvang van de vrije reserve wordt bepaald door de som van het weerstandsvermogen en de risicovoorziening. Het meerdere wordt afgedragen aan de algemene reserve. De omvang van het weerstandsvermogen wordt bepaald op 2% van de totale boekwaarde van de gronden in exploitatie in product 830 (Bouwexploitatie), exclusief de boekwaarde met betrekking tot de grondbewaarfunctie.

Rolverdeling college en raad

Als leidraad voor de rolverdeling tussen het college en de raad geldt:

- de raad is kaderstellend en controleert en
- het college is uitvoerend en legt verantwoording af.

Het college legt jaarlijks in de paragraaf grondbeleid bij de begroting de beleidsvoornemens voor het komende jaar neer, terwijl bij de jaarrekening verslag wordt gedaan en verantwoording wordt afgelegd over het gevoerde grondbeleid in het verslagjaar.



1. Waarom een Nota Grondbeleid

In 2004, het eerste jaar van het bestaan van de Gemeente Westland, is een Nota Grondbeleid opgesteld en door de raad vastgesteld. Naast de wenselijkheid, om na vier jaar het grondbeleid en de gemeentelijke ambities op dit punt te herijken en te actualiseren zijn er ontwikkelingen aan te wijzen, die het noodzakelijk maken om een nieuwe Nota Grondbeleid op te stellen. De belangrijkste ontwikkelingen zijn:

- Veranderende wettelijke kaders, zoals invoering van de nieuwe Wet ruimtelijke ordening (Wro), waaronder Afdeling 6.4 Grondexploitatie, Wet voorkeursrecht gemeenten, onteigening en Europese regelgeving t.a.v. aanbesteding en staatssteun;
- Marktonwikkelingen:
 - stijging grondprijzen;
 - sluitende grondexploitaties steeds moeilijker;
- Veranderende positie gemeente op de grondmarkt:
 - marktpartijen steeds prominenter op de grondmarkt;
 - meer samenwerking met marktpartijen.

Grondbeleid in de brede zin van het woord kan worden gedefinieerd als:

'Het beleid dat zich richt op een efficiënt en rechtvaardig verloop van activiteiten op de grondmarkt, met het oog op het realiseren van publieke doelstellingen als bevordering van het maatschappelijk gewenst ruimtegebruik, het bevorderen van een rechtvaardige verdeling van kosten en opbrengsten bij locatieontwikkeling en het verhogen van de kwaliteit van het ruimtegebruik, de zeggenschap voor de burger en de marktwerking op de grondmarkt.' (uit de Nota Grondbeleid 2007 Gemeente Schiedam)

Meer concreet kunnen de hoofddoelstellingen van het grondbeleid voor de gemeente in algemene zin als volgt worden omschreven:

1. Het benoemen van de (mogelijke) gemeentelijke 'strategie' ten aanzien van haar grondbeleid bij locatieontwikkeling;
2. Transparantie in het gemeentelijk handelen bij locatieontwikkelingen, zowel naar de interne organisatie als naar externen;
3. Het binnen gestelde doelen van ruimtelijke ordening en beleidssectoren (met inzet van juridische en financiële instrumenten) realiseren van het door de gemeente geformuleerde ruimtelijke en sectorale beleid;
4. Vastleggen van de strategische visie van het huidige en het toekomstige grondbeleid van de Gemeente;
5. Het genereren van financiële middelen door middel van gronduitgifte en kostenverhaal ter dekking van de investeringen bij ruimtelijke ontwikkelingsprojecten.

Met de Nota Grondbeleid wil de Gemeente Westland een beleidskader geven voor het gemeentelijk handelen op de grondmarkt bij ruimtelijke ontwikkelingen en inspelen op de gewijzigde marktverhoudingen. De gemeente heeft bij de verdeling van grond tussen, maar ook binnen, marktsegmenten een belangrijke ordenende en sturende taak. Dat doet de gemeente in de eerste plaats via het sectorale beleid waarin visies en ambities worden geformuleerd op bijvoorbeeld het gebied van natuur, wonen, werken, recreatie, zorg en onderwijs. Dat vertaalt zich in een ruimtevraag. In het kader van het ruimtelijke beleid, o.a. de Ontwikkelingsvisie Greenport Westland 2020, wordt afgewogen welke functies waar zijn toegestaan. Met het grondbeleid richt de gemeente zich op de grondmarkt, waar de benodigde grond wordt gekocht, geëxploiteerd, ontwikkeld en verkocht, zodat de inhoudelijke doelstellingen gerealiseerd kunnen worden op de locaties die daarvoor ruimtelijk zijn bestemd. In de Nota Grondbeleid schetst de gemeente tevens de instrumenten die zij wil inzetten om deze doelstellingen te bereiken, evenals de wettelijke kaders. In deze nota wordt expliciet aandacht besteed aan het nieuwe wettelijk kader (Wro, WvG, Ow) dat van invloed is op het grondbeleid.



2. Wat zijn de kaders voor het grondbeleid

2.1. De Nota Ruimte: ruimte voor ontwikkeling

De Nota Ruimte die is vastgesteld door de Tweede Kamer in 2005, is een visie van het Rijk op ruimtelijke ontwikkelingen, ruimtegebruik en de daarbij behorende eigentijdse besturingsfilosofie met als uitgangspunt: decentraal als het kan en centraal alleen als het moet. Hoofddoel van de Nota Ruimte en daarmee van het nationaal ruimtelijk beleid is: "ruimte te scheppen voor de verschillende functies op het beperkte oppervlak dat ons in Nederland ter beschikking staat".

De belangrijkste punten uit de Nota Ruimte voor het grondbeleid zijn:

- accentverschuiving van ontwikkelingsactiviteiten van uitleggegebied naar bestaand stedelijk gebied (transformatieopgave); het gaat daarbij om inbreiding, herstructurering, revitalisering;
- stimuleren van ontwikkelingen in plaats van het opwerpen van beperkingen;
- meer nadruk op ontwikkelingsplanologie en minder op toelatingsplanologie;
- het Rijk ontwikkelt vooral voor gemeenten een verbeterd grondbeleidsinstrumentarium
- de Provincie krijgt meer bevoegdheden om in bepaalde gevallen zelf regionaal beleid en locaties te ontwikkelen;
- er komt een nieuwe Wet ruimtelijke ordening met een uitgewerkte regeling voor de verhouding tussen de gemeente en particuliere grondexploitanten.

Meer specifiek zijn door het kabinet vier algemene doelen geformuleerd:

1. versterking van de internationale concurrentiepositie van Nederland;
2. bevordering van krachtige steden;
3. een vitaal platteland;
4. borging en ontwikkeling van belangrijke (inter)nationale ruimtelijke waarden en ook borging van de veiligheid.

Deze algemene doelen vertalen zich voor de Gemeente Westland concreet in het aanwijzen van het Zuid-Hollands glasdistrict (Westland en Oostland) als één van de vijf Greenports. De Greenports worden gekenmerkt als gebieden waar de kennisintensieve tuinbouw en agribusiness zich concentreert. Vanuit internationaal economisch perspectief vindt het Rijk het van belang dat de tuinbouwfunctie in deze locaties van internationaal belang behouden blijft en versterkt wordt. De Gemeente Westland speelt zowel bestuurlijk als ambtelijk een vooraanstaande rol in het landelijke samenwerkingsverband om deze doelstelling te realiseren.

Ten slotte wordt in de «Nota Ruimte, Ruimte voor ontwikkeling» benadrukt dat er een goede balans moet zijn tussen «rood» en «groen en blauw». Hierbij dient er overigens sprake te zijn van een integrale ontwikkeling en financiering. Kostenverhaal en verevening zijn daarbij essentiële elementen.

2.2. De Rijksnota Grondbeleid: op grond van nieuw beleid

In de Nota Grondbeleid van het Rijk worden de volgende hoofddoelstellingen van het grondbeleid genoemd:

- Bevorderen van maatschappelijk gewenst ruimtegebruik (realisatie van bestemmingen en van beleidsinhoudelijke doelstellingen) door:
 - waarborgen van de eisen aan de ruimtelijke inrichting van locaties;
 - versterken van de mogelijkheden tot verwerving door gemeenten;
 - bevorderen van een bovenlokale samenwerking op het gebied van grondbeleid;
 - versterken van de mogelijkheid tot verwerving door Rijk en provincies;
 - professionaliseren van het Rijk als speler op de grondmarkt;



- Verhogen van de kwaliteit van het ruimtegebruik, de zeggenschap voor de burger en de marktwerking op de grondmarkt door:
 - versterken van concurrentie tussen marktpartijen op de woningbouwmarkt;
 - bevorderen van een doelgerichter grondprijnsbeleid bij gemeenten;
 - stimuleren van particulier opdrachtgeverschap;
 - vergroten van de transparantie bij actief gemeentelijk grondbeleid.
- Het bevorderen van een rechtvaardige verdeling van kosten en opbrengsten over gebruikers, eigenaren, ontwikkelaars en overheid door:
 - verbeteren van het kostenverhaal bij de ontwikkeling van nieuwbouw- en herstructureringslocaties;
 - realiseren van een evenwichtiger verdeling van kosten en baten als gevolg van overheidsinvesteringen en bestemmingswijzigingen.

Met de invoering van de nieuwe Wro en de daarmee samenhangende wetgeving (wijziging Wet voorkeursrecht gemeenten en onteigeningswet) worden in belangrijke mate de instrumenten aangereikt om deze doelstellingen te realiseren.

2.3. Een nieuw wettelijk kader voor het grondbeleid

Met de nieuwe Wro, in combinatie met onder meer de wijzigingen in de Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg) en onteigeningswet (Ow), streeft het Rijk naar een samenhangend pakket van regels voor de ruimtelijke ordening. De Wro biedt een nieuw stelsel om beleid voor een duurzame leefomgeving mogelijk te maken en te normeren. Ze draagt bij aan vereenvoudiging en versnelling van procedures en beroepsprocedures. Ook wordt een scherpere handhaving mogelijk door betere toezicht- en handhavingmogelijkheden, uitbreiding van het instrumentarium, koppeling aan het strafrecht en door de mogelijkheid tot ingrijpen als gemeenten hun taak onvoldoende uitoefenen.

Ruimtelijke beslissingen worden op allerlei niveaus genomen - landelijk, regionaal en lokaal. Met de Wro moet duidelijker zijn wie waarvoor verantwoordelijk is. Daarnaast moeten gemeentelijke bestemmingsplannen actueler worden en moeten gemeenten beter gaan toezien op ruimtelijke ontwikkelingen (handhaving).

De Wvg wordt met de invoering van de Wro sterk vereenvoudigd en gemoderniseerd. De vestigingsprocedure is onder andere vereenvoudigd, zodat deze aansluit bij de (nieuwe) planvormen uit de Wro. Onder het huidige regime moet bij iedere planologische fase opnieuw het gehele besluitvormingstraject doorlopen worden, in totaal maximaal 7 keer. Het vestigen van een voorkeursrecht zal in de nieuwe Wvg nog maar uit maximaal 2 stappen bestaan: voorlopige aanwijzing door B&W en vervolgens aanwijzing door de raad. Indien tijdig een opvolgend plan (structuurvisie, projectbesluit, bestemmingsplan) wordt vastgesteld hoeft het voorkeursrecht niet opnieuw in een apart besluit te worden bestendigd, maar loopt het van rechtswege door. Indien niet tijdig het opvolgend plan wordt vastgesteld, vervalt het voorkeursrecht van rechtswege. Er hoeft daarvoor geen apart besluit meer genomen te worden. In tegenstelling tot de huidige situatie, waarin de aanwijzing op basis van een bestemmingsplan vervalt nadat de bestemming gerealiseerd is, vervalt de aanwijzing op basis van een bestemmingsplan in de nieuwe situatie na 10 jaar.

