

Nota grondbeleid 2020 - 2023

Samenvatting

De Nota Grondbeleid 2020 – 2023 is een beleidsnota waarin op hoofdlijnen is aangegeven op welke wijze de gemeente met het grondbeleid invloed uitoefent op de ruimtelijke ordening. Daarbij is aangegeven welk instrumentarium ter beschikking staat en op welke manier verantwoording en beheersing plaatsvindt. Deze nota is een actualisatie van de Nota 2014 – 2018. Het grootste gedeelte van de Nota 2014 – 2018 is onveranderd gebleven. De verschillen zullen expliciet benoemd worden in de voorliggende nota.

Veranderingen in de markt en wetgeving zijn de belangrijkste redenen geweest voor deze actualisatie. Te denken valt aan de nieuwe Omgevingswet die in 2021 haar intrede zal doen

In 2010 heeft de gemeente Harlingen voor het eerst grondbeleid vastgesteld. In 2014 is er een nieuwe nota Grondbeleid vastgesteld. Omdat dat inmiddels ruim 4 jaar geleden is geeft dat aanleiding om het grondbeleid van Harlingen opnieuw onder de loep te nemen.

Met de nota Grondbeleid beoogt de gemeente het volgende:

De nota grondbeleid:

- schetst kaders waarbinnen ruimtelijke ontwikkelingen kunnen worden gerealiseerd;
- beschrijft de bevoegdheden van het College en gemeenteraad ten aanzien van het Grondbeleid;
- beschrijft de informatievoorziening aan de raad, met name voor wat betreft de financiële risico-beheersing en de transparantie.
- geeft duidelijkheid aan burgers en bedrijven hoe de gemeente hoe de gemeente Harlingen met haar gronden om wil gaan;
- wordt aangepast aan de huidige tijd;

De Nota Grondbeleid biedt duidelijke kaders voor de Raad, het College en de ambtelijke organisatie en geeft de Raad de mogelijkheid om zijn kader stellende rol in te vullen. Met de nota worden de uitgangspunten en mogelijkheden van grondbeleid vastgelegd, zowel op strategisch, tactisch en operationeel niveau.

Het grondbeleid in de gemeente wordt beïnvloed door ontwikkelingen in de gemeente zelf, maar daarnaast ook door regelgeving vanuit Europa, rijksoverheid en provincie.

Grondbeleid kan actief, passief of facilitair zijn. In deze nota Grondbeleid is vastgelegd dat de gemeente Harlingen (semi-)actief grondbeleid voert. In dat geval verwerft de gemeente strategische gronden en verkoopt deze gronden door aan ontwikkelende partijen zonder deze bouw- en woonrijp te maken. De komende jaren zal er veel aandacht zijn voor inbreiding en herbestemming. Dat zorgt ervoor dat indien deze locaties niet in eigendom zijn van de gemeente, in deze gevallen in de praktijk een meer passieve/faciliterende rol wordt gespeeld. Voor wat betreft een aantal ontwikkellocaties heeft de gemeente Harlingen in de afgelopen jaren diverse grondposities verworven. Dit zijn over het algemeen ook herbestemmings- en/of inbreidingslocaties. Aan dit uitgangspunt is de afgelopen jaren in principe weinig veranderd en het ligt niet in de lijn der verwachting dat het de komende jaren gewijzigd gaat worden.

Ingeval de gemeente eigenaar is van de grond, bestaat de mogelijkheid (en ligt het soms ook meer voor de hand) om de exploitatie in eigen hand te nemen. Hier zal de rol van de gemeente meer actief zijn. De ontwikkeling van het WillemsHAVengebied is daar een goed voorbeeld van. De keuze voor welke wijze van grondbeleid wordt gevoerd is één van de belangrijke kaders die deze nota aan de Raad biedt.

Voor realisatie van ruimtelijke ontwikkelingen, waarbij in het plan sprake is van grondbezit van ontwikkelende private partijen, onderzoekt de gemeente in de initiatieffase van het proces de mogelijkheid om met grondeigenaren anterieure overeenkomsten aan te gaan, voordat wordt overgegaan tot het vaststellen van het bestemmingsplan en exploitatieplan.

Voordat gesprekken voor het sluiten van overeenkomsten over grondexploitatie worden aangegaan vormt de gemeente zich een beeld van het project. Te denken valt aan:

- de uitgangspunten voor de ontwikkeling van het gebied;
- de te volgen strategie;
- de risico's die met de ontwikkeling samenhangen;

- de te stellen locatie-eisen en de te verhalen kosten;
- de positie en aard van betrokken partijen;
- in hoeverre is de gemeente in de positie om verplichtingen voortvloeiend na te komen.

Bij het uitgifte- en grondprijzenbeleid worden de volgende uitgangspunten gehanteerd:

- De gemeente streeft bij haar grondprijzenbeleid naar een marktconforme uitgifteprijs.
- De gemeente streeft een differentiatie na in de grondprijzen voor wat betreft sociale huur- en koopwoningen (starterswoningen).

Jaarlijks worden de in exploitatie genomen complexen geactualiseerd en daarna via de planning en control cyclus gerapporteerd aan de gemeenteraad. Tussentijdse winstneming is alleen mogelijk bij een actuele grondexploitatie. Voor het geprognosticeerde verlies van een grondexploitatie wordt een voorziening ter grootte van het verwachte resultaat op contante waarde in het betreffende boekjaar genomen. Ieder jaar worden de grondexploitaties van de in exploitatie genomen complexen geactualiseerd. De rapportage maakt onderdeel uit van de jaarrekening en wordt aangeboden aan de raad.

Binnen de gemeentelijke grondvoorraad wordt onderscheid gemaakt naar de volgende vormen 'niet in exploitatie genomen bouwgronden' en 'bouwgronden in exploitatie'. Alle gronden worden geactiveerd tegen (historische) verkrijgingprijs en bijkomende kosten. Op grond wordt niet afgeschreven.

Risicomanagement is een onderdeel van de reguliere planning en control cyclus. Grondexploitaties zijn een risicodragende activiteit. Dat vraagt om een adequate analyse en beheersing van deze risico's. In het kader van risicomanagement is het van belang in welke mate de gemeente zelf een risico kan beïnvloeden. Indien de beïnvloedbaarheid groot is kan een gerichte strategie worden ingezet om een negatief risico te beperken of zelfs af te wenden. Indien de beïnvloedbaarheid gering is, is monitoring van belang om tijdig over de omvang en het financiële gevolg te kunnen rapporteren. Voor grondexploitaties is een adequate informatievoorziening noodzakelijk. Door middel daarvan zal actieve sturing op risico's, planning en realisatie kunnen plaatsvinden.

De bevoegdheid tot het verrichten van privaatrechtelijke rechtshandelingen ligt bij het college. De Raad geeft de kaders aan waarbinnen het college het grondbeleid uitvoert. De dagelijkse uitvoering van het grondbeleid is een taak van het college van B&W. Het college formuleert de beleidsvoornemens bij de begroting waaronder beleidsvoornemens op het gebied van grondbeleid. In de begroting is hiervoor een specifieke plek beschikbaar, namelijk de paragraaf grondbeleid.

Hoofdstuk 1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Met de gemeenteraad is afgesproken dat de nota Grondbeleid elke vier jaar wordt geactualiseerd. De huidige nota Grondbeleid 2015-2018 is aan een actualisatie toe.

In vergelijking met de voorgaande nota zijn de meeste zaken onveranderd gebleven. Het grondbeleid van de gemeente Harlingen is ook niet veranderd.

Deze nota ziet voornamelijk op gewijzigde marktomstandigheden en juridische kaders.

In vergelijking met de vorige nota is er in deze nota extra aandacht gegeven aan de op handen zijnde verandering in de wetgeving (Omgevingswet) en het kostenverhaal van ontwikkelingen door projectontwikkelaars en woningcorporaties.

De positie van de gemeente bij ruimtelijke ontwikkelingen is aan veranderingen onderhevig. De afgelopen jaren heeft de gemeente diverse grondposities verworven.

Door de nota elke vier te wijzigen kunnen we in spelen op de veranderende markt en wettelijke kaders.

1.2 Doel van de nota

De Nota Grondbeleid biedt duidelijke kaders voor de Raad, het College en de ambtelijke organisatie en geeft de Raad de mogelijkheid om haar kaderstellende rol in te vullen. Met de nota worden de uitgangspunten en mogelijkheden van grondbeleid vastgelegd. Op strategisch niveau wordt besloten welke rollen de gemeente kan spelen bij de voorbereiding en realisatie van ruimtelijke plannen. Op tactisch niveau zullen keuzes gemaakt worden ten aanzien van het in te zetten grondbeleidsinstrumentarium, afhankelijk van de specifieke situatie van elk project. Dit leidt tot richtlijnen voor de uitvoering van het grondbeleid op operationeel niveau.

1.3 Doel van het beleid

De gemeente Harlingen heeft allerlei doelstellingen op het gebied van wonen, economie, infrastructuur, (maatschappelijke) voorzieningen et cetera. Deze doelstellingen zijn geformuleerd in collegeprogramma's en beleidsnota's. De doelstellingen kennen vervolgens elk hun eigen vertaling in een bepaald ruimtegebruik en in ruimtelijk beleid. Het ruimtelijk beleid is vastgelegd in de structuurvisie van de gemeente Harlingen en in bestemmingsplannen.

Grondbeleid is een middel om dat ruimtelijk beleid op een zo doeltreffend en doelmatig mogelijke wijze te realiseren. Het grondbeleid is dus geen doel op zich. Dit betekent ook dat het grondbeleid geen visie omvat over hoe de gemeente zich in ruimtelijk opzicht zou moeten ontwikkelen. Het biedt wel duidelijkheid over de inzet van instrumenten om de regie over die ruimtelijke ontwikkeling te kunnen voeren.

Voor het grondbeleid in Harlingen worden de doelstellingen als volgt geformuleerd:

- het tijdig mogelijk maken van het maatschappelijk gewenste ruimtegebruik;
- het realiseren van nieuwe ontwikkelingen tegen aanvaardbare maatschappelijke gevolgen met een rechtvaardige verdeling van kosten en opbrengsten;
- het bevorderen van de kwaliteit van de openbare werken en de openbare ruimte.

1.4 Definitie grondbeleid

Grondbeleid wordt in het vervolg van deze nota daarom gezien als beleid dat ten behoeve van de gemeentelijke doelstellingen op het gebied van ruimtelijke ordening, streeft naar het creëren van ruimte voor verschillende functies, zoals wonen, infrastructuur, welzijn, zorg, bedrijventerreinen, detailhandel, natuur en recreatie door het ondersteunen of oppakken van concrete ontwikkelinitiatieven. Een effectief en efficiënt grondbeleid is een voorwaarde voor het bereiken van beleidsdoelstellingen.

De Nota Grondbeleid is een kaderstellende beleidsnota waarbij op hoofdlijnen is aangegeven op welke wijze de gemeente met het grondbeleid invloed wil uitoefenen op de ruimtelijke ordening. Daarbij is aangegeven welk instrumentarium ter beschikking staat en op welke manier verantwoording en beheersing plaatsvindt.

Met deze Nota Grondbeleid wordt een aantal zaken beoogd:

- het gemeentelijk grondbeleid wordt aangepast aan de actualiteit;
- schetsen van de kaders waarbinnen ruimtelijke ontwikkelingen kunnen worden gerealiseerd;
- beschrijven van de bevoegdheden van het College en gemeenteraad ten aanzien van het Grondbeleid;
- informatievoorziening aan de raad, met name voor wat betreft de financiële risicobeheersing en de transparantie. Verder wordt gegeven in de financiële perspectieven van het grondbeleid in relatie tot de risicobeheersing.

1.5 Randvoorwaarden en uitgangspunten grondbeleid

Voor het grondbeleid gelden de volgende randvoorwaarden en uitgangspunten:

- de gemeente heeft of verwerft (grond)eigendom als dat voor het bereiken van haar doelstellingen en/of ruimtelijke plan(nen) noodzakelijk is;
- realisatie van dringend gewenste bestemmingen zal, indien noodzakelijk, tijdig publiekrechtelijk worden afgedwongen;
- de gemeente handelt transparant en marktconform op voet van gelijkwaardigheid met grondeigenaren en marktpartijen;
- het grondbeleid en daarmee verbonden administraties moeten aansluiten op de eisen die het BBV aan de begroting en verslaglegging van het grondbeleid stelt;
- de uitgifte van gronden vindt plaats tegen marktconforme prijzen.

Deze nota geeft de hoofdlijnen van het beleid weer. In deze nota worden geen gedetailleerde regelingen opgenomen, maar ze biedt als het ware een 'gereedschapskist' voor het door de gemeente Harlingen te voeren grondbeleid.

1.6 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 beschrijft de ruimtelijke beleidskaders. Hoofdstuk 3 beschrijft welke vormen van grondbeleid er zijn. In hoofdstuk 4 worden de grondbeleidsinstrumenten omschreven. Hoofdstuk 5 beschrijft de vormen van uitgifte van gronden en de daaraan gekoppelde waarderingsmethoden voor grondprijbepaling. Hoofdstuk 6 vermeldt de beleidskaders voor het financieel beheer van grondexploitaties en hoofdstuk 7 geeft een opsomming over wie welke verantwoordelijkheden en bevoegdheden heeft binnen de gemeente over het grondbeleid.

Hoofdstuk 2 Beleidskaders en ruimtelijke opgave

Het grondbeleid in de gemeente wordt niet alleen beïnvloed door de ontwikkelingen in de gemeente zelf, maar ook door regelgeving vanuit Europa, rijksoverheid en provincie. Hieronder staan de belangrijkste kaders genoemd die van invloed zijn op het gemeentelijk grondbeleid.

2.1 Europese regelgeving

Europese regelgeving speelt in toenemende mate een rol bij het grondbeleid van overheden. Europa kent onder andere regelgeving op het gebied van staatssteun en aanbesteding.

*Staatssteun*¹

Het EG-verdrag is gericht op een gemeenschappelijke markt. Staatssteun aan bedrijven, waardoor de concurrentie wordt verstoord, past daar niet in. Artikel 87, lid 1, EG geeft de definitie van staatssteun en luidt als volgt:

“Behoudens de afwijkingen waarin dit Verdrag voorziet, zijn steunmaatregelen van de Staten of in welke vorm ook met staatsmiddelen bekostigd, die de mededinging door begunstiging van bepaalde ondernemingen of producties vervalsen of dreigen te vervalsen, onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt, voor zover deze steun het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloedt.”

Aanbesteding

Het Europese aanbestedingsrecht is voor het grondbeleid eveneens van groot belang. Hier speelt met name het spanningsveld van enerzijds het eigendom van particulieren - die zich kunnen beroepen op het zelfrealisatierecht - en anderzijds de Europese aanbestedingsregels, die voorschrijven dat openbare werken ook openbaar moeten worden aanbesteed. Met betrekking tot aanbesteding zal het zelden of nooit voorkomen dat de gemeente te maken krijgt met Europese aanbesteding. Daar waar het gaat om aanbesteding onder het drempelbedrag voor de Europese aanbesteding, treedt het gemeentelijke aanbestedingsbeleid in werking, opgenomen in de kadernota “Inkopen en aanbesteden Gemeente Harlingen”.

2.2 Landelijke regelgeving

Op 1 juli 2008 zijn de Wet ruimtelijke ordening (Wro) met de daarin begrepen Grondexploitatiewet van kracht geworden. Daarnaast is er nog de invloed van onder meer de Ontheeningswet (Ow) en de Wet voorkeursrecht gemeenten (WvG). De Ow en de WvG worden verder beschreven in Hoofdstuk 4.2.

De Wet ruimtelijke ordening (Wro)

In de Wro wordt bepaald dat rijk, provincie en gemeente voor hun grondgebied een structuurvisie moeten vaststellen, waarin de hoofdlijnen van een integrale ruimtelijke ontwikkeling worden vastgelegd. Behalve richtinggevend voor het ruimtelijke beleid kan een structuurvisie ook een juridische basis zijn voor de vestiging van een voorkeursrecht. Naast deze structuurvisie zijn er voor het hele grondgebied bestemmingsplannen. Deze worden minimaal eens per tien jaar herzien. Het bestemmingsplan vormt het juridische kader voor het ruimtegebruik dat is toegestaan.

Privaatrechtelijke spoor (anterieure overeenkomst) Het sluiten van een anterieure overeenkomst heeft met artikel 6.24 Wro een wettelijke grondslag gekregen en is het uitgangspunt van de Wro. Een anterieure overeenkomst is een overeenkomst tussen gemeente en particuliere eigenaar gesloten vóór de vaststelling van de planologische maatregel. Deze overeenkomst wordt gesloten in de beginfase van het project, waarbij er veel onderhandelingsruimte is en partijen niet gebonden zijn aan het publiekrechtelijke kader van de grondexploitatiewet. De overheid sluit met de particuliere partij een anterieure overeenkomst waarin het kostenverhaal is verzekerd en maakt afspraken over locatie-eisen, woningbouwprogramma, fasering en dergelijk. Het privaatrechtelijk spoor geeft de gemeente meer vrijheid in het maken van afspraken dan het publiekrechtelijk spoor.

Publiekrechtelijke spoor (posterieure overeenkomst) Indien de gemeente niet tot een overeenkomst is gekomen of kan komen met een private partij heeft de gemeente met de Wro een instrument voor handen, te weten het exploitatieplan. Met toepassing van het exploitatieplan is het kostenverhaal (ook zonder een overeenkomst) verzekerd voor de gemeente en is het tevens mogelijk om locatie-eisen te stellen aan een ruimtelijke ontwikkeling. Nadien is het nog mogelijk om met in acht name van het exploitatieplan, een zogenaamde posterieure overeenkomst te sluiten. Een posterieure overeenkomst is een overeenkomst tussen gemeente en particuliere grondeigenaar gesloten nadat het exploitatieplan is vastgesteld. Bij deze overeenkomsten is de bewegingsruimte kleiner en mag er niet afgeweken worden van de uitgangspunten in het exploitatieplan.

Grondexploitatiewet (GrexBet)

In de Wet ruimtelijke ordening is ook de GrexBet (hoofdstuk 6 van de Wro) opgenomen. Met de nieuwe GrexBet is de regiefunctie van de gemeente versterkt als zij de grond niet in handen heeft. De wet heeft de mogelijkheden vergroot om de kosten voor ruimtelijke ontwikkelingen te verhalen op de ontwikkelaar. Uitgangspunt van de wet is dat de gemeente kostenverhaal moet toepassen.

1) Voor een nadere toelichting over grondtransacties en Staatssteun: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016XC0719\(05\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016XC0719(05)&from=EN)

De doelstellingen van de GrexWet zijn meerledig:

- duidelijke wettelijke inkadering privaatrechtelijk kostenverhaal (overeenkomsten);
- verbetering publiekrechtelijk kostenverhaal (exploitatieplan);
- mogelijkheid tot bovenwijkse verevening (vereveningsbijdragen) op basis van de structuurvisie (bij exploitatie door andere partijen dan de gemeente);
- wettelijke basis voor het stellen van locatie-eisen;
- de mogelijkheid tot het stellen van eisen aan sociale woningbouw en particulier opdrachtgeverschap.

Naast de Wro en de Grexwet zijn de Ontheeningswet, de Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg), het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV) en de Financiële verordening ex. Art 212 van de Gemeentewet belangrijke wetten en regelgeving voor grondbeleid.

Nota Ruimte

De Nota Ruimte is een visie van het kabinet op ruimtelijke ontwikkelingen, ruimtegebruik en de daarbij behorende eigentijdse besturingsfilosofie. In de nota geldt het uitgangspunt: decentraal wat kan, centraal wat moet. Hiermee legt de Rijksoverheid de regierol daar waar het kan nadrukkelijk bij de lagere overheden neer.

Belangrijke punten uit de Nota Ruimte zijn:

- Accentverschuiving van ontwikkelingsactiviteiten van uitleggegebied naar bestaand stedelijk gebied (transformatieopgave); het gaat daarbij om inbreiding, herstructurering en revitalisering
- Stimuleren van ontwikkelingen in plaats van het opwerpen van beperkingen
- Nadruk op ontwikkelingsplanologie en minder op toelatingsplanologie
- Het Rijk ontwikkelt een verbeterd grondbeleidsinstrumentarium
- De Provincie krijgt meer bevoegdheden om in bepaalde gevallen regionaal beleid en locatieontwikkelingen te initiëren

Tevens wordt in de nota Ruimte de Wet ruimtelijke ordening (Wro) en de daarbij horende GrexWet aangekondigd. Daarnaast hebben aanpassingen plaatsgevonden in de Ontheeningswet en de Wet voorkeursrecht gemeenten.

Deze nieuwe en aangepaste wetten en regelgevingen stellen gemeenten in staat, om ook in die gevallen waarin men geen grondpositie heeft een belangrijke stempel te drukken op de bouwprogrammering en de bekostiging van de (bovenwijkse) voorzieningen in de openbare ruimte. Verderop in dit hoofdstuk worden deze verder toegelicht.

Omgevingswet

Met de Omgevingswet wil de overheid de regels voor ruimtelijke ontwikkeling vereenvoudigen en samenvoegen. Zodat het straks bijvoorbeeld makkelijker is om bouwprojecten te starten. De Crisis- en herstelwet (Chw) maakt dit nu al mogelijk, bijvoorbeeld door bestaande regels aan te passen. Naar verwachting treedt de Omgevingswet in 2021 in werking.

Het instrumentarium voor grondbeleid gaat onderdeel uitmaken van de Omgevingswet. Daarin worden de kaders vastgelegd voor onder meer voorkeursrecht, onteigening, kavelruil en kostenverhaal. Voor het verhalen van gemeentelijke kosten op ontwikkelaars komen in de Omgevingswet twee methoden:

- de reeds bestaande wijze van kostenverhaal voor integrale gebiedsontwikkeling
- een nieuwe wijze van kostenverhaal voor organische gebiedsontwikkeling.

Mocht dit aanleiding geven om deze nota aan te passen dan zal dat te zijner tijd gebeuren.

2.2.1 Landelijke regelgeving in relatie tot nieuwe Omgevingswet

Aanvullingswet grondeigendom: belangrijke veranderingen met betrekking tot grondbeleid

De Aanvullingswet grondeigendom is één van de vier aanvullingswetten die in de Omgevingswet geïntegreerd worden, de andere drie aanvullingswetten gaan over bodem, geluid en natuur. Deze zijn eerder al aangenomen door de Tweede Kamer. De reden van het loskoppelen van de Omgevingswet is dat op deze manier eventuele vertraging in het politieke proces rondom de Aanvullingswetten geen gevolgen zou hebben voor de planning van de Omgevingswet zelf. Onderstaand wordt ingegaan op enkele belangrijke veranderingen met betrekking tot grondbeleid, de aangenomen amendementen zullen daarbij ook aan de orde komen.

Wet voorkeursrecht gemeenten

De artikelen van deze wet zullen grotendeels worden overgenomen in de Omgevingswet. Nieuw in het wetsvoorstel was de uitzondering op de aanbiedingsplicht aan de gemeente als de beoogde verkrijger in staat is de gewenste functie zelf te realiseren, deze uitzondering niet wordt opgenomen in de nieuwe wet. Wel nieuw in de Omgevingswet is het moment van inwerkingtreding van het voorkeursrecht. Deze wordt gekoppeld aan het tijdstip van inschrijving in de openbare registers. Verder zijn er enkele termijnen gewijzigd. Verder is bepaald dat het voorkeursrecht niet na drie, maar na twee jaar opnieuw gevestigd

kan worden. Ook wordt de verlengingstermijn van tien jaar gewijzigd in twee maal vijf jaar. Dat betekent dat de gemeente na vijf jaar opnieuw moet besluiten over het van toepassing blijven van het voorkeursrecht op aangewezen gronden.

Ontheeningswet

De belangrijkste wijziging ten opzichte van de huidige Ontheeningswet is dat de administratieve ontheeningsprocedure onder het bestuursrecht komt te vallen. Het bevoegd gezag stelt de ontheeningsbeschikking vast, vervolgens kunnen belanghebbenden hun bedenkingen kenbaar maken bij de bestuursrechter. De rechtbank zal ingevolge het aangenomen amendement Bisschop een volle toetsing uitvoeren op de ontheeningsbeschikking deze bekrachtigen. Daarna is hoger beroep mogelijk bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. De bekrachtigingsprocedure bij de rechtbank vervult tevens de rechtsbeschermingsfunctie in eerste aanleg. De burgerlijke rechter blijft de rechter die de schade-loosstelling beoordeelt. De regels voor schadeloosstelling zijn nagenoeg ongewijzigd gebleven. Ten aanzien van zelfrealisatie kan er nog steeds worden ontheend, indien zelfrealisatie binnen drie jaar niet van de grond is gekomen.

Wet inrichting landelijk gebied

Kavelruil in landelijk gebied blijft vrijgesteld van overdrachtsbelasting. Nieuw is dat kavelruil ook in stedelijk gebied plaats kan vinden, waarbij echter - in tegenstelling tot bij landelijk gebied - nimmer sprake van dwang kan zijn en er ook geen sprake van vrijstelling van overdrachtsbelasting is. Dit is daarmee een vrijwillige regeling geworden, zonder materiële consequenties voor grondbeleid.

Kostenverhaal in de Wet ruimtelijke ordening

De Omgevingswet maak het mogelijk dat een omgevingsplan (dat in de plaats komt van het bestemmingsplan) met of zonder tijdvak wordt vastgesteld. De regels voor kostenverhaal moesten daarom zo worden aangepast dat kosten ook kunnen worden verhaald als een gebied organisch wordt ontwikkeld (en er dus geen sprake is van een tijdvak). Dit maakt het kostenverhaal wel complexer. Immers, de toedeling van de kosten aan kostendragers is moeilijk te bepalen wanneer het eindbeeld nog niet bekend is. Volgens het wetsvoorstel moeten wel verhaalde, maar niet daadwerkelijk gemaakte kosten worden terugbetaald. Echter bij organische ontwikkeling hoeft er niet te worden terugbetaald, wanneer de middelen aan andere (verhaalbare) posten zijn besteed dan oorspronkelijk opgegeven. Dit zorgt voor meer vrijheid en flexibiliteit in de gebiedsontwikkeling, in lijn met de opzet van organische ontwikkeling. Verder kunnen kosten alleen verhaald worden in geval sprake is van fysieke maatregelen. In het wetsvoorstel was ook opgenomen dat kostenverhaal ten behoeve van fondsbijdragen en bijdragen voor ruimtelijke ontwikkelingen zou komen te vervallen. Echter, bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen worden afdwingbaar daar waar sprake is van functionele samenhang met het plan. Doordat de criteria Profijt, Proportionaliteit en Causaliteit worden losgelaten bij kostenverhaal lijkt hier sprake te zijn van een duidelijke breuk met het tot op heden gevoerde grondbeleid.

Conclusie

Al met al levert de Omgevingswet met betrekking tot het grondbeleid geen zeer ingrijpende wijzigingen op. Het meest vernieuwend is de mogelijkheid tot organische ontwikkeling, in combinatie met kostenverhaal.

2.3 Provinciaal beleid

Verordening Romte Fryslân 2014, geconsolideerde versie 2018

De nota grondbeleid heeft een directe relatie met het gemeentelijk ruimtelijk beleid. Dit gemeentelijk ruimtelijk beleid wordt op haar beurt weer ingekaderd door de provinciale verordening. De verordening Romte Fryslân 2014 is op 25 juni 2014 door Provinciale Staten vastgesteld. Begin 2018 zijn de laatste wijzigingen aan de verordening toegevoegd. Het streekplan vormt de schakel tussen het abstracte rijksbeleid en het concrete karakter van het gemeentelijk ruimtelijk beleid. In de verordening wordt de gewenste ruimtelijke ontwikkeling van de provincie aangegeven. Daarmee geeft het ruimtelijke sturing aan de uitvoering van provinciaal en regionaal beleid, bijvoorbeeld bij subsidieverlening. Belangrijke elementen uit de provinciale verordening die van invloed zijn op het gemeentelijk ruimtelijk beleid en daarmee doorwerken in het grondbeleid zijn:

- Harlingen is een stedelijk centrum en vormt, samen met Franeker, het zwaartepunt voor de woningbouwopgave en nieuwe bedrijfsvestigingen in Noord West Fryslân;
- In het provinciaal beleid wordt inbreiding boven uitbreiding gesteld;
- Programmatische mogelijkheden voor wonen, werken, recreëren;
- **Regionale Energiestrategie Fryslân**, waar kan zonne- en windenergie opgewekt kan worden;

2.4 Grondbeleid en de gemeente

Ook op gemeentelijk niveau zijn er beleidsvelden die van invloed zijn op hoe het gemeentelijk grondbeleid wordt gevoerd. Relevant in dit kader zijn onder meer:

- Structuurvisie 2012;
- Bestuursakkoord 2018-2022;
- Bestemmingsplannen;
- Inkoop- en aanbestedingsbeleid;
- Vastgesteld beleid door de gemeenteraad
- Afspraken met de provincie, gemeenten en andere partijen over woningbouw en bedrijventerreinen.

Hoofdstuk 3 Actief, passief en/of faciliterend grondbeleid

3.1 Actief, passief of faciliterend grondbeleid?

Er kunnen drie soorten grondbeleid worden onderscheiden, te weten actief, passief of faciliterend. Onderstaand volgt een meer gedetailleerde omschrijving van de typen grondbeleid.

3.2 Actief grondbeleid

Bij actief grondbeleid verwerft de gemeente zelf de gronden, maakt deze zelf bouw- en woonrijp en geeft deze vervolgens uit aan derden. Mits de markt het toelaat kan de gemeente de productiekosten volledig in de uitgifteprijs verhalen. Bij een actief grondbeleid kunnen de grondopbrengsten geoptimaliseerd worden en heeft de gemeente de volledige regie in handen. Nadeel is echter dat de gemeente ook het volledige risico van de locatieontwikkeling loopt. Om daadwerkelijk actief grondbeleid te kunnen voeren, is het doen van strategische aankopen in een vroeg stadium zeer aan te raden. Een voorbeeld van actief grondbeleid in Harlingen is de ontwikkeling van de Nieuwe Willemshaven. Bij actief grondbeleid kan er zelfs een winst gegenereerd worden als de verkoopprijs hoger ligt dan de kostprijs, dit is echter geen uitgangspunt.

Gemeentelijke regie

De gemeente heeft de regie aangaande de projectontwikkeling volledig in eigen hand. De gemeente bepaalt zelf (voor zover dat al dan niet mogelijk is met andere gemeentelijke instrumenten) de planinhoud, kwaliteit, uitvoeringssnelheid en verkoopprijs.

Exploitatie en risico

Als het lukt in een plangebied alle grond te verwerven, dan draagt de gemeente zelf voor 100% het risico van de grondexploitatie. Het kan echter zijn dat zich in het gebied partijen bevinden die zich beroepen op zelfrealisatie waardoor een volledig actief grondbeleid op grond van al onteigeningsjurisprudentie onmogelijk wordt. Tegenover het genoemde risico staat het kunnen voeren van de regie en het realiseren van eventuele winst en verevening met andere gemeentelijke plannen.

Kostenverhaal

Indien kosten worden verhaald in de uitgifteprijs is het mogelijk alle productiekosten te verhalen en zelfs een winst te behalen. Dit is alleen te realiseren als de hoogst mogelijke marktprijs van de betrokken grond niet onder het totaal van de kosten blijft. Alle vormen van verevening zijn dan ook mogelijk. Omdat alle kosten verdisconteerd zijn in de grondprijs, is het verhalen van kosten bij derden niet nodig.

3.2 Facilitair grondbeleid

Bij faciliterend grondbeleid zet de gemeente al haar middelen in om de gewenste ruimtelijke ontwikkeling te realiseren, maar beoogt dat niet per se via aankoop van de grond te doen. De gemeente werkt in dit geval soms samen met een private partij (in de meeste gevallen een projectontwikkelaar). Meestal gebeurt de realisatie van een bestemmingsplan waarin de gemeente geen of slechts gedeeltelijk eigenommen heeft met behulp van exploitatieovereenkomsten. Een exploitatieovereenkomst is een afspraak tussen de gemeente en projectontwikkelaars, bouwondernemingen of woningcorporaties, waarin de kosten voor het treffen van voorzieningen geregeld worden. In een enkel geval worden winsten, verliezen en risico's gedeeld.

Overeenkomsten kunnen noodgedwongen tot stand komen indien de ontwikkelaar zich in het plangebied heeft ingekocht en zich op zelfrealisatie beroept. Soms oordeelt de gemeente dat het beter is om de grondexploitatie aan de marktpartij(en) over te laten, mits er voldoende waarborgen voor de gemeentelijke regie-eisen zijn vastgelegd. Een voorbeeld van facilitair grondbeleid in Harlingen is het project Kimsverda.

Gemeentelijke regie

De gemeente verliest ten opzichte van het actief grondbeleid, afhankelijk van de gekozen constructie, soms een deel van haar regie. Vaak wordt tezamen de planinhoud, kwaliteit, uitvoeringssnelheid en verkoopprijs bepaald.

Exploitatie en risico

Het risico wordt naar keuze van partijen soms gedeeld. Hiermee samenhangend worden ook de kosten en opbrengsten gedeeld.

Kostenverhaal

Het kostenverhaal vindt liefst plaats op basis van anterieur gemaakte afspraken. De gemeente legt de regie contractueel vast of via een exploitatieplan (soms ook beide).

3.3 Passief grondbeleid

Bij het voeren van een passief grondbeleid hanteert de gemeente een afwachtende rol. Het initiatief met betrekking tot de grondexploitatie ligt in deze aanpak voornamelijk bij de ontwikkelaar. De rol van de gemeente is dan voornamelijk beperkt tot allereerst de beslissing omtrent het nemen van de nodige ruimtelijke ordeningsmaatregelen en vervolgens het verwerven van de gronden, die bestemd zijn voor de aanleg van voorzieningen van openbaar nut en de realisatie van bepaalde (bijzondere) bestemmingen. Verder houdt de gemeente toezicht op het bouwrijp maken door particulieren. Een voorbeeld van passief grondbeleid in Harlingen is de herstructurering van plan Zuid.

Gemeentelijke regie

De regierol beperkt zich bij deze vorm van grondbeleid tot de standaard publiekrechtelijke instrumenten die de gemeente ter beschikking staan (bestemmingsplan, vergunningen). Extra voorwaarden kunnen eventueel gesteld worden in een exploitatieovereenkomst.

Exploitatie en risico

De gemeente draagt feitelijk geen risico voor zowel de grond- als vastgoedexploitatie. Dit risico ligt volledig bij de marktpartij evenals overigens de winstpotentie.

Kostenverhaal

Het kostenverhaal vindt plaats op basis van een te sluiten exploitatieovereenkomst of een vast te stellen exploitatieplan. Het kostenverhaal onder de nieuwe Wro kent namelijk twee sporen: het privaatrechtelijke (exploitatieovereenkomst; op basis van overeenstemming) en het publiekrechtelijke spoor (exploitatieplan; eenzijdig op te leggen).

3.4 Keuze actief, passief en/of faciliterend grondbeleid

De vraag of er een actief dan wel een passief/faciliterend grondbeleid gevoerd moet worden is niet eenvoudig te beantwoorden. In de nota Grondbeleid van 2014 is vastgelegd dat de gemeente Harlingen (semi-)actief grondbeleid voert. Toentertijd is gesteld dat de gemeente strategische gronden verwerft en dat deze gronden worden doorverkocht aan ontwikkelende partijen zonder deze bouw- en woonrijp te maken. De gemeente Harlingen heeft voor deze werkwijze gekozen om de eigen grondpositie binnen de markt te behouden. Aan dit uitgangspunt is de afgelopen jaren in principe weinig veranderd en het ligt niet in de lijn der verwachting dat het de komende jaren gewijzigd gaat worden.

De komende jaren zal er echter veel aandacht zijn voor inbreiding en herbesteding. Dat zorgt ervoor dat indien deze locaties niet in eigendom zijn van de gemeente, in deze gevallen in de praktijk een meer passieve/faciliterende rol wordt gespeeld.

Voor wat betreft een aantal ontwikkellocaties heeft de gemeente Harlingen in de afgelopen jaren diverse grondposities verworven. Dit betreffen over het algemeen ook herbestedings- en/of inbreidingslocaties.

Het gaat hierbij om de volgende gebieden:

- Gronden Harlingerstraatweg (Witte kas)
- Panden Steenhouwerstraat (Dukdalf)
- Reststroken en overhoeken N31
- Pand Voorstraat (Bibliotheek/Boekhandel van der Velde)

Ook heeft de gemeente recentelijk enkele locaties gekocht die vervolgens in erfpacht zijn uitgegeven aan Port of Harlingen.

Ingeval de gemeente eigenaar is van de grond, bestaat de mogelijkheid (en ligt het soms ook meer voor de hand) om de exploitatie in eigen hand te nemen. De ontwikkeling van het Willemshavengebied is daar een goed voorbeeld van.

Voor de Westerzeedijk is er voor gekozen om de grote (toeristische) ontwikkelingen aan de markt over te laten.

Welke keuze er gemaakt wordt bij grondbeleid hangt af van hoe dringend opgaven gewenst zijn. Opgaven die gewenst zijn zal de gemeente stimuleren en faciliteren en niet actief realiseren. Ten aanzien van de dringend gewenste opgaven zal de gemeente zich actiever op de grondmarkt begeven.

Dringend gewenste opgaven kunnen worden omschreven als opgaven:

- die direct tot de verantwoordelijkheid van de gemeente gerekend kunnen worden, bijvoorbeeld ten behoeve van bepaalde specifieke doelgroepen, sociaal culturele- of sportvoorzieningen;
- waarvan de ruimtelijke ontwikkeling binnen een bepaalde termijn moet zijn gerealiseerd;
- welke van strategisch belang voor de gemeente zijn.

Met de GrexWet, (onderdeel van de Wro), is de keuze voor het in eerste instantie voeren van een passief/faciliterend grondbeleid nog eenvoudiger geworden, omdat met het nieuwe instrumentarium genoemd in de GrexWet behoorlijke zeggenschap over de gewenste ruimtelijke en volkshuisvestelijke ontwikkeling van gronden wordt verkregen, zelfs al heeft de gemeente geen of een beperkte grondpositie. Voormelde nadelen bij een passief grondbeleid zullen daardoor minder zwaar gaan wegen.

Met de Omgevingswet wordt een belangrijk nieuw instrument geïntroduceerd waarmee regels worden gesteld: het omgevingsplan. De gemeenteraad is verplicht hierin de regels op te nemen voor de 'fysieke leefomgeving'.

Het omgevingsplan bevat alle regels over de fysieke leefomgeving die de gemeente stelt binnen haar grondgebied. Per gemeente is er 1 omgevingsplan.

De keuze voor welke vorm grondbeleid dan ook (actief, passief of faciliterend), houdt in dat het gebruik van verschillende mogelijke instrumenten daar op afgestemd moet zijn. In de navolgende hoofdstukken wordt ingegaan op de financiële en juridische instrumenten.

Hoofdstuk 4 Het instrumentarium

4.1 Inleiding

Het algemeen wettelijk kader voor gemeentelijk grondbeleid is gestoeld op de Wro en het Besluit op de ruimtelijke ordening. De Wro biedt mogelijkheden om tegemoet te komen aan de dynamiek rond ruimtelijke ontwikkelingen en het schaalniveau waarop deze zich afspelen.

Onderdeel van de Wro is de GrexWet die de regiefunctie en de mogelijkheden voor kostenverhaal voor gemeenten versterkt als zij de grond niet in handen hebben. Verder is er wetgeving waarin bijzondere aspecten van het grondbeleid zijn ingekaderd, zoals de Wet voorkeursrecht gemeenten en de Onteigeningswet.

Het juridisch gereedschap waarvan de gemeente zich in het kader van grondbeleid kan bedienen bestaat uit verwerving, beheer, uitgifte en - daar waar de gemeente geen grondpositie heeft en/of wil hebben - kostenverhaal, welke grotendeels privaatrechtelijke rechtshandelingen zijn.

De omgevingswet zal vanaf 2021, wanneer deze wet gaat gelden, diverse instrumenten geven. <https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/kerninstrumenten-wet/>



4.2 Verwerving

Verschillende (actieve) instrumenten voor grondverwerving zijn koop, onteigening en het vestigen van een voorkeursrecht in het kader van de Wet voorkeursrecht gemeenten. Deze instrumenten worden hieronder uitgelegd. Voor een inschatting van de waarde van mogelijk te verwerven gronden, dient er altijd een externe taxateur ingeschakeld te worden om de te verwerven goederen te taxeren.

Deze volgt beroepsmatig de ontwikkelingen op de grondmarkt en kan de huidige en toekomstige waarde van gronden en/of opstallen goed vaststellen. Naast advisering omtrent de grondwaarde kan de taxateur ook een bemiddelende rol spelen tussen kopende en verkopende partij.

Koop

Gemeenten kunnen er voor kiezen onroerende zaken aan te kopen. Door koop van onroerende zaken krijgt de gemeente volledige zeggenschap hierover. Met aankoop kan de gemeente maximale regie of sturing houden op de inrichting van het (exploitatie)gebied en kan de gemeente optimaal de beleidsdoelstellingen verwezenlijken.

De gebruikelijke verwervingswijze is minnelijke verwerving. Bij minnelijke verwerving tracht de gemeente de beoogde gronden te verwerven via het marktmechanisme van vraag en aanbod.

Verwerving dient plaats te vinden binnen de volgende kaders:

- het te verwerven object moet een relatie hebben met ruimtelijke plannen. Ook moet het mogelijk zijn dat de gemeente een object koopt dat geen onderdeel uitmaakt van een te ontwikkelen locatie, maar met als doel het in te zetten als ruilobject voor een (te ontwikkelen) locatie
- het te verwerven object moet passen in een belang voor de gemeente;
- de verwerving van het object mag niet leiden tot risico's die niet verantwoord of beheersbaar zijn;
- de te hanteren procedures moeten een verantwoorde besluitvorming (binnen bestaande wet- en regelgeving, zie hoofdstuk 2) en verantwoording van de aankoop waarborgen.

Of en in welke mate de gemeente strategische aankopen doet, is in de praktijk afhankelijk van diverse factoren, zoals: de reden waarom het eventueel verworven zou kunnen worden, de aard van de onroerende zaak, de prijs waarvoor het verkregen kan worden, de verkoopbaarheid van het object en de risico's. Voor elke aankoop geldt dat al deze zaken helder moeten worden vastgelegd.

Wet voorkeursrecht gemeenten

De Wet voorkeursrecht gemeenten geeft gemeenten de bevoegdheid een voorkeursrecht tot koop te vestigen. Door het vestigen van een voorkeursrecht wordt de gemeente in staat gesteld bij voorrang de eigendom te verwerven van onroerende zaken in een gebied waar nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen zijn gepland. De gemeente blijft wel afhankelijk van het door de eigenaar wel of niet te koop aanbieden van een onroerende zaak. Het staat de gemeente bij een aanbod vrij te besluiten wel of niet te kopen. Koopt de gemeente het niet, dan staat het de eigenaar drie jaar lang vrij om de onroerende zaak aan derden te verkopen. Met een voorkeursrecht kunnen ongewenste verkopen en speculatie worden voorkomen.

De inzet van de Wet voorkeursrecht gemeenten kan al in een vroeg stadium plaatsvinden. Het voorkeursrecht kan gevestigd worden op gronden waaraan in een structuurvisie, bestemmingsplan, projectbesluit of inpassingplan een niet-agrarische bestemming is gegeven en waarvan het gebruik afwijkt van de (nieuwe) bestemming. Het voorkeursrecht kan tevens worden gevestigd op onroerende zaken die bij een structuurvisie zijn aangewezen tot moderniseringsgebied en in het bestemmingsplan als moderniseringsgebied zijn aangegeven.

De bevoegdheid tot het aanwijzen van de gronden waarop het voorkeursrecht moet worden gevestigd ligt bij de gemeenteraad. Indien het van belang is dat het voorkeursrecht werkt, alvorens het voornemen tot vestiging in de openbaarheid wordt gebracht, heeft het college van burgemeester en wethouders de bevoegdheid gronden voorlopig aan te wijzen.

Onteigeningswet

Het instrument van onteigening wordt beschouwd als 'ultimum remedium'. De inzet van de onteigeningsprocedure doet de grondeigenaren beseffen dat de gemeente serieus de gronden wil aankopen op onteigeningsbasis. Een onteigeningsplan dient primair als drukmiddel in onderhandelingen over aankoop van onroerende zaken en secundair, wanneer de eigenaar weigerachtig blijft, als middel om daadwerkelijk onroerende zaken van deze eigenaar te verkrijgen.

Voor het onteigenen dient een onteigeningsbesluit genomen te worden, op basis waarvan uiteindelijk een onteigeningstitel kan worden verkregen. Alvorens met een onteigeningsprocedure kan worden gestart, dient er een uitgebreid verwervingsdossier te worden opgebouwd, waaruit blijkt dat de gemeente zich tot het uiterste heeft ingespannen de grond minnelijk te verwerven.

De eigendomsverkrijging door onteigening kan worden verhinderd door de grondeigenaar die met succes een beroep doet op zelfrealisatie. Een eigenaar kan met succes een beroep doen op zelfrealisatie, indien hij bereid en in staat is om de voorgestane ontwikkeling uit te voeren, onder de door de gemeente redelijkerwijze te stellen voorwaarden.

Onteigening wordt alleen als instrument ingezet indien daar een absolute noodzaak bestaat (vastgesteld bestemmingsplan). Voorwaarden voor toepassing van onteigening zijn het totaal ontbreken van uitzicht op verwerving en geen mogelijkheid tot zelfrealisatie door de huidige eigenaar.

4.3 Beheer

Nadat de verwerving is gerealiseerd, dient de verworven zaak (totdat de voorgestane planontwikkeling wordt geëffectueerd) te worden beheerd. Bij een lange looptijd van projecten ligt er vaak een periode van beheer tussen de fase van verwerving en bijvoorbeeld het bouwrijp maken van de gronden. Dit beheer bestaat uit het opstellen en bewaken van tijdelijke verhuurcontracten, het onderhoud van het onroerend goed en de bewaking van de kosten voor tijdelijk beheer. Naast het tijdelijke beheer is er ook sprake van permanent beheer van onroerende zaken, bijvoorbeeld permanent beheer van onroerende zaken ten behoeve van voorzieningen voor algemeen nut en accommodaties die de gemeente op basis van het accommodatiebeleid in eigendom heeft.

Instrumenten die bij beheer kunnen worden toegepast zijn verhuur, ingebruikgeving, vestiging van een (tijdelijk) opstalrecht, een (tijdelijk) erfpachtrecht of eventueel een (kortlopende) pacht.

Voor de loodsen in de Willemshaven is er voor gekozen om deze tijdelijk in beheer te geven aan een leegstandsbeheerder (tot 2027). Als er duidelijk is wat de definitieve invulling gaat worden kan er worden overgegaan tot eventuele uitgifte van rechten.

4.4 Gronduitgifte

De basis van uitgifte wordt gevormd door het instrument van de gronduitgifteovereenkomst, die wordt ingezet om de voorwaarden van de gewenste ontwikkeling vast te leggen met de afnemende partij. Gronduitgifte kan plaatsvinden aan bouwbedrijven of ontwikkelaars, of met betrekking tot specifieke percelen bestemd voor een enkele bebouwing of complex, aan particulieren. Verschillende uitgiftemethodieken zijn mogelijk, waarbij de gemeente Harlingen kiest voor gronduitgifte in eigendom of indien een belangstellende daarom verzoekt of indien er voor de gemeente zwaarwegende belangen zijn om de grond niet te verkopen, in erfpacht of met een recht van opstal. Zo zullen de gronden in het Nieuwe Willemshavengebied bijvoorbeeld worden uitgegeven op basis van een erfpacht. Dit zal pas gebeuren nadat alle kaders duidelijk zijn.

4.5 Kostenverhaal bij faciliterend grondbeleid

Bij faciliterend grondbeleid laat de gemeente de aankoop van gronden, de exploitatie en de verkoop van bouw kavels over aan de marktsector. De taak van de gemeente beperkt zich tot het stellen van randvoorwaarden voor de ontwikkeling van het project.

Methoden

De gemeente moet bij faciliterend grondbeleid haar kosten van planvorming, begeleiding en uitvoering en het eventueel inrichten van de openbare ruimte (de kosten van openbare voorzieningen) verhalen op de ontwikkelaar. Met name bij dit type grondbeleid speelt de Wro een belangrijke rol. De methode van kostenverhaal is afhankelijk van de inzet van andere grondbeleidsinstrumenten en wordt niet als een zelfstandig grondbeleidsinstrument gezien.

In bijlage 1 staan diverse methoden van kostenverhaal weergegeven

4.6 Voorbeelden van anterieure samenwerkingsovereenkomsten

Elke overeenkomst met afspraken waardoor het kostenverhaal verzekerd is en waarin – voor zover nodig - het tijdvak, de fasering, de locatie-eisen en/of de bouwcategorieën zijn geregeld, kan er toe leiden dat het gemeentebestuur geen exploitatieplan hoeft vast te stellen. Dat kan de gemeente met verschillende typen overeenkomsten bereiken. Het gaat hierbij om, door middel van een samenwerkingsverband, te komen tot een voor alle partijen gewenste locatieontwikkeling. Via een samenwerkingsverband komt men tot een redelijke verdeling van kosten, opbrengsten en risico's uit de grondexploitatie tussen de gemeente en de betreffende marktpartij(en). Het gaat hier dus nadrukkelijk om te komen tot een gezamenlijke grondexploitatie.

In deze paragraaf wordt ingegaan op de mogelijke samenwerkingsvormen die er zijn en hoe de gemeente met dergelijke samenwerkingsvormen wil omgaan.

Er wordt onderscheid gemaakt tussen commerciële ontwikkelaars en woningcorporaties hoe er met de samenwerkingsvorm wordt omgegaan.

Met de corporatie (de Bouwvereniging) wordt er gewerkt aan standaard afspraken die het gezamenlijke belang borgen. De afspraken zullen in een apart document worden vastgelegd. Belangrijke onderwerpen hierin zullen zijn: kosten openbare ruimte; kosten ruimtelijke procedures; etc.

Bij commerciële ontwikkelingen is het zaak om het kostenverhaal helder te krijgen. Hiervoor zal de gemeente richtlijnen moeten gaan opstellen zodat er duidelijkheid komt. De kosten voor de openbare ruimte worden gedragen door de ontwikkelaar.

De Wro legt een basis voor het sluiten van privaatrechtelijke overeenkomsten met grondeigenaren en ontwikkelaars voor grondexploitatie. De gemeente heeft voor deze privaatrechtelijke overeenkomsten veel contractsvrijheid, met in achtneming van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. De nieuwe regelgeving biedt de gemeente door deze contractsvrijheid mogelijkheden om bij private ontwikkelingen regie te voeren. Een (meer of mindere) actieve rol van de gemeente bij private locatieontwikkeling is vereist. Een privaatrechtelijke overeenkomst komt in beginsel tot stand op basis van wederzijds belang en wederzijdse vrijwilligheid. In bijlage 2 zijn een aantal denkbare vormen van overeenkomsten kort beschreven.

4.7 Omgaan met initiatieven van derden

De gemeente wordt met particuliere plannen voor (her)ontwikkeling geconfronteerd (reactieve regie). Deze plannen kunnen betrekking hebben op eigen grond van de particulier, maar kunnen ook betrekking hebben op de grond die in eigendom is bij de gemeente. Deze