

RIDDERKERK



Nota Grondbeleid 2016 – 2019

Gemeente Ridderkerk

Inhoudsopgave

1	Inleiding	2
	1.1 Aanleiding	
	1.2 Doel en status	
	1.3 Leeswijzer	
2	Ruimtelijk beleid gemeente	4
	2.1 Structuurvisie Ridderkerk 2020-2030	
	2.2 Bestemmingsplannen	
	2.3 Projecten	
3	Wet- en regelgeving	6
	3.1 Nationale regelgeving	
	3.1.1 Wet ruimtelijke ordening en Grondexploitatiewet	
	3.1.2 Wet voorkeursrecht gemeenten	
	3.1.3 Onteigeningswet	
	3.1.4 Vennootschapsbelasting	
	3.2 Europese regelgeving	
	3.2.1 Aanbesteding	
	3.2.2 Staatssteun	
4	Vormen van grondbeleid	10
	4.1 Algemeen	
	4.2 Actief grondbeleid	
	4.3 Facilitair grondbeleid	
	4.4 Participerend grondbeleid	
	4.5 Keuze voor een vorm van grondbeleid	
5	De grondexploitatie	14
	5.1 Algemeen	
	5.2 Planontwikkeling	
	5.3 Verwerving	
	5.4 Tijdelijk beheer verworven vastgoed	
	5.5 Actualiseren en herzien van grondexploitaties	
	5.6 Winst nemen en afsluiten van grondexploitaties	
	5.7 Kosten en opbrengsten	
	5.8 Bovenwijkse voorzieningen	
	5.9 Bovenplanse verevening	
6	Grondtransacties en grondprijnsbeleid	21
	6.1 Verkoop van bouwgrond	
	6.2 Prijsbeleid	
7	Samenwerking	22
8	Beleidskaders financieel management	23
	8.1 Inleiding	
	8.2 Besluit Begroting en Verantwoording	
	8.3 Financiële verordening	
	8.4 Grondexploitaties en de planning & control cyclus	
	8.5 Risicomanagement en weerstandsvermogen	
	8.5.1 Algemeen	
	8.5.2 Grondexploitaties	
9	Besluitvormingsprocedure projecten	27

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Op 26 januari 2012 is door de gemeenteraad een amendement aangenomen. Daarin is bepaald dat het college de raad iedere raadsperiode een nota aanbiedt ter besluitvorming over het grondbeleid. De nota dient, aldus het amendement, in ieder geval in te gaan op het toekomstige grondbeleid van de gemeente.

Op 12 december 2013 heeft de gemeenteraad de Nota Grondbeleid 2013 – 2015 vastgesteld. Daarna zijn er verkiezingen geweest en is er een nieuwe raadsperiode aangebroken. Daarom kan er nu ook een nieuwe nota over het gemeentelijke grondbeleid door de raad worden vastgesteld, voor de periode 2016 – 2019. Een nieuwe raad kan vervolgens na de in 2018 geplande verkiezingen voor de gemeenteraad een nota voor een volgende periode van vier jaar vaststellen.

1.2 Doel en status

Met deze nota wordt beoogd om de hoofdlijnen van het in de toekomst door de gemeente te voeren grondbeleid vast te leggen. Hiermee ontstaat voor externe partijen transparantie ten aanzien van de door de gemeente gewenste rol bij de realisatie van ruimtelijke plannen (externe werking). Ook ontstaat met het vaststellen van de nota transparantie ten aanzien van de interne spelregels en beleidskaders die gelden bij de uitvoering van het gemeentelijke grondbeleid (interne werking).

De Nota Grondbeleid is richtinggevend voor het gemeentelijke grondbeleid en dient te worden gezien als een algemeen toetsingskader. Onderwerpen waarin de nota niet voorziet zullen afzonderlijk aan het college van burgemeester en wethouders of de gemeenteraad ter besluitvorming worden voorgelegd.

1.3 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt het ruimtelijke kader geschetst waarmee de gemeente bij het opstellen en uitvoeren van het grondbeleid te maken heeft. In hoofdstuk 3 wordt de wet- en regelgeving beschreven die van belang is. In hoofdstuk 4 wordt aandacht besteed aan de keuzes in het grondbeleid, te weten actief of faciliterend (passief) grondbeleid. In hoofdstuk 5 wordt aangegeven hoe grondexploitaties worden opgezet. In hoofdstuk 6 wordt kort ingegaan op de gronduitgifte en het grondprijnsbeleid. In hoofdstuk 7 worden verschillende samenwerkingsvormen beschreven en de overeenkomsten die daarbij gebruikt kunnen worden.

In hoofdstuk 8 wordt de relatie tussen de grondexploitaties en de planning en control cyclus beschreven, inclusief bestuurlijke informatievoorziening, verantwoording en besluitvorming, alsmede het beleid inzake risicomanagement en weerstandsvermogen. In hoofdstuk 9 wordt weergegeven op welke wijze besluitvorming plaatsvindt over projecten (projectenprocedure), met name gericht op de rol van het college en de raad in dit besluitvormingsproces.

2 Ruimtelijk beleid van de gemeente Ridderkerk

2.1 Verandering in het ruimtelijk domein

Grondbeleid dient in hoofdzaak ter uitvoering van het ruimtelijk beleid. Op 1 juli 2015 heeft een ruime meerderheid van de Tweede Kamer ingestemd met de Omgevingswet. Met de slogan 'eenvoudig beter' is de overheid begonnen aan het maken van het wetsvoorstel voor de Omgevingswet. Eén wet die alle wetten en regels op het gebied van de leefomgeving vereenvoudigt en bundelt. De wet treedt naar verwachting in 2018 in werking.

De komst van de Omgevingswet betekent veel veranderingen. De Omgevingswet verplicht bijvoorbeeld het Rijk, de provincie en de gemeente een omgevingsvisie te maken waarin zij rekening houden met de verschillende belangen in een gebied. Op gemeentelijk niveau geldt op dit moment de "Structuurvisie Ridderkerk 2020-2030" (2009). Deze voldoet niet meer aan de vereisten van de Omgevingswet. Daarom is gestart met een proces om te komen tot een integrale ruimtelijke toekomstvisie voor Ridderkerk. Een strategische lange termijn visie met hierin alle elementen die van belang zijn voor de inrichting van het fysieke domein.

2.2 Bestemmingsplannen

Een gemeente geeft bestemmingen aan de gronden in bestemmingsplannen: welke functies zijn waar toegestaan en wat zijn de bouwmogelijkheden. Bestemmingsplannen zijn verplicht voor het gehele gebied van de gemeente en gelden voor een periode van tien jaar. Met het vaststellen van bestemmingplannen kijkt een gemeente vooruit en ontwikkelt zij een visie op de ruimtelijke ordening voor de middellange termijn.

Wanneer de Omgevingswet van kracht wordt, maken bestemmingsplannen plaats voor omgevingsplannen. Deze bevatten regels over de fysieke leefomgeving. De fysieke leefomgeving is een breder begrip dan de goede ruimtelijke ordening waar het bestemmingsplan betrekking op heeft. Bij bestemmingsplannen is namelijk bepalend of sprake is van ruimtelijke relevantie.

2.3 Projecten

Bestemmingsplannen vormen het ruimtelijk kader voor de projecten. Bestemmingsplannen maken projecten mogelijk, maar niet meer dan dat. Door middel van het vaststellen van projecten en het bepalen van de daarbij passende vorm van grondbeleid, actief of faciliterend, ontstaat de mogelijkheid om ruimtelijke ambities uit te voeren. Het daadwerkelijke bouwen wordt gedaan door projectontwikkelaars, corporaties en particulieren.

Ridderkerk maakt deel uit van een regionale woningmarkt. Daarom zijn daarover met de dertien andere gemeenten van de voormalige Stadsregio Rotterdam afspraken gemaakt. In deze afspraken is onder andere vastgelegd dat het wenselijk is de ontwikkeling en samenstelling van de woningvoorraad tussen de gemeenten af te stemmen. De regionale woonvisie 'Dat spreken we af' voor de periode 2014-2020 is daarbij het beleidskader. Het woningbouwprogramma wordt jaarlijks regionaal gemonitord. De provincie Zuid-Holland wordt vervolgens geïnformeerd over de voortgang en eventuele wijzigingen.

Het overzicht van de per 1 januari 2016 lopende projecten ziet er als volgt uit.

OVERZICHT WONINGBOUWPROJECTEN			
Wijk \ Project	gemeentelijke exploitatie	exploitatie derden	ontwikkelaar
Bolnes			
Park Bolnes Riederwerf			PIE Projectontwikkeling BAM \ AM Wonen
Slikkerveen			
Donckselaan Van Hoornestraat Drie Rivieren Pilon			Jkvr. C. Groeninx van Zoelen EDMC Planconsultants Borghvast Van Wijnen
Het Zand			
Het Zand derde fase Driehoek Het Zand Het Zand overig			Herkon Nog niet bekend Nog niet bekend
Centrum			
Centrum Kuyperhof Centrum Herontwikkeling Rembrandtweg			Leyten Projectontwikkeling Woonvisie Woonvisie
Ridderkerk			
Woningbouwkavels Lagendijk Kantoorlocatie Kastanjelaan			Particulieren Starts BV
Rijsoord			
Gerard Alewijnszstraat			Woonvisie

OVERZICHT BEDRIJFSTERREINEN			
Wijk \ Project	gemeentelijke exploitatie	exploitatie derden	ontwikkelaar
Centrum			
Gieterijstraat (Bakker Staal)			Program BV
Rijsoord			
Cornelisland Nieuw Reijerwaard			Bedrijven (eindgebruikers) GR Nieuw Reijerwaard

OVERZICHT OVERIGE PROJECTEN			
Wijk \ Project	gemeentelijke exploitatie	exploitatie derden	ontwikkelaar
Slikkerveen			
Transferium Park Ringdijk			Kreko BV HHG Slikkerveen
Rijsoord			
Vlasstraat 11-12 Huisarts			de heer J.J.P. den Hartog

3 Wet- en regelgeving

3.1 Nationale regelgeving

3.1.1 Wet ruimtelijke ordening en Grondexploitatiewet

De Grondexploitatiewet is opgenomen in de Wet ruimtelijke ordening (Wro), die op 1 juli 2008 in werking is getreden. Met deze toevoeging zijn de rollen van de gemeente en eigenaren bij grondexploitatie verduidelijkt.

De gemeente zal bij elk planologisch besluit (bestemmingsplan of projectbesluit) de economische uitvoerbaarheid van dat besluit aan moeten tonen. Hiervoor dient een minimaal sluitende grondexploitatie door de gemeenteraad te worden vastgesteld (zie hoofdstuk 5.1) en dient het kostenverhaal (de manier waarop de gemeente de kosten in een exploitatiegebied terugverdient) gewaarborgd te zijn. In de Wro staat dit kostenverhaal in het kader van de grondexploitatie centraal.

Kostenverhaal kan plaatsvinden op drie manieren:

1. De gemeente verwerft alle gronden binnen een exploitatiegebied. Het kostenverhaal vindt plaats door middel van gemeentelijke gronduitgifte (actief grondbeleid, zie hoofdstuk 4.2);
2. De gemeente sluit voorafgaand (anterieur) aan het planologisch besluit, met de betrokken partij \ grondeigenaar die tot ontwikkeling van een gebied over wil gaan een anterieure overeenkomst, waarin het kostenverhaal is geregeld (facilitair grondbeleid, zie hoofdstuk 4.3);
3. De gemeente heft een exploitatiebijdrage op basis van een exploitatieplan. De gemeente is verplicht een exploitatieplan vast te stellen indien het kostenverhaal van de grondexploitatie niet anderszins is verzekerd. Dit is het geval als de gemeente in een exploitatiegebied niet alle gronden in eigendom heeft verworven en met de exploitant geen overeenstemming heeft kunnen bereiken over het kostenverhaal in de vorm van een anterieure overeenkomst.

Een sluitende grondexploitatie en het eventuele kostenverhaal via een anterieure overeenkomst of een exploitatieplan waarborgen tezamen de economische uitvoerbaarheid van een planologisch besluit.

De exploitatiebijdrage op basis van een exploitatieplan wordt geheven vóór het verstrekken van de omgevingsvergunning. De omgevingsvergunning mag worden vastgehouden zolang de exploitatiebijdrage niet is betaald.

Het is ook mogelijk om na vaststelling van het exploitatieplan een posterieure overeenkomst te sluiten met een exploitant. Het kostenverhaal is dan beperkt tot de in het exploitatieplan vastgelegde exploitatiebijdrage. Het afsluiten van een posterieure overeenkomst kan aantrekkelijk zijn, omdat partijen dan nog onderling afspraken kunnen maken over de realisering van het ruimtelijke plan. Het nadeel van het sluiten van een posterieure overeenkomst is echter, dat alleen de kosten die voorkomen in de kostensoortenlijst van het Besluit ruimtelijke ordening kunnen worden verhaald (artikelen 6.2.4 en 5.2.5). In hoofdstuk 5.7 wordt hier verder op ingegaan.

Als het niet lukt om een posterieure overeenkomst af te sluiten, resteert slechts het verhaal van kosten via het heffen van een exploitatiebijdrage vóór het verstrekken van de omgevingsvergunning.

Beoogd is de Wro inclusief grondexploitatiewet in 2018 op te laten gaan in de nieuwe Omgevingswet. Het wetsvoorstel voorziet in een vernieuwde grondexploitatiewet, die

grotendeels vergelijkbaar is met de huidige regels. De belangrijkste wijziging is dat het exploitatieplan niet als aparte figuur terug komt.

De regeling van de grondexploitatie wordt geïntegreerd in het omgevingsplan, de omgevingsvergunning en het projectbesluit. Zo zullen exploitatieregels aan het omgevingsplan worden toegevoegd en exploitatievoorschriften aan de omgevingsvergunning. Iedereen die wil bouwen zal te maken kunnen krijgen met exploitatieovereenkomsten, -regels en/of -voorschriften.

3.1.2 Wet voorkeursrecht gemeenten

De Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg) stelt gemeenten in staat om hun grondbeleid richting te geven. De basis is, dat de gemeenteraad, onder voorwaarden, bepaalde gronden kan aanwijzen waarop de Wvg van toepassing is. Op de als zodanig aangewezen gronden heeft de gemeente dan voorrang (eerste recht van koop) bij de verwerving van eigendom van gronden en opstallen ten behoeve van het realiseren van nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen.

De gemeente verkrijgt zo een betere uitgangspositie op de grondmarkt. Hiermee wordt de regierol van de gemeente bij de uitvoering van ruimtelijk beleid versterkt. Ook wordt met toepassing van de Wvg de inzichtelijkheid van de grondmarkt vergroot en kan prijsopdrijving van de grond door speculatie worden voorkomen.

Bij de toepassing van de Wvg moet wel rekening worden gehouden met termijnen. Een besluit tot aanwijzing van gronden waarop de Wvg van toepassing is, is mogelijk op basis van een bestemmingsplan of inpassingsplan. Aan deze gronden moet dan bij het bestemmingsplan of inpassingsplan een niet-agrarische bestemming zijn toegekend en het huidige gebruik moet afwijken van dat plan. In dat geval vervalt het aanwijzingsbesluit van rechtswege tien jaar na de inwerkingtreding van het betreffende bestemmingsplan of inpassingsplan.

Een besluit tot aanwijzing van gronden waarop de Wvg van toepassing is, is ook mogelijk als die gronden zijn begrepen in een structuurvisie, waarbij aanwijzingen zijn gegeven voor de bestemming. Aan de betreffende gronden moet dan bij de structuurvisie een niet-agrarische bestemming zijn toegedacht en het huidige gebruik moet afwijken van de toegedachte bestemming. In dat geval vervalt het aanwijzingsbesluit van rechtswege drie jaar na dagtekening van dat besluit, tenzij voor dat tijdstip een structuurvisie, bestemmingsplan of inpassingsplan is vastgesteld.

In Ridderkerk is de Wvg toegepast ten behoeve van de realisering van de bedrijfsterreinen Cornelisland en Nieuw Reijerwaard.

Het voorkeursrecht is een passief recht. De eigenaar van de grond waarop het voorkeursrecht is gevestigd, is niet verplicht de grond te verkopen. Als de eigenaar zijn grond echter wil verkopen, dan moet de grond eerst aan de gemeente worden aangeboden. Zolang de eigenaar geen plannen heeft tot verkoop, kan de gemeente de grond niet verwerven. In het geval van een nieuwe ontwikkeling blijft de eigenaar bevoegd om zelf tot realisatie van de voorgenomen bestemming over te gaan, met eventuele betaling van een exploitatiebijdrage via het exploitatieplan.

3.1.3 Onteigeningswet

Het meest ingrijpende instrument in het kader van grondverwerving door de gemeente is de onteigening. Onteigening moet worden gezien als een laatste machtsmiddel, dat een zware wissel trekt op de eigendomsrechten en vaak sterk ingrijpt in het privéleven van betrokkenen.

Op grond van de Onteigeningswet is het mogelijk om gronden te verwerven door middel van onteigening, met het doel om een voorgenomen bestemming of gebiedsontwikkeling te realiseren. Het is een instrument om een actief grondbeleid te kunnen voeren. De gemeente dient de betrokken eigenaren in het kader van een onteigeningsprocedure volledig schadeloos te stellen. Alvorens een procedure te kunnen starten, maar ook lopende een onteigeningsprocedure, dient de gemeente met grote regelmaat pogingen te doen om de benodigde eigendommen op vrijwillige basis te verwerven.

De aan een onteigening verbonden administratieve procedure en gerechtelijke procedure vergen veel tijd. Bovendien wegen de hieraan verbonden formaliteiten zwaar. Verwerving op vrijwillige basis heeft dan ook altijd de voorkeur boven een onteigeningsprocedure.

Wordt verwacht dat tot gebruik van het instrument van onteigening moet worden overgegaan (te bepalen bij het vaststellen van de verwervingsstrategie)? Dan is het raadzaam bij het opstellen van het bestemmingsplan met deze mogelijkheid rekening te houden. Het bestemmingsplan is de basis van de onteigening. Als de basis onvoldoende is, zal het risico op het mislukken van de onteigeningsprocedure groter zijn.

3.1.4 Vennootschapsbelasting

Vanaf 1 januari 2016 is de gemeente verplicht vennootschapsbelasting te betalen over de fiscale winst die wordt gerealiseerd in grondexploitaties. Aangezien in Ridderkerk per saldo de komende jaren een positief resultaat in de grondexploitaties wordt verwacht, zal dit leiden tot betaling van vennootschapsbelasting.

3.2 Europese regelgeving

3.2.1 Aanbesteding

Door de Europese Unie zijn richtlijnen vastgesteld, waarin voorschriften zijn opgenomen voor het door aanbestedende diensten verstrekken van overheidsopdrachten voor leveringen, diensten en werken. Deze richtlijnen zijn ook relevant voor de uitvoering van het grondbeleid. De gemeente wordt als aanbestedende dienst beschouwd. De richtlijnen kennen drempelwaarden voor overheidsopdrachten. Ligt de waarde van een opdracht boven de drempelwaarde, dan moet worden voldaan aan de in de richtlijnen opgenomen regels voor aanbesteding.

Echter ook voor opdrachten onder de drempelwaarde gelden regels voor overheidsopdrachten. Als criterium wordt gehanteerd de vraag of ondernemingen uit andere lidstaten mogelijk geïnteresseerd zijn in de verkrijging van een overheidsopdracht.

Bovendien is de reikwijdte van het begrip overheidsopdracht in de jurisprudentie in beweging. Enige tijd geleden had het aanbestedingsaspect op het gebied van grondzaken vooral betrekking op de aanleg van openbare voorzieningen (aanleg wegen) en de verstrekking van adviesdiensten. Intussen is duidelijk dat dit begrip ruimer uitgelegd moet worden.

Zo kan een overheidsopdracht ook betrekking hebben op een relatie tussen een gemeente en een particuliere grondeigenaar, indien de gemeente (vergaande) eisen stelt aan de ontwikkeling. Een overheidsopdracht kan ook betrekking hebben op een verkoop van grond door de gemeente, gekoppeld aan een ontwikkelopdracht onder nader vastgestelde eisen. De waarde van het werk ziet niet alleen op de waarde van de grond, maar betreft ook de te ontwikkelen opstallen, zonder dat daarbij onderscheid wordt gemaakt tussen commerciële en niet-commerciële functies.

De jurisprudentie geeft aan, dat door de gemeente een keuze moet worden gemaakt bij gebiedsontwikkeling:

- de gemeente besteedt aan conform alle wet- en regelgeving die geldt, **of**
- de gemeente stelt minder of geen eisen aan private partijen. In dat geval beperkt de gemeente zich tot de zuiver publiekrechtelijke taken. In contracten met private partijen kan dan alleen nog worden verwezen naar publiekrechtelijke randvoorwaarden, zoals het bestemmingsplan.

Het voorgaande betekent, dat de gemeente bij het aangaan van overeenkomsten met marktpartijen steeds vooraf zal toetsen of sprake is van een aanbestedingsplicht. De drempelwaarden bij aanbestedingsprocedures zijn vastgesteld conform het inkoopbeleid van de gemeente.

3.2.2 Staatssteun

De gemeente moet marktconform handelen. Van ongeoorloofde staatssteun is sprake indien door de overheid steun wordt verleend aan een onderneming, waardoor voor die onderneming een economisch voordeel ontstaat dat niet langs normale commerciële weg zou zijn verkregen.

Het beleid ten aanzien van staatssteun heeft invloed op het grondbeleid ten aanzien van verwerving van gronden, opdrachtverlening voor bouw- en woonrijp maken en de verkoop van bouwrijpe grond. Om te kunnen onderbouwen dat de gemeente marktconform handelt, dienen opdrachtverleningen en aan- en verkopen van grond en opstallen gebaseerd te zijn op een waardering of taxatie.

4 Vormen van grondbeleid

4.1 Algemeen

In het kader van de voorgenomen realisatie van door de gemeente gewenste ruimtelijke ontwikkelingen, dient de gemeente een afweging te maken ten aanzien van het te volgen grondbeleid.

De gemeente kan ondernemend optreden bij de ontwikkeling van gronden. Dit heeft als voordeel dat de gemeente de regie houdt. De gemeente loopt dan echter ook financiële risico's in het kader van de grondexploitatie en er wordt een relatief groot beslag gelegd op de ambtelijke capaciteit.

De gemeente kan de ontwikkeling van gronden ook aan de markt overlaten. De gemeente faciliteert in dat geval slechts initiatieven van marktpartijen die passen binnen het gemeentelijke ruimtelijke beleid. In die situatie zijn de financiële risico's voor de gemeente vrij gering. Ook is de belasting van de ambtelijke organisatie redelijk beperkt.

Bij de keuze van het type grondbeleid zijn ook tussenvormen denkbaar, via een samenwerkingsovereenkomst of een andere constructie op basis van publiek-private samenwerking.

Hieronder wordt ingegaan op de verschillende vormen van grondbeleid.

4.2 Actief grondbeleid

De gemeente voert actief grondbeleid voor die ruimtelijke ontwikkelingen waarbij een positief financieel resultaat verwacht wordt of waarbij het bereiken van maatschappelijke doelen een verlies acceptabel maakt.

Hoofdkenmerk van actief grondbeleid is, dat de gemeente zelf de gronden verwerft die nodig zijn om een gewenste ruimtelijke ontwikkeling mogelijk te maken. Vervolgens ontwikkelt de gemeente de gronden en verkoopt daarna de bouwrijpe grond. Bij de verkoop van de grond maakt de gemeente afspraken over het te realiseren bouwprogramma en de kwaliteit en het tempo van uitvoering en kan zo maximaal sturen op de gewenste ruimtelijke ontwikkelingen. De gemeente handelt hierbij als privaatrechtelijke partij, maar met behoud van haar publiekrechtelijke rol.

Het grote voordeel van deze handelwijze is, dat de gemeente de regie over de ontwikkeling heeft. Daarnaast komt een eventueel voordelig exploitatieresultaat op de grondexploitatie ten goede van de gemeente.

Op sommige locaties is het noodzakelijk om de regie als gemeente in handen te hebben, met het doel om ruimtelijke, maatschappelijke, sociale of financiële belangen veilig te stellen. In die situatie kan een negatief exploitatieresultaat acceptabel zijn. Een voorbeeld hiervan is het Centrumplan.

Er zijn echter ook risico's verbonden aan een keuze voor actief grondbeleid. Het ontwikkelrisico komt voor rekening van de gemeente. Dat begint bij de verwerving van de grond. De gemeente dient, eventueel met de inzet van het beschikbare instrumentarium in het kader van de Wet voorkeursrecht gemeenten en de Onteigeningswet, de grond in eigendom te verwerven. De laatste jaren wordt dit steeds moeilijker.

Eigenaren kunnen een beroep doen op zelfrealisatie. Dit houdt in, dat een grondeigenaar aantoonbaar in staat is om de toekomstige bestemming zelf te realiseren. Daarmee vervalt de noodzaak voor de gemeente om de betreffende grond te verwerven. In dat geval kan niet worden onteigend en is er geen mogelijkheid om de betreffende grond aan te kopen.

Ook wordt de gemeente bij de grondverwerving regelmatig geconfronteerd met commerciële actoren op de vastgoedmarkt. Zij kunnen gronden (speculatief) verwerven voordat de gemeente dit doet. Dit heeft meestal een prijsopdrijvend effect.

Als de gemeente de grond kan aankopen, dan zit er vaak voor een lange periode veel geld vast in het project. Aan deze investering zijn vele andere kosten verbonden, waaronder rentebijdrage over de aangekochte gronden. Het risico om deze terug te verdienen bij gronduitgifte komt voor rekening van de gemeente.

Zijn de marktomstandigheden slecht? Dan kan verkoop van de grond moeilijk worden of in ieder geval veel langer gaan duren dan gepland. Ook kan er druk ontstaan op de prijs van de te verkopen grond. Verlenging van de verkoopperiode en/of prijsverlagingen hebben meestal een fors negatief effect op het resultaat van de grondexploitatie.

Onderdeel van actief grondbeleid is ook de toepassing van het bouwclaimmodel. Het bouwclaimmodel zou in de gemeente Ridderkerk toegepast kunnen worden als de omstandigheden daartoe aanleiding geven.

In Ridderkerk is het bouwclaimmodel nog nooit toegepast, maar in andere gemeenten, bijvoorbeeld Barendrecht, wordt dit model veel gebruikt. De basis hiervan is, dat grondeigenaren op een locatie waar een ruimtelijke ontwikkeling is gepland, hun grond aan de gemeente verkopen, onder de voorwaarde dat zij bij de gronduitgifte bouwgrond kunnen afnemen van de gemeente, waarmee ze hun bouwrechten veilig kunnen stellen. De bouwgrond kan in hetzelfde plangebied worden geleverd aan de betreffende grondeigenaar, maar het kan ook bouwgrond in een ander plan zijn.

Het voordeel voor de gemeente is, dat het verwervingsproces soepeler kan verlopen. De plicht voor de gemeente om bouwgrond te leveren kan echter een risico vormen. Er wordt immers maar een beperkt deel van de aangekochte grond omgezet in bouwgrond, meestal zo rond de 50 à 60%. Als dit tegenvalt kunnen er leveringsproblemen optreden of er resteert voor de gemeente minder uitgifbare grond, waardoor de opbrengsten voor de gemeente uit grondverkoop lager worden. Dit heeft natuurlijk een negatief effect op het te behalen exploitatieresultaat.

4.3 Facilitair grondbeleid

De gemeente voert een faciliterend grondbeleid wanneer:

- ***op deze wijze de regierol van de gemeente voldoende verzekerd kan worden;***
- ***het kostenverhaal door de gemeente verzekerd kan worden;***
- ***de gemeentelijke beleidsdoelstellingen kunnen worden gehaald;***
- ***het risico van een eigen grondexploitatie te groot is en/of de grondeigenaren een gerechtvaardigd beroep doen op zelfrealisatie.***

Hoofdkenmerk van facilitair grondbeleid is, dat de gemeente de voor een ruimtelijke ontwikkeling benodigde grond niet zelf verwerft. De gemeente handelt slechts in het kader van haar publiekrechtelijke rol.

De gemeente heeft in die situatie invloed op de ruimtelijke ontwikkeling via het bestemmingsplan en door het afsluiten van een anterieure overeenkomst met een particuliere exploitant. In een dergelijke overeenkomst worden afspraken gemaakt over financiële bijdragen aan de kosten die de gemeente maakt. Daarnaast worden er in de overeenkomst kwaliteitseisen gesteld, bijvoorbeeld aan de technische en kwalitatieve uitvoering van de toekomstige openbare ruimte (wegen, groen), die na voltooiing van het project moet worden overgedragen aan de gemeente. Het afsluiten van een dergelijke overeenkomst is gebaseerd op vrijwilligheid.

Wanneer een exploitant niet bereid is om een voor de gemeente bevredigende overeenkomst te sluiten, is het mogelijk om een exploitatieplan vast te stellen. Dit plan heeft een dwingend karakter.

Daarna kan er alsnog een posterieure overeenkomst worden afgesloten en als dat ook niet lukt, kan het kostenverhaal door het heffen van een exploitatiebijdrage worden verzekerd.

4.4 Participerend grondbeleid

Een participerend grondbeleid is een tussenvorm van actief en faciliterend grondbeleid. Op verschillende manieren kan de gemeente samenwerken met particuliere ondernemingen in grondexploitaties en/of het realiseren van vastgoed. Er is in dat geval sprake van publiek-private samenwerking (PPS).

Een argument voor samenwerking kan zijn, dat samen met een marktpartij, door de inbreng van de kennis, financiële mogelijkheden en organisatorische kracht van betrokken partijen, de gemeentelijke doelen bereikt kunnen worden, een kwalitatief beter plan kan ontstaan of een financieel gunstiger resultaat bereikt kan worden. Een ander argument voor samenwerking kan de eigendomssituatie van de grond in een plangebied zijn.

In alle gevallen houdt de gemeente haar publiekrechtelijke verantwoordelijkheden ten aanzien van de ruimtelijke ordening. Verder dient rekening gehouden te worden met de regelgeving ten aanzien van aanbesteding en staatssteun.

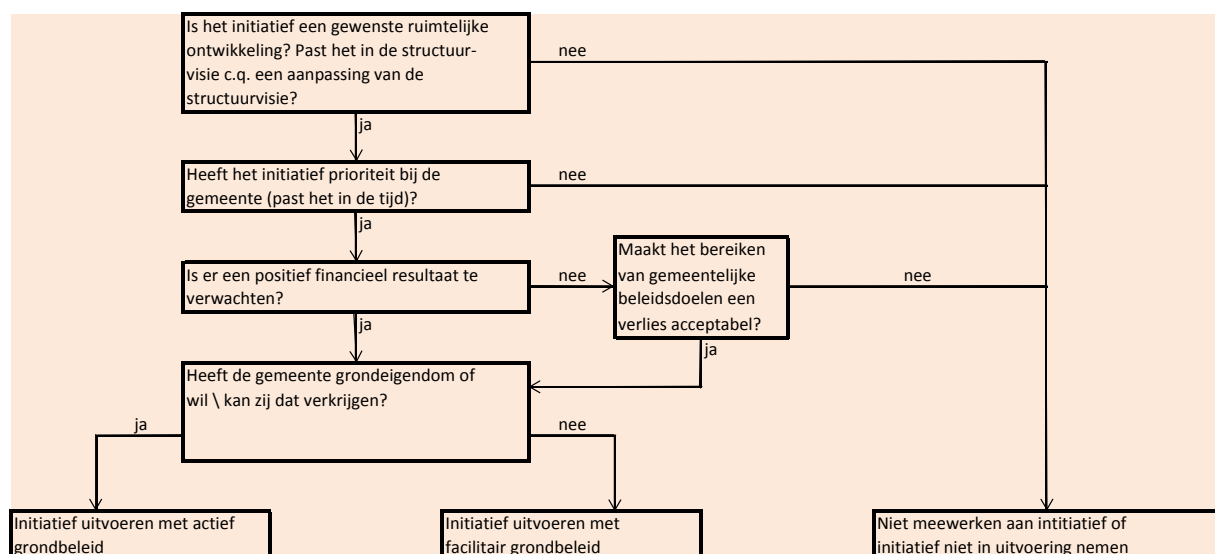
In hoofdstuk 7 wordt nader ingegaan op de mogelijke samenwerkingsvormen en de daarbij te hanteren overeenkomsten.

4.5 Keuze voor een vorm van grondbeleid

Bij de keuze voor actief of faciliterend grondbeleid zijn de volgende factoren van belang:

- het belang van een ruimtelijke ontwikkeling voor de gemeente;
- de prioriteit van een ruimtelijke ontwikkeling voor de gemeente;
- het te behalen resultaat op de grondexploitatie;
- de grondpositie van de gemeente en de verwervingsmogelijkheden door de gemeente.

Voornoemde factoren kunnen in een afwegingskader worden geplaatst. Dit leidt tot de volgende beslisstructuur.



De vragen over wenselijkheid en prioriteit kunnen worden beantwoord op basis van beleidsdocumenten, zoals de structuurvisie, bestemmingsplannen en het Werkboek woningbouwstrategie. De beantwoording van de vragen over het te verwachten financiële resultaat en de mogelijkheden tot verwerving van eigendommen vereisen gedegen onderzoek. In de hoofdstukken 5.2, 5.3 en 9 wordt hier nader op ingegaan.

In algemene termen kan gesteld worden, dat uitbreidingslocaties in principe geschikt zijn voor actief grondbeleid. Meestal gaat het daarbij om het verwerven van agrarische grond met relatief weinig opstallen. Het bouw- en woonrijp maken van een dergelijk gebied is meestal relatief goedkoop.

In deze situatie zijn de kosten vrij beperkt en deze kosten kunnen daardoor meestal worden terugverdiend met de uitgifte van grond voor woningbouw of bedrijfsterrein. Hierbij moet wel een degelijk onderzoek plaatsvinden naar de grondposities en moet op basis daarvan een verwervingsstrategie worden bepaald, uit te werken in een verwervingsplan. Bij een gerechtvaardigd beroep op zelfrealisatie door de grondeigenaren, zoals hiervoor in hoofdstuk 4.2 genoemd, zou actief grondbeleid onmogelijk kunnen worden.

Op binnenstedelijke inbreidingslocaties verdient facilitair grondbeleid meestal de voorkeur. Op dergelijke locaties zullen meestal opstallen (woningen en bedrijfspanden) moeten worden aangekocht en gesloopt. Dit leidt tot hoge verwervings- en sloopkosten. In een dergelijke omgeving zijn de kosten voor het bouw- en woonrijp maken vaak hoog, bijvoorbeeld door het omleggen van straten met bijbehorende kabels en leidingen en het uitvoeren van bodemsaneringen. De te maken kosten kunnen daardoor meestal niet worden terugverdiend met de uitgifte van grond. Dergelijke binnenstedelijke projecten kunnen door projectontwikkelaars worden uitgevoerd, omdat zij de mogelijkheid hebben om te verdienen aan het te realiseren vastgoed.

5 De grondexploitatie

5.1 Algemeen

Aan de ontwikkeling en uitvoering van elk ruimtelijk plan zijn kosten en opbrengsten verbonden. Kenmerkend hierbij is, dat deze kosten en opbrengsten over een periode van meerdere jaren voorkomen. Daarom moet rekening worden gehouden met de tijdswaarde van geld. Ontvangen geld levert rente op en geleend (geïnvesteerd) geld kost rente. De begroting van een te ontwikkelen ruimtelijk plan, waarin kosten en opbrengsten bij elkaar worden gebracht en in de tijd vergelijkbaar worden gemaakt, wordt de grondexploitatie genoemd.

Het uitgangspunt bij grondexploitaties is, dat deze in principe minimaal financieel sluitend dienen te zijn. De te maken kosten dienen te worden terugverdiend met de te realiseren opbrengsten. In een grondexploitatie worden de kosten en opbrengsten uitgezet in de tijd, waarbij vervolgens rekening wordt gehouden met de te berekenen rente, de te verwachten kostenstijgingen en de te verwachten opbrengstenstijgingen. In sommige situaties kan een verlies op de grondexploitatie acceptabel zijn. In dat geval dient voor een bedrag ter hoogte van het geraamde verlies een voorziening getroffen te worden.

5.2 Planontwikkeling

Voor de keuze van het type grondbeleid is het noodzakelijk om inzicht te hebben in het resultaat van de grondexploitatie (zie beslisstructuur hoofdstuk 4.5). In iedere fase van de planontwikkeling wordt daarom gerekend aan de grondexploitatie. Deze berekening heeft in de verschillende fasen van de planontwikkeling steeds een ander karakter.

In de **initiatiefase** van een project heeft de opzet van de grondexploitatie het karakter van een **quick scan**. In deze fase is slechts sprake van een globaal plan. Er kan dan ook slechts een globale financiële onderbouwing worden opgesteld in de vorm van een quick scan. Er wordt hierin nog geen rekening gehouden met de factoren rente, kostenstijgingen en opbrengstenstijgingen. De quick scan kent een onzekerheidsmarge van 20%. De quick scan wordt niet formeel vastgesteld, maar wordt gebruikt om te kunnen beslissen of er verder kan worden gegaan met de planvorming. De quick scan dient naar externe partijen toe een vertrouwelijk karakter te hebben, vanwege de informatie waarop deze is gebaseerd, zoals ramingen voor de verwerving van eigendommen in het plangebied.

In de **definitiefase** wordt een project verder uitgewerkt. Dit moet leiden tot een bouwprogramma en een stedenbouwkundige verkaveling. Op basis hiervan wordt een **haalbaarheidsexploitatie** opgesteld. In deze exploitatie wordt een eerste inschatting van het effect van rente, kostenstijgingen en opbrengstenstijgingen verwerkt. De onzekerheidsmarge neemt af tot 10%. De haalbaarheidsexploitatie is een intern stuk en wordt niet verstrekt aan externe partijen.

In de **ontwerpfase** wordt het plan geheel uitgewerkt tot concrete bouwplannen en inrichtingsplannen. Op basis hiervan wordt de uiteindelijke **grondexploitatie** opgesteld en ter vaststelling voorgelegd aan de gemeenteraad. Dit dient uiterlijk gelijktijdig met de behandeling in de gemeenteraad van het betreffende bestemmingsplan te gebeuren. De onzekerheidsmarge is in de grondexploitatie verder afgenomen ten opzichte van de haalbaarheidsexploitatie.

Er wordt alleen een post onvoorzien in de grondexploitatie opgenomen van ongeveer 10% van de geraamde kosten. De totaalbedragen van alle kosten en opbrengsten zijn openbaar. Detailinformatie wordt vertrouwelijk beschikbaar gesteld aan de gemeenteraad, maar wordt niet verstrekt aan externe partijen.

Het besluit over de vaststelling van de grondexploitatie en het bestemmingsplan bevat ook een definitief besluit over het type grondbeleid.

Is sprake van een verlies op de grondexploitatie? En is dit verlies acceptabel? Dan dient bij de vaststelling van de grondexploitatie een voorziening getroffen te worden ter hoogte van het geraamde verlies.

Na vaststelling van de grondexploitatie en het bestemmingsplan volgt de **realisatiefase** van het plan. In hoofdstuk 5.5 wordt aangegeven hoe wordt omgegaan met de grondexploitaties vanaf de realisatiefase.

In de jaarlijks gelijktijdig met de jaarrekening op te stellen Meerjarenprognose Grondexploitaties (MPG) worden de grondexploitaties geactualiseerd. In deze MPG worden per grondexploitatie meerdere scenario's doorgerekend. De invloed van mogelijke toekomstige renteontwikkelingen, kostenstijgingen en opbrengststijgingen op het resultaat wordt daarbij in beeld gebracht.

In de vier hierboven genoemde projectfasen en dan met name de eerste twee, heeft een belangrijk deel van de beschikbare informatie en de besluitvorming daarover een vertrouwelijk karakter. De werkwijze die wordt gevolgd in deze fasen dient echter controleerbaar te zijn. Hiervoor is het nodig, dat er een transparante besluitvormings- en verantwoordingsstructuur bestaat in de vorm van een projectenprocedure. In hoofdstuk 9 wordt deze procedure beschreven.

5.3 Verwerving

In ieder van de hiervoor beschreven projectfasen wordt ook beoordeeld of het mogelijk is om de in het plangebied benodigde gronden te verwerven (zie beslisstructuur hoofdstuk 4.5).

In de initiatieffase worden de grondposities in het plangebied geïnventariseerd. Daarnaast wordt er een eerste zeer globale raming van de verwervingskosten opgesteld. In de definitiefase wordt dit verder uitgewerkt. Blijkt na afronding van deze fase uit de haalbaarheidsexploitatie, dat een actief grondbeleid tot de mogelijkheden behoort? Dan moet worden uitgegaan van een actief verwervingsbeleid in het plangebied.

Voor de betreffende locatie dient vervolgens een verwervingsstrategie opgesteld te worden, op basis waarvan daadwerkelijk gestart kan worden met verwerving van gronden en opstallen. Deze strategie maakt deel uit van de ontwerpfase van het plan.

De verwervingsstrategie kent de volgende uitgangspunten:

- vaststellen van de te betalen prijs voor het aan te kopen vastgoed in het plangebied op basis van een taxatie van de totale verwervingskosten;
- zo nodig besluiten tot het toepassen van de Wet voorkeursrecht gemeenten;
- zo nodig besluiten tot het toepassen van de administratieve procedure van de Onteigeningswet;
- concrete aankopen geschieden op basis van een taxatie;
- bijkomende kosten, zoals verhuiskosten of schadevergoedingen, worden bepaald op basis van de Onteigeningswet en/of gemeentelijk beleid.

Deze verwervingsstrategie wordt financieel doorgerekend en verwerkt in de grondexploitatie. Vervolgens wordt definitief bepaald of er een actief grondbeleid wordt gevoerd met betrekking tot het betreffende ruimtelijk plan. De verwervingsstrategie wordt dan vertaald in een verwervingsplan. Na vaststelling van het bestemmingsplan en de grondexploitatie kan het verwervingsproces formeel starten.

Is er in een plangebied gemeentelijk onroerend goed aanwezig dat niet gehandhaafd kan blijven? Dan wordt dit onroerend goed intern overgedragen aan het betreffende grondbedrijf-complex tegen de boekwaarde op dat moment.

Als sprake is van een verliesgevende grondexploitatie, kan overwogen worden om de vergoeding die het vanuit het grondbedrijfcomplex wordt betaald aan het concern lager vast te stellen dan de boekwaarde. Op die manier kan een deel van het geraamde verlies op de grondexploitatie direct ten laste komen van de jaarlijkse exploitatie van de totale begroting. De in te stellen verliesvoorziening kan daardoor lager worden vastgesteld of misschien zelfs niet nodig zijn. Dit sluit aan bij het principe dat verliezen direct genomen moeten worden. Financieel gezien heeft dit voor de gemeente per saldo geen gevolgen, maar voor de grondexploitatie kan extra rentevergoeding over (een deel van) de boekwaarde worden vermeden en daarmee een groter verlies. Dit verlies komt immers uiteindelijk ook weer ten laste van de exploitatie van de gemeentebegroting.

In het kader van de grondverwerving dient ook aandacht besteed te worden aan de zogenoemde strategische aankopen. Hiervan is sprake als er onverwacht een mogelijkheid ontstaat om grond te verwerven in een gebied waar de gemeente op dat moment niet actief is. Er moet dan worden afgewogen of van deze mogelijkheid gebruik moet worden gemaakt.

Bij deze afweging spelen factoren een rol als:

- past de verwerving binnen ontwikkelingen die in de structuurvisie zijn opgenomen?
- is er (op termijn) op de betreffende locatie actief grondbeleid mogelijk?
- zijn er voordelen aan de verwerving verbonden die aankoop rechtvaardigen, ook al zal er op de locatie sprake zijn van faciliterend grondbeleid?
- kan de grond tegen de getaxeerde waarde worden verworven?
- is er voldoende zicht op de (tijdelijke) beheerskosten van het perceel?

Bij strategische aankopen moet vaak snel gehandeld worden, terwijl voor de aankoop geen budget beschikbaar is gesteld door de gemeenteraad. Daardoor ontbreekt financiële dekking. Daarom is in Ridderkerk de afspraak gemaakt, dat het college mag overgaan tot strategische aankopen, mits dit van te voren is afgestemd met het presidium van de gemeenteraad. Deze afspraak is vastgelegd in de paragraaf grondbeleid in de gemeentelijke begroting.

5.4 Tijdelijk beheer verworven vastgoed

De gronden en opstallen die in het kader van een grondexploitatie worden verworven, dienen beheerd te worden tot deze worden verkocht als bouwgrond of worden gebruikt voor de inrichting van het openbaar gebied.

Dit tijdelijke beheer is gericht op instandhouding en het voorkomen van waardevermindering. In veel gevallen kan een regeling worden getroffen met de oorspronkelijke eigenaar over voortzetting van het gebruik tot het moment dat de gemeente de grond of de opstal nodig heeft. Als dat niet mogelijk is, moeten andere maatregelen getroffen worden.

Bij grond komen als mogelijkheid voor tijdelijk beheer de eenmalige vrije pacht, verhuur of het "om niet" in gebruik geven in aanmerking.

Bij opstallen moet onderscheid gemaakt worden in woningen en andere bebouwing. Het tijdelijk verhuren van woningen is een risicovolle aanpak. Het kan moeilijk zijn om een tijdelijke huurder weer uit de woning te krijgen. Daarom verdient hier tijdelijk beheer door een bedrijf dat zich bezig houdt met de bescherming van vastgoed de voorkeur. Andere opstallen, zoals winkels en bedrijfspanden, kunnen voor een bepaalde tijd worden verhuurd of "om niet" in gebruik worden gegeven.

Tijdelijk beheer van opstallen heeft de voorkeur boven directe sloop van opstallen, omdat hierdoor nog enige tijd inkomsten kunnen worden verkregen. Ook wordt zo voorkomen dat er al in een vroegtijdig stadium van de grondexploitatie kosten moeten worden gemaakt voor sloop. De sloopkosten zorgen namelijk voor een toename van de boekwaarde, waarover vervolgens jaarlijks rente moet worden betaald. Het is daarom voordelig om deze kosten zo lang mogelijk uit te stellen.

De baten en lasten voortvloeiende uit het tijdelijk beheer worden opgenomen in de grondexploitatie.

5.5 Actualiseren en herzien van grondexploitaties

Grondexploitaties hebben een meerjarig karakter. Het is onvermijdelijk dat er gedurende de realisatiefase van een plan sprake is van afwijkingen ten opzichte van het door de gemeenteraad vastgestelde plan en de daaraan gekoppelde grondexploitatie. Dit kunnen planwijzigingen zijn, maar ook andere ontwikkelingen, zoals rentewijzigingen, hoger dan geraamde verwervingskosten of vertraging bij de verkoop van de bouwgrond. Dergelijke wijzigingen ten opzichte van de oorspronkelijke uitgangspunten hebben een direct financieel effect op de grondexploitatie. Daarom is het noodzakelijk de grondexploitatie regelmatig te actualiseren.

Het **actualiseren** van alle grondexploitaties gebeurt jaarlijks voorafgaand aan het opstellen van de jaarrekening. De geactualiseerde grondexploitaties worden vervolgens gelijktijdig met de jaarrekening ter vaststelling aangeboden aan de gemeenteraad via de Meerjarenprognose Grondexploitaties (MPG). In de MPG wordt tevens een toelichting gegeven op de stand van zaken van de projecten en de risico's in de grondexploitaties.

Het is tevens mogelijk om, indien hiervoor aanleiding bestaat, noodzakelijke aanpassingen in een grondexploitatie mee te nemen in de 1^e of 2^e turap of de gemeenteraad hierover in een raadsinformatiebrief te informeren. In hoofdstuk 8 zal hier specifiek aandacht aan worden besteed.

Wanneer er sprake is van grote afwijkingen of wijzigingen in de realisatiefase van een plan die grote financiële gevolgen hebben voor de vastgestelde grondexploitatie, is het noodzakelijk de grondexploitatie te **herzien**. Een opnieuw doorgerkende grondexploitatie wordt in een afzonderlijk voorstel aan de raad ter vaststelling worden aangeboden.

5.6 Winst nemen en afsluiten van grondexploitaties

Het nemen van winst op een grondexploitatie is alleen mogelijk als deze daadwerkelijk is gerealiseerd. De gerealiseerde opbrengsten moeten hoger zijn dan de in totaal gemaakte kosten. Het nemen van winst vindt in principe plaats bij het afsluiten van een grondexploitatie. Winst op grondexploitaties komt ten gunste van de algemene middelen \ algemene reserve.

In sommige situaties kan ook tussentijds winst worden genomen. Dit is mogelijk als de gerealiseerde opbrengsten hoger zijn dan de gemaakte kosten en de nog te maken kosten. De nog te maken kosten kunnen hoger zijn dan geraamd, dus is het noodzakelijk om bij tussentijdse winstneming een veilige marge te hanteren. In de paragraaf grondbeleid bij de begroting van de gemeente Ridderkerk is opgenomen, dat deze marge € 250.000 moet bedragen. Er kan dus tussentijds winst worden genomen, zodra de gerealiseerde opbrengsten € 250.000 hoger zijn dan de gemaakte en nog te maken kosten. Het meerdere komt als winst ten gunste van de algemene middelen \ algemene reserve.

Grondexploitaties worden, na realisering van het ruimtelijke plan, afgesloten aan het einde van het jaar waarin alle werkzaamheden zijn voltooid. De verantwoording van het resultaat vindt plaats in de jaarrekening. Als het college hiervoor aanleiding ziet, kunnen grond-

exploitaties ook lopende een kalenderjaar worden afgesloten door middel van een daartoe strekkend voorstel aan de raad.

Bij het afsluiten van een grondexploitatie wordt de na verkoop van de bouwkavels resterende openbare ruimte overgedragen aan de gemeentelijke afdeling die verantwoordelijk is voor het beheer en onderhoud van de openbare ruimte.

5.7 Kosten en opbrengsten

De in een grondexploitatie opgenomen kosten bestaan in hoofdzaak uit:

Verwervingskosten:	inbreng van onroerend goed in gemeentelijk bezit en nog te verwerven grond en opstallen;
Sloopkosten:	sloop van verworven opstallen;
Bodemsaneringskosten:	sanering van bodemverontreinigingen voor zover de gemeente hiervoor verantwoordelijk is;
Bouwrijp maken:	archeologie, kappen bomen, obstakelvrij maken plangebied, aanleg riolering, kabels, leidingen, bouwwegen;
Woonrijp maken:	aanleg wegen en paden, parkeerplaatsen, groen, water, openbare verlichting, bruggen, herstellen omliggend gebied;
Plankosten:	voorbereidings-, uitvoerings- en toezichtkosten;
Beheer- en administratiekosten:	tijdelijk beheer en in stand houden grond en opstallen, interne beheer- en administratiekosten (ambtelijke uren);
Afdrachten aan fondsen:	afdrachten aan het gemeentelijke Fonds Stadsuitbreiding (onderdeel van de algemene reserve) en aan het Omslagfonds van de Stadsregio Rotterdam;
Onvoorzien:	onvoorziene kosten, 10% van de geraamde kosten;
Rente, kosten- en opbrengstenwijzigingen:	de in de begroting opgenomen rekenrente (financieringskosten) en de parameters voor geprognostiseerde wijzigingen in kosten en opbrengsten.

De in een grondexploitatie opgenomen opbrengsten bestaan in hoofdzaak uit:

Grondverkoop:	opbrengst van verkochte bouwrijpe grond;
Huur en pacht:	opbrengst uit huur en pacht van tijdelijk beheerde gronden en opstallen;
Subsidies en andere bijdragen:	subsidies van andere overheden of bijdragen uit gemeentelijke gelden (ISV-budget);
Voorzieningen:	financiële voorziening voor het tekort op de grondexploitatie.

Daarnaast moeten de risico's in beeld worden gebracht die aan een grondexploitatie zijn verbonden. In hoofdzaak gaat het om de volgende risico's:

- kosten:
 - o hogere verwervingskosten als gevolg van marktontwikkelingen, instappen van nieuwe eigenaren en onderhandelingen;
 - o toepassing van de noodzaak van onteigening als minnelijke verwerving geen kans van slagen heeft en tijdige uitvoering van de plannen onteigening noodzakelijk maakt;
 - o hogere kosten van bouwrijp en woonrijp maken als gevolg van tegenvallers bij de verdere uitwerking c.q. lagere kosten van bouwrijp en woonrijp maken als gevolg van meevallers bij de verdere uitwerking;
 - o planvoorbereidingskosten die niet tot planontwikkeling leiden;

- opbrengsten:
 - o daling c.q. stijging van inkomsten uit de verkoop bouwrijpe grond ten behoeve van woningen of bedrijfsterrein als gevolg van marktwerking;
 - o daling c.q. stijging van inkomsten uit exploitatiebijdragen als gevolg van marktwerking;
- looptijd:
 - o extra rentekosten / plankosten als gevolg van vertraging, bijvoorbeeld als gevolg van procedures of stagnerende onderhandelingen over de realisatie van bouwplannen;
 - o verlenging looptijd als gevolg van marktontwikkeling (kredietcrisis, stagnerende woningmarkt);
 - o vertraging in planuitvoering als gevolg van het naar voren halen van andere (private) planontwikkelingen (andere prioritering projecten).

De kosten en opbrengsten die in een gemeentelijke grondexploitatie worden opgenomen kennen enige mate van flexibiliteit. Dit is echter anders, wanneer er sprake is van een **exploitatieplan** op basis van de Wet ruimtelijke ordening (Wro), zoals beschreven in hoofdstuk 3.1.1. In het bijbehorende Besluit ruimtelijke ordening (Bro) zijn de kostenposten limitatief opgesomd (artikelen 6.2.4 en 6.2.5). Afwijkingen zijn niet toegestaan. Dit creëert duidelijkheid voor betrokken externe partijen.

Een nadeel van de limitatieve opsomming van kosten die in rekening kunnen worden gebracht bij een exploitant is, dat niet alle gemeentelijke kosten kunnen worden doorberekend. Dit geldt bijvoorbeeld voor de afdracht aan fondsen. Wil de gemeente dergelijke kosten via een exploitatieplan verhalen? Dan dient hiervoor een fonds ingesteld te worden, dat is gebaseerd op een structuurvisie (zie hoofdstuk 5.8 en 5.9).

De kostenpost plankosten verdient hierbij bijzondere aandacht. Bij de inwerkingtreding van de Wro is aangegeven dat de plankosten gemaximaliseerd worden door een regeling bij Algemene Maatregel van Bestuur. Hiervoor is de plankosten-scan opgesteld, die bestaat uit een regeling en een berekeningsmethodiek.

Doel van de plankosten-scan is het stellen van regels voor de hoogte en begrenzing van de ambtelijke kosten bij het opstellen en uitvoeren van ruimtelijke plannen, ter bescherming van particuliere eigenaren. Met de plankosten-scan wordt transparantie gecreëerd voor externe partijen.

De regeling is niet van toepassing op anterieure overeenkomsten. Externe partijen nemen de plankosten-scan echter wel vaak mee bij de beoordeling van anterieure overeenkomsten.

5.8 Bovenwijkse voorzieningen

Tot de te verhalen kosten op grond van artikel 6.2.4. en 6.2.5. Besluit ruimtelijke ordening horen onder meer de kosten van voorzieningen binnen en buiten het exploitatiegebied. Een voorbeeld is een weg die meerdere wijken ontsluit, zowel bestaande als nieuwe wijken, waaronder het exploitatiegebied. Dergelijke voorzieningen worden aangeduid als bovenwijkse voorzieningen.

Voor de toerekening van de kosten van de bovenwijkse voorzieningen wordt aangesloten bij de Wet ruimtelijke ordening. Op de toerekening van de kosten zijn in de anterieure fase van contractvorming de kostenverhaalscriteria profijt, toerekenbaarheid en proportionaliteit niet rechtstreeks van toepassing. In deze fase moeten partijen onderling de toerekening van de kosten bepalen. Het verdient echter wel aanbeveling om met de genoemde criteria rekening te houden bij het bepalen van de toe te rekenen kosten.

Een gemeente kan een systematiek gebaseerd op fondsbijdragen toepassen. De ontvangen bijdrage aan bovenwijkse voorzieningen stort de gemeente dan in een fonds dat ze zal aanwenden voor de aanleg van die voorzieningen. In Ridderkerk wordt geen gebruik gemaakt van een fonds voor bovenwijkse voorzieningen.

5.9 Bovenplanse verevening

Een gemeente kan in een anterieure overeenkomst met een exploitant vastleggen dat de exploitant een bijdrage levert aan ruimtelijke ontwikkelingen. Voorwaarde voor het afspreken van zo'n bijdrage is, dat de ruimtelijke ontwikkelingen waarvoor een bijdrage wordt gevraagd in een structuurvisie zijn vastgelegd.

Bij ruimtelijke ontwikkelingen kan gedacht worden aan het herstructureren van bedrijventerreinen. Als er een nieuw bedrijventerrein wordt gerealiseerd waarop winst behaald kan worden, kan aan een exploitant, waarmee op het nieuwe winstgevendende bedrijventerrein een anterieure overeenkomst wordt gesloten, een financiële bijdrage worden gevraagd in de voorgenoemde verliesgevendende herstructurering van een bestaand bedrijventerrein, mits deze herstructurering is opgenomen in de gemeentelijke structuurvisie.

Een dergelijke afspraak leidt tot bovenplanse verevening. Overschotten van winstgevendende locaties worden gebruikt om tekorten op andere locaties te verevenen.

In de gemeentelijke structuurvisie is globaal aangegeven welke bovenplanse voorzieningen de gemeente tot 2020 wenst te realiseren. Deze voorzieningen komen in principe in aanmerking voor bovenplanse verevening. Omdat deze voorzieningen in de structuurvisie niet voldoende concreet zijn uitgewerkt, is er thans onvoldoende juridische basis om een fonds "Bovenplanse voorzieningen" in te stellen.

In de structuurvisie is opgenomen, dat het raadzaam is om een fonds "Bovenplanse voorzieningen" op te zetten. Bij de instelling van een dergelijk fonds moeten de investeringsprojecten concreet worden benoemd waarvoor een bijdrage in het fonds wordt gevraagd.

6 Gronduitgifte

6.1 Verkoop van bouwgrond

In Ridderkerk wordt bouwgrond door middel van verkoop uitgegeven. Op grondverkoop zijn de “Algemene voorwaarden verkoop gemeentegrond Ridderkerk 2009” (collegebesluit 20 januari 2009) van toepassing. Gronduitgifte in erfpacht is de laatste decennia niet meer voorgekomen, maar zou in bepaalde omstandigheden bij wijze van uitzondering toegepast kunnen worden.

6.2 Prijsbeleid

Voor het bepalen van de prijs van bouwgrond wordt de “Nota richtlijnen grondprijzen gemeente Ridderkerk” toegepast. Deze wordt jaarlijks vastgesteld door de gemeenteraad. Omdat het hier richtlijnen betreft, kan het college er in concrete gevallen van afwijken. De genoemde nota wordt jaarlijks door de gemeenteraad vastgesteld, terwijl dit formeel een bevoegdheid van het college is. Volstaan wordt hier met een verwijzing naar de nota.

7 Samenwerking

In hoofdstuk 4.4 is het participierend grondbeleid beschreven. In dat geval is sprake van publiek-private samenwerking (PPS). Hieronder wordt nader ingegaan op mogelijke samenwerkingsvormen en bijbehorende overeenkomsten bij PPS.

De samenwerking tussen publieke en private partijen kan op diverse manieren worden vormgegeven. Vragen die bepalend zijn voor de te kiezen vorm van samenwerking zijn:

- welke partij heeft welke verplichtingen?;
- welke partij is verantwoordelijk voor welke risico's en kansen?

Samenwerkingsvormen die onderscheiden kunnen worden zijn:

- Joint venture: gemeente en marktpartij(en) zijn gezamenlijk verantwoordelijk voor de grondexploitatie en eventueel ook de vastgoedrealisatie;
- Concessie: een marktpartij of marktpartijen is\zijn verantwoordelijk voor de grondexploitatie en eventueel ook de vastgoedrealisatie;
- Oprichten entiteit: gemeente(n) en\of marktpartij(en) richten een onderneming of bestuurlijke eenheid op die verantwoordelijk is voor de grondexploitatie en eventueel ook de vastgoedrealisatie (commanditaire vennootschap (CV), besloten vennootschap (BV) of een gemeenschappelijke regeling).

Bij de joint venture wordt in het algemeen via een initiatiefovereenkomst en een samenwerkingsovereenkomst gewerkt naar een realisatieovereenkomst. Dit is een bekende en gebruikelijke aanpak.

Bij een concessie wordt via een initiatiefovereenkomst gewerkt naar een concessieovereenkomst. Een concessieovereenkomst kent een aantal specifieke kenmerken. De gemeente draagt daarbij vrijwel alle risico's over aan een marktpartij. De gemeente toetst slechts of aan de contractuele verplichtingen wordt voldaan. Dit betekent dat vooraf zorgvuldige en duidelijke afspraken gemaakt moeten worden, die vastgelegd worden in de overeenkomst. Dit vraagt op dat moment veel tijd en aandacht, maar na het sluiten van de overeenkomst kan daardoor een eenvoudiger proces ontstaan.

Wanneer wordt gekozen voor het oprichten van een specifieke entiteit, wordt door partijen gewerkt naar het gewenste resultaat, namelijk de deelname van de betrokken partijen in een specifieke bedrijfsmatige eenheid, met een eigen bestuur en statuten. In de statuten wordt ook de verdeling van het risico vastgelegd. De wijze waarop dit proces verloopt kan per geval sterk verschillen. Een voorbeeld hiervan is de Gemeenschappelijke Regeling Nieuw-Reijerwaard.

Bij binnenstedelijke herstructureringen wordt nauw samengewerkt met Stichting Woonvisie. Naar aanleiding van het werkboek woningbouwstrategie is met Stichting Woonvisie in 2012 een convenant gesloten met prestatieafspraken voor de periode 2010 – 2015. Ten behoeve van binnenstedelijke herstructureringen door Stichting Woonvisie wordt in Ridderkerk gebruik gemaakt van de anterieure overeenkomst, zoals die ook bij andere exploitaties van derden wordt toegepast. Dit is gebeurd bij het Vondelparck, de Vier Jaargetijden, Prima Bolnes en Slikkerveer Zuid-Oost. Op dit moment wordt gewerkt aan een herijking van de prestatieafspraken met Stichting Woonvisie.

De gemeente levert bij herstructureringen van Stichting Woonvisie in principe geen extra financiële bijdrage. Er worden alleen gemeentelijke middelen ingebracht die door de gemeente al zijn gereserveerd voor werkzaamheden in het betreffende plangebied aan riolering en wegen. Daarentegen worden er ook geen afspraken gemaakt met Stichting Woonvisie om bijvoorbeeld de winst op koopwoningen te investeren in de openbare ruimte.

8 Beleidskaders financieel management

8.1 Inleiding

Het gevoerde grondbeleid heeft in het algemeen aanzienlijke financiële gevolgen voor de gemeentelijke begroting en het weerstandsvermogen. Er zijn ook risico's aan verbonden, die in een vroegtijdig stadium van de planontwikkeling zo volledig en transparant mogelijk in beeld moeten zijn en deel uit moeten maken van de besluitvorming. Ook gedurende de realisatiefase zijn er risico's voor de financiële positie van de gemeente verbonden aan grondexploitaties.

Met betrekking tot het gemeentelijke grondbeleid is er vanwege de daaraan verbonden risico's redelijk uitgebreide wet- en regelgeving vastgesteld. Daarnaast is het grondbeleid een vrij belangrijke factor in de planning & control cyclus van de gemeente, waarbij de bestuurlijke informatievoorziening, verantwoording en besluitvorming bijzondere aandacht verdient. Tenslotte is het gevoerde grondbeleid van belang voor het gemeentelijke risicomanagement en voor het bepalen van het financiële weerstandsvermogen van de gemeente.

8.2 Besluit Begroting en Verantwoording

De regels waaraan de gemeentelijke begroting en jaarrekening moeten voldoen ten aanzien van grondexploitaties zijn vastgelegd in het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV). De gemeenten zijn verplicht om bij de begroting een programmaplan op te stellen en bij de jaarrekening verantwoording af te leggen inzake het opgestelde programma. Een paragraaf grondbeleid is verplicht.

Concreet betekent dit, dat de paragraaf grondbeleid in de begroting de volgende zaken minimaal moet bevatten:

- een visie op het grondbeleid in relatie tot de realisatie van de doelstellingen van de programma's die zijn opgenomen in de begroting;
- een aanduiding van de wijze waarop de gemeente het grondbeleid uitvoert;
- een actuele prognose van de te verwachten resultaten van alle grondexploitaties;
- een overzicht van de in ontwikkeling genomen projecten (in exploitatie genomen gronden);
- een onderbouwing van de geraamde winstnemingen;
- een aanduiding van de wijze waarop eventuele tekorten worden gedekt;
- beleidsuitgangspunten voor de risico's van grondzaken.

In de paragraaf grondbeleid bij de jaarrekening worden dezelfde onderdelen opgenomen, maar dan geschreven op basis van hetgeen in het voorafgaande jaar werkelijk is gerealiseerd. Hiermee kan het gevoerde grondbeleid worden getoetst en wordt verantwoording afgelegd over het bereikte resultaat.

Het BBV zal per 1 januari 2016 worden gewijzigd. Een belangrijke wijziging betreft het niet langer toestaan van de categorie "Nog niet in exploitatie genomen gronden (NIEGG)". Er resteert dan voor de gemeenten slechts de keuze om gronden in exploitatie te nemen of gronden aan te merken als materiële vaste activa (strategische gronden).

Een andere belangrijke wijziging betreft de door gemeenten te hanteren renteparameter in grondexploitaties. Gemeenten waren tot nu toe redelijk vrij in het vaststellen van deze parameter. Vanaf 1 januari 2016 wordt de berekeningswijze van de renteparameter voorgeschreven in het BBV.

8.3 Financiële verordening

De gemeente beschikt over een Financiële verordening. Deze is kaderstellend. Er zijn geen specifieke bepalingen in opgenomen die betrekking hebben op het grondbedrijf.

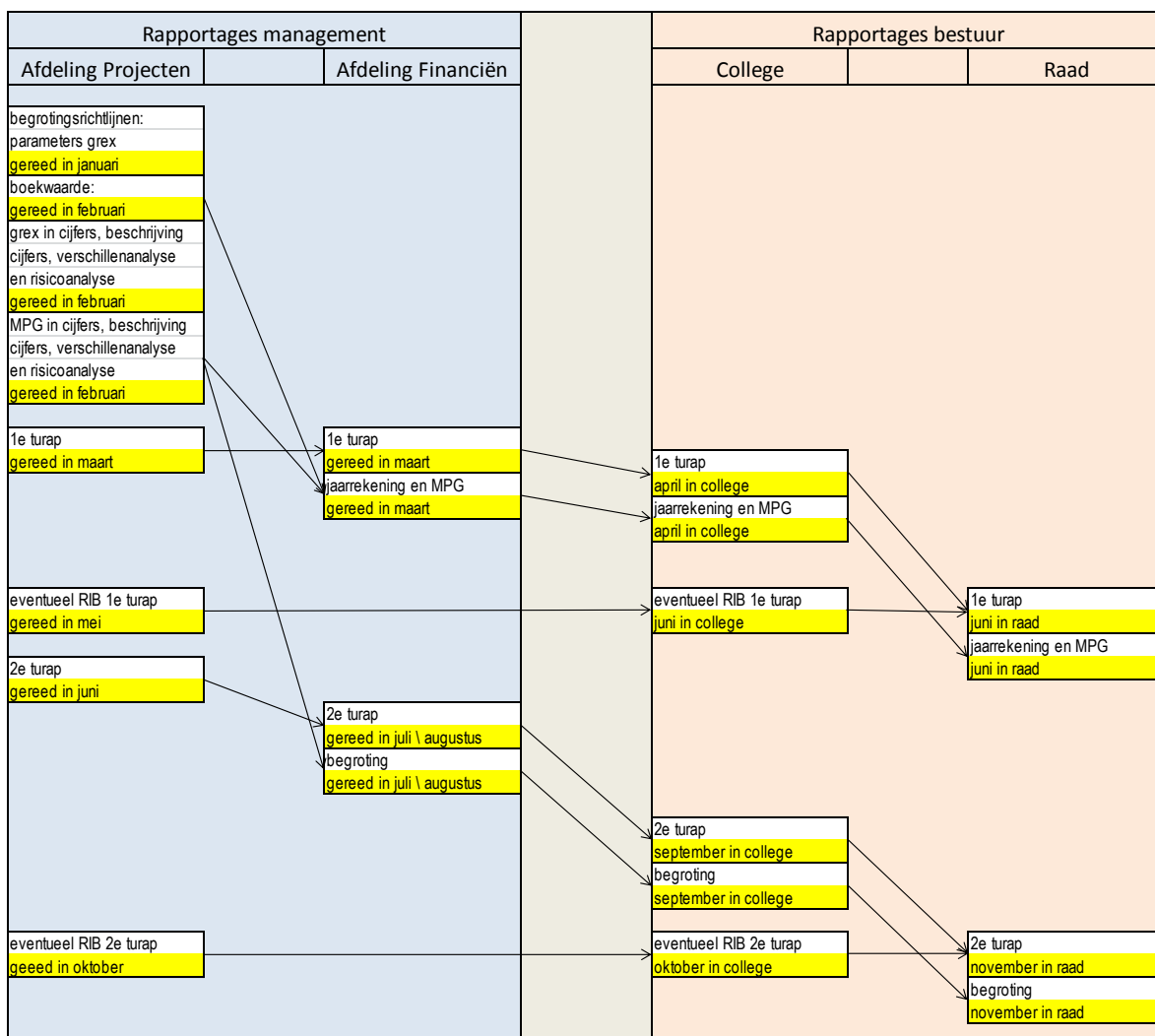
8.4 Grondexploitatie en de planning & control cyclus

Om een goed beeld te hebben van de grondexploitatie en op basis daarvan te kunnen sturen, is het noodzakelijk om de financiële administratie op orde te hebben en over goede prognose- en rapportagesystemen te beschikken, inclusief actuele doorrekeningen van de grondexploitatie. Dit vormt de basis voor de informatie richting het bestuur, op grond waarvan toetsing, verantwoording en (bij-)sturing van het gevoerde beleid ten aanzien van grondexploitatie mogelijk is.

De informatievoorziening inzake grondexploitatie is onderdeel van de gemeentelijke planning & control cyclus. Hieronder is het schema opgenomen van de cyclus van begroten, bewaken en verantwoorden. Alle planning en control middelen zijn vermeld en de verbanden tussen die middelen zijn aangegeven, inclusief de meerjarenprognose grondexploitatie (MPG).

Kenmerkend voor grondexploitatie is de dynamiek van het proces. Het komt soms voor, dat de actuele informatie afwijkt van de in de jaarrekening of begroting opgenomen informatie. Dit wordt veroorzaakt door de vrij lange periode tussen het opstellen en het vaststellen van de jaarrekening en begroting, meestal zo rond de drie tot vijf maanden.

In de planning & control cyclus is daarom de mogelijkheid voorzien om de gemeenteraad, als daar aanleiding toe is, tussentijds te voorzien van actuele informatie over grondexploitatie in het kader van de eerste en tweede turap door middel van een raadsinformatiebrief (RIB).



8.5 Risicomanagement en weerstandsvermogen

8.5.1 Algemeen

Risicomanagement is het geheel van activiteiten dat gericht is op het beperken en voorkomen van risico's. Een risico is het gevaar voor schade of verlies als gevolg van interne en/of externe omstandigheden.

Bij risicomanagement worden drie fasen onderscheiden:

1. een inventarisatie van de risico's;
2. een analyse van de risico's;
3. het verminderen en beheersen van de risico's.

Het verminderen en beheersen van de risico's gebeurt door het uitschakelen, verminderen of overdragen aan derden van risico's. Dit kan door het beëindigen van beleid dat risico's met zich meebrengt, het nemen van preventieve maatregelen, het onderbrengen van het risico bij een verzekeringsmaatschappij of het opnemen van een post of een reserve in de begroting.

Als de drie fasen van het risicomanagement zijn doorlopen en een risico niet wordt uitgeschakeld, betekent dit dat het risico wordt geaccepteerd en komen de eventuele financiële gevolgen ten laste van het weerstandsvermogen. De geaccepteerde risico's zijn opgenomen in de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing van de begroting en de rekening.

Het weerstandsvermogen wordt berekend door de financiële gevolgen van de risico's (de benodigde weerstandscapaciteit) af te zetten tegen de beschikbare weerstandscapaciteit. Door een voldoende weerstandsvermogen is de gemeente in staat om bij financiële tegenvallers haar taken (in het geval van deze nota de uitvoering van de grondexploitaties) te kunnen blijven uitvoeren.

De beschikbare weerstandscapaciteit betreft de middelen en mogelijkheden waarover een gemeente beschikt om de risico's in financiële zin af te dekken. Dit betreft met name de algemene reserve.

8.5.2 Grondexploitaties

De geraamde kosten en opbrengsten in een grondexploitatie bevatten een zeker risico. Zowel met betrekking tot de kosten als de opbrengsten bestaat er een kans op tegenvallers ten opzichte van de raming. In hoofdstuk 5.7 is ingegaan op de risico's waar rekening mee gehouden moet worden.

In de Meerjarenprognose grondexploitaties (MPG) wordt een risicoanalyse uitgevoerd. In deze analyse worden verschillende risicofactoren opgenomen en per risicofactor wordt aangegeven hoe groot de kans wordt ingeschat dat dit risico optreedt. Voor elke grondexploitatie kan hiermee worden bepaald voor welk bedrag risico gelopen wordt.

Een optelling van alle per grondexploitatie bepaalde risicobedragen geeft het totaalbedrag aan voor het risico dat wordt gelopen bij de gemeentelijke grondexploitatie. Vervolgens wordt bepaald welk bedrag opgevangen kan worden binnen de grondexploitaties of al gereserveerde middelen, dit bedrag wordt in mindering gebracht op het totaalbedrag aan risico's.

Er resteert dan een risicobedrag dat niet op te vangen is binnen de grondexploitaties of al gereserveerde middelen. Dit risicobedrag wordt meegenomen bij de bepaling van de door de gemeente benodigde weerstandscapaciteit.

In de paragraaf 'weerstandsvormogen en risicobeheersing' worden op grond van het Besluit Begroting en Verantwoording kengetallen opgenomen voor het verkrijgen van inzicht in de financiële positie van de gemeente. Er is onder ander een kengetal 'grondexploitatie'. Dit kengetal geeft weer hoe de waarde van de grond zich verhoudt tot de totale (geraamde) baten. De boekwaarde van de voorraden grond is van belang, omdat deze waarde moet worden terugverdiend bij de verkoop.

Een onderdeel van risicomanagement is het nemen van maatregelen om risico's en onzekerheden uit de grondexploitaties te halen. In de MPG wordt per grondexploitatie ingegaan op mogelijkheden om risico's te beperken. Een voorbeeld hiervan is de raming voor mogelijk te vergoeden planschade in verband met een ruimtelijke ontwikkeling. De betreffende raming kan worden bepaald op basis van een globale inschatting, maar met het uitvoeren van een risicoanalyse planschade ontstaat een veel betrouwbaarder beeld van het risico op gerechtvaardigde planschadeclaims en de hoogte daarvan. Daarmee kan het betreffende risico voor de grondexploitatie fors worden gereduceerd.

9 Besluitvormingsprocedure projecten

De Rekenkamercommissie heeft de aanbeveling gedaan om de besluitvormingsprocedure inzake ruimtelijke projecten vast te leggen. Deze procedure zou met name gericht dienen te zijn op het bestuurlijke besluitvormingsproces. In een dergelijke procedure gaat het er vooral om, om vast te leggen welke stappen worden gezet in het proces vanaf het initiatief voor een ruimtelijk project, welke beslisdocumenten daarvoor moeten worden opgesteld, wat er in deze documenten moet staan en welk bestuursorgaan verantwoordelijk is om daarover een besluit te nemen. Op basis van de in hoofdstuk 4.5 opgenomen beslisstructuur inzake actief of facilitair grondbeleid, de in hoofdstuk 5.2 beschreven fasen in de planontwikkeling en het in hoofdstuk 5.3 beschreven verwervingsbeleid per projectfase, is de hieronder weergegeven besluitvormingsprocedure voor ruimtelijke projecten opgesteld.

BESLUITVORMINGSPROCEDURE PROJECTEN					
openbaarheid	fase project	stuk	inhoud stuk	besluit	besluit door
niet openbaar	initiatiefase	quick scan	1. wenselijkheid ontwikkeling 2. prioriteit ontwikkeling	beantwoording punten 1 en 2 op basis van het schema in hoofdstuk 4.5 bij positieve conclusie: opstellen startnotitie bij negatieve conclusie: stoppen met project	college
		startnotitie	1. eerste financiële doorrekening 2. mogelijkheid verwerving 3. mogelijkheid actief grondbeleid 4. voorbereidingskrediet	beantwoording punten 1 tot en met 3 op basis van het schema in hoofdstuk 4.5 bij positieve conclusie: voorbereidingskrediet en naar definitiefase bij negatieve conclusie: stoppen met project	raad
	definitiefase	haalbaarheidsstudie	1. financiële doorrekening 2. mogelijkheid verwerving 3. mogelijkheid actief grondbeleid 4. evt. aanvullend krediet	beantwoording punten 1 tot en met 3 op basis van het schema in hoofdstuk 4.5 bij positieve conclusie: naar ontwerpfase en eventueel een aanvullend krediet beschikbaar stellen bij negatieve conclusie punten 2 en 3: facilitair grondbeleid bij negatieve conclusie: stoppen met project	raad
openbaar	ontwerpfase	grondexploitatie bestemmingsplan	1. grondexploitatie 2. bestemmingsplan 3. evt. instellen verliesvoorziening	vaststelling grondexploitatie en bestemmingsplan en daarmee impliciet besluit tot actief grondbeleid	raad
	realisatiefase	jaarrekening	1. jaarrekening met paragraaf grondbeleid 2. evt. bijstellen verliesvoorziening	vaststelling jaarrekening	raad
		Meerjarenprognose Grondexploitaties (MPG)	1. geactualiseerde grondexploitaties 2. meerjarige prognose grondexploitaties (resultaat en risico)	vaststelling geactualiseerde grondexploitaties	raad
		evt. raadsvoorstel tot herziening grondexploitatie	1. herziening grondexploitatie 2. evt. bijstellen verliesvoorziening	vaststelling herziene grondexploitatie	raad
		jaarrekening	1. afsluiten grondexploitatie 2. evt. beroep op verliesvoorziening	afsluiting grondexploitatie in de jaarrekening	raad
beheerfase	overdrachtsdocument	1. voorstel tot overdracht van het openbaar gebied van het grondbedrijf aan de algemene dienst	overdracht openbaar gebied van het grondbedrijf aan de algemene dienst, afdeling beheer	afdelingshoofden	