De Wvg treedt in werking na publicatie in de Staatscourant én nadat het is opgenomen in de gemeentelijke beperkingen registratie als bedoeld in de Wet kenbaarheid publiekrechtelijke beperkingen onroerende zaken (Wkpb).

Nieuw in de wet is ook dat het Rijk en de provincie een voorkeursrecht kunnen vestigen. De gemeentelijke Wvg vervalt wanneer de provincie of Rijk op dat gebied ook een Wvg vestigt.

Ook in de nieuwe Ow wordt aangesloten bij de (nieuwe) planvormen uit de Wro. Zo wordt de uitvoering van een projectbesluit aangemerkt als onteigeningstitel. Als gevolg van deze wijziging is het bouwplan als onteigeningstitel vervallen. Voorts is de proceduretermijn enigszins verkort, doordat gedagvaard kan worden voordat het bestemmingsplan onherroepelijk is. Inschrijving van het vonnis kan echter pas, nadat het bestemmingsplan onherroepelijk is.



De als apart wetsvoorstel totstandgekomen Grondexploitatiewet maakt als Afdeling 6.4 Grondexploitatie integraal onderdeel uit van de nieuwe Wro. Met deze Afdeling in de wet wordt het volgende beoogd:

- Een duidelijke juridische basis voor kostenverhaal;
- Verhoging van de opbrengstcapaciteit;
- De mogelijkheid tot het stellen van locatie-eisen (bijv eisen t.a.v. woningbouwcategorieën en bouwrijp maken);
- De plicht tot kostenverhaal.

Op dit moment heeft de gemeente de beschikking over een drietal instrumenten om de investeringen gemoeid met voorzieningen voor algemeen nut te verhalen:

1. De gronduitgifte bij actief grondbeleid. De investeringen met betrekking tot de voorzieningen voor algemeen nut worden verwerkt in de grondprijs;

Indien de gemeente niet beschikt over de gronden staan haar twee kostenverhaalmethoden ter beschikking:

2. De exploitatieverordening. Op basis van deze verordening kan een gemeente een grondexploitatieovereenkomst (privaatrecht) sluiten met private partijen;
3. De baatbelasting. Deze methode is voor voorzieningen van algemeen nut gecompliceerd omdat er precies begrensd dient te worden aangegeven wat het gebied is dat baat heeft bij de aanleg van de betreffende voorzieningen. Hierbij is het vastleggen van causaliteit tussen voorziening en kostenverhaal van eminent belang.

De praktijk van het kostenverhaal bij particuliere grondexploitaties is complex en risicovol. Indien de gemeente een overeenkomst sluit die strijdig is met de gemeentelijke exploitatieverordening, heeft dit tot gevolg dat een door een exploitant betaalde bijdrage als onverschuldigd kan worden teruggevorderd. Via de baatbelasting kan na een ingewikkelde procedure slechts een deel van de kosten worden verhaald en is de kans van slagen zeer gering.

In de Westlandse situatie is er sprake van een substantieel aantal particuliere ontwikkelingen. Ondanks het feit dat er een actief grondbeleid gevoerd wordt, verkeert de gemeente vaak niet in de positie om zelf de grondexploitatie te voeren bij de ontwikkeling van locaties. In het merendeel van de gevallen omdat initiatieven ontwikkeld worden door particuliere partijen die de betreffende locaties reeds in hun bezit hebben. In bepaalde gevallen is het financiële risico voor de gemeente te groot en laat de gemeente de ontwikkeling bewust aan marktpartijen over. In die situaties komt het regelmatig voor dat er moeizame onderhandelingen plaatsvinden over het te realiseren programma, de beleidskaders die gehanteerd worden en de bijdragen aan gemeentelijke kosten.

Met de Wro wil het Rijk een oplossing bieden voor de jarenlange kritiek en discussies over het tekort schietend instrumentarium van kostenverhaal bij particuliere exploitatie bij locatieontwikkelingen. Het huidige wettelijke instrumentarium voor kostenverhaal, te weten de exploitatieverordening en de baatbelasting schieten op belangrijke punten te kort:

- Via de baatbelasting kan maar een deel van de kosten worden verhaald (als vuistregel wordt gehanteerd ca. 60-65% van de totale grondexploitatiekosten).
- Kostenverhaal via een exploitatieovereenkomst resulteert meestal in langdurige onderhandelingen terwijl zogenaamde "free riders" de dans ontspringen. Ook hier is de dekking veelal geen 100% van de kosten.
- Bij particuliere grondexploitaties ontbreken de noodzakelijke instrumenten voor verevening. Daardoor dreigen onrendabele delen van de locatieontwikkeling niet gerealiseerd te worden.
- Bij particuliere grondexploitaties kan de gemeente onder het huidig wettelijk instrumentarium geen locatie-eisen stellen, terwijl dat onder meer vanuit het oogpunt van de kwaliteit openbare ruimte, aanbestedingsplicht, ruimtelijk en volkshuisvestelijk belang wel wenselijk of noodzakelijk is.

De Wro voorziet in een verplicht verhaal van kosten die verbonden zijn aan de exploitatie van gronden in een exploitatiegebied. Volgens de Memorie van Toelichting heeft kostenverhaal tot



doel de door de gemeente gemaakte kosten te verhalen en te komen tot binnenplanse verevening. De door de gemeente gemaakte kosten kunnen ook buiten het exploitatiegebied liggen. De voorzieningen waar de kosten voor gemaakt worden dienen dan wel op grond van de drie criteria (profijt, toerekenbaarheid en proportionaliteit) van nut te zijn voor het exploitatiegebied.

Met binnenplanse verevening kunnen kosten binnen de locatie (exploitatiegebied) verrekend worden. Verevening is noodzakelijk voor een integrale ontwikkeling van een locatie, zodat ook onrendabele delen ontwikkeld kunnen worden. In het wetsvoorstel is daarom de mogelijkheid tot binnenplanse verevening van de toerekening van kosten naar categorie van uitgifte geregeld. Dit betekent dat aan gronden met een meer renderende commerciële functie een hoger deel van de grondexploitatiekosten kan worden toegerekend dan aan gronden met bijvoorbeeld een laag renderende maatschappelijke functie.

Het nieuwe instrumentarium beperkt zich tot verhaal van grondexploitatiekosten. Het verhalen van gedeerde winsten of het effectueren van baatafoming is niet toegestaan.

Om kostenverhaal bij particuliere grondexploitatie toe te kunnen passen kent de Wro een privaatrechtelijk en publiekrechtelijk spoor. De basis voor het publiekrechtelijk spoor wordt gevormd door een aangewezen planologisch besluit (bestemmingsplan, wijzigingsplan of project(afwijking)besluit) in combinatie met het exploitatieplan.

Voor het privaatrechtelijk spoor is er een wettelijke basis gelegd voor contractueel kostenverhaal. Contracten kunnen zowel in de anterieure fase (dat is de fase waarin er nog geen bestemmingsplan en exploitatieplan is vastgesteld) als in de posterieure fase (dat is de fase waarin er een vastgesteld bestemmingsplan en exploitatieplan is) geregeld worden. Posterieure overeenkomsten zijn gebonden aan het exploitatieplan dat tegelijkertijd met het bestemmingsplan is vastgesteld.

2.3.1. Bestemmingsplan met exploitatieplan

Wanneer aangewezen bouwactiviteiten (zie art 6.2.1 ontwerp Bro) planologisch mogelijk gemaakt worden in een (gewijzigd) bestemmingsplan, wijzigingsplan of project(afwijking)besluit is de gemeente verplicht een exploitatieplan vast te stellen. Deze verplichting vervalt indien verhaal van kosten van de grondexploitatie anderszins verzekerd is en verder geen inhoudelijke eisen gesteld behoeven te worden.

De Wro is zowel voor marktpartijen als voor individuele particuliere exploitanten die op eigen terrein bouwen van toepassing.

Het exploitatieplan is de basis voor het publiekrechtelijke kostenverhaal. Een exploitatieplan bevat tenminste (artikel 6.13 Wro):

- a) een kaart van het exploitatiegebied;
- b) een omschrijving van de werken en werkzaamheden voor het bouwrijp maken van het exploitatiegebied, de aanleg van nutsvoorzieningen, en het inrichten van de openbare ruimte in het exploitatiegebied.
- c) een exploitatieopzet, bestaande uit:
 - een raming van de kosten en opbrengsten van de exploitatie;
 - fasering van de uitvoering van werken;
 - wijze van toerekening van de te verhalen kosten aan de uit te geven gronden.

De inbrengwaarde van gronden maakt onderdeel uit van de kosten van de exploitatie. Deze dient gebaseerd te zijn op de objectieve werkelijke waarde van de grond. Bij het vaststellen van het exploitatieplan wordt de inbrengwaarde van de gronden openbaar.

Verder kunnen facultatief ook andere zaken in een exploitatieplan worden opgenomen, zoals een kaart met het voorgenomen grondgebruik, eisen voor de werken en werkzaamheden voor het bouwrijp maken en locatie-eisen.

Met een projectbesluit wordt het mogelijk gemaakt om vooruitlopend op een gewijzigd bestemmingsplan realisatie van een bouwplan mogelijk te maken, dat in strijd is met het



vigerende bestemmingsplan. In tegenstelling tot de huidige artikel 19 procedure geldt voor een projectbesluit, dat het binnen een jaar opgenomen moet worden in een herzien bestemmingsplan. Onder bepaalde omstandigheden is verlenging van de termijn van één jaar mogelijk. Zolang het bestemmingsplan niet ter visie ligt is invordering van leges niet mogelijk. Stelt de raad vervolgens het bestemmingsplan te laat vast dan is er zelfs geen verschuldigdheid van leges meer.

Er kan weer leges geheven worden nadat er weer een actueel bestemmingsplan is vastgesteld.

In de praktijk zal steeds afgewogen moeten worden of een projectbesluit opgesteld wordt, of direct tot wijziging van het bestemmingsplan wordt overgegaan. Punten van overweging zijn de beperkte tijdswinst van een projectbesluit ten opzichte van een bestemmingsplan (slechts 3 weken) en de verplichting om in principe binnen een jaar het bestemmingsplan te herzien.

2.3.2. *Privaatrechtelijk spoor Wro*

De Wro geeft een wettelijke basis om privaatrechtelijke overeenkomsten over grondexploitatie af te sluiten tussen de gemeente enerzijds en projectontwikkelaars en (eventuele) andere particuliere eigenaren anderzijds. In deze overeenkomsten kunnen afspraken worden vastgelegd over kostenverhaal en locatie-eisen.

Het is van wezenlijk belang in welke fase de overeenkomst wordt afgesloten. In de anterieure fase (dat is de fase waarin er nog geen bestemmingsplan en exploitatieplan is vastgesteld) geldt een grote onderhandelingsvrijheid. In de posterieure fase (dat is de fase waarin er een vastgesteld bestemmingsplan en exploitatieplan is) is de contractsvrijheid beperkt tot datgene dat in het exploitatieplan is voorgeschreven. Het kostenverhaal is in deze fase beperkt tot de limitatieve kostensoortenlijst die in het Bro is opgenomen.

In tegenstelling tot de posterieure fase is het in de anterieure fase onder meer mogelijk om:

- vrij te onderhandelen over de exploitatiebijdrage voor zover het gaat om kosten van de grondexploitatie of bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen;
- vrij te onderhandelen over de programmatische invulling van de locatie;
- bijdragen af te spreken aan ruimtelijke ontwikkelingen buiten het exploitatiegebied.

Daarbij zijn partijen niet gebonden aan de criteria profijt, toerekenbaarheid en proportionaliteit.

De gemeente moet uit oogpunt van transparantie van grondbeleid, de zakelijke beschrijving van gesloten overeenkomsten publiceren in de gemeentebereichten. Bedoelde gesloten overeenkomsten vallen in beginsel onder de Wet openbaarheid van bestuur, zodat ingeval sprake is van strategische en/of financiële belangen van de gemeente een verzoek om openbaarheid ook kan worden geweigerd.

2.3.3. *Publiekrechtelijk spoor Wro*

Het publiekrechtelijk spoor voor het kostenverhaal is een "aanvullend instrument" en kan worden gekwalificeerd als "Stok achter de deur". Dit instrument vervangt bij bouwlocaties de baatbelasting. Vuistregel is echter dat er straks (formeel) sprake is van een verplichting tot kostenverhaal.

Als de gemeente niet met alle particuliere eigenaren in een gebied een overeenkomst over grondexploitatie heeft kunnen sluiten (zoals hiervoor beschreven), of de gronden heeft weten te verwerven, is de gemeente verplicht publiekrechtelijk kosten te verhalen bij partijen met wie de gemeente geen contract heeft kunnen sluiten. Deze afweging vindt plaats ten tijde van de vaststelling van de planmaatregel waarin de bouwmogelijkheid wordt gecreëerd. Dit verplichte publiekrechtelijke kostenverhaal is gekoppeld aan het verlenen van een bouwvergunning. Deze mogelijkheid tot kostenverhaal is alleen van toepassing bij bestemmingsplannen, wijzigingsplannen en project (afwijkings) besluiten op grond van de nieuwe Wet ruimtelijke ordening.



2.3.4. *Belangrijkste veranderingen voor gemeentelijk grondbeleid als gevolg van de Wro*

De meest wezenlijke veranderingen t.a.v. grondbeleid en kostenverhaal en de voordelen voor de gemeente kort samengevat:

1. Met de toepassing van de Wro als kostenverhaalinstrument, vervalt de Exploitatieverordening en de Baatbelasting voor nieuwe bouwplannen, waarvoor een nieuw planologisch besluit moet worden genomen. Voor kostenverhaal gebaseerd op een voor 1 juli 2008 bestaand planregime blijven exploitatieverordening en baatbelasting van toepassing. Indien in een nieuw planregime echter de bouwmogelijkheid wordt overgenomen, dan zal ook daar de Wro van toepassing worden;
2. verplicht en transparant specificeren van de inbrengwaarden van gronden;
3. Invoering van een (limitatieve) kostensoortenlijst t.b.v. kostenverhaal;
4. Kostenverhaal via het verlenen van bouwvergunningen;
5. Duidelijker afbakening voor het kunnen opnemen van “kosten/bijdragen bovenwijkse voorzieningen”;
6. Mogelijkheid tot kostenverhaal voor bovenplanse kosten;
7. Vaststellen van een Exploitatieplan;
8. Een eerste exploitatieplan voor de locatie moet worden vastgesteld samen met het bestemmingsplan of projectbesluit;
9. Verplichte jaarlijkse financiële herziening van het exploitatieplan;
10. Het mogen stellen van locatie-eisen (waaronder aanwijzen waar in bepaalde omvang bijvoorbeeld sociale woningbouw en/of particulier opdrachtgeverschap gerealiseerd moet worden);
11. Kostenverhaal is bij winstgevende ontwikkeling slechts mogelijk tot het maximum van de gedifferentieerde kostprijs. Bij verlieslocatie tot maximum van de grondexploitatie.;
12. Door het stellen van locatie eisen, kan op basis van (vrij gedetailleerde) differentiatie, een doelmatiger en rechtvaardiger kostenverhaal worden gepleegd en kunnen tevens de gemeentelijke sectorale doelen beter worden gerealiseerd.

2.4. **Europese wet- en regelgeving**

De Europese wet- en regelgeving moet net zozeer als de nationale wet- en regelgeving in acht worden genomen.

De Europese wet- en regelgeving ziet er onder meer op toe, dat het handelen van de overheid niet leidt tot concurrentievervalsing en het verhinderen van het vrije handelsverkeer. De regelgeving die voor het grondbeleid van belang is, uit zich door het verbod op staatssteun en regels voor aanbesteding en mededinging.

Staatssteun

De gemeente dient bij haar handelen op de grondmarkt te onderzoeken of er sprake is van staatssteun. Aan de gemeente dient een marktconforme prijs te worden betaald voor de verkoop, verhuur, erfpacht of aankoop van grond of een gebouw, zodat voorkomen wordt dat de gemeente (ongeoorloofde) staatssteun verleent.

Er is sprake van een marktconforme prijs wanneer er gebruik wordt gemaakt van:

- verkoop via een open en onvoorwaardelijke biedprocedure die voldoende openbaar is gemaakt, waarbij er verkocht wordt aan de hoogste bidder.
- Of verkoop volgens de marktwaarde zoals vastgesteld door een onafhankelijke deskundige (taxateur). De taxatie dient te worden uitgebracht vóór de verkooponderhandelingen.

Wordt een van de twee procedures gevolgd, dan gaat de Commissie ervan uit dat er met de transactie geen staatssteun in de zin van artikel 87 lid 1 EG is gemoeid.

Aanbestedingsrecht (nationaal en Europees recht)

De gemeente dient bij het plaatsen van overheidsopdrachten de grondbeginselen van het aanbestedingsrecht zoals gelijke behandeling, het discriminatieverbod, wederzijdse erkenning, evenredigheid en transparantie in acht te nemen.

Voor het grondbeleid speelt met name bij samenwerkingsovereenkomsten met marktpartijen en bij zelfrealisatie (indien particuliere grondeigenaren bepaalde werken op eigen grond willen realiseren) het aanbestedingsrecht een rol.



De selectie van een marktpartij waarmee zal worden samengewerkt, is mogelijk een aanbestedingsplichtige dienstenopdracht. Of er een aanbestedingsplicht is, hangt erg af van de specifieke situatie.

Indien een marktpartij een terecht beroep op zelfrealisatie doet dient de gemeente te onderzoeken of bepaalde werken al dan niet openbaar dienen te worden aanbesteed. De gemeente kan soms de aanbestedingsplicht 'doorleggen' (hierbij wordt afgesproken dat de marktpartij de aanbesteding van openbare werken op haar grond op zich neemt).

Mededingingsrecht (nationaal en Europees recht)

Het mededingingsrecht ziet er op toe dat er voldoende concurrentie is tussen ondernemingen. De Mededingingswet verbiedt het maken van kartelafspraken en het misbruiken van een economische machtspositie. Mededingingsrecht geldt voor ondernemingen. De gemeente kan ook mededingingsregels schenden door ondernemingen aan te zetten tot mededingingsbeperkend gedrag. De gemeente heeft met het mededingingsrecht te maken in haar rol als onderneming bij de uitvoering van het grondbeleid.

NB

Op 25 februari 2008 is er wetsvoorstel bij de Tweede Kamer ingediend tot wijziging van de Mededingingswet. Het wetsvoorstel heeft ten doel gedragsregels te introduceren voor overheden om bij het ondernemen van marktactiviteiten oneerlijke concurrentie te voorkomen. Het wetsvoorstel biedt ondernemingen de mogelijkheid hun beklag te doen bij de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa) over (decentrale) overheden die commerciële activiteiten ondernemen die concurrentievervalsend werken.

2.5. Gemeentelijk beleid

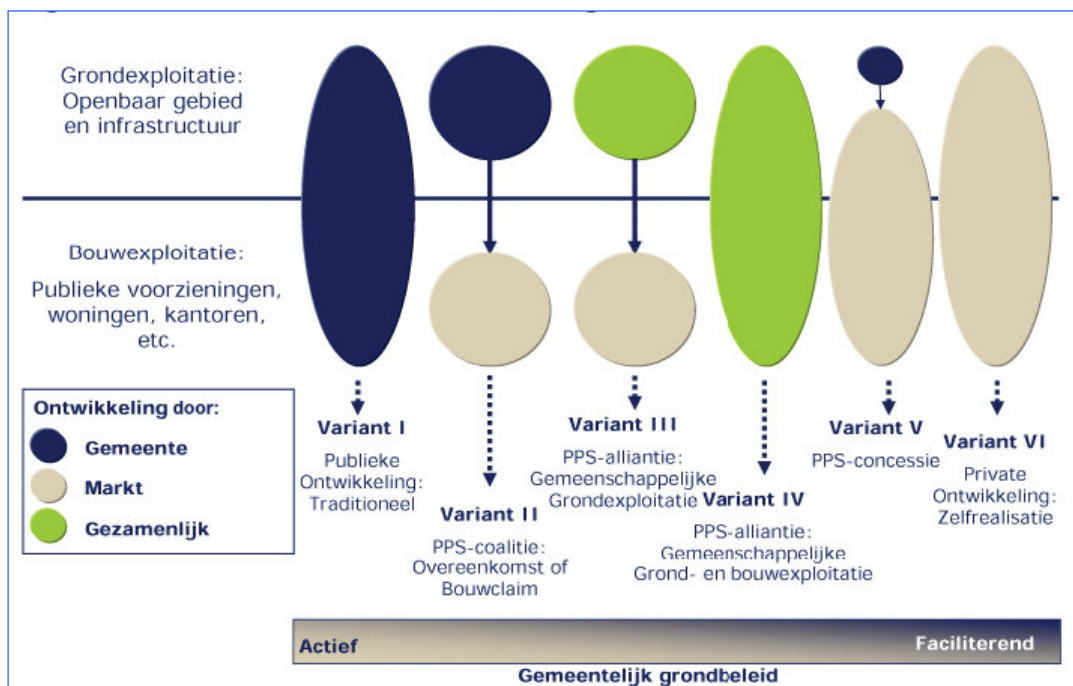
Het grondbeleid is faciliterend voor het (ruimtelijk) beleid van de gemeente. De Visie Greenport is een belangrijk kader voor het ruimtelijk en economisch beleid van de Gemeente Westland tot 2020. In de visie en het bijbehorende uitvoeringsprogramma staat verwoord welke ontwikkelingen op ruimtelijk en economisch gebied nagestreefd worden in de planperiode. Naast de Visie Greenport spelen ook andere beleidskaders die van invloed zijn op het grondbeleid. Daarbij valt te denken aan onder meer volkshuisvesting (woonvisie), parkeren, kantoren, maatschappelijke voorzieningen en herstructurering glastuinbouw.

De herstructurering glastuinbouw vergt nadere aandacht. Het gemeentelijk beleid is op een brede benadering gericht. Dat houdt in dat reconstructieplannen in een breder perspectief worden geplaatst en er ook gekeken wordt naar zaken als infrastructuur (wegen), waterbergingen en woningen. Per herstructureringsgebied wordt uitgegaan van een gesloten financieel systeem. Dat houdt in dat de kosten en opbrengsten per (deel)gebied worden verrekend over betrokken partijen. De gemeente laat het initiatief bij de ondernemers in het betreffende herstructureringsgebied en neemt een faciliterende positie in. De initiatiefnemers zijn zelf verantwoordelijk voor de financiering van de herstructurering. Medefinanciering door de gemeente kan aan de orde zijn indien de financiering in een gebied financieel niet rond komt en voorzover er een overheidstaak of algemeen belang aan de orde is, bijvoorbeeld openbare infrastructuur of openbaar groen.

3. Vormen van grondbeleid

Traditioneel wordt onderscheid gemaakt in actief en faciliterend grondbeleid, als twee uitersten in de wijze waarop gemeenten participeren bij locatieontwikkeling. In het kader van deze nota onderkennen we ook pro-actief grondbeleid. Met dit begrip wordt bedoeld, dat de gemeente strategische grondposities inneemt, ver voordat er op die locatie sprake is van enige vorm van planologische voorbereiding van gebiedsontwikkeling. In de Westlandse situatie betreft het in algemene zin locaties, waar in de Visie Greenport tot 2020 (nog) geen nieuwe ontwikkelingen zijn voorzien.

De Gemeente Westland voert een pro-actief grondbeleid in die situaties dat ze voornemens is op een dergelijke locatie in de toekomst een zeer strategische bestemming te realiseren of de gewenste ontwikkeling op die locatie in eigen hand te houden. Dit pro-actieve beleid komt tot uitdrukking door één of meerdere strategische aankopen te doen binnen de bewuste locatie.



Figuur 1: vormen van grondbeleid

Bovenstaande figuur laat zien dat de rol van de gemeente bij elke vorm van grondbeleid een andere is.

3.1. Samenwerkingsvormen

Tussen de twee uitersten van grondbeleid, volledig actief (variant I) en volledig faciliterend (variant VI) bevinden zich op hoofdlijnen drie mengvormen. Deze mengvormen zijn feitelijk vormen van publiek-private samenwerking (PPS).

- PPS – coalitiemodel (variant II: bouwclaim);
- PPS – alliantiemodel (variant III/IV: joint venture).
- PPS – concessiemodel (variant V);

Risico's, kosten en opbrengsten zijn afhankelijk van het model verdeeld over de partijen.

Coalitie- of bouwclaimmodel

In een coalitiemodel, ook wel het bouwclaimmodel genoemd, delen gemeente en private ontwikkelaars vooraf in goed overleg de werkzaamheden, verantwoordelijkheden, zeggenschap en



risico's die bij de ontwikkeling, realisatie, exploitatie en/of beheer van een project behoren. Ze leggen deze vast in een samenwerkingsovereenkomst.

In dit model verplichten de private partijen die gronden hebben verworven zich om deze tegen een vaste prijs per vierkante meter aan de gemeente over te dragen. In ruil daarvoor krijgen de private partijen, nadat de gronden bouwrijp zijn gemaakt, bouwrijpe kavels toebedeeld. Het openbaar gebied blijft bij de gemeente achter.

De gemeente voert in dit model de grondexploitatie en draagt daarin net als bij een actieve gemeentelijke grondexploitatie het grondexploitatie risico.

De gemeente maakt regelmatig gebruik van dit model

Alliantiemodel

Er is sprake van een alliantiemodel wanneer overheid en bedrijfsleven gezamenlijk een rechtspersoon oprichten waaraan de gronden binnen een plangebied worden overgedragen. De partijen stellen een samenwerkingsovereenkomst op waarin afspraken gemaakt worden over de verdeling van werkzaamheden, verantwoordelijkheden, zeggenschap en risico's. De speciaal hiervoor opgerichte rechtspersoon of joint venture voert de grondexploitatie voor het plangebied. Het grondexploitatie risico wordt tussen de partijen verdeeld in de verhouding waarin ze participeren in het samenwerkingsverband.

In een afgezwakte vorm kan er ook sprake zijn van een gemeenschappelijke projectorganisatie, waarin er een gemeenschappelijk grondexploitatie gevoerd wordt, zonder dat er een zelfstandig rechtspersoon opgericht wordt.

Indien de marktpartij binnen dit model ook de bouw- en vastgoedexploitatie voert, is het van belang om vooraf goede afspraken te maken hoe de verdeling van kosten en opbrengsten tussen de grondexploitatie en de bouwexploitatie wordt geregeld.

De gemeente maakt regelmatig gebruik van dit model.

Concessiemodel

In een concessiemodel wordt de gebiedsontwikkeling door private partijen uitgevoerd. De gemeente draagt haar taken en bevoegdheden met betrekking tot de aanleg van de publieke voorzieningen over aan de private partij. Het grondexploitatie risico ligt volledig bij de private partij. De rol van de gemeente is toegespitst op het toetsen van onder meer de omvang en kwaliteit van de geleverde output en het afnemen van onderdelen hiervan (bijvoorbeeld het openbaar gebied).

Het belangrijkste verschil met model VI (private ontwikkeling) is, dat bij het concessiemodel het openbaar gebied door de private partij en niet door de gemeente wordt ingericht. De gemeente stelt wel randvoorwaarden waarbinnen de inrichting moet gebeuren.

De gemeente maakt momenteel vrijwel geen gebruik van dit model. Mogelijk zal dat in de toekomst veranderen. Er zijn namelijk in 2007 in samenwerking met VNO/NCW en Bouwend Nederland diverse workshops georganiseerd met private partijen (Woningcorporaties, ontwikkelaars, makelaars etc.). In deze workshops was de gezamenlijke conclusie van private partijen en gemeentelijke vertegenwoordigers, dat er veel meer aan private partijen kan worden overgelaten. Op basis van deze conclusie zal onderzocht worden of in de toekomst intensiever gebruik gemaakt kan worden van dit model.

In onderstaande tabel worden de drie modellen onderling op een drietal aspecten vergeleken.

	Risico grondexploitatie	Zeggenschap	Bouw- en woonrijp maken
Bouwclaimmodel	Gemeente	Gemeente voor de grondexploitatie en marktpartij voor de bouw- en vastgoedexploitatie	Gemeente



	Risico grondexploitatie	Zeggenschap	Bouw- en woonrijp maken
Alliantiemodel	Opgerichte rechtspersoon of projectorganisatie (Gemeente en marktpartij naar rato van het aandeel in de participatie)	Opgerichte rechtspersoon of projectorganisatie (Gemeente en marktpartij naar rato van het aandeel in de participatie)	Opgerichte rechtspersoon of projectorganisatie
Concessiemodel	Marktpartij	Marktpartij	Marktpartij

De afweging of de gemeente een samenwerkingsverband met een marktpartij aangaat voor een grondexploitatie is van een aantal factoren afhankelijk. De belangrijkste zijn:

- marktpartijen hebben al grondposities ingenomen, waar de gemeente niet om heen kan en/of;
- het is van belang om risico's te delen en/of;
- het is van belang om kennis te delen.

Afhankelijk van de specifieke omstandigheden bepaalt de gemeente in welke vorm de samenwerking wordt aangegaan.

3.2. Grondexploitatie, bouwexploitatie en vastgoedexploitatie

In de realisatiefase van gebiedsontwikkeling bestaat een belangrijk onderscheid tussen Grondexploitatie, bouwexploitatie en vastgoedexploitatie.

De grondexploitatie heeft betrekking op de verwerving, de sanering, het bouwrijp maken en het uitgeven van gronden alsmede de inrichting van het openbare gebied en de aanleg van de infrastructuur. Hier zijn over het algemeen hoge kosten mee gemoeid. Daar tegenover staat de opbrengst uit gronduitgifte voor uitgifbare kavels.

Bij bouwexploitatie gaat het om het realiseren en exploiteren van vastgoed zoals woningen, commerciële voorzieningen zoals kantoren, bedrijfsruimte, winkels, en publieke voorzieningen zoals scholen, theaters, zwembaden, sportvoorzieningen, gezondheidszorgvoorzieningen. Het gaat hier om met name bouw- en ontwerpkosten, waar tegenover de opbrengsten uit verkoop of verhuur staan.

Vastgoedexploitatie betreft het beheer van het gerealiseerde vastgoed na oplevering.

Met de genoemde exploitaties zijn uiteenlopende risico's gemoeid. In de regel draagt de markt de risico's van de bouw- en vastgoedexploitatie.

Eén van de belangrijkste onderscheidende kenmerken van het te voeren grondbeleid is de mate waarin de gemeente al dan niet risicodragend overgaat tot de exploitatie van grond, dan wel gebouwen, eventueel in samenwerking met private partijen.

Tot op heden is de gemeente niet of nauwelijks actief geweest in de bouw- en vastgoedexploitatie in het verlengde van de bouwgrondexploitatie. De gemeente participeert wel in diverse samenwerkingsverbanden, al dan niet in de vorm van een zelfstandige rechtspersoon. De samenwerking betreft dan uitsluitend een gemeenschappelijke grondexploitatie. Indien de private partij in het samenwerkingsverband het exclusieve recht op de bouw kavels heeft, blijkt in de praktijk vaak discussie te ontstaan of bepaalde kosten ten laste van de grondexploitatie of van de bouwexploitatie gebracht moeten worden. Marktpartijen hebben er in die situatie belang bij zoveel mogelijk kosten ten laste van de grondexploitatie te brengen (waar de kosten met de gemeente gedeeld worden), om zodoende zoveel mogelijk rendement uit de bouwexploitatie te halen. Vaak kunnen eventuele tekorten op de grondexploitatie door de marktpartijen ruimschoots goedge maakt worden door het rendement op de bouwexploitatie.

Gelet op deze praktijk zal de gemeente, wanneer het voornemen bestaat een gezamenlijke grondexploitatie met een marktpartij te gaan voeren, een aantal afwegingen moeten maken:



- Moeten marktpartijen het exclusieve recht op bouw kavels krijgen of is het wenselijk en mogelijk om een deel van de bouw kavels aan derden uit te geven;
- Is het zinvol en mogelijk om te participeren in de bouwexploitatie;
- Is het mogelijk om het rendement op de bouwexploitatie (deels) te verdisconteren in de grondprijs. In het grondprijsbeleid bestaat de ruimte om dat te doen, omdat als basis de residuele grondwaarde wordt gehanteerd.

Alvorens te besluiten om risicodragend te participeren in een gemeenschappelijke bouwexploitatie, gekoppeld aan een gemeenschappelijke grondexploitatie moet de gemeente een afweging maken, waarin aspecten aan de orde komen als:

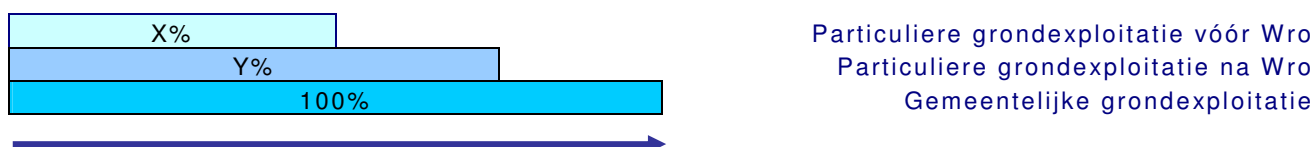
- Wat wil de gemeente bereiken; mate van gewenste betrokkenheid bij eindresultaat?
- Wat kan de gemeente aan (zowel in financieel als organisatorisch opzicht); welke ervaring heeft de gemeente?
- Hoeveel risico mag/kan de gemeente lopen (mede in relatie tot het weerstandsvermogen)?
- Over welke grondposities beschikt de gemeente, of over welke posities zou de gemeente kunnen beschikken (gezien het verwervingsbeleid)?
- Kan hetzelfde doel worden bereikt door de condities voor samenwerking in de grondexploitatie zodanig aan te passen, in plaats van deelname in de bouwexploitatie?

Wanneer de afweging resulteert in het oordeel, dat participeren in de bouwexploitatie zeer wenselijk is, zal met de betrokken marktpartij(en) onderhandeld moeten worden over de vorm en condities voor de samenwerking.

3.3. Gemeentelijke rol bij gebiedsontwikkeling

Met de invoering van de nieuwe Wro komt de vraag pregnant naar voren welke rol de Gemeente Westland wil spelen bij locatieontwikkeling. De nieuwe wet biedt krachtige instrumenten om regie te voeren over ruimtelijke ontwikkelingen en (bovenplanse) kosten te verhalen. Dit laat echter onverlet dat de sturing van de grondexploitatie (inclusief het bereiken van diverse publieke doelen) beter en makkelijker kan via de weg van eigendom dan via de toepassing van de Wro. Dit als in overweging nemende zal kritisch gekeken moeten worden in welke situaties de gemeente risicodragend actief grondbeleid wil en kan voeren, of dat met de instrumenten die de Wro biedt gemeentelijke doelen voldoende gerealiseerd kunnen worden. Enkele criteria daarvoor zijn:

- De locatie kan winstgevend ontwikkeld worden (voeden van de bestemmingsreserve grondbedrijf);
- De gemeente wil functies realiseren, die niet langs publiekrechtelijke weg zijn af te dwingen (b.v. niet afdwingbare woningbouw categorieën, maatschappelijke voorzieningen zoals scholen, buurthuizen e.d.);



Figuur 2: Mate waarin gemeentelijke beleidsdoelen kunnen worden gerealiseerd

In bovenstaande figuur wordt schematisch weergegeven in welke mate de gemeente verhoudingsgewijs haar beleidsdoelen kan realiseren in de situatie voor en na de invoering van de Wro en bij een gemeentelijke grondexploitatie. In geval van een gemeentelijke grondexploitatie zijn de mogelijkheden om gemeentelijke doelen te realiseren optimaal. Daar tegenover staat dat het financiële risico voor de gemeente groter is bij het voeren van een gemeentelijke grondexploitatie. In het geval van particuliere grondexploitaties is er ook sprake van risico's voor de gemeente. Zo is er geen garantie dat een locatie integraal wordt ontwikkeld, indien er sprake



is van verliesgevende en winstgevende delen. De Wro zorgt wel voor verevening maar alleen voor de grondexploitatie en niet voor de totale bouw- en vastgoedexploitatie. Voorts draagt bij toepassing van de Wro de gemeente ook verantwoordelijkheid voor de realisatie (dit betekent dat ook hier sprake is van risicoaanvaarding).

3.4. Vergroten verdien capaciteit uit gemeentelijke grondexploitaties

De laatste jaren is het steeds lastiger gebleken om tot actieve gemeentelijke grondexploitaties te komen met een positief financieel resultaat. De belangrijkste oorzaken zijn:

- Sterk gestegen verwervingskosten;
- Grondposities worden vaak al door marktpartijen ingenomen;
- Stapeling van gemeentelijke kaders en uitgangspunten die vaak als knellend worden ervaren bij het realiseren van gemeentelijke doelen. Deze kaders en uitgangspunten werken vaak kostenverhogend of opbrengstenverlagend;
- Renteverliezen vanwege lange voorbereidingstijd, doordat plannen moeilijker financieel sluitend te krijgen zijn.

De Gemeente Westland wil de mogelijkheden onderzoeken om deze tendens om te buigen en de verdien capaciteit uit grondexploitaties te vergroten. Dat is nodig om de bestemmingsreserve grondbedrijf op peil te houden en zodoende de continuïteit in de grondbedrijfsactiviteiten te waarborgen. De mogelijkheden daartoe zijn beperkt en niet altijd eenvoudig te realiseren. De belangrijkste opties die nader uitgezocht zullen worden zijn:

- Integraal en in samenhang met te realiseren gemeentelijke doelen toepassen van de gemeentelijke kaders en uitgangspunten;
- Het voeren van een pro-actief grondbeleid (zie ook § 4.1 Verwervingsbeleid);
- Actief toepassen van de instrumenten Wvg en onteigening om het verkrijgen van grondposities tegen een reële prijs zeker te stellen;
- In competitie marktpartijen een bieding op te ontwikkelen locaties laten doen;
- In geval van gezamenlijke grondexploitaties met marktpartijen worden de mogelijkheden onderzocht om meer rendement uit de samenwerking te halen (zie ook § 3.2 Grondexploitatie bouwexploitatie en vastgoedexploitatie).

3.5. Beleidsuitgangspunten voor vormen van grondbeleid

Gelet op het voorgaande worden bij de ontwikkeling van locaties de volgende beleidsuitgangspunten gehanteerd in de afweging om al dan niet tot een actieve grondexploitatie over te gaan.

In beginsel gaat de Gemeente Westland over tot een actieve gemeentelijke grondexploitatie tenzij:

- de locatie naar verwachting niet winstgevend ontwikkeld kan worden en/of;
- de gemeente onvoldoende grondposities kan verwerven.

De gemeente kan besluiten een locatie met een verliesgevende grondexploitatie te ontwikkelen, indien zij een groot strategisch belang heeft bij de te ontwikkelen locatie.

Een groot strategisch belang kan zich voordoen indien de gemeente niet afdwingbare woningbouwcategorieën of (maatschappelijke) functies, zoals scholen en culturele instellingen, wil realiseren die niet vanzelfsprekend door de markt worden opgepakt.

De gemeente voert in voorkomende situaties een pro-actief grondbeleid. In die situaties wil de gemeente het realiseren van belangrijke gemeentelijke doelen in de toekomst (over meer dan tien jaar) mogelijk maken door op voorhand strategische grondposities in te nemen.

De Gemeente Westland gaat gezamenlijke grondexploitaties aan, indien:

- marktpartijen al grondposities hebben ingenomen, waar de gemeente niet om heen kan en/of;
- het van belang is om risico's te delen en/of;
- de gemeente in voldoende mate de eigen gemeentelijke, publieke doelen kan realiseren;



- het van belang is om kennis te delen.

In situaties dat de gemeente niet actief participeert in grondexploitaties pleegt de gemeente kostenverhaal conform de richtlijnen van de Wro.



4. Welke instrumenten zijn er voor het grondbeleid

De gemeente heeft verschillende instrumenten tot haar beschikking om uitvoering te geven aan het grondbeleid. De nieuwe Wro biedt gemeenten de mogelijkheid om daarin een sterkere positie t.o.v. projectontwikkelaars in te nemen. De regiefunctie en het kostenverhaal zijn in de nieuwe wet, vergeleken met het huidige instrumentarium, beter geregeld ten gunste van gemeenten. In dit hoofdstuk worden de verschillende instrumenten belicht. Waar van toepassing zal worden aangegeven wat de invloed van het veranderde wettelijk kader op het instrumentarium is.

Opeenvolgend worden de volgende onderwerpen behandeld:

- verwervingsbeleid
- vastgoedbeheer
- uitgiftebeleid
- kostenverhaal

4.1. Verwervingsbeleid

Het verwervingsbeleid is een uitvloeisel van de vorm van het grondbeleid waarvoor gekozen is. In de vorige paragraaf is aangegeven dat als uitgangspunt gekozen wordt voor een (pro-)actief grondbeleid. In die situaties kunnen verwervingen binnen of buiten een door de raad vastgestelde actieve gemeentelijke grondexploitatie vallen. Indien ze er buiten vallen spreken we van strategische of anticiperende verwervingen.

4.1.1. Verwervingsstrategieën

De gemeente maakt voor verwervingen van de volgende strategieën gebruik:

- Minnelijke verwerving;
- Wet voorkeursrecht gemeenten;
- Onteigening;
- Anticiperende en strategische verwervingen;

Daarnaast vervult de gemeente voor marktpartijen onder voorwaarden een faciliterende rol voor het verwerven van gronden.

Minnelijke verwerving

Als de gemeente plannen heeft met een bepaald gebied en daarvoor is het noodzakelijk dat onroerende zaken in dat gebied worden verworven, dan start de gemeente met de minnelijke verwerving. In het algemeen gebeurt dat nadat de grondexploitatie voor het plan door de raad is vastgesteld. In sommige gevallen kan ook voor de vaststelling van de grondexploitatie tot verwerving worden overgegaan. Dan spreken we van anticiperende of strategische verwervingen (zie ook onder het kopje Anticiperende en strategische verwervingen).

De gemeente neemt dan contact op met de eigenaren van deze onroerende zaken. Lukt het de gemeente om met een eigenaar tot overeenstemming te komen, dan kan de gemeente de onroerende zaak minnelijk verwerven. Het doel is daarbij de gronden te verwerven tegen marktconforme prijzen, omdat daarop altijd de exploitatieopzet is gebaseerd.

Wet voorkeursrecht gemeenten

De Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg) geeft gemeenten het wettelijk recht (en geen plicht) van voorrang op de verwerving van onroerende zaken. Het voorkeursrecht houdt in dat eigenaren, als zij willen vervreemden, eerst de gemeente in de gelegenheid dienen te stellen de betreffende onroerende zaak te verwerven. Op deze wijze biedt het voorkeursrecht gedurende het planvormingsproces bescherming tegen ongewenste verkopen. De mogelijkheden en termijnen voor het toepassen van de Wvg zijn met het nieuwe wettelijke stelsel verruimd, waardoor de positie van de gemeente om (pro-) actief grondbeleid te voeren versterkt wordt.



Onteigening

De gemeente kan parallel aan het minnelijk verwervingsproces een onteigeningstraject starten. Daarmee kan een grote mate van zekerheid verkregen worden over de termijn waarop over de gronden kan worden beschikt. Het onteigeningstraject is gebonden aan de regels als omschreven in de onteigeningswet. Alvorens het administratieve traject wordt ingeslagen, moet de gemeente een bieding hebben gedaan en voldoende hebben onderhandeld. Gedurende de gehele onteigeningsprocedure vindt overleg tussen de eigenaar en de gemeente plaats. Het uitgangspunt van de gemeente is dan ook, om te proberen in overleg tot minnelijke verwerving te komen. Op die manier hoeft de gemeente niet tot een gerechtelijke procedure (dagvaarding) over te gaan.

Anticiperende en strategische verwervingen

Voor strategische en/of anticiperende verwervingen heeft de raad een bestedingsplafond vastgesteld van € 60 miljoen. Binnen dit plafond is het college gerechtigd aankopen te doen, waarover jaarlijks achteraf in het MPG verantwoording wordt afgelegd. Wanneer vervolgens een grondexploitatie door de raad wordt vastgesteld, kunnen de in dat plan behorende boekwaarden worden ingebracht en ontstaat daarmee weer ruimte in het Fonds Strategische Aankopen voor eventuele nieuwe aankopen. Ook door afstoting/verkoop ontstaat uiteraard weer ruimte binnen het fonds. Daarbij geldt de bestaande boekwaarden van de aangekochte eigendommen als uitgangspunt. Het vastgestelde plafond kan periodiek worden bijgesteld.

Er kunnen zich situaties voordoen, waarin het gewenst is om grondaankopen te doen in een gebied waar nog geen sprake is van een operationele (door de raad vastgestelde) grondexploitatie. Indien de gemeente al wel met planvoorbereiding gestart is en voornemens is om een actieve grondexploitatie te voeren kunnen anticiperend op de vaststelling van de grondexploitatie grondaankopen gedaan worden. In die situaties kan er sprake zijn van het inspelen op gelegenheidsaanbiedingen of aanbiedingen in het kader van de Wvg. Het is dan gewenst om vooruitlopend op het vaststellen van het plan, inclusief de grondexploitatie door de raad, alvast grondposities in te nemen. In dergelijke situaties is er sprake van anticiperende verwervingen.

In het kader van pro-actief grondbeleid kan het gewenst zijn om strategische grondposities in te nemen in gebieden, waarvoor in de komende 10 jaar nog geen planontwikkeling voorzien wordt. De gemeente wil in die gevallen de mogelijkheid open houden om gewenste bijzondere of strategische bestemmingen op een daarvoor bij uitstek geëigende plek te realiseren. Het is niet altijd nodig om voor het gehele gebied de gronden verworven te hebben. Met de juiste strategische posities heeft de gemeente voldoende mogelijkheden om de gewenste ontwikkeling te realiseren. In dergelijke situaties spreken we van strategische verwervingen. Teneinde de financiële risico's zoveel mogelijk te beperken wordt er naar gestreefd het aangekochte bezit in de tussentijd minimaal kostendekkend te exploiteren.

Faciliteren van verwervingen

De gemeente kan een samenwerkingsovereenkomst aangaan met een private partij. In die overeenkomst kan geregeld worden dat de gemeente een faciliterende rol vervult bij het verwerven van gronden. In die gevallen koopt de gemeente gronden aan en levert fiscaal bouwrijpe grond aan de private partij. De private partij verplicht zich tot afname van de grond, waarbij alle kosten die de gemeente maakt, vergoed worden. De gemeente vervult in deze situatie voor de private partij een grondbewaarfunctie. Deze constructie levert voor de private partij de volgende voordelen op:

- Er hoeft geen overdrachtsbelasting te worden betaald;
- De grond wordt fiscaal bouwrijp geleverd, waardoor de BTW aftrekbaar is;
- De instrumenten Wvg en onteigening kunnen ingezet worden.

De belangen van de gemeente in een dergelijke constructie zijn:

- Maatschappelijk en economisch gewenste ontwikkelingen worden gerealiseerd zonder financieel risico voor de gemeente;
- De gemeente heeft invloed op de verwervingsprijzen;



- De gemeente kan nadere voorwaarden stellen aan de verleende diensten.

De gemeente draagt in deze situatie geen risico, aangezien de private partij zich verplicht tot afname van de grond tegen de boekwaarde.

4.1.2. *Beleidsuitgangspunten voor verwervingen*

De gemeente kan strategische grondposities voor de langere termijn (> 10 jaar) verwerven om belangrijke gemeentelijke doelen in de toekomst mogelijk te maken. Het Fonds Strategische Aankopen kan daarvoor aangewend worden.

De gemeente maakt actief gebruik van de instrumenten Wvg en onteigening.

De gemeente kan voor marktpartijen een grondbewaarfunctie vervullen indien daardoor voor beide partijen een win-winsituatie ontstaat.

4.2. **Vastgoedbeheer**

De Gemeente Westland is momenteel bezig met de uitwerking en implementatie van het advies, dat door een extern bureau is uitgebracht over de mogelijkheden van een efficiënter beheer van het gemeentelijk vastgoed. Op basis van dat advies is besloten, dat het beheer van al het gemeentelijk vastgoed, dus ook het aangekochte vastgoed t.b.v. gebiedsontwikkeling, bij één afdeling ondergebracht zal worden. Er is reeds een start gemaakt met deze ontwikkeling door het beheer van de gemeentelijke panden met een maatschappelijke functie over te brengen van de afdeling Maatschappelijke Ontwikkeling naar de afdeling Planontwikkeling. Op termijn zal ook het overige gemeentelijke vastgoed, zoals gemeentehuizen, gemeentewerven e.d. bij deze afdeling ondergebracht worden.

Indien vastgoed uit het permanente gemeente-eigendom voor de taakuitvoering niet meer nodig is, kan afstoting plaatsvinden. Er zal eerst beoordeeld worden of herontwikkeling door de gemeente gewenst is. Gemeentebreed worden dan de ruimtelijke ontwikkelingsmogelijkheden meegewogen.

Wanneer vanuit een ander begrotingsproduct, vastgoed wordt overgeboekt naar het product bouwgrondexploitatie, gebeurt dat tegen de boekwaarde.

Vastgoed dat ten behoeve van locatieontwikkeling is aangekocht zal tijdelijk beheerd moeten worden in afwachting van het slopen en bouwrijp maken. Dit beheer bestaat uit het opstellen en bewaken van tijdelijke verhuur- of pachtcontracten, het onderhoud aan het onroerend goed en de bewaking van de kosten voor tijdelijk beheer. De kosten en opbrengsten die met dit beheer gemoeid zijn, worden verrekend met de grondexploitatie van het betreffende plan.

4.3. **Uitgiftebeleid**

4.3.1. *De grondprijzen*

Gronduitgifte vindt plaats op basis van een gronduitgiftecontract. In het contract neemt de gemeente bepalingen op om de gewenste ontwikkelingen te laten realiseren door de afnemende partij. De richtprijzen voor de gronduitgifte worden jaarlijks geactualiseerd en vastgesteld door het college in de nota grondprijzen. De kaders voor het bepalen van de richtprijzen worden in deze nota gegeven. Op hoofdlijnen gelden de volgende kaders:

- De grondprijzen worden marktconform vastgesteld;
- De grondprijzen worden gebaseerd op de te realiseren functie;
- De residuele methode ligt in principe ten grondslag aan de grondprijsbepaling;

- De grondprijzen in de jaarlijks uit te brengen nota grondprijzen zijn richtprijzen, en worden in de praktijk vastgesteld op basis van het programma, de ligging, de oppervlakte en de dan geldende marktsituatie.

Uitgangspunt voor de vaststelling van de grondprijzen is de residuele methode, waarbij de grondwaarde een uitkomst is van de vastgoedwaarde (inclusief grond) van het uiteindelijke object minus de bouw- en bijkomende kosten.

Uitzonderingen daarop zijn:

- De grondprijzen per m² kavel voor vrije kavels;
- De grondprijs voor non-profit voorzieningen en snippergroen;
- De grondprijzen voor bedrijven, kantoren, detailhandel en horeca.

In onderstaand schema worden de kaders voor de grondprijzen wat specifiek per functie weergegeven.

Functie	Methode	Eenheid	Aandachtspunt/opmerking
Sociale huurwoningen	Residueel	Woning	Grondquote uit nota grondprijzen geldt als ondergrens
Sociale koopwoningen	Residueel	Woning	Grondquote uit nota grondprijzen geldt als ondergrens
Vrije sector huurwoningen	Residueel	Woning	Grondquote uit nota grondprijzen geldt als ondergrens
Vrije sector koopwoningen	Residueel	Woning	Grondquote uit nota grondprijzen geldt als ondergrens
Vrije sectorkavels	Comparatief	m ² kavel	
Bedrijven	Comparatief	m ² bvo	
Kantoren	Comparatief	m ² bvo	
Detailhandel	Comparatief	m ² bvo	
Horeca	Comparatief	m ² bvo	
Maatschappelijke voorzieningen	Vaste prijs	m ² bvo	
Parkeren	Residueel	m ² kavel/ parkeerplek	Ondergrens afhankelijk bijbehorende functie
Snippergroen	Vaste prijs	m ² kavel	Er wordt een minimumprijs gehanteerd conform de nota grondprijzen

Vooralsnog wordt voor sociale woningen een marktconforme grondprijs gehanteerd. Dit vergt nog enige toelichting.

Tot op heden zijn de gemeente en de corporaties niet tot overeenstemming gekomen over prestatieafspraken. De gemeente heeft daardoor ook nog geen afspraken kunnen maken over tegenprestaties van de corporaties voor een korting op de grondprijs. Te denken valt dan aan terugploegen van winsten uit projecten met vrije sector woningen en verkoop van sociale huurwoningen, maatschappelijk gebonden eigendom en behoud van een woningvoorraad voor de sociale sector. Een mogelijke korting op de grondprijs voor sociale woningen zal uitsluitend gegeven worden als er een duidelijke tegenprestatie overeengekomen wordt als onderdeel van prestatieafspraken tussen de gemeente en corporaties, waarbij de richtlijnen op het gebied van staatssteun in acht worden genomen.

4.3.2. Selectie marktpartijen

Ten aanzien van de selectie van marktpartijen bij gronduitgifte hanteert de Gemeente Westland het volgende uitgangspunt. Indien er nog geen grondposities van marktpartijen voor de locatie bestaan, zal de gemeente marktpartijen uitnodigen om binnen door de gemeente opgestelde randvoorwaarden een aanbieding te doen voor de te ontwikkelen locatie. Afhankelijk van de omstandigheden, de aard en omvang van de locatie en te realiseren programma zal dat enkel- of



meervoudig onderhands, openbaar of Europees zijn. Het uitgangspunt is, dat indien de omstandigheden het toelaten in concurrentie marktpartijen geselecteerd worden.

4.3.3. *Beleidsuitgangspunten voor gronduitgifte*

De Gemeente Westland hanteert bij gronduitgifte in principe marktconforme prijzen die residueel worden bepaald.

De Gemeente Westland selecteert marktpartijen in concurrentie bij gronduitgifte in actieve grondexploitaties.

4.4. **Verhaal van bovenplanse kosten**

4.4.1. *De drie vormen van bovenplans kostenverhaal*

In de wet is een aantal mogelijkheden opgenomen om bij grondexploitaties overeenkomsten af te sluiten met projectontwikkelaars, waarin afspraken gemaakt worden over bijdragen aan kosten buiten het exploitatiegebied. De volgende mogelijkheden worden in de wet gegeven:

1. bijdragen aan bovenwijkse voorzieningen
2. Bijdragen aan bovenplanse kosten (i.c. bovenplanse verevening)
3. Bijdragen in ruimtelijke ontwikkelingen

Ad 1: Bovenwijkse voorzieningen

In het Bro is een limitatieve lijst opgenomen van voorzieningen zoals bedoeld in de Wro. Deze voorzieningen betreffen onder meer nutsvoorzieningen, riolering, wegen, infrastructuur voor openbaar vervoervoorzieningen, groenvoorzieningen, openbare niet-commerciële sportvoorzieningen, openbare verlichting, straatmeubilair, speeltoestellen e.d. Wanneer deze voorzieningen een bovenwijkse karakter hebben is kostenverhaal afdwingbaar bij exploitatiegebieden die profijt hebben van de voorziening.

Gebouwde voorzieningen zoals voor cultuur, sport, welzijn e.d. vallen niet onder de voorzieningen waarvoor kostenverhaal mogelijk is.

Voor afdrachten t.b.v. bovenwijkse voorzieningen geldt het volgende:

- Kostenverhaal is afdwingbaar.
- In de posterieure fase mogen alleen voorzieningen volgens de kostensoortenlijst verhaald worden.
- Alleen voor voorzieningen genoemd in het Bro mag zowel anterior als posterieur kostenverhaal toegepast worden.
- In de posterieure fase moet voldaan worden aan de criteria profijt, toerekenbaarheid en proportionaliteit.
- Onderbouwing van de bestedingen in een omslagnota bovenwijkse voorzieningen.

De criteria profijt, toerekenbaarheid en proportionaliteit worden hieronder toegelicht.

Profijt:	De grondexploitatie moet nut ondervinden van de te treffen voorzieningen en maatregelen;
Toerekenbaarheid:	Er bestaat een causaal verband (de kosten zouden niet gemaakt worden zonder het plan, of de kosten worden mede gemaakt ten behoeve van het plan);
Proportionaliteit:	Als meerdere locaties (ook bestaande wijken) profijt hebben van een voorziening, worden de kosten naar rato verdeeld; naarmate een locatie er meer profijt van heeft, draagt deze meer bij aan de kosten.

Ad 2: Bijdragen aan bovenplanse kosten

Voor bijdragen aan bovenplanse kosten geldt het volgende:

- Kostenverhaal is afdwingbaar.
- Het gaat om voorzieningen en maatregelen.



- Er moet sprake zijn van een ruimtelijke en functionele verbinding tussen (delen van) locaties.
- Er vindt verevening van tekorten en overschotten van verschillende locaties plaats.
- Het instellen van een fonds is verplicht.
- De fondsbesteding moet in een structuurvisie worden onderbouwd.
- Posterieur gelden criteria profijt, toerekenbaarheid en proportionaliteit

Voorbeelden van situaties waarin kosten verhaald kunnen worden:

- Winstgevende uitleglocatie woningbouw draagt bij aan verliesgevende herstructureringslocatie binnenstedelijk;
- Winstgevende realisering nieuw bedrijventerrein draagt bij aan verliesgevende herstructurering verouderd bedrijventerrein.

Met de bovenplanse verevening wordt beoogd om een samenhangende ontwikkeling van verschillende locaties mogelijk te maken. Dat moet gebeuren op grond van een structuurvisie waarin de samenhang duidelijk wordt beschreven.

Gelet op de vereiste toepassing van de drie criteria profijt, toerekenbaarheid en proportionaliteit zal dit artikel waarschijnlijk beperkt toepasbaar zijn.

Ad 3: Bijdragen in ruimtelijke ontwikkelingen

Voor bijdragen in ruimtelijke ontwikkelingen geldt het volgende:

- Kostenverhaal is vrijwillig.
- Het gaat niet om voorzieningen, maatregelen of bovenplanse verevening.
- De bijdrage kan alleen in een anterieure overeenkomst geregeld worden.
- Er kunnen bijdragen in kosten afgesproken worden die niet op de kostensoortenlijst staan, mits ze van belang zijn voor ruimtelijke ontwikkelingen.
- De bijdragen moeten onderbouwd worden in een structuurvisie.
- Het instellen van een fonds is verplicht.
- Het is verplicht om de ontvangen bijdragen ook voor benoemde specifieke doelen te gebruiken.

Bij ruimtelijke ontwikkelingen buiten de locatie valt te denken aan recreatie en culturele voorzieningen, die niet onder het afdwingbare kostenverhaal vallen. Die ruimtelijke ontwikkelingen kunnen buiten de directe reikwijdte van het exploitatiegebied liggen. Dergelijke afspraken zijn binnen het huidige wettelijk kader veelal niet rechtsgeldig. Als eis voor dergelijke afspraken stelt de wet dat ze moeten passen in een ruimtelijke structuurvisie.

4.4.2. Visie Greenport wordt structuurvisie

In de voorgaande paragrafen is aangegeven dat een structuurvisie vereist is om verevening van bovenplanse kosten en bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen mogelijk te maken. Momenteel kent de Gemeente Westland geen vigerend planfiguur dat op basis van de invoeringswet Wro de status van structuurvisie kan krijgen. De Visie Greenport 2020 bevat samen met het uitvoeringsprogramma wel in grote mate de ingrediënten van een structuurvisie. Het ligt dan ook voor de hand om de Visie Greenport als basis te gebruiken voor een op te stellen gemeentebrede structuurvisie. In 2008 is ook voorzien dat de Visie Greenport geëvalueerd wordt. Beide trajecten worden parallel doorlopen en met elkaar afgestemd, zodat de bevindingen uit de evaluatie meegenomen worden in de structuurvisie. Aangezien de structuurvisie MER-plichtig is, zal de Gemeente Westland hoogst waarschijnlijk pas eind 2009 over een vastgestelde structuurvisie kunnen beschikken.

Tot die tijd is het niet mogelijk om overeenkomsten te sluiten waarin kosten verhaald worden voor bovenplanse verevening of ruimtelijke ontwikkelingen.

4.4.3. Beleidsuitgangspunten voor kostenverhaal

De Gemeente Westland gaat actief de instrumenten voor bovenplans kostenverhaal, die de Wro biedt, ontwikkelen en toepassen.



De Visie Greenport 2020 wordt als basis gebruikt voor een op te stellen structuurvisie in het kader van de Wro.

Zodra de wettelijke basis in de vorm van een structuurvisie er is om bovenplans kostenverhaal toe te passen voor bovenplanse verevening en bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen, zullen de vereiste bestemmingsreserves (fondsen) ingesteld worden.



5. Wat zijn de financiële spelregels

5.1. Meerjarenperspectief taakveld grondbedrijf

Jaarlijks brengt het college een meerjarenperspectief taakveld grondbedrijf uit (MPG). Met het MPG wordt jaarlijks verantwoording afgelegd over het resultaat en de voortgang van het taakveld grondbedrijf. Alle grondexploitaties worden geactualiseerd, evenals het verloop van de reserves en voorzieningen. Voor afwijkingen van de vastgestelde kosten en opbrengsten, dan wel het vastgestelde plansaldo van meer dan € 50.000 of meer dan 20% van het vastgestelde plansaldo zal een aparte toelichting worden gegeven. Tevens zal daarbij een overzicht worden gegeven van af te sluiten plannen (plannen waarbij zowel kosten als opbrengsten voor meer dan 90% feitelijk zijn gerealiseerd en geen majeure wijzigingen meer worden verwacht). Tenslotte zal het MPG inzicht bieden in de stand van de aangekochte strategische aankopen met de betreffende boekwaarden.

Het MPG wordt samen met de jaarrekening geproduceerd en biedt inzicht in de huidige en toekomstige financiële positie van het taakveld Grondbedrijf. Op basis van dit stuk wordt het gemeentebestuur in staat gesteld om financiële beslissingen in deze portefeuille te nemen. Het MPG fungeert ook als bijlage van de jaarrekening.

5.2. Grondexploitaties

5.2.1. Rendement op investering

We maken onderscheid in de volgende vormen van grondexploitaties:

- Gemeentelijke grondexploitaties;
- Gezamenlijke grondexploitaties (publiek-privaat);
- Particuliere grondexploitaties.

Bij gemeentelijke grondexploitaties draagt de gemeente het volledige risico. Het streven is er op gericht dat er bij het vaststellen van gemeentelijke grondexploitaties minimaal 5% rendement over de investeringen opgenomen wordt. In § 3.4 is aangegeven dat het steeds lastiger wordt om tot actieve gemeentelijke grondexploitaties te komen met een positief financieel resultaat. Het streefrendement van 5% staat daarmee sterk onder druk. Afwijkingen van dit uitgangspunt in negatieve zin zullen bij de besluitvorming door de raad worden gemotiveerd.

Situaties waarbij er zelfs sprake kan zijn van een negatief exploitatieresultaat kunnen zich voordoen wanneer gemeentelijke beleidsdoelstellingen met grote prioriteit gerealiseerd moeten worden, waar geen of onvoldoende opbrengsten tegenover staan. Er zal dan een bijdrage uit de gemeentelijke middelen moeten komen. Bij voorkeur zal de bijdrage door het betreffende beleidsveld opgebracht moeten worden. In het uiterste geval zal de bestemmingsreserve grondbedrijf aangesproken worden.

Bij gezamenlijke grondexploitaties is er sprake van een gedeeld risico. Ook in deze gevallen wordt gestreefd naar een minimaal rendement van 5% over de investeringen.

Bij particuliere grondexploitaties draagt de private partij het volledige ontwikkelingsrisico. De gemeente faciliteert en moet er voor zorgen dat de gemeentelijke kosten, die niet tot de publieke taken behoren verhaald worden op de exploitant. Onder de huidige wet gebeurt dat door middel van een exploitatieovereenkomst op basis van de exploitatieverordening. Wanneer de nieuwe Wro van kracht is, kan er anterieur of posterieur een exploitatieovereenkomst worden afgesloten, waarin kostenverhaal geregeld wordt. Indien geen overeenkomst wordt afgesloten vindt kostenverhaal plaats bij het verlenen van de bouwvergunning.

Een kanttekening dient hier geplaatst te worden. De Wro leidt wel tot verbetering van de gemeentelijke uitgangspositie bij particuliere grondexploitaties, maar er kan niet worden gesteld



dat er geen sprake is van gemeentelijke risico's. Immers, indien een exploitatieplan moet worden vastgesteld is er geen garantie op ontwikkeling. Indien een eigenaar niet voornemens is te bouwen, komt er geen kostenverhaal tot stand en is de gemeente alsnog aangewezen op een actieve grondpolitiek.

5.2.2. *Winst- of verliesneming*

Volgens het Besluit Begroting en Verantwoording en accountantsrichtlijnen dient voor voorziene verliezen op grondexploitaties een voorziening getroffen te worden (zie ook § 5.3.2 Voorzieningen onderhanden werken). Deze voorzieningen worden onttrokken aan de bestemmingsreserve grondbedrijf.

Indien er winst op grondexploitaties voorzien wordt, dan geldt in eerste instantie het voorzichtigheidsbeginsel. Winsten worden pas genomen (in de jaarrekening verwerkt) als ze met voldoende zekerheid vaststaan. In de Notitie grondexploitatie van de Commissie BBV worden de volgende situaties met afnemende zekerheid beschreven voor mogelijke winstneming:

1. Alle kosten van een complex zijn reeds geheel gedekt door gerealiseerde verkopen en elke verdere verkoop is dus pure winst. Maar let wel op de eventuele rentekosten, die hoger zullen uitvallen naarmate verkoop langer wordt uitgesteld, en die ook nog via de verkoopprijs moeten worden gedekt.
2. Een variant hierop is dat bijna alle kosten zijn gemaakt én ook de behoedzaam geraamde nog te maken laatste kosten geheel zijn gedekt door de gerealiseerde verkopen.
3. De gerealiseerde verkopen overtreffen de gemaakte kosten én de behoedzaam geraamde nog te verkrijgen verkoopopbrengsten zijn aanmerkelijk hoger dan de behoedzaam geraamde nog te maken laatste kosten. Deze situatie kan zich voordoen bij locaties met een relatief grote winstgevendheid.
4. Verkopen worden met een voorgecalculeerde winst gerealiseerd in een goed beheersbaar (resterend) productieproces. De voorgecalculeerde winst kan dan, onder deze relatief zekere omstandigheid, naar rato van de voortgang als gerealiseerd worden beschouwd (percentage of completion methode). Veelal wordt zo'n situatie "uitbesteed" aan een projectontwikkelaar die daadwerkelijk in staat is een goed beheersbaar (resterend) verkoop- en productieproces te organiseren en te realiseren.

De Gemeente Westland hanteert de situatie zoals beschreven onder het eerste punt (alle kosten reeds gedekt door gerealiseerde verkopen) als criterium voor tussentijdse winstneming. Het college bepaalt bij het opstellen van de jaarrekening of aan het criterium is voldaan om de gerealiseerde winst ook te nemen en in de jaarrekening te verantwoorden. In dat geval wordt maximaal 75% van de geraamde winst genomen. De winst komt ten goede van de bestemmingsreserve grondbedrijf.

5.2.3. *Beleidsuitgangspunten voor grondexploitaties*

De gemeente start een actieve grondexploitatie, indien volgens de exploitatieopzet tenminste 5% rendement op de investeringen gerealiseerd kan worden.

Er kan slechts van de rendementseis afgeweken worden indien gemeentelijke beleidsdoelen met hoge prioriteit gerealiseerd moeten worden.

Voor een voorzien verlies op grondexploitaties wordt een voorziening getroffen.

Voor tussentijdse winstneming geldt het realisatiebeginsel, dat als er voldoende zekerheid over de gerealiseerde winst is, deze ook genomen moet worden. Als criterium voor voldoende zekerheid geldt, dat alle kosten reeds gedekt zijn door gerealiseerde verkopen. Het college bepaalt bij het opstellen van de jaarrekening of er sprake is van voldoende zekerheid. In dat geval wordt maximaal 75% van de geraamde winst genomen.



5.3. Reserves en voorzieningen

De gemeente opereert binnen het taakveld grondbedrijf op bedrijfsmatige wijze. Er is sprake van grote investeringen bij het voeren van grondexploitaties, waar de nodige risico's aan verbonden zijn. Daarnaast is het nodig dat er voldoende financiële armslag bestaat om nieuwe ontwikkelingen te starten. Om die redenen is het noodzakelijk, dat er de beschikking bestaat over een bestemmingsreserve grondbedrijf. Jaarlijks wordt in het MPG gerapporteerd over het verloop van de bestemmingsreserve.

5.3.1. Bestemmingsreserve Grondbedrijf

De bestemmingsreserve grondbedrijf bestaat uit de volgende onderdelen:

- Vrije reserve
- Weerstandsvermogen
- Risicovoorziening

Vrije Reserve Grondbedrijf:

De Vrije Reserve Grondbedrijf is de enige vrij besteedbare reserve binnen het taakveld Grondbedrijf. Voeding van deze reserve geschiedt vanuit de winstgevende grondexploitaties op het moment van afsluiten en eventueel bij tussentijdse winstnemingen. Onttrekkingen aan deze reserve kunnen plaats vinden:

- Ten behoeve van het creëren en op peil houden van het Weerstandsvermogen van het taakveld Grondbedrijf.
- Ten behoeve van het treffen van risicovoorzieningen, om te anticiperen op de mogelijkheid dat benoembare ontwikkelingen zich voordoen die een negatieve invloed hebben op het eindsaldo van een exploitatie.
- Ten behoeve van het treffen van voorzieningen om dekking van nadelige saldi van grondexploitaties te garanderen (voorzieningen onderhanden werken).
- Ten behoeve van een incidentele of periodieke afroming, waartoe –indien de situatie dat toestaat- door de raad kan worden besloten.

Afoming van de vrije reserve vindt in ieder geval plaats wanneer de omvang groter is dan de gezamenlijke omvang van de weerstandsreserve en de risicovoorziening. Het meerdere wordt dan onttrokken ten gunste van de algemene reserve.

Weerstandsvermogen:

Het weerstandsvermogen is bedoeld om onvoorziene tegenvallers in plannen op te kunnen vangen. Het gaat hier om actuele operationele plannen die te maken krijgen met sterk van het geplande afwijkende aspecten. Deze kunnen uitstijgen boven de voor de afzonderlijke posten opgenomen bedragen voor het "onvoorziene". Te denken valt aan activiteiten die niet te voorzien waren, dan wel sterk afwijken van de verwachting. Voorbeelden zijn aanzienlijke meerkosten bij verwervingen, bodemsaneringaspecten, het wegvallen van subsidiemogelijkheden etc. Deze zaken kunnen een operationeel plan zwaar onder druk zetten wat de financiële haalbaarheid betreft. Het weerstandsvermogen dient dus een relatie te hebben en te houden met de voortgang (= investeringsniveau en fase waarin het plan zit). Het is voor het taakveld Grondbedrijf van groot belang om gebruik te kunnen maken van een zeker weerstandsvermogen om de genoemde zaken in eerste instantie "intern" te kunnen opvangen, waardoor de gemeentelijke algemene financiële bedrijfsvoering niet direct wordt belast. De ondergrens voor het weerstandsvermogen is bepaald op 2% over de totale boekwaarde van de gronden in exploitatie in product 830 (Bouwexploitatie). De boekwaardes die betrekking hebben op de grondbewaarfunctie t.b.v. de deelnemingen worden buiten beschouwing gelaten. Jaarlijks wordt de omvang van het weerstandsvermogen vastgesteld op basis van het MPG.

Risicovoorziening:

De ontwikkeling van elk ruimtelijk plan is een risicodragende ondernemersactiviteit. Dit risico is inherent aan de essentie van een taakveld Grondbedrijf en zal op adequate wijze moeten worden



beschouwd op afzonderlijk planniveau. Binnen de individuele actieve projecten wordt gezocht naar mogelijke ontwikkelingen, die een nadelige invloed kunnen hebben op het financiële resultaat. Om het risico in te schatten wordt per project aan de hand van een model een analyse uitgevoerd. Kern van de analyse is, dat gekeken wordt naar de kans dat een risico zich voordoet en de omvang van het risico wanneer het zich voordoet. Met behulp van een rekenmodel wordt per project een te treffen risicovoorziening berekend. Deze 'risicovoorziening' wordt afzonderlijk weergegeven in het MPG.

5.3.2. Voorzieningen onderhanden werken

Naast de bestemmingsreserve grondbedrijf kent het taakveld grondbedrijf ook een voorziening onderhanden werk.

Wanneer op voorhand uit haalbaarheidsberekeningen blijkt dat de contante waarde van ruimtelijke plannen een nadelig saldo oplevert, moet (conform de BVV en accountantsrichtlijnen) een voorziening getroffen worden voor het nadelige saldo. Het vooraf gecalculeerde verlies wordt zodoende op voorhand genomen. Deze voorzieningen worden onttrokken aan de vrije reserve grondbedrijf en dienen afzonderlijk geadmistreerd te worden. Deze groep van 'voorzieningen onderhanden werken' wordt jaarlijks geactualiseerd en afzonderlijk weergegeven in het MPG.

5.3.3. Beleidsuitgangspunten voor reserves en voorzieningen

De bestemmingsreserve grondbedrijf bestaat uit de volgende onderdelen:

- Vrije reserve
- Weerstandsvermogen
- Risicovoorziening

De maximale omvang van de vrije reserve wordt bepaald door de gezamenlijke omvang van het weerstandsvermogen en de risicovoorziening. Indien de omvang van de vrije reserve groter is dan de gezamenlijke omvang van het weerstandsvermogen en de risicovoorziening, dient het meerdere afgedragen te worden aan de algemene reserve.

De omvang van het weerstandsvermogen wordt bepaald op 2% van de totale boekwaarde van de gronden in exploitatie in product 830 (Bouwexploitatie), exclusief de boekwaarde met betrekking tot de grondbewaarfunctie.

6. Hoe is de rolverdeling tussen college en raad

6.1. Verantwoordelijkheden en bevoegdheden van raad en college

Als leidraad voor de rolverdeling tussen het college en de raad geldt:

- de raad is kaderstellend en controleert en
- het college is uitvoerend en legt verantwoording af.

Indien we deze leidraad toepassen op het grondbeleid en de uitvoeringsaspecten van het grondbeleid komen we tot de verdeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden zoals in onderstaand schema is weergegeven.

Onderwerp	Gemeenteraad	College B&W
Grondbeleid	Vaststellen Nota Grondbeleid	Uitvoeren grondbeleid
Verwerving en beheer	<ul style="list-style-type: none"> • verwervingen buiten vastgestelde kaders • instemmen met toepassen Wvg 	<ul style="list-style-type: none"> • Verwervingen binnen vastgestelde kaders • Vestigen Wvg
Bouw- en woonrijp maken	Vaststellen aanbestedingsbeleid	Uitvoering
Uitgifte		Vaststellen grondprijzen Afsluiten uitgiftecontracten
Kostenverhaal	Vaststellen exploitatieplan	Afsluiten exploitatie-overeenkomsten
Samenwerking		Participeren in privaatrechtelijk rechtspersoon
Grondexploitatie	Vaststellen grondexploitatie	Vertrouwelijk deel grondexploitatie
Programma en kwaliteit		Vaststellen startnotities
Sturing en verantwoording	Jaarrekening, MPG, Programmarapportage	Marap, tussentijdse rapportages

De wijze van verslaglegging over het gevoerde grondbeleid zal zodanig vorm moeten worden gegeven dat de raad in staat is haar controlerende functie naar behoren uit te voeren. Het college moet volgens het BBV jaarlijks in de paragraaf grondbeleid bij de begroting de beleidsvoornemens voor het komende jaar neerleggen, terwijl bij de jaarrekening verslag wordt gedaan en verantwoording wordt afgelegd over het gevoerde grondbeleid in het verslagjaar.



Bijlage 1: Verklarende lijst begrippen en afkortingen

Begrip/afkorting	Verklaring
Aangewezen planologisch besluit (maatregel)	Besluit over de vaststelling van o.a. een bestemmingsplan, wijzigingsplan of project(afwijkings)besluit
Anterieure overeenkomst	Overeenkomst tussen gemeente en particuliere eigenaar over grondexploitatie, gesloten voor de vaststelling van een aangewezen planologische maatregel
Bro	Besluit ruimtelijke ordening (nieuw)
BVV	Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten
Grondquote	De grondprijs uitgedrukt als een percentage van de V.O.N.-prijs.
MPG	MeerjarenPerspectief taakveld Grondbedrijf
Ow	Onteiningswet
Posterieure overeenkomst	Overeenkomst tussen gemeente en particuliere eigenaar over grondexploitatie, gesloten na de vaststelling van een exploitatieplan
PPS	Publiek-Private Samenwerking
Profijt	De grondexploitatie moet nut ondervinden van de te treffen voorzieningen en maatregelen.
Projectbesluit	Tijdelijk besluit waarbij het bestemmingsplan buiten toepassing blijft t.b.v. het realiseren van een project.
Proportionaliteit	Als meerdere locaties profijt hebben van een voorziening, worden de kosten naar rato verdeeld.
Residuele grondwaarde	Grondwaarde als uitkomst van de vastgoedwaarde (inclusief grond) van het uiteindelijke object minus de bouw- en bijkomende kosten.
Toerekenbaarheid	Er bestaat een causaal verband: de kosten zouden niet gemaakt worden zonder het plan, of de kosten worden mede gemaakt ten behoeve van het plan.
WRO	Wet op de Ruimtelijke Ordening (oud)
Wro	Wet ruimtelijke ordening (nieuw)
Wvg	Wet voorkeursrecht gemeenten



Bijlage 2: Geraadpleegde literatuur

Gemeente Governance Grond(ig) beleid – Deloitte

Handreiking Grondexploitatiewet – VROM, VNG, VVG

Diverse gemeentelijke nota's grondbeleid – o.a. Den Haag, Zoetermeer, Schiedam

Nota Ruimte: ruimte voor ontwikkeling – Rijk (VROM)

Nota Grondbeleid: op grond van nieuw beleid – Rijk (VROM)