

# **Nota Grondbeleid Woudenberg 2019**

Auteur: Kernteam grondbeleid

Gemeenteraad Woudenberg 24-01-2019

# Beleidsnota Grondbeleid Woudenberg 2019

Woudenberg, November 2019

Bestuurlijk opdrachtgever: Wethouder A. J. Vlam.

Ambtelijke opdrachtgever: A. van de Bovenkamp

Projectleider en uitvoering: K. Kuperus

Kernteam bestaande uit:

M. De Haan	Planeconoom
H. van den Hof	Financiën
L. Haafkens	Privaatrecht
M. Valé	Ruimtelijke ordening

# Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1 Inleiding .....	4
1.1 Aanleiding .....	4
1.2 Doel .....	4
1.3 Evaluatie van de nota .....	4
Hoofdstuk 2 Grondbeleid .....	5
2.1 Wat is Grondbeleid .....	5
2.2 Vormen van grondbeleid .....	5
2.3 Keuze gemeente Woudenberg .....	7
Hoofdstuk 3 Doelen van het grondbeleid .....	10
Hoofdstuk 4 Juridische instrumenten .....	11
4.1 Verwerving .....	11
4.2 Samenwerking .....	13
4.3 Instrumenten voor kostenverhaal .....	15
4.4 Beheer .....	18
4.5 Uitgifte .....	19
Hoofdstuk 5 Financiële instrumenten .....	21
5.1 Werkwijze en opzet grondexploitaties .....	21
5.2 Grondprijsbeleid .....	22
5.3 Grondbeleid in begroting, kadernota en jaarrekening .....	23
5.4 Risicomanagement .....	24
5.5 Weerstandsvermogen, reserves en voorzieningen .....	25
Hoofdstuk 6 Organisatie .....	29
6.1 Grondbedrijfscyclus .....	29
6.2 Verantwoordelijkheden en bevoegdheden .....	31
Hoofdstuk 7 Overzicht alle beleidskeuzen .....	33



# Hoofdstuk 1 Inleiding

Voor u ligt de Nota Grondbeleid 2019 van de gemeente Woudenberg. In deze nota wordt beschreven binnen welke kaders de gemeente Woudenberg uitvoering geeft aan haar grondbeleid. Het gaat hierbij met name om de beleidskeuzes die gemaakt worden. Hiermee wordt inzicht gegeven in de handelingswijze van de gemeente bij de inzet van haar grondbeleid. Het gaat daarbij om kaderstelling, het bieden van transparantie en het zorgen voor een eenduidige en consistente handelwijze in vergelijkbare situaties. De uitvoering van het grondbeleid is een taak van het college. De kaders worden vastgesteld door de gemeenteraad en worden middels deze nota bepaald.

## 1.1 Aanleiding

Er zijn een aantal aanleidingen voor het aanbieden van de Nota Grondbeleid 2019. De vorige Nota Grondbeleid stamt uit 2014. Sinds de vaststelling zijn de markt en financiële omstandigheden gewijzigd. Er is sprake van nieuwe regelgeving vanuit de notities van de commissie BBV met andere richtlijnen voor het inrichten van gemeentelijke grondexploitaties. Tevens heeft de vier jaarlijkse evaluatie van de nota grondbeleid plaats gevonden.

Op basis van deze aanleidingen is de Nota Grondbeleid 2014 herzien tot de Nota Grondbeleid 2019. Naast de vertaalslag van de huidige wettelijke richtlijnen, zijn de beleidsdoelen gezien op actualiteitswaarde en is ten behoeve van de leesbaarheid de Nota op onderdelen aangepast. Deze nota zet in hoofdzaak het beleid uit 2014 voort.

## 1.2 Doel

De Nota Grondbeleid Woudenberg 2019 is de basis voor het in te zetten beleid en de sturingsinstrumenten voor de realisatie van het ruimtelijk beleid van de gemeente Woudenberg. Door op hoofdlijnen transparant vast te leggen hoe en welk grondbeleid in welke situatie wordt ingezet, is de Nota Grondbeleid 2019 bij de voorbereiding en realisatie van iedere locatieontwikkeling een belangrijk richtinggevend gemeentelijk beleidsdocument.

## 1.3 Evaluatie van de nota

Vier jaar na de vaststelling van de nota in 2014 is deze geëvalueerd, op basis van deze evaluatie heeft een beperkte bijstelling van de nota plaatsgevonden. De bijstelling komt voort uit wijziging van de juridische en financiële kaders en/of als gevolg van marktontwikkelingen.

Na vier jaar zal wederom een evaluatie plaatsvinden van de Nota Grondbeleid 2019. In de verantwoording bij de jaarrekening dan wel in de begroting wordt indien aan de orde in de paragraaf Grondbeleid beschreven of een tussentijds bijstelling noodzakelijk is.

# Hoofdstuk 2 Grondbeleid

In dit hoofdstuk worden in de eerste plaats een aantal begrippen toegelicht, op basis waarvan de uitvoering van het grondbeleid plaatsvindt. Vervolgens wordt beschreven hoe het grondbeleid door de gemeente vanaf 2019 toegepast wordt.

## 2.1 Wat is Grondbeleid

Grondbeleid is - anders dan de naam doet vermoeden - geen echt beleid maar een aanduiding van de manier waarop de gemeente de middelen uit de gereedschapskist van het grondbeleid inzet om de beleidsinzet op andere terreinen te verwezenlijken. Het grondbeleid is derhalve dienstbaar aan andere beleidsdoelen. Grondbeleid is dan steeds het middel: het inzetten van specifieke instrumenten om bestuurlijke doelen te bereiken, en die inzet moet trefzeker en efficiënt zijn.

Onder meer het ruimtelijk beleid, verwoord in de Structuurvisie Woudenberg is kaderstellend voor het grondbeleid. Het grondbeleid regisseert (mede) de uitvoering van ruimtelijk beleid, door het tot ontwikkeling (doen) brengen van bouwlocaties en het daarmee realiseren van concrete functies (bijvoorbeeld wonen, recreatie, sport, bedrijvigheid etc.).

Onder 'grondbeleid' verstaan we in deze nota een aantal zaken:

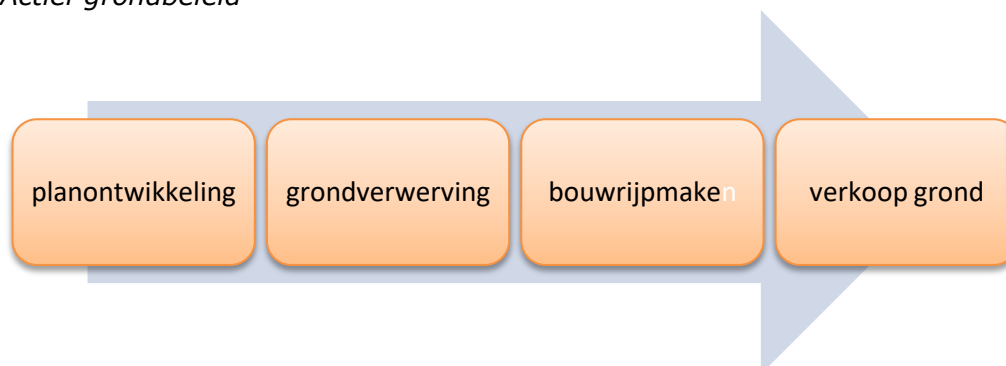
1. Het (mede) regisseren en beheren van de uitvoering van ruimtelijk beleid;
2. Het, vanuit gemeentelijk perspectief, managen van alle (voor haar relevante) ontwikkelingen op de grondmarkt;
3. Een op zichzelf staand beleidsterrein met twee gelijkwaardige werkvelden: ruimtelijke ordening en financiën.

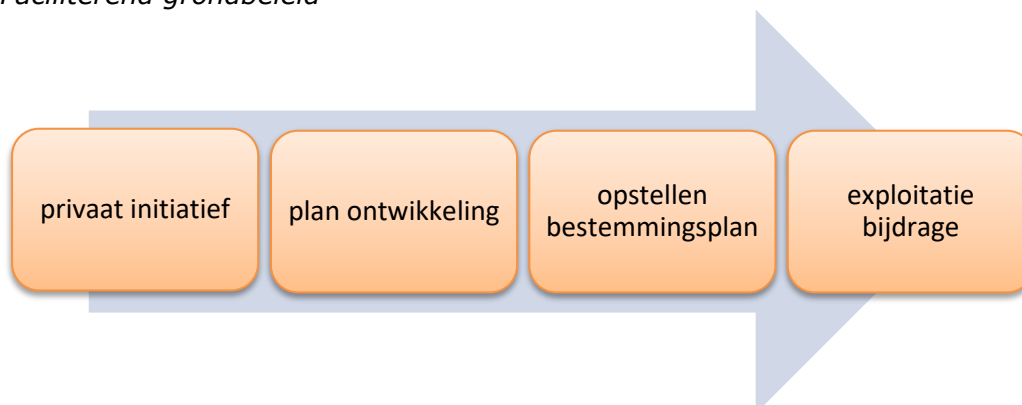
## 2.2 Vormen van grondbeleid

De twee belangrijkste posities die een gemeente kan innemen ten aanzien van haar eigen rol in de uitvoering van het grondbeleid worden hieronder kort belicht. Het gaat om de twee uitersten. Daarnaast is er nog een heel scala aan mengvormen van de twee posities, die feitelijk allen vormen van Publiek Private Samenwerking (PPS, zie paragraaf 4.2) zijn.

### Figuur 2: Actief en faciliterend grondbeleid

*Actief grondbeleid*





### **Actief grondbeleid**

Bij actief grondbeleid probeert de gemeente alle gronden binnen een plangebied in eigendom te verwerven, teneinde zelf de grondexploitatie te kunnen voeren. De gronden worden bouw- en woonrijp gemaakt voor eigen rekening en risico en vervolgens verkocht aan derden, veelal projectontwikkelaars.

Wanneer de gemeente de gronden in een plangebied heeft verworven, kan ze onder andere door middel van het vaststellen van uitgifteprijs en -voorwaarden bij de gronduitgifte regie voeren over de locatieontwikkeling. De mogelijkheid om te sturen op bijvoorbeeld de gewenste kwaliteit, het programma en het bouwtempo van de ontwikkeling is maximaal.

Bij actief grondbeleid loopt de gemeente (financiële) risico's. De risico's betreffen onder andere de verwervingskosten, de eventuele grondsanering, bouw- en woonrijp maken en de afzet (tempo, prijs en omvang). Daarnaast vraagt een actief grondbeleid de nodige ambtelijke capaciteit en expertise.

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

### **Faciliterend grondbeleid**

Bij faciliterend grondbeleid heeft de gemeente de grond in een plangebied niet zelf in eigendom. De grondexploitatie wordt in dat geval gevoerd door derden die de gronden in het plangebied in eigendom hebben. De gemeente beperkt zich tot haar publiekrechtelijke rol door het vaststellen van de kaders en randvoorwaarden van de ontwikkeling en de controle hierop. Op grond van de wet kan de gemeente aan de ontwikkeling in een plangebied door derden in ieder geval eisen stellen aan het tijdvak, de fasering, de locatie en de woningbouwcategorieën. De mogelijkheid om te sturen is uiteindelijk beperkter dan bij actief grondbeleid.

Ook in dit geval maakt de gemeente kosten, zoals het opstellen van een bestemmingsplan, de ambtelijke begeleiding van het project, aanpassing en inrichting openbare ruimte die niet via de gronduitgifte, maar via een exploitatieplan of (anterieure of posterieure) exploitatieovereenkomst wordt verhaald (zie hoofdstuk 4 voor de uitleg van deze begrippen).

Voordeel van faciliterend grondbeleid is dat de gemeente minder hoeft te investeren en dus minder financiële risico's loopt dan bij een actief grondbeleid. Het risico van de grondexploitatie wordt verlegd naar de ontwikkelaar.

Ook in geval van faciliterend grondbeleid kunnen grondverwervingsinstrumenten van de gemeente uit het actieve grondbeleid in beeld komen. Dat is bijvoorbeeld aan de orde wanneer een (project)ontwikkelaar niet alle gronden weet te verwerven die noodzakelijk zijn om een plangebied te kunnen (her)ontwikkelen en de eigenaar het plan niet zelf tijdig kan of wil realiseren. Op dat moment kan de gemeente haar instrumenten inzetten om de benodigde gronden te verwerven, bijvoorbeeld door in het uiterste geval het middel van onteigening toe te passen.

## **Ontwikkelingen**

In 2008 is, met de vaststelling van de nota Grondbeginselen, de keuze gemaakt om, binnen een aantal kaders, bij voorkeur actief grondbeleid te voeren. Deze keuze werd vooral gemaakt vanwege de voordelen van het voeren van regie (tijd, geld en programma) en ook op basis van de resultaten van de waardevermeerdering van de grond in het verleden onder meer bij de wijk Het Zeeland. Deze resultaten zijn ten goede gekomen aan de maatschappelijke voorzieningen in het dorp.

Daar staat tegenover dat het voeren van een actief grondbeleid ook gepaard gaat met het nemen van risico's door de gemeente. Landelijk is de houding ten opzichte van het al dan niet voeren van een actief grondbeleid de afgelopen jaren veranderd. Vooral toen naar aanleiding van de crisis duidelijk geworden is dat de financiële risico's in grondexploitaties voor gemeenten aanzienlijk kunnen zijn. In de Nota Grondbeleid 2014 is dan ook de keuze gemaakt om uit te gaan van Situationeel grondbeleid, dus niet automatisch actief.

In de praktijk houdt dat in dat bij kleinere particuliere ontwikkelingen faciliterend grondbeleid toegepast is. Het zijn overwegend plannen geweest waar in de openbare ruimte nauwelijks aanvullende maatregelen en dus kosten aan de orde waren. De ervaring met kostenverhaal is in Woudenberg dan ook nog steeds beperkt. Voor de grote ontwikkelingen is tot op heden, door aankopen in het verleden nog sprake van actief grondbeleid.

## **2.3 Keuze gemeente Woudenberg**

In de nota Grondbeleid 2014 is gekozen voor situationeel grondbeleid, afhankelijk van een aantal benoemde criteria, zoals weergegeven in figuur 3. Deze keuze is anno 2018 geëvalueerd. Wij zijn dat de conclusie gekomen dat deze keuze nog steeds het beste past bij Woudenberg. Wel hebben wij anno 2018 te maken met andere marktomstandigheden en is de eigendomsportefeuille aanzienlijk gewijzigd.

In Woudenberg verstaan wij onder actief grondbeleid niet alleen het aankopen maar ook het verkopen van gronden en panden. Zolang de gemeente gronden in eigendom heeft ten behoeve van ontwikkeling zal het beleid dus altijd (deels) actief zijn.

Uitgangspunt voor de gemeente Woudenberg blijft om een zo sterk mogelijke mate van regie te hebben, zonder daarbij grote en/of onbeheersbare risico's te lopen. De term situationeel grondbeleid past het beste bij deze visie op het grondbeleid. Faciliterend als het kan om de doelen te bereiken en actief als dat beter past bij de opgave en de gemeentelijke begroting daar dekking voor geeft. Het is een keuze die per project/ontwikkeling gezien moet worden, hiertoe wordt de beslisboom "situationeel grondbeleid" gehanteerd. De aandachtspunten bij de uitvoering worden in de volgende hoofdstukken uitgewerkt.

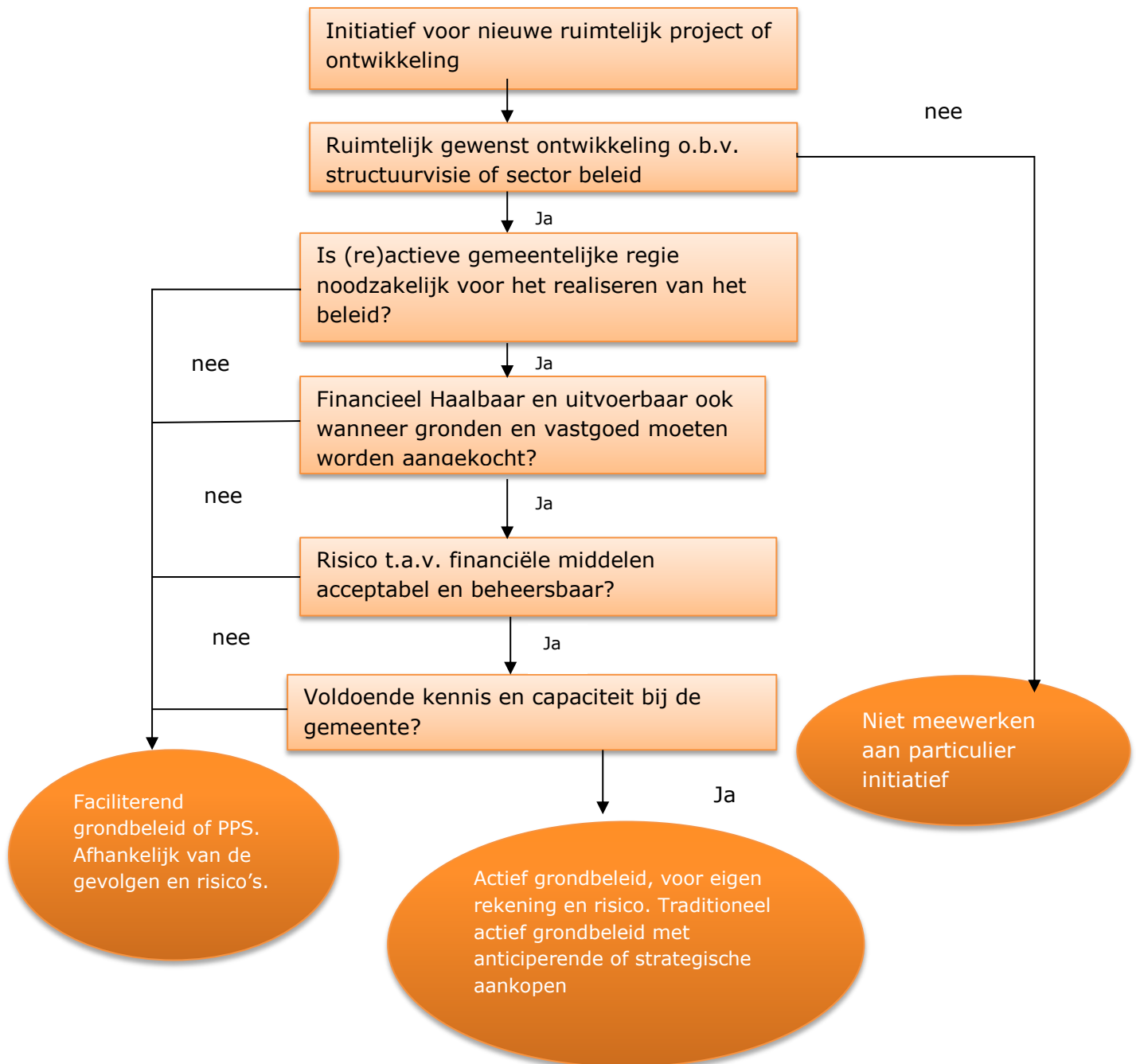
### **Beleidskeuze 1: Situationeel grondbeleid:**

De gemeente kiest per ruimtelijke ontwikkeling welke vorm van grondbeleid ze wil voeren. Daarbij hanteert ze de volgende kaders:

- Bij initiatieven die uit de samenleving komen, neemt de gemeente een faciliterende houding aan.
- Actief grondbeleid is aan de orde bij verkoop van grondbedrijf eigendommen, die niet passen in lange termijn strategische plannen en waar verkoop financieel verantwoord kan gebeuren.
- Bij lopende projecten worden de keuzen uit het verleden gehandhaafd, zolang dit financieel verantwoord kan gebeuren.
- Actief grondbeleid kan aan de orde zijn bij grote en kleine nieuwe ontwikkelingen ten einde de doelen te behalen. Echter alleen als de gemeente hierdoor geen onaanvaardbare financiële risico's loopt.

- De keuze voor een meer faciliterende of meer actieve houding wordt expliciet vastgelegd in de besluitvorming bij de aanvang van de desbetreffende ontwikkeling.

**Figuur 3: Beslisboom situationeel grondbeleid**



Deze beleidskeuze houdt in dat indien er in de toekomst een noodzaak blijkt voor een planmatige of strategische aankoop, dan kan dit alleen indien daar binnen de financiële kaders ruimte voor is. Een besluit om over te gaan tot verwerving wordt gemotiveerd en onderbouwd met de beslisboom "verwerving", belangrijke input factoren daarbij zijn:

- Wie is de eigenaar, kan deze het zelf en zo niet waarom niet.
- Maatschappelijk belang van de ontwikkeling en de betreffende gronden.

- Risicoprofiel.
- Wat kunnen andere private partijen bereiken in het gebied en waarom kunnen zij in dit geval niets.
- Beschikbaarheid financiële middelen.
- Beschikbaarheid ambtelijke en bestuurlijke capaciteit.

## Hoofdstuk 3 Doelen van het grondbeleid

Doel van het grondbeleid is op efficiënte wijze bijdragen aan de uitvoering van de in de structuurvisie of andere ruimtelijk relevante vastgestelde beleidsvisies van de gemeente benoemde doelen. Zoals de (oplegger) Structuurvisie 2030, maar ook masterplan Hoevelaar, Woonvisie, het accommodatiebeleid en in de toekomst mogelijk doelen vanuit de Energietransitie.

In deze beleidskaders voor het ruimtelijke (fysiek) domein wordt bepaald welke ontwikkelingen wenselijk zijn en welke afwegingen daarbij aan de orde zijn. Het grondbeleid biedt de instrumenten om deze doelen te behalen, maar geeft ook de kaders om te komen tot (financieel) verantwoorde inzet van deze instrumenten.

De beleidsdoelen zullen dan ook altijd concreet worden benoemd bij het opstellen van de concrete projectgebonden ontwikkelstrategie. Daarin spelen naast de kaders van het grondbeleid ook andere kaders een rol, zoals de kaders ten aanzien van duurzaamheid en gezondheid. Maar ook landelijke kaders zoals de verstedelijkingsladder waarbij binnenstedelijke (dorpse) ontwikkeling voorrang dient te krijgen op uitleg locaties.

Omdat het grondbeleid een ondersteunend beleid is, kan het financieel belang van particulieren of de overheid niet leidend zijn in de prioriteit bepaling van ontwikkelingen. Er moet altijd sprake zijn van een totaal afweging, in deze totaal afweging speelt de financiële risico en haalbaarheid natuurlijk wel een rol.

Het leidt tot beleidskeuze 2.

### **Beleidskeuze 2: Volgorde en fasering**

- De kaders van de structuurvisie, woonvisie etc. bepalen de fasering en volgorde van ontwikkelingen.
- Het financieel belang van particulieren en overheid is voor de volgorde van aanpak van ontwikkelen niet leidend.
- Afstemming vindt plaats binnen het programma ruimtelijk domein<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Zie plan van aanpak Programma Ruimtelijk Domein 2012 waarin de projectorganisatie rond de ruimtelijke projecten binnen de ambtelijk en bestuurlijke organisatie van de gemeente Woudenberg beschreven is.

## Hoofdstuk 4 Juridische instrumenten

Om de doelen te bereiken kunnen vanuit het grondbeleid diverse instrumenten worden ingezet, zowel vanuit het privaatrecht als vanuit het publiekrecht. Voor de leesbaarheid worden in dit hoofdstuk de instrumenten beschreven vanuit het actieve beleid en wordt ingegaan op de wijze hoe de gemeente Woudenberg deze instrumenten zal inzetten. Tevens worden de kaders bepaald voor beheer, gronduitgifte en samenwerking.

Bij dit alles spelen ook de instrumenten voor het verhalen van kosten een rol. Het gaat dan om de mogelijkheid om via gronduitgifte of via overeenkomsten op basis van de Grondexploitatiewet een (deel) van de gemeentelijke kosten van planontwikkeling te financieren.

### 4.1 Verwerving

Er zijn verschillende instrumenten die de gemeente kan inzetten om gronden te verwerven. Deze hebben elk een eigen regime en kunnen naast elkaar en in combinatie gebruikt worden.

#### **Minnelijke verwerving**

Bij gewenste of noodzakelijke grondverwerving is de zogenaamde minnelijke verwerving het uitgangspunt voor de gemeente. Minnelijke verwerving is de vrijwillige verkoop van een eigenaar aan de gemeente. Pas als de gemeente er niet in slaagt om benodigde grond minnelijk te verwerven, besluit de raad omtrent het vestigen van een voorkeursrecht of onteigening.

#### **Onteigening**

Onteigening is voor eigenaren een ingrijpende gebeurtenis. Daarom wordt alleen onteigend als dit noodzakelijk is om ruimtelijke ontwikkelingen binnen, door de raad gewenste kaders, tijdig te realiseren. De wettelijke kaders ten aanzien van onteigening eisen een vast en strak stramien van acties en dossiervorming, het dient dan ook een zorgvuldig proces te zijn. Aangezien een onteigeningsprocedure een lange doorlooptijd kent, is het verstandig vroegtijdig de eigenaren over de noodzaak om gronden te verwerven te informeren en met hen in gesprek te treden over de (minnelijke) verwerving van hun grond. Het instrument onteigening kan de gemeente, indien nodig, ook gebruiken als een tweesporenbeleid. Enerzijds als middel om de gronden (dwingend) te verwerven/overdracht aan derden te voorkomen en anderzijds als drukmiddel in onderhandelingen over minnelijke aankoop van grond. De gemeente Woudenberg heeft dit instrument in het recente verleden niet benut en ziet het ook nu als een "laatste" middel.

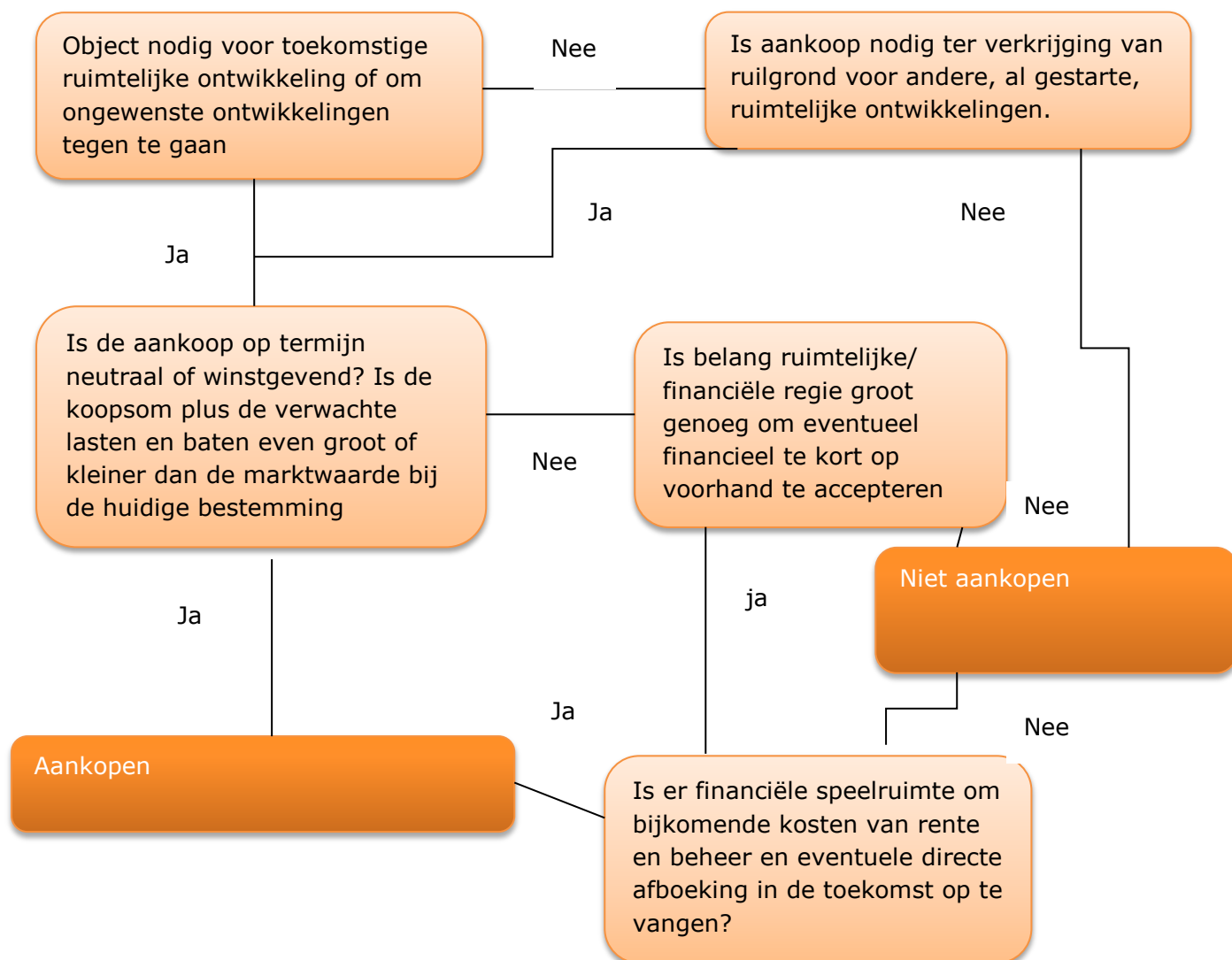
#### **Wet voorkeursrecht gemeenten**

Een ander instrument dat de gemeente kan inzetten bij het voeren van een actief grondbeleid, is het vestigen van een voorkeursrecht, op basis van de Wet voorkeursrecht gemeenten. Deze wet verschaft de gemeente de mogelijkheid om bij voorrang de betreffende grond te (kunnen) verwerven, indien de grondeigenaar de grond te koop aanbiedt. Het is een beschermingsinstrument tijdens de planontwikkeling. Immers, ongewenste verkopen kunnen voorkomen worden en grondspeculatie kan zo wellicht worden tegengegaan. Aan het vestigen van een voorkeursrecht zijn strikte eisen en termijnen in de wet gesteld.

Na vestiging van een voorkeursrecht op een locatie, moet een eigenaar die zijn grond wenst te verkopen deze eerst aan de gemeente te koop aanbieden tegen de marktwaarde. De gemeente is overigens niet verplicht om van deze

aanbieding gebruik te maken. Als de eigenaar zijn grond niet wenst te verkopen, kan de gemeente door het vestigen van een voorkeursrecht niet afdwingen dat de grond te koop wordt aangeboden, daarvoor is desgewenst alsnog een onteigeningsprocedure nodig.

**Figuur 4: Beslisboom verwerving**



### Planmatige en strategische verwerving

Binnen actief grondbeleid wordt veelal een onderscheid gemaakt tussen planmatige grondaankopen en strategische grondverwerving. Planmatige aankopen zijn gekoppeld aan de ruimtelijke ontwikkeling zoals voorzien in de structuurvisie.

De term strategische grondverwerving beperken wij tot de gronden die op termijn noodzakelijk zijn voor de realisatie van ontwikkelingen die in de Structuurvisie Woudenberg 2030 nog niet voorzien zijn. Strategische grondverwerving is een mogelijkheid om een grotere mate van regie te bewerkstelligen bij toekomstige ontwikkelingen. Het gaat hierbij om het verwerven van locaties waarvoor op het moment van verwerven (nog) geen concrete (her)ontwikkelingsplannen zijn, maar waarvan wordt voorzien dat dit op de middellange termijn (over 5 à 10 jaar) wel aan de orde zal zijn. Hierbij kan ook gedacht worden aan de wens om een ruilobject te verkrijgen of gebieden op te kopen waar bestaande functies geen toekomst meer hebben.

## **Figuur 5: Uitvoeringseisen grondverwerving**

### **Uitvoeringseisen grondverwerving**

- Bij verwerving wordt een vertrouwelijke grondstrategie of een aankoopplan, met een risicoanalyse opgesteld.
- Een taxatierapport op basis van de marktwaarde opgesteld door een extern bureau vormt voor de gemeente in principe de basis voor de onderhandelingen met de eigenaar (al dan niet met inschakeling van een verwerper).
- Onderhandelingen zijn altijd onder voorbehoud van bestuurlijke goedkeuring.
- In principe vormt een verkennend bodemonderzoek onderdeel van de koopovereenkomst. De mate van eventuele verontreiniging kan invloed hebben op de koopsom en het besluit om al dan niet over te gaan tot aankoop.
- Besluiten over het aangaan van een koopovereenkomst worden genomen door het college van B&W conform de aan haar gegeven bevoegdheid in artikel 160 Gemeentewet. Het college toetst de aankoop op de financiële uitgangspunten of voorwaarden van een project en op het grondbeleid.
- Indien (project)kaders en budget niet vooraf door de gemeenteraad zijn aangegeven zal voorafgaand aan het definitieve besluit tot aankoop, het voornemen tot aankoop (de koopovereenkomst) worden voorgelegd aan de gemeenteraad.
- Voldaan moet worden aan de regels ten opzichte voorkomen van staatsteun

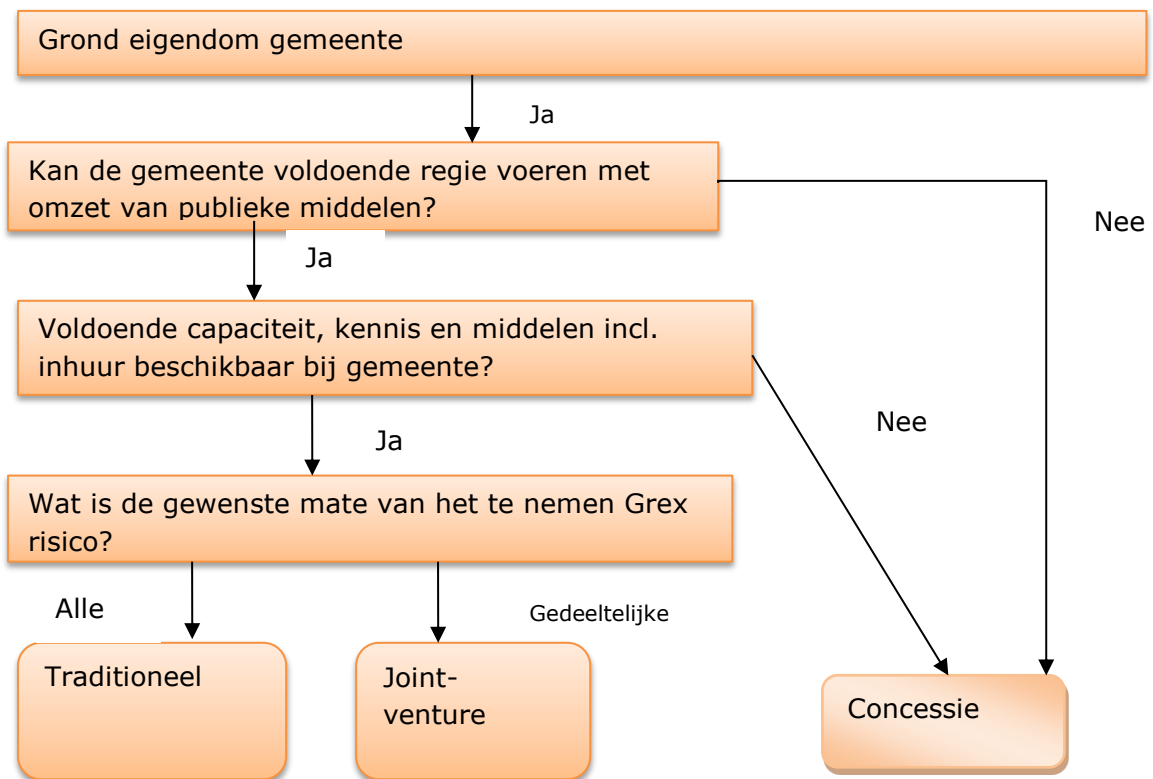
### **Beleidskeuze 3: Grondverwerving**

- Indien gronden worden verworven, is minnelijke verwerving het uitgangspunt. De raad besluit omtrent het inzetten van de Wet voorkeursrecht gemeenten of onteigening enkel in die gevallen dat minnelijke verwerving niet mogelijk is.
- Indien de situatie zich voor doet, dat verwerving gewenst is ten behoeve van een strategisch doel, kan verwerving voorgesteld worden. Dit alleen indien de financiële risico's tegen de achtergrond van het doel acceptabel zijn. Het college legt de raad in voorkomende gevallen een (vertrouwelijk) voorstel voor, waarin de raad beslist of er budget voor de aankoop beschikbaar wordt gesteld. De beslisboom verwerving en de uitvoeringseisen grondverwerving vormen de basis voor het voorstel.

## **4.2 Samenwerking**

Wanneer de gemeente zelf niet actief wil of kan opereren in een ontwikkeling, kan zij met een particuliere ontwikkelaar naast het maken van afspraken over onder andere het kostenverhaal en locatie-eisen op een breder vlak willen samenwerken. Daartoe een wordt de (samenwerkings)overeenkomst aangegaan. Het is een mengvorm van actief en faciliterend grondbeleid, er is dan sprake van een PPS- constructie. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan het gezamenlijk opstellen van een stedenbouwkundige visie en het bestemmingsplan, maar ook aan het delen van financiële risico's via het oprichten van een aparte juridische entiteit of samenwerkingsovereenkomst. De gemeente behartigt het publiek belang en dient binnen de samenwerking de wettelijke kaders op dat punt in het oog te houden. Gedurende de looptijd van een project kan ook een verschuiving van de samenwerkingsvorm optreden, richting meer actief (de gemeente gaat zelf verwerven/onteigenen op verzoek van een ontwikkelaar) of juist meer faciliterend (gronden worden verkocht aan een ontwikkelaar, die ze vervolgens zelf tot ontwikkeling brengt). Globaal genomen kunnen PPS-constructies worden verdeeld in drie groepen: Het bouwclaimmodel, de concessie en de joint-venture (CV/BV-constructie).

**Figuur 6 Beslismodel Samenwerkingsvormen bij eigendom gemeente**



### **Bouwclaimmodel**

Deze samenwerkingsvorm lijkt vrij veel op actief grondbeleid. De particuliere grondeigenaar, vaak een ontwikkelaar, verkoopt zijn grond aan de gemeente en verkrijgt naast de koopsom voor de grond het recht om een aantal woningen te bouwen in het toekomstig te ontwikkelen gebied.

### **Concessie**

Bij een concessie levert de gemeente een perceel grond aan een ontwikkelaar, die zelf alle werkzaamheden op het gebied van bouw- en woonrijp maken voor zijn rekening neemt. Na afloop van de werkzaamheden wordt het openbaar gebied terug geleverd aan de gemeente. Deze samenwerkingsvorm kan voordelen opleveren, bijvoorbeeld bij het samenvallen van vastgoedontwikkeling en woonrijp maken. Hierdoor kunnen kosten worden bespaard, wat resulteert in een hogere grondopbrengst, lager risico voor de gemeente en/of een hogere kwaliteit.

### **CV/BV constructie (joint venture)**

Bij deze samenwerking nemen de gemeente en de ontwikkelaar gezamenlijk deel in de grondexploitatie en eventueel ook de vastgoedexploitatie. Risico's en opbrengsten worden gedeeld. Voordeel kan zijn dat partijen profiteren van elkaars expertise, waardoor een beter product ontstaat. Risico kan zijn dat een intensieve samenwerking en vertrouwen in elkaar noodzakelijk zijn om de samenwerking tot een succes te maken. Gelet op de visie op het grondbeleid is dit een constructie die mogelijk toepasbaar is voor de gronden die de gemeente reeds in bezit heeft, ook in de vorm van een samenwerkingsovereenkomst.

#### **Beleidskeuze 4: Samenwerking**

- De keuze voor de vorm van samenwerking wordt onderbouwd aan de hand van de beslisboom samenwerkingsvormen, o.a. de mate van gewenste regie, beschikbaarheid capaciteit en middelen, (on)mogelijkheid van sluiten overeenkomst en de mate van risico van de betreffende exploitatie.
- Intentie-overeenkomst of een anderszins daarmee vergelijkbare afspraak wordt alleen gesloten indien uit een eerste globale haalbaarheidsanalyse blijkt dat een verdere gezamenlijke haalbaarheidsverkenning noodzakelijk is voor de realisatie van het project. Deze intentie-overeenkomst heeft altijd een beperkte looptijd en heeft een eindig karakter.
- Oprichten nieuwe entiteit met volledige zeggenschap/verantwoordelijkheid/risico voor de gemeente wordt niet als eerste keuze gezien.
- De regels met betrekking tot het (Europees) aanbestedingsrecht en staatssteun worden in acht genomen.
- Conform het actieplan bewustwording en aanpak ondermijning zal een Bibob onderzoek onderdeel uit maken van de vooronderzoeken.

#### **4.3 Instrumenten voor kostenverhaal**

De kosten die de gemeente maakt ten behoeve van een ontwikkeling kunnen op verschillende wijzen verhaald worden bij degene die profiteren van de activiteiten van de gemeente. De belangrijkste instrumenten voor de gemeente worden in onderstaande tabel weergegeven:

**Figuur 8: Overzicht kostenverhaal**

<b>Publiekrecht</b>	<b>Privaatrecht</b>
Kostenverhaal via de omgevingsvergunning (afdeling 6.4 Wro)	Grondaankoop en uitgifte.
Vestiging van een voorkeursrecht o.b.v. Wet voorkeursrecht gemeenten	Anterieure overeenkomst (voor vaststelling van exploitatieplan)
Onteigening	Posterieure overeenkomst (na vaststelling exploitatieplan)

#### **Kostenverhaal via de Gronduitgifte**

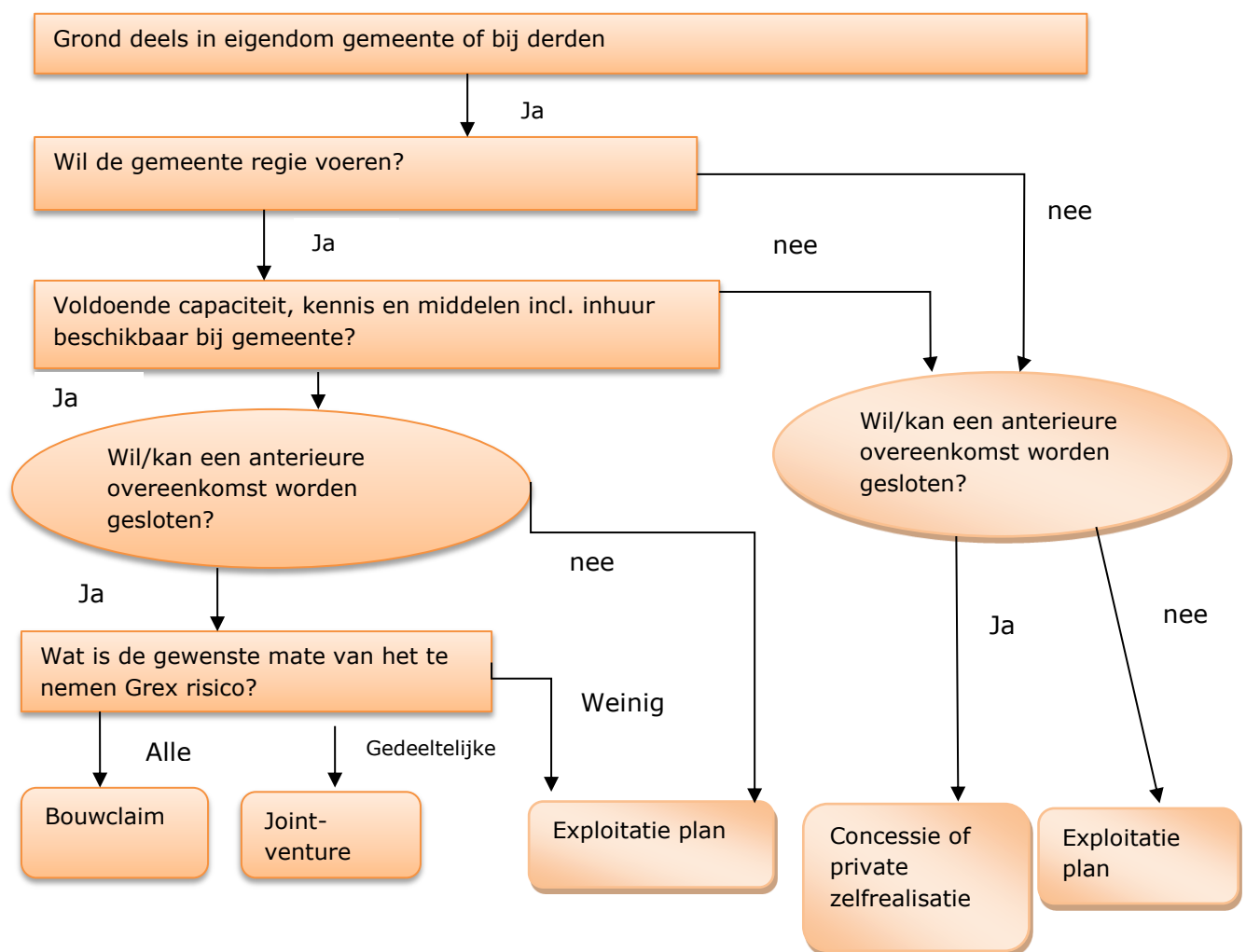
Kostenverhaal via de gronduitgifte is alleen mogelijk als de gemeente de grond in eigendom heeft. Bij het uitgeven van grond zal de gemeente een grondprijs incasseren, waarmee de kosten die gemaakt zijn om de gronden tot ontwikkeling te brengen kunnen worden gedekt. Het uitgeven van grond kan ook de mogelijkheid op het realiseren van 'winst' bieden. Naast het zelf in exploitatie nemen van gronden kan er ook voor worden gekozen om de exploitatie in gezamenlijkheid met een marktpartij op te pakken. Dit onderscheid is voor het kostenverhaal niet relevant, want dit wordt dan via de samenwerkingsovereenkomst geregeld.

#### **Als geen grondeigendom bij de gemeente**

Vooral in situaties waarin de gemeente niet actief kan of wil optreden en de betreffende eigenaren binnen een te ontwikkelen of te herontwikkelen gebied zelfrealisatie willen plegen, is het van belang dat de gemeente een zo optimaal mogelijk kostenverhaal kan plegen. De Grondexploitatiewet als onderdeel van de Wet ruimtelijke ordening maakt het verhalen van de kosten bij particuliere grondexploitaties mogelijk en stelt het zelfs verplicht. De Grondexploitatiewet geeft de basis voor privaatrechtelijke overeenkomsten tot kostenverhaal. In deze overeenkomst worden onder meer afspraken vastgelegd over verdeling van kosten tussen de partijen, de locatie-eisen, fasering etc. Daarnaast kunnen

financiële bijdragen voor ruimtelijke ontwikkelingen/investeringen buiten de locatie worden gevraagd, zoals kosten van aanleg van groenvoorzieningen, infrastructuur, natuurcompensatie en het weg nemen van milieuhindercirkels. In de wet is een limitatieve lijst opgenomen met de kosten waarop kostenverhaal van toepassing is. In het kort kan gesteld worden dat dit die kosten betreft die een gemeente maakt om een ruimtelijke ontwikkeling mogelijk te maken. Daarnaast kan de gemeente door het opnemen van bepaalde locatie-eisen in een 'anterieure overeenkomst' (zie hieronder) of een 'exploitatieplan' (zie ook hieronder) regie voeren.

**Figuur 7: Beslisboom Samenwerkingsvormen eigendom derden of deels gemeente**



Er is een verplichting tot kostenverhaal. Dat wil zeggen, als de gemeente niet met alle particuliere eigenaren in een gebied een overeenkomst tot kostenverhaal over grondexploitatie heeft kunnen sluiten, dan moet de gemeente via de publiekrechtelijke weg, door middel van een vastgesteld exploitatieplan, de kosten verhalen.

De Grondexploitatiewet is van toepassing bij bestemmingsplannen en projectbesluiten, die voor de eerste maal voorzien in nieuwbouw of in belangrijke en omvangrijke verbouwplannen met functiewijzigingen.

De "Exploitatieverordening gemeente Woudenberg 1997" blijft van kracht voor de gebieden waarvoor bestemmingsplannen op grond van de Wet op de Ruimtelijk

Ordering (voor 2008) zijn vastgesteld zoals Het Groene Woud (onderdeel geldende bestemmingsplan Bebouwde Kom).

### **Anterieure en posterieure overeenkomsten**

Er wordt onderscheid gemaakt tussen anterieure en posterieure overeenkomsten. Een anterieure overeenkomst is een privaatrechtelijke overeenkomst die wordt afgesloten vóórdat, tegelijk met het bestemmingsplan, het exploitatieplan (ex artikel 6.12 van de Grondexploitatiewet) is vastgesteld. Een posterieure overeenkomst is een privaatrechtelijke overeenkomst die wordt afgesloten ná het vaststellen van het exploitatieplan.

Het verschil is dat de anterieure overeenkomst qua inhoud een zekere contractvrijheid heeft, terwijl een posterieure overeenkomst niet mag afwijken van het dan reeds vastgestelde exploitatieplan.

Om inzicht te krijgen in de minimale hoogte van de financiële afspraken maakt de gemeente een haalbaarheidsberekening, die gebruikt wordt als basis en ondergrens van de onderhandelingen over een anterieure overeenkomst. Hierbij komen onder andere aan de orde de eisen ten aanzien van openbare voorzieningen zoals riolering en de overdacht van de openbare ruimte na afloop van de ontwikkeling.

### **Exploitatieplan**

Met het exploitatieplan worden de sturingsmogelijkheden voor gemeenten bij faciliterend grondbeleid versterkt. Het is bedoeld als stok achter de deur voor kostenverhaal in die gevallen waarin het niet lukt om met een private exploitant tot een anterieure overeenkomst te komen. In het exploitatieplan kan een gemeente, naast financiële zaken, ook zaken betreffende locatie-eisen (=programma) vastleggen. Ontwikkelaars betalen naar aanleiding van het verlenen van een omgevingsvergunning een bijdrage aan de kosten van de ontwikkeling zoals vastgelegd in het exploitatieplan. Het exploitatieplan bevat, aldus artikel 6.13 van de Wro, ten minste de volgende onderdelen:

- Een kaart van het exploitatie gebied en
- een omschrijving van de uit te voeren werken en
- een exploitatieopzet.
- Daarnaast is er een aantal facultatieve onderdelen: eventueel kunnen ook een verkavelingskaart, eisen aan de uit te voeren werken, specifieke woningbouw categorieën of andere regels voor de uitvoering en regels voor de fasering worden opgesteld.

De kern van het exploitatieplan voor het kostenverhaal is de exploitatieopzet. In deze opzet worden de totale kosten verdeeld over alle exploitanten in het plangebied, naar rato van de opbrengsten per ontwikkelaar. Alleen: de kosten zijn slechts verhaalbaar voor zover er in het plangebied ook opbrengsten tegenover staan. Een plan dat sluit op een tekort wordt dus met een exploitatieplan niet opeens winstgevend.

Het is in beginsel verplicht om tegelijkertijd met het bestemmingsplan of projectbesluit ook een exploitatieplan vast te laten stellen door de gemeenteraad. Er is volgens de wet een uitzondering: wanneer het kostenverhaal 'anderszins verzekerd' is. Dat betekent dat de gemeente of door zelf grond uit te geven bij actief grondbeleid, of via een afgesloten exploitatieovereenkomst er zeker van is dat de kosten die gemaakt worden ook worden terugverdiend.

### **Beleidskeuze 5: Kostenverhaal**

- Indien de gemeente Woudenberg van een te ontwikkelen locatie alle gronden in bezit heeft, vindt kostenverhaal plaats via de uitgifte van grond. Heeft de gemeente niet alle gronden in bezit, dan is het uitgangspunt een anterieure overeenkomst.

- Bij particuliere initiatieven is het uitgangspunt dat een anterieure overeenkomst wordt gesloten waarin het kostenverhaal o.a. planschade, het tijdvak, de fasering, de locatie-eisen en de woningbouwcategorieën, voor de gemeente is verzekerd. Alleen in het uiterste geval, als het niet mogelijk is om met alle eigenaren in een ontwikkelingsgebied tot een anterieure overeenkomst te komen, stelt de raad tegelijk met het bestemmingsplan een exploitatieplan vast.
- Met een anterieure overeenkomst worden minimaal de kosten verhaald die anders via een exploitatieplan verhaald konden worden.
- De (on)mogelijkheid van kostenverhaal bepaalt mede de maatschappelijke en economische haalbaarheid van een ontwikkeling.

#### **4.4 Beheer**

Tijdelijk beheer is nodig, als de gemeente binnen een actief grondbeleid onroerende zaken in eigendom heeft en die eigendommen voor een kortere periode wil/moet beheren, totdat de gronden of opstallen feitelijk benodigd zijn voor de planontwikkeling ter plaatse. Het is uitdrukkelijk een andere vorm van beheer dan het structurele eigendom van de gemeente. Tijdelijk beheer is gericht op het in stand houden van de onroerende zaak en het voorkomen van kraak, inbraak, vandalisme en verwaarlozing, zodat het pand bij de invulling van de planontwikkeling aan de vereiste kwaliteit voldoet en dat tijdig over het pand kan worden beschikt. In die zin dient – tenzij hiertoe een bewuste keuze wordt gemaakt – langdurig eigendom en beheer zoveel mogelijk te worden vermeden. Afhankelijk van de situatie (indien de eigendommen bijvoorbeeld uiteindelijk niet gebruikt hoeven te worden voor de realisatie van een project) kan tevens het doorverkopen van de eigendommen aan de orde zijn.

De gemeente gaat uit van de volgende vormen van tijdelijk beheer:

1. Gronden en opstallen blijven minder dan één jaar in beheer bij de gemeente:
  - Bruikleen;
  - Tijdelijke verhuur;
  - Voortgezet gebruik / uitgestelde betaling.
2. Gronden en opstallen blijven langer dan een jaar, maar maximaal 2 jaar in beheer, of de ontwikkelingstermijn is nog onzeker:
  - Tijdelijke verhuur (voor bepaalde tijd dus);
  - Bruikleen (direct opzegbaar).
  - Kort lopende pacht
3. Bij langer dan twee jaar beheer:
  - Verhuur (voor (on)bepaalde tijd, met opzegtermijn);
  - Verpachting (let op pacht termijnen!);

De uitvoering van het beheer vindt plaats onder verantwoordelijkheid van de projectleider van het betreffende gebied (zolang nog geen sprake is van een project wordt dit waargenomen door de beleidsadviseur strategische ruimtelijke ordening). De uitvoering vindt plaats door de afdeling beheer en realisatie (indien openbare ruimte) of de gemeentelijke gebouwbeheerder (voor gebouwen) al dan niet uitbesteed aan deskundige derden. Bij alle vormen van beheer moet zorg gedragen worden voor de juiste vergunning / toestemmingsgrondslag. Bij de aankooponderhandelingen kan worden overeengekomen, dat de oorspronkelijke eigenaar het tijdelijk beheer behoudt op basis van voortgezet gebruik. De datum van feitelijke levering wordt vervolgens afgestemd op de planning van de planontwikkeling en vastgelegd in de koopovereenkomst. De duur en voorwaarden van het tijdelijk gebruik moet wel in relatie staan met de kosten van de gemeente.

### **Beleidskeuze 6: Beheer**

- Het college besluit omtrent de wijze waarop grond tijdelijk beheerd wordt. Eigendommen dienen in goede staat te blijven, kraak en verloedering moet tegen gegaan worden, rentekosten dienen beperkt te worden. Het college tracht de opbrengsten voor onroerend goed tijdens de beheer fase te maximaleren, echter zonder dat dit ten koste gaat van de productie van het doel van aankoop.
- Langdurig verhuurt de gemeente geen woningen. Woningen benodigd voor een planontwikkeling worden op basis van een bruikleenovereenkomst of op grond van de Leegstandwet of anti-kraak verhuurd.

### **4.5 Uitgifte**

Het uitgiftebeleid betreft de uitgifte van gronden en/of opstallen. Het uitgiftebeleid heeft tot doel de door de gemeente beoogde ruimtelijke ontwikkelingen mogelijk te maken tegen zoveel mogelijk marktconforme condities met het sluiten van uitgifteovereenkomsten

In de uitgifteovereenkomst legt de gemeente de voorwaarden voor het grondgebruik vast. Bij woningbouwprojecten is dat bijvoorbeeld een koop- en realisatie overeenkomst, waarbij de gemeente tegelijkertijd de grond verkoopt en een overeenkomst sluit waarin wordt bepaald dat er een woning wordt gebouwd op die grond. Ten behoeve van de verkoop van percelen bouwgrond worden de standaard verkoopovereenkomst gehanteerd. De bedoeling is dat elke koper dezelfde verkoopvoorwaarden krijgt, zodat uniformiteit geborgd is. Bij de uitgifte van gronden kan de gemeente een aantal richtlijnen vastleggen. Het gaat dan bijvoorbeeld om regels voor de selectie van partijen aan wie men grond uitgeeft. De gemeente kan bijvoorbeeld kiezen voor een ontwikkelingscompetitie of voor loting. Een selectiemethode moet altijd wel binnen de kaders van de Europese regelgeving voor de vrije markt passen. Per project wordt de uitwerking van de kaders voor de uitgifte vastgesteld.

Er bestaat een aantal verschillende vormen van gronduitgifte. De bekendste zijn eigendom en 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 26 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 met een jaarlijkse betaling gewerkt, de erfpachtcanon.

Indien het eigendom wordt overgedragen dan krijgt de koper van de grond de volledige zeggenschap over die grond en betaalt men eenmalig de grondprijs. In de praktijk zijn de verschillen tussen eigendom en erfpacht niet groot en zijn de sturingsmogelijkheden voor gemeenten bij erfpacht nauwelijks beter dan op grond die in eigendom is uitgegeven. Tot op heden heeft de gemeente Woudenberg gronden voornamelijk in eigendom verkocht, alleen voor individuele percelen en in de eerste fase van Het Groene Woud is wel eens gekozen voor erfpacht of uitgifte in een recht van opstal.

Een recht van opstal dat is een zogenaamd zakelijk recht om in, op of boven een onroerende zaak van een andere persoon gebouwen, werken of beplanting in eigendom te hebben of te verkrijgen. Er ontstaat op deze manier een juridische scheiding tussen de ondergrond en hetgeen erop is gebouwd of verbouwd. In deze gevallen verandert de grond niet van eigenaar maar krijgt een andere partij het recht om een bouwwerk op of in de grond te realiseren en daarvan wel zelf eigenaar te worden.

### **Beleidskeuze 7: Gronduitgifte**

- Uitgangspunt bij de gronduitgifte is een marktconforme prijs, die op transparante wijze tot stand komt, dus voorzien van een taxatierapport op basis waarvan getoetst wordt op eventuele staatssteun risico's en verkoop tegen minimaal de taxatiewaarde.
- Eventueel voorrangbeleid en de wijze van uitgifte worden per projectuitgifte vastgesteld mede aan de hand van de stand van de markt op dat moment en de maatschappelijke belangen die behaald kunnen worden;
- Bij een verzoek van een kabel- of leidingbeheerder om het recht te verkrijgen om een kabel of leiding in alsmede zendmast of transformatorhuis op gemeentelijke gronden te hebben, geeft de gemeente in het algemeen haar grond uit in recht van opstal. Hiervoor vraagt de gemeente een marktconforme vergoeding;
- Gronduitgifte in eigendom is het uitgangspunt.
- Erfpacht kan worden toegepast als er strategische redenen voor zijn. Er dient in dat geval rekening te worden gehouden met de prijsontwikkelingen voor de duur van de contractperiode.
- Ten behoeve van de verkoop van percelen bouwgrond worden de standaard verkoopovereenkomst gehanteerd.

## Hoofdstuk 5 Financiële instrumenten

In dit hoofdstuk wordt inzicht gegeven in de werkwijze met betrekking tot en rapportage over de grondexploitaties. Tevens wordt nader ingegaan op het bijbehorend risicomanagement en het beleid ten aanzien van de reserves en voorzieningen. De keuzes die gemaakt worden binnen het grondbeleid hebben namelijk gevolgen voor de gemeentelijke begroting en het weerstandsvermogen en leveren risico's op die in een vroegtijdig stadium van planontwikkeling en besluitvorming, transparant en vooral zo volledig mogelijk (in risicoprofielen) onderdeel van de besluitvorming moeten uitmaken.

### 5.1 Werkwijze en opzet grondexploitaties

Het belangrijkste financiële instrument van het grondbeleid is de grondexploitatie. Er is sprake van grondexploitatie als grond opnieuw of op een nieuwe wijze in gebruik kan worden genomen. De grondexploitatie is in feite de vertaling van het gewenste te realiseren programma in kosten en opbrengsten. Als de gemeente niet alle grond van een ontwikkelingslocatie in eigendom heeft, vormt de grondexploitatie de basis voor het op te stellen exploitatieplan en het plegen van kostenverhaal in de anterieure fase.

Op basis van de grondexploitatie kan financiële sturing aan het planvormings- en uitvoeringstraject worden gegeven. Het opstellen van een grondexploitatie gaat in stappen, hoe verder in het proces hoe meer zekerheden er zijn. Om grondexploitaties onderling te kunnen vergelijken, is het van belang dat de grondexploitaties op dezelfde wijze worden opgezet. De notities van de commissie BBV uit 2016 met de daarin geformuleerde richtlijnen voor het opstellen van grondexploitaties hebben daar voor een groot deel aan bijgedragen. Grond kan pas in exploitatie worden genomen, als uit een grondexploitatie-berekening (haalbaarheidsanalyse) is gebleken dat het verwachte financiële resultaat positief zal zijn, of, indien een negatief financiële resultaat berekend wordt, het verwachte tekort wordt afgedekt door een voorziening te treffen. De grondexploitatie dient na het treffen van de voorziening minimaal kostenneutraal te sluiten.

Gestart wordt met een financiële Quick Scan, om snel een project door te kunnen rekenen wordt gebruikt gemaakt van normatieve gegevens en beschikbare projectinformatie. Tenminste de plangrens en het voorgenomen toekomstig gebruik moeten bekend zijn. In elk geval hoort bij deze berekening een risico-inventarisatie te worden opgesteld. De focus ligt in deze fase op het doorrekenen van varianten en het bepalen van de juiste ontwikkelstrategie.

Als mede naar aanleiding hiervan gekozen wordt om door te gaan, wordt dit gevolgd door een haalbaarheidsonderzoek. De uitgangspunten voor het ontwerp worden vastgelegd, waaronder de financiële uitgangspunten. De ontwikkelstrategie wordt uitgewerkt en de risico's worden in kaart gebracht. Omdat een aantal kosten (uren en onderzoek) al vooruitlopend op de feitelijke start van een project worden gemaakt, moeten voorbereidingskredieten worden aangevraagd.

De gemeenteraad stelt bij de start van een ontwikkeling of uiterlijk gelijk met het bestemmingsplan een grondexploitatiebegroting vast. Een grondexploitatiebegroting bevat een uitgewerkt kosten- en opbrengstenoverzicht van alle onderdelen van het project, ingedeeld in de onderdelen:

- Verwerving
- bodemsanering

- planontwikkelingskosten (o.a. onderzoeken, juridische bijstand)
- Bouwrijp en woonrijp maken
- Overige kosten en opbrengsten (w.o. subsidies en bijdragen, planschade)
- Rente en kosten- en opbrengstenstijging

De dekking bestaat uit de opbrengsten uit grondverkoop (gronduitgifte, dit is meestal de belangrijkste opbrengstenpost van een grondexploitatie) en gemeentelijke middelen voor een eventueel resterend tekort. Bij de vaststelling van de grondexploitatie hoort in elk geval een risicoanalyse te worden opgesteld, inclusief beheersmaatregelen en voorstellen voor implementatie en monitoring daarvan.

Jaarlijks worden de grondexploitaties geactualiseerd (d.w.z.: herzien). Het actualiseren gebeurt uiterlijk in de april vergadering van de raad en bestaat uit de volgende stappen:

- Verwerken van de boekingen van het afgelopen jaar;
- Winst/verliesneming over afgelopen jaar op basis van de POC methode (percentagion of complation)
- (Her)berekenen van de toe te rekenen rente van afgelopen jaar en komende jaren;
- Aanpassen van de boekwaarde, van 1 januari van het afgelopen jaar naar 31 december van het betreffende jaar;
- Het aanpassen van de resterende begroting, door het verwijderen van gerealiseerde kosten en opbrengsten en het opnieuw ramen van de resterende kosten en opbrengsten;
- Het aanpassen van het prijspeil, door het toepassen van de kosten- en opbrengsten stijgingen;
- Het verklaren en toelichten van de verschillen ten opzichte van de vorige vastgestelde herziening.

### **Beleidskeuze 8: grondexploitatie opzet**

- Ten behoeve van alle projecten wordt een exploitatie opgesteld;
- De gemeenteraad stelt de exploitatie op hoofdlijnen vast, dat is ook het openbare stuk, op de onderliggende uitgebreidere stukken zal geheimhouding van toepassing zijn;
- Minimaal eenmaal per jaar worden de exploitaties geactualiseerd;
- De grondexploitaties voldoen aan de zogeheten stellige uitspraken van de commissie BBV uit haar notities Grondexploitaties en Faciliterende projecten uit 2016.

## **5.2 Grondprijsbeleid**

Per ontwikkelingslocatie wordt op basis van taxatie de marktconforme grondprijs bepaald en verantwoord in de betreffende grondexploitatie. Deze actualisatie doet tevens dienst als verantwoordingsinstrument voor het gevoerde en te voeren grondbeleid zoals bedoeld in artikel 16 BBV. Het grondprijsbeleid wordt gebaseerd op marktconformiteit. Van ongeoorloofde staatssteun is sprake zodra de gemeente, grond beneden marktconforme waarde verkoopt. Wel mogen van de wetgever gereduceerde grondprijzen voor sociale huurwoningen worden gehanteerd, mits de daardoor ontstane staatssteun (verschil tussen marktconforme waarde en de verkoopprijs) gelegitimeerd kan worden. Voor gangbare grondverkoop zoals die van openbaar groen (snippergroen) wordt de vierkante meter prijs door het college van burgemeester en wethouders minimaal 1 x per 4 jaar geactualiseerd op basis van marktconformiteit.

### **Beleidskeuze 9: Grondprijsbeleid**

- Voor de verkopen wordt de verkoopprijs per project bepaald door taxatie vooraf van een onafhankelijk en gecertificeerd taxateur. De aldus vastgestelde marktprijs is de minimale prijs die kan worden overeengekomen zonder dat staatssteun verleend wordt.
- In de begroting is een beperkt grondprijsoverzicht opgenomen. Hierbij worden de grondprijzen voor de gangbare functies zoals snippergroen actueel gehouden op basis van de marktontwikkelingen.

### **5.3 Grondbeleid in begroting, kadernota en jaarrekening**

De jaarlijkse herzieningen van de grondexploitaties geven de stand van zaken weer per 1 januari van het basisjaar "A" en vormen de basis voor de cijfermatige verwerking in de begrotingscyclus.

De herzieningen worden cijfermatig verwerkt in jaarrekening "A-1" en een korte samenvatting van de herzieningen wordt opgenomen in de paragraaf grondbeleid van de jaarrekening van het afgelopen boekjaar.

De jaarlijkse herzieningen vormen ook de basis voor de cijfermatige en beleidsmatige verwerking van de grondexploitaties in de kadernota en begroting van het volgende boekjaar (A+1) en de bijbehorende meerjarenbegroting. Dezelfde samenvattingen van de grondexploitaties zoals opgenomen bij de jaarrekening komen terug in de paragraaf grondbeleid bij de kadernota en begroting van het volgende boekjaar.

Mocht er tussentijds een wijziging nodig zijn dan zal dit uiteraard meegenomen en toegelicht worden.

Tenslotte zal ook in het basisjaar (A) door middel van de zomernota inzichtelijk gemaakt worden of de herzieningen van de grexen gevolgen heeft voor gemeente begroting van jaar A.

#### *Meerjaren Prognose Grondexploitaties*

Op basis van de jaarlijkse actualisatie wordt bij de kadernota door middel van een Meerjaren Prognose Grondexploitaties (MPG) aan de raad verantwoording afgelegd over de voortgang en financiële aspecten van de grondexploitaties.

In de MPG worden de benodigde voorzieningen en reserves jaarlijks onderbouwd. Deze methode geeft een goed en volledig inzicht in de ontwikkelingen binnen de grondbedrijfsfunctie. Indien zich significante ontwikkelingen voordoen binnen een project zullen het college en de raad hier onverwijld van op de hoogte gebracht te worden.

Het MPG wordt gebruikt als input voor de jaarstukken van het betreffende jaar, de nieuwe kadernota en bijstelling van de nieuwe begroting.

Het MPG geeft meerjarig op portefeuilleniveau een actueel beeld van de situatie op het gebied van financiën, tijdsplanning en functionele programmering van alle grondexploitaties. Hiermee kan de relatie worden gelegd met de beleidsuitgangspunten op programmaniveau van de gemeente. Op basis van dit integrale beeld kan het gemeentebestuur eventuele nieuwe investeringsbeslissingen of nieuw ruimtelijk beleid afwegen. Daarmee vormt de MPG een kader voor besluitvorming waaraan financiële en programmatische gevolgen verbonden zijn.

#### *Paragraaf grondbeleid in begroting en jaarrekening*

In het kader van het Besluit Begroting en Verantwoording is de gemeente verplicht om bij de begroting en jaarrekening een paragraaf grondbeleid op te

stellen. Deze paragraaf grondbeleid ondersteunt de gemeenteraad in haar kaderstellende en controlerende rol.

Bij de begroting wordt door het gemeentebestuur verwoord wat het te voeren grondbeleid zal zijn om de gewenste ruimtelijke ontwikkelingen ook daadwerkelijk te kunnen realiseren.

Bij de jaarrekening wordt vervolgens door het gemeentebestuur verantwoording afgelegd over het gevoerde grondbeleid, waarbij inzicht gegeven dient te worden in de resultaten en hoe deze resultaten zich verhouden tot het begrote resultaat.

De paragraaf betreffende het grondbeleid bevat in ieder geval:

- Een visie op het grondbeleid in relatie tot de realisatie van de doelstellingen van de projecten die zijn opgenomen in de begroting.
- Een aanduiding van de wijze waarop de gemeente het grondbeleid uitvoert.
- Een actuele prognose van de te verwachten resultaten van de totale grondexploitatie.
- Een onderbouwing van de geraamde winstneming.
- Een opsomming en uitwerking van de risico's die de gemeente loopt binnen de projecten. (opgenomen in paragraaf weerstandsvermogen)
- Beleidsuitgangspunten omtrent reserves voor grondzaken in relatie tot die risico's (opgenomen in paragraaf weerstandsvermogen).

Indien tijdens de looptijd van deze nota de BBV regeling wordt gewijzigd, is dit leidend ten opzichte van de tekst van deze nota.

#### *Parameters*

Het college laat de jaarlijkse vaststelling van de grondexploitatieparameters plaatsvinden in de jaarlijkse herzieningen van de grondexploitaties. Ten behoeve van de actualisatie worden de parameters vastgesteld voor:

- Rente toerekening.
- Kostenstijging.
- Opbrengstenstijging.

Indien er bij het opstellen van de kadernota c.q. begroting afgeweken moet worden van de vastgestelde parameters wordt dit in het betreffende document in de paragraaf grondbeleid toegelicht

## **5.4 Risicomanagement**

Het risicomanagement van het grondbeleid begint met de keuze om actief grond te verwerven of een faciliterend grondbeleid te voeren. Ook kan op risico's gestuurd worden door de keuze voor het al dan niet inzetten van het instrumentarium als onteigening en voorkeursrecht en kan met particuliere grondeigenaren gezocht worden naar een samenwerkingsvorm of PPS-constructie. De risico's die de gemeente loopt bij een bepaalde wijze van samenwerking en de wijze waarop de gemeente kosten kan verhalen dient te worden afgewogen voordat een samenwerking wordt aangegaan.

De risico's op grond die reeds in bezit is van de gemeente blijven bestaan en tijdens de looptijd moet en zal bezien worden hoe deze risico's te beperken. Eerdere keuzen ten aanzien van de gebiedsontwikkeling kunnen daarbij heroverwogen worden.

### **Risico inzicht**

Voor een adequaat risicomanagement is de financiële transparantie van plannen en projecten een essentiële voorwaarde. Deze transparantie wordt binnen de gemeente Woudenberg gerealiseerd door het tijdig aan de raad ter goedkeuring voorleggen van een grondexploitatie gemaakt ten behoeve van een gebiedsontwikkeling en door de jaarlijkse verantwoording en bijstelling van de exploitaties.

In de praktijk gaan alle gebiedsontwikkelingen gepaard met risico's. Het meest evidente risico daarbij is het marktrisico. De kans dat alle geïnventariseerde risico's in alle projecten zich gelijktijdig voordoen is echter nihil. Het is niet nodig om budget te reserveren voor al die risico's. Het is dus zaak een balans te vinden tussen overmatig en ondermaats afdekken van risico's. Bij een faciliterende rol van de gemeente is de bedoeling minder risico te lopen.

Door middel van grondexploitaties vindt de bewaking plaats van de financiële uitgangspunten van de projecten. Immers, het financiële planresultaat wordt bepaald en beïnvloed door deze uitgangspunten. Onderdeel hiervan is het inschatten van de risico's van de verschillende onderdelen van deze exploitaties en het opnemen van beheersmaatregelen.

De risico's in het project worden geanalyseerd en toegelicht in de rapportages over de grondexploitaties, bij bestuurlijke besluitvorming over de afzonderlijke projecten en op hoofdlijnen bij de bestuurlijke verantwoording in de begrotingscyclus (paragraaf grondbeleid).

Jaarlijks wordt ten behoeve van de actualisatie per project een risicoanalyse uitgevoerd. Daarbij zijn in ieder geval de planeconoom en de projectleider betrokken.

### **Beleidskeuze 10: risicomanagement**

- Bij de start van een project wordt een risicoanalyse uitgevoerd en een risicoprofiel opgesteld. Minimaal jaarlijks bij de herziening van de grondexploitatie en bij het opstellen van de Meerjaren Prognose Grondexploitaties (MPG) wordt een risicoanalyse uitgevoerd. Vanuit projectmanagement en bedrijfsvoering van de grondexploitaties wordt actief gestuurd op de beheersing van risico's en kansen.
- Minimaal een maal per jaar worden alle grondexploitaties geactualiseerd. De raad stelt jaarlijks bij de kadernota de Meerjaren Prognose Grondexploitaties vast. Hierin wordt expliciet aandacht geschonken aan de (financiële) risico's die de gemeente loopt.

### **5.5 Weerstandsvermogen, reserves en voorzieningen**

Weerstandscapaciteit is nodig om projecten, indien zich daarin risico's manifesteren, niet meteen stil te hoeven leggen vanwege financiële gevolgen van die risico's. Het weerstandsvermogen is de mate waarin de gemeente weerstand kan bieden aan financiële risico's waar al dan niet reserveringen voor zijn gemaakt in de algemene reserve grondbedrijf. Het weerstandsvermogen is feitelijk de buffer om niet voorziene risico's op te vangen.

#### *Winst en verlies*

Winstneming is het voortijdig onttrekken van gerealiseerde opbrengsten uit een nog lopend project. Door het nemen van winsten, blijven middelen niet langer dan noodzakelijk vastzitten in een project. Voor het winstnemingsbeleid wordt aangesloten bij de stellige uitspraken van de commissie BBV aangevuld met haar notitie uit de 2018 waarin de zogeheten Percentage Of Completion (POC

methode) nader wordt toegelicht. Dit betekent dat winst wordt genomen naar rato van gerealiseerde kosten én opbrengsten indien:

- Het resultaat van de grondexploitatie betrouwbaar kan worden ingeschat
- De gronden zijn verkocht
- De kosten zijn gerealiseerd

Indien bovenstaande voorwaarden zijn vervuld, dan is het geen keuze, maar een verplichting om winst te nemen. Deze winstneming vindt plaats over het resultaat op eindwaarde.

#### **Figuur 9 Spelregels winstneming**

##### Spelregels winstneming

1. De mogelijkheid tot winstneming wordt per exploitatie in overleg met de projectleider beoordeeld met inachtneming van het voorzichtigheids- en realisatiebeginsel en de BBV regels.
2. Uitgangspunt is dat de winstnemingen op basis van de POC methode worden toegevoegd aan het jaarresultaat van de gemeente begroting/jaarrekening. Deze winst zal in beginsel toegevoegd worden aan de algemene reserve grondbedrijf. In de herzieningen van de grondexploitaties, die jaarlijks in april vast gesteld worden, wordt hier door de raad over besloten. Dit raadsbesluit wordt verwerkt in de jaarrekening van het betreffende boekjaar.

Er zijn twee situaties denkbaar die tot het nemen van verlies noodzaken. Dit is het geval bij projecten waar vanaf het begin al duidelijk is dat er sprake is van een tekort en ingeval van projecten met een aanvankelijk winstgevende prognose op de exploitatie die omslaan naar verliesgevende. In beide gevallen moet voor het tekort c.q. ontstane verlies een voorziening worden gevormd. Een voorziening enerzijds wordt gevormd door vanuit het resultaat van het betreffende jaar een toevoeging te plegen aan deze voorziening op eindwaarde, anderzijds door een onttrekking aan de algemene reserve grondbedrijf of indien deze ontoereikend is algemene reserve.

#### **Figuur 10: Spelregels verliesneming**

##### Spelregels verliesneming

1. Bij een verwacht tekort wordt een voorziening getroffen ter grootte van het ontstane tekort op basis van eind waardemethode.
2. Verlies wordt genomen zodra dit zich voordoet;
3. Ingeval van omslag van een winstgevende exploitatie naar een verliesgevende exploitatie vindt afboeking plaats of wordt een voorziening getroffen op basis van de eindwaarde berekening.
4. Een voorziening wordt getroffen uit de reserve grondbedrijf.

##### *Reserve en fondsen*

Reserves en fondsen zijn belangrijke hulpmiddelen bij de beheersing van de portefeuille binnen de grondbedrijfsfunctie. Uitgangspunt is dat alle mogelijke financiële tegenvallers en negatieve resultaten worden gedekt door activiteiten met een voordelig saldo. Op grond van de geldende voorschriften mag een reserve daarbij nooit een nadelig saldo hebben. De omvang van de reserve dient afgestemd te zijn op de hoogte van de risico's die de gemeente in totaal loopt

binnen alle grondexploitaties. In de loop van het planproces fluctueert het risico. In het algemeen kan gesteld worden dat het risico op een grondexploitatie terugloopt naarmate het project verder is gevorderd. Bij het vaststellen van de jaarrekening neemt de raad ook een besluit omtrent de hoogte van de Algemene Reserve Grondbedrijf, op grond van een opgestelde risicoanalyse.

Het stelsel van reserves en voorzieningen van de grondbedrijfsfunctie bestaat uit:

- De Algemene Reserve Grondbedrijf;
- Eventuele voorzieningen ter afdekking van nadelige resultaten van projecten;

Doel is om een algemene reserve grondbedrijf (ARG) op te bouwen en te behouden die voldoende gevoed is om de ingeschatte risico's van grondexploitaties te kunnen dekken. Deze reserve wordt gevoed door winstnemingen uit grondexploitaties, toevoegingen uit het renteresultaat en overige voordelen op grond- en vastgoedverkoop.

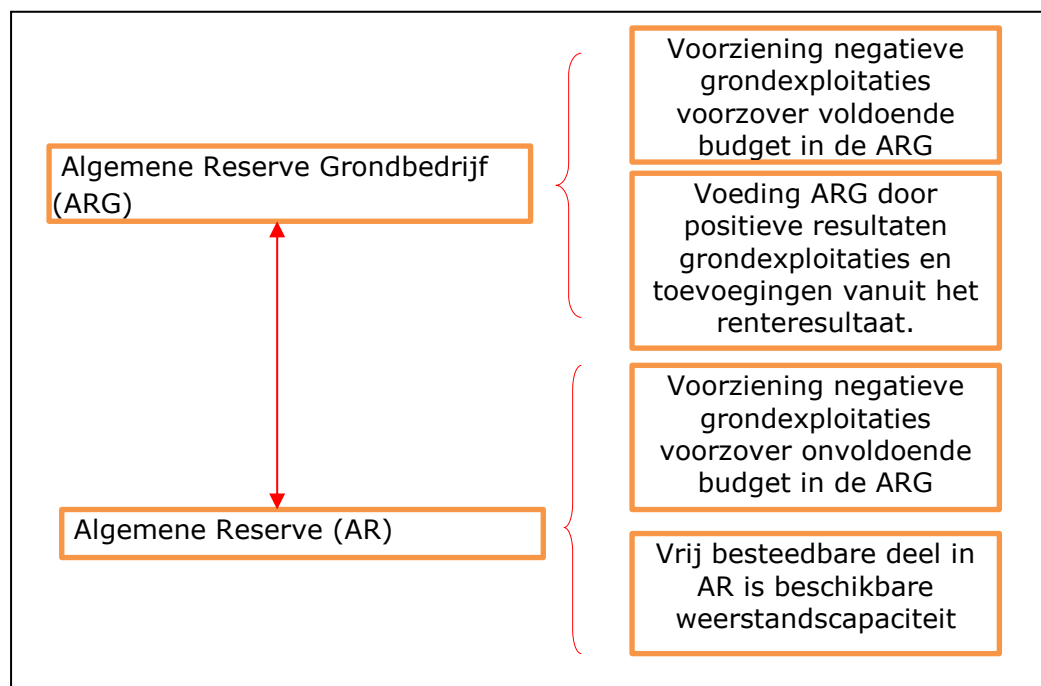
De reserve dient als dekking voor:

- onvoorziene risico's in de grondexploitaties;
- boekwaarde of risico's verbonden met strategische verwerving;
- negatieve saldo's van toekomstige grondexploitaties zolang hiervoor nog geen voorziening is getroffen.

De noodzakelijke omvang van de algemene reserve grondbedrijf wordt bepaald naar aanleiding van het weerstandvermogen.

Is de hoogte van deze ARG onvoldoende om het berekende risico te kunnen dekken dan dient het restant geborgd te zijn in de algemene reserve. Het onttrekken van middelen aan de grondbedrijfsfunctie kan alleen plaatsvinden door het afkomen van de Algemene Reserve Grondbedrijf.

**Figuur 11 Relatie financiële onderdelen**



Alleen de gemeenteraad kan hier een besluit over nemen. Uit de Meerjaren Prognose Grondexploitaties zal jaarlijks moeten blijken of er ruimte is om middelen te onttrekken en of het verstandig is om daartoe over te gaan. Indien de Algemene Reserve Grondbedrijf niet langer toereikend is om alle lopende activiteiten binnen de grondexploitatie te dekken, zal deze reserve moeten

worden aangevuld ten laste van de Algemene Middelen. Voor Woudenberg Oost geldt dat het projectgebied dat bestaat uit verschillende grondexploitaties als totaal gelabeld is bij de Algemene Reserve Grondbedrijf. Eventuele plussen in de deelgebieden gaan pas naar de Algemene Reserve Grondbedrijf als Woudenberg Oost in zijn geheel positief is.

Voor de gronden die een gemeente zelf in bezit heeft, kan de gemeente de winst ervan vrijelijk bestemmen. Dat is aan de raad om de bestemming te bepalen. Daarbij spelen de wettelijke regels inzake kostenverhaal geen rol. Bij gronden in eigendom van derden, is kostenverhaal nodig en dat is gebonden aan strikte regels. Wij passen die regels reeds optimaal toe.

**Beleidskeuze 11: Dotatie algemene reserve grondbedrijf.**

De gemeente zal de jaarlijkse winsten en verliezen op grondexploitaties toevoegen aan de algemene reserve grondbedrijf. Jaarlijks zal bij het vaststellen van de herzieningen de raad besluiten hoeveel winst er aan de reserves wordt toegevoegd.

# Hoofdstuk 6 Organisatie

Binnen de gemeente zijn veel bestuurslagen en personen betrokken bij de onderdelen van het grondbeleid en grondbedrijf. Dit hoofdstuk geeft inzicht in de rollen, verantwoordelijkheden en onderlinge verhoudingen.

De verschillende acties en aandachtspunten in het grondbeleid zijn het beste inzichtelijk te maken aan de hand van de stand van de grondbedrijfscyclus. De fase waarin een ontwikkeling zich bevindt bepaalt mede de risico's en de sturingsmogelijkheden. Daarbij hebben binnen het grondbedrijf gemeenteraad, bestuur en de ambtelijke organisatie verschillende verantwoordelijkheden en de daarbij behorende rollen en taken. Hierover gaat dit afsluitende hoofdstuk.

## 6.1 Grondbedrijfscyclus

Een vastgoedcyclus beslaat minimaal enkele tientallen jaren en kan soms eeuwen beslaan. De vastgoedcyclus bevat de activiteiten van de verwerving, de bouw, het beheer tot en met sloop van panden. Deze cyclus valt voor een belangrijk deel samen met de grondbedrijfscyclus van projectontwikkeling. Het grondbeleid gaat vooral om keuzes maken binnen deze cyclus. Het gemeentebestuur moet zich periodiek afvragen op welke wijze de gemeentelijke doelstellingen en ambities het beste kunnen worden verwezenlijkt. Binnen het programma ruimtelijke domein zijn projecten actief in verschillende fasen en daarbinnen de mate van sturing op resultaat, zowel ruimtelijk en financieel is verschillend. Binnen de projecten kan onderscheid worden gemaakt in vier verschillende fasen. De indeling die hier wordt aangehouden heeft een directe relatie met het ruimtelijke proces, de financiële verantwoording, de (financiële) risico's en de besluitvorming van zowel het college als de raad. Deze fasen worden in de onderstaande figuur weergegeven en in deze paragraaf kort toegelicht. De cyclus gaat uit van een actief grondbeleid, maar bij faciliterend grondbeleid zijn dezelfde fasen te herkennen. Daarbij wijkt alleen de verdeling van de regie tussen privaat en publiek af.

**Figuur 12 Grondbedrijf cyclus**



### Initiatieffase

Een project bevindt zich in de initiatieffase als het eerste planidee wordt gepresenteerd. De gemeente toetst het idee aan de gewenste ruimtelijke ontwikkelingen en vaak moet een plan eerst nog "rijpen". Hoewel de initiatieffase buiten de formele functie van het grondbedrijf valt en in eerste instantie binnen de reguliere werkzaamheden van Wabo en ruimtelijke ordening opgepakt wordt, zijn de uitgangspunten van het grondbedrijf in deze fase wel van belang. In deze fase wordt onder meer onderzocht of een project wenselijk is. Daarnaast wordt inzicht gegeven in de financiële randvoorwaarden en daarmee ook indirect in de haalbaarheid. Indien het een ontwikkeling op gemeentegrond komen de kosten hiervan (inzet personeel en onderzoeken) ten laste van de gemeente begroting. Het is van belang dat er reeds in deze fase een Quick scan wordt gemaakt zodat snel duidelijk wordt of een project haalbaar is. Indien blijkt dat een project

verliesgevend zal zijn, kan dit betekenen dat het project niet verder ter hand wordt genomen. Ook kan worden besloten om het plan toch in ontwikkeling te nemen. In dat geval moet financiële dekking gevonden worden voor het verwachte tekort dan wel moeten optimalisaties in het plan worden doorgevoerd. Voor het in ontwikkeling nemen van een project waarvan de kaders niet gedefinieerd zijn, is altijd een besluit van de raad nodig. Op deze manier kan de grondbedrijfsfunctie bijdragen aan de bewaking van kosten en kredieten. Dit is een belangrijk sturingsinstrument om te komen tot afgewogen en transparante besluitvorming.

In deze fase zal indien noodzakelijk ook een voorbereidingskrediet gevraagd worden bij de gemeenteraad.

### **Ontwerpfase**

De ontwerpfase gaat van start zodra de raad akkoord gaat met een nadere uitwerking van het ingediende initiatief tot een stedenbouwkundig visie of een ontwerp. In deze fase kan ook een globale grondexploitatieberekening worden gemaakt, met name voor plannen waarbij gemeentelijk vastgoed betrokken is.

### **Uitvoeringsfase**

Projecten gaan van de ontwerp- naar de uitvoeringsfase als het stedenbouwkundig plan en de grondexploitatieberekening door de raad zijn vastgesteld, het bestemmingsplan in procedure is gebracht en de (voorbereiding van de) realisatie van start gaat. In deze fase vinden de verkoop en realisatie (bouw) van de ontwikkeling plaats.

### **Beheerfase**

Nadat een project is gerealiseerd en afgerond, start de beheerfase. Binnen de grondbedrijfsfunctie wordt op dat moment de balans opgemaakt van werkelijk gemaakte kosten en de gerealiseerde opbrengsten en kan het project worden afgesloten. Beheer en onderhoud van de resterende gronden of gebouwen die eigendom blijven van de gemeente wordt formeel overgedragen aan de afdeling beheer en realisatie en buiten het project voortgezet.

### **Beslis en bijsturingsmomenten**

De hierboven verwoorde indeling in fasen geeft inzicht in de verschillende ijkmomenten. Voor de sturing van gebiedsontwikkelingsprocessen zijn drie momenten van belang:

- Het moment dat een (potentieel) project daadwerkelijk in ontwikkeling wordt genomen met het doel dit ook te realiseren. Dit moment ontstaat bij de overgang van initiatief- naar ontwerpfase.
- Start van de uitvoering bij de overgang van ontwerp- naar uitvoeringsfase wordt op grond van een gedetailleerd plan en financieel inzicht besloten een plan daadwerkelijk te gaan uitvoeren.
- Het moment dat een project financieel wordt afgerond en geëvalueerd (de overgang van uitvoerings- naar beheerfase).

Een fasegewijze benadering van gebiedsontwikkelingsprocessen is zowel bij actief als faciliterend grondbeleid relevant, zowel voor de inhoudelijke/ strategische besluitvorming als voor de begroting en verantwoording van (financiële) besluiten.

Elke fase van het proces vraagt om tijdige en juiste inzet van grondbeleid (instrumenten). De indeling in fasen maakt ook beter inzichtelijk welke werkzaamheden door wie op welk moment (fase) gedaan dienen te worden en biedt de mogelijkheid om 'beslismomenten' in het planproces in te bouwen. De fase waarin een project zich bevindt is van invloed op het risicoprofiel. Het is van

belang dat de overgang tussen de verschillende projectfasen duidelijk gemarkeerd wordt.

Deze fasen van de projecten komen ook terug in de verantwoording bij jaarrekening en begroting en bij de jaarlijkse herziening van de gemeentelijke grondexploitaties. Belangrijk is dan ook om bij de start van een projectfase doelen, middelen en resultaten zo helder mogelijk te formuleren. Het standaard format voor het opbouwen van de grondexploitatie en de bijbehorende toelichting helpt hierbij. Projectmatig werken is voor de plannings- en besluitvormingsprocessen van elementair belang.

Een beheersbaar en vlekkeloos verlopend planproces vereist van de gemeentelijke organisatie de volgende discipline van werken:

- Het opmaken van adequate beslisdocumenten ter voorbereiding op de besluitvorming in de desbetreffende fase.
- Het daadwerkelijk uitvoeren van de binnen de desbetreffende fase gelegen werkzaamheden.
- Een grondige afstemming tussen de gemeentelijke disciplines met het oog op een integrale planontwikkeling. Dit geldt zowel voor de werkzaamheden binnen de fase, als ook bij de voorbereiding van het beslisdocument.
- Het op een gedisciplineerde en structurele wijze 'eigen' maken en uitvoeren van het fasegewijze werken en de daarbij passende terminologie.
- Projectmatig werken conform het Handboek projectmatig werken.

### **Beleidskeuze 12: Fase verantwoording**

De voortgangsrapportage van gemeentelijke projecten maakt zichtbaar in welke fase het project en/of de project-onderdelen zich bevinden.

## **6.2 Verantwoordelijkheden en bevoegdheden**

### **Bevoegdheden raad en college**

De Nota Grondbeleid is voor de gemeenteraad het toetsingskader voor de uitvoering van het gemeentelijk grondbeleid. Een adequate uitvoering van het grondbeleid is gebaat bij een heldere splitsing en uitwerking van controlerende en uitvoerende taken en bevoegdheden. In het overzicht van figuur 13 zijn de bestuurlijke besluitvorming en de beslissingsbevoegdheid van de gemeenteraad en het college binnen het gemeentelijk grondbeleid kort weergegeven.

De raad is bevoegd budget beschikbaar te stellen. In het kader van het grondbeleid geschiedt dit door het vaststellen van een voorbereidingskrediet en het bestemmingsplan en de daarbij horende eerste grondexploitatie (en eventueel het exploitatieplan). Daarmee is het ruimtelijke en financiële kader bepaald voor het project. Met het vaststellen van de eerste grondexploitatie stelt de raad impliciet budget beschikbaar die door het college benut kunnen worden voor de uitvoering van het project.

Het college zal binnen het kader van het bestemmingsplan en de grondexploitatie dienen te handelen. Afwijkingen dienen te worden verantwoord aan de raad. Dit geschiedt door middel van de paragraaf grondbeleid in de jaarrekening, de toelichting bij de kadernota in de Meerjaren Prognose Grondexploitaties (MPG) en in de uitgebreide vertrouwelijke toelichting op de herziening van de grondexploitaties. Binnen deze financiële kaders is het college bevoegd om kosten te maken ten behoeve van de grondexploitatie en om overeenkomsten te sluiten. Jaarlijks vindt, indien van toepassing terugkoppeling aan de raad plaats van gedane aankopen en verkopen.

### **Taken en bevoegdheden medewerkers grondbedrijf en projecten**

Binnen de Woudenbergse organisatie is geen sprake van een aparte entiteit grondbedrijf. De uitvoering van de belangen en verantwoordelijkheid is belegd

binnen de verschillende afdelingen. De strategisch beleidsmedewerker Ruimtelijke ordening is, in samenwerking met het kernteam grondbedrijf<sup>2</sup> en de financiële medewerkers verantwoordelijk voor het opstellen, bewaken en actualiseren van de producten die noodzakelijk zijn voor het goed functioneren van het grondbedrijf. Dit betreft, de nota grondbeleid, de MPG maar ook voor het tijdelijk beheer en de verkoop van gronden die geen onderdeel uit maken van projecten.

**Figuur 13 Gemeenteraad en college**

	<b>Gemeenteraad</b>	<b>College</b>
<b>Grondbeleid</b>	Vaststellen Nota Grondbeleid	Uitvoeren regierol
<b>Exploitatieopzet</b>	Vaststellen project exploitatie en herzieningen	Vaststellen en uitvoeren project exploitatie
<b>Verwerving</b>	Beschikbaarstelling kredieten	Verwervingsplan/ strategie
	Aankopen onroerende zaken niet passend binnen de exploitatieopzet	Aankopen onroerende zaken passend binnen de exploitatie-opzet
	Vestigen Wet voorkeursrecht gemeenten	Vestiging voorlopig voorkeursrecht o.g.v. Wet voorkeursrecht gemeenten; vervolgens uitvoeren raadsbesluit toepassing WVG
	Toepassen Onteigeningswet	Raadsbesluit inzake toepassing Onteigeningswet voorbereiden en uitvoeren.
<b>Bouw- en woonrijp maken</b>	Vaststellen aanbestedingsbeleid	Aanbesteding en uitvoering werken en diensten
<b>Uitgifte en beheer:</b>	Vaststellen algemene voorwaarden en beleid voor verkoop en uitgifte	Het in eigendom of in erfpacht uitgeven van (bouwrijpe) grond
	Beleid voor selectiemethode.	Uitvoeren van selectieproces
		Vaststellen grondprijzen
		Keuze selectiemethode op projectniveau.
		Het (ver)huren, (ver)pachten, in beheer en of gebruik geven/nemen van onroerende zaken.
<b>Kostenverhaal</b>	Vaststellen exploitatieplan	Sluiten overeenkomsten over grondexploitatie (anterieur en posterieur)
	Vaststellen beleid en aanwending Reserves	
<b>Samenwerking</b>		Intentieovereenkomst
		Samenwerkingsovereenkomst
		Besluit tot oprichting of deelneming in een privaatrechtelijke rechtspersoon.
		Ingeval één van deze overeenkomsten verstreckende gevolgen heeft, is B&W verplicht om vooraf de wensen/bedenkingen van de raad in te winnen

De projectleiders van de projecten in het ruimtelijk domein zijn verantwoordelijk voor het behalen van de doelstelling van de verschillende projecten. Hieronder vallen onder meer opstellen en herzien grondexploitaties, tijdelijk beheer van gronden en opstellen, advies omtrent aan- en verkopen van onroerende zaken en haalbaarheids-analyses.

<sup>2</sup> Opzet Grondbedrijf Woudenberg 2012.

# Hoofdstuk 7 Overzicht alle beleidskeuzen

## **Beleidskeuze 1: Situationeel grondbeleid:**

De gemeente kiest per ruimtelijke ontwikkeling welke vorm van grondbeleid ze wil voeren. Daarbij hanteert ze de volgende kaders:

- Bij initiatieven die uit de samenleving komen, neemt de gemeente een faciliterende houding aan.
- Actief grondbeleid is aan de orde bij verkoop van grondbedrijf eigendommen, die niet passen in lange termijn strategische plannen en waar verkoop financieel verantwoord kan gebeuren.
- Bij lopende projecten worden de keuzen uit het verleden gehandhaafd, zolang dit financieel verantwoord kan gebeuren.
- Actief grondbeleid kan aan de orde zijn bij grote en kleine nieuwe ontwikkelingen ten einde de doelen te behalen. Echter alleen als de gemeente hierdoor geen onaanvaardbare financiële risico's loopt.
- De keuze voor een meer faciliterende of meer actieve houding wordt expliciet vastgelegd in de besluitvorming bij de aanvang van de desbetreffende ontwikkeling.

## **Beleidskeuze 2: Volgorde en fasering**

- De kaders van de structuurvisie, woonvisie etc. bepalen de fasering en volgorde van ontwikkelingen.
- Het financieel belang van particulieren en overheid is voor de volgorde van aanpak van ontwikkelen niet leidend.
- Afstemming vindt plaats binnen het programma ruimtelijk domein.

## **Beleidskeuze 3: Grondverwerving**

- Indien gronden worden verworven, is minnelijke verwerving het uitgangspunt. De raad besluit omtrent het inzetten van de Wet voorkeursrecht gemeenten of onteigening enkel in die gevallen dat minnelijke verwerving niet mogelijk is.
- Indien de situatie zich voor doet, dat verwerving gewenst is ten behoeve van een strategisch doel, kan verwerving voorgesteld worden. Dit alleen indien de financiële risico's tegen de achtergrond van het doel acceptabel zijn. Het college legt de raad in voorkomende gevallen een (vertrouwelijk) voorstel voor, waarin de raad beslist of er budget voor de aankoop beschikbaar wordt gesteld. De beslisboom verwerving en de uitvoeringseisen grondverwerving vormen de basis voor het voorstel.

## **Beleidskeuze 4: Samenwerking**

- De keuze voor de vorm van samenwerking wordt onderbouwd aan de hand van de beslisboom samenwerkingsvormen, o.a. de mate van gewenste regie, beschikbaarheid capaciteit en middelen, (on)mogelijkheid van sluiten overeenkomst en de mate van risico van de betreffende exploitatie.
- Intentie-overeenkomst of een anderszins daarmee vergelijkbare afspraak wordt alleen gesloten indien uit een eerste globale haalbaarheidsanalyse blijkt dat een verdere gezamenlijke haalbaarheidsverkenning noodzakelijk is voor de realisatie van het project. Deze intentie-overeenkomst heeft altijd een beperkte looptijd en heeft een eindig karakter.
- Oprichten nieuwe entiteit met volledige zeggenschap/verantwoordelijkheid/risico voor de gemeente wordt niet als eerste keuze gezien.
- De regels met betrekking tot het (Europees) aanbestedingsrecht en staatssteun worden in acht genomen.
- Conform het actieplan bewustwording en aanpak ondermijning zal een Bibob onderzoek onderdeel uit maken van de voor onderzoeken.

### **Beleidskeuze 5: Kostenverhaal**

- Indien de gemeente Woudenberg van een te ontwikkelen locatie alle gronden in bezit heeft, vindt kostenverhaal plaats via de uitgifte van grond. Heeft de gemeente niet alle gronden in bezit, dan is het uitgangspunt een anterieure overeenkomst.
- Bij particuliere initiatieven is het uitgangspunt dat een anterieure overeenkomst wordt gesloten waarin het kostenverhaal o.a. planschade, het tijdvak, de fasering, de locatie-eisen en de woningbouwcategorieën, voor de gemeente is verzekerd. Alleen in het uiterste geval, als het niet mogelijk is om met alle eigenaren in een ontwikkelingsgebied tot een anterieure overeenkomst te komen, stelt de raad tegelijk met het bestemmingsplan een exploitatieplan vast.
- Met een anterieure overeenkomst worden minimaal de kosten verhaald die anders via een exploitatieplan verhaald konden worden.
- De (on)mogelijkheid van kostenverhaal bepaald mede de maatschappelijke en economische haalbaarheid van een ontwikkeling.

### **Beleidskeuze 6: Beheer**

- Het college besluit omtrent de wijze waarop grond tijdelijk beheerd wordt. Eigendommen dienen in goede staat te blijven, kraak en verloedering moet tegen gegaan worden, rentekosten dienen beperkt te worden. Het college tracht de opbrengsten voor onroerend goed tijdens de beheer fase te maximaliseren, echter zonder dat dit ten koste gaat van de productie van het doel van aankoop.
- Langdurig verhuurt de gemeente geen woningen. Woningen benodigd voor een planontwikkeling worden op basis van een bruikleenovereenkomst of op grond van de Leegstandwet of anti-kraak verhuurd.

### **Beleidskeuze 7: Gronduitgifte**

- Uitgangspunt bij de gronduitgifte is een marktconforme prijs, die op transparante wijze tot stand komt, dus voorzien van een taxatierapport op basis waarvan getoetst wordt op eventuele staatssteun risico's en verkoop tegen minimaal de taxatiewaarde.
- Eventueel voorrangsbeleid en de wijze van uitgifte worden per projectuitgifte vastgesteld mede aan de hand van de stand van de markt op dat moment en de maatschappelijke belangen die behaald kunnen worden;
- Bij een verzoek van een kabel- of leidingbeheerder om het recht te verkrijgen om een kabel of leiding in alsmede zendmast of transformatorhuis op gemeentelijke gronden te hebben, geeft de gemeente in het algemeen haar grond uit in recht van opstal. Hiervoor vraagt de gemeente een marktconforme vergoeding;
- Gronduitgifte in eigendom is het uitgangspunt.
- Erfpacht kan worden toegepast als er strategische redenen voor zijn. Er dient in dat geval rekening te worden gehouden met de prijsontwikkelingen voor de duur van de contractperiode.
- Ten behoeve van de verkoop van percelen bouwgrond worden de standaard verkoopovereenkomst gehanteerd.

### **Beleidskeuze 8: Grondexploitatie opzet**

- Ten behoeve van alle projecten wordt een exploitatie opgesteld;
- De gemeenteraad stelt de exploitatie op hoofdlijnen vast, dat is ook het openbare stuk, op de onderliggende uitgebreidere stukken zal geheimhouding van toepassing zijn;
- Minimaal eenmaal per jaar worden de exploitaties geactualiseerd;

- De grondexploitaties voldoen aan de zogeheten stellige uitspraken van de commissie BBV uit haar notities Grondexploitaties en Faciliterende projecten uit 2016.

#### **Beleidskeuze 9: Grondprijsbeleid**

- Voor de verkopen wordt de verkoopprijs per project bepaald door taxatie vooraf van een onafhankelijk en gecertificeerd taxateur. De aldus vastgestelde marktprijs is de minimale prijs die kan worden overeengekomen zonder dat staatssteun verleend wordt.
- In de begroting is een beperkt grondprijsoverzicht opgenomen. Hierbij worden de grondprijzen voor de gangbare functies zoals snippergroen actueel gehouden op basis van de marktontwikkelingen.

#### **Beleidskeuze 10: Risicomanagement**

- Bij de start van een project wordt een risicoanalyse uitgevoerd en een risicoprofiel opgesteld. Minimaal jaarlijks bij de herziening van de grondexploitatie en bij het opstellen van de Meerjaren Prognose Grondexploitaties (MPG) wordt een risicoanalyse uitgevoerd. Vanuit projectmanagement en bedrijfsvoering van de grondexploitaties wordt actief gestuurd op de beheersing van risico's en kansen.
- Minimaal een maal per jaar worden alle grondexploitaties geactualiseerd. De raad stelt jaarlijks bij de kadernota de Meerjaren Prognose Grondexploitaties vast. Hierin wordt expliciet aandacht geschonken aan de (financiële) risico's die de gemeente loopt.

#### **Beleidskeuze 11: Dotatie algemene reserve grondbedrijf.**

De gemeente zal de jaarlijkse winsten en verliezen op grondexploitaties, toevoegen aan de algemene reserve grondbedrijf. Jaarlijks zal bij het vaststellen van de herzieningen de raad besluiten hoeveel winst er aan de reserves wordt toegevoegd.

#### **Beleidskeuze 12: Fase verantwoording**

De voortgangsrapportage van gemeentelijke projecten maakt zichtbaar in welke fase het project en/of de project-onderdelen zich bevinden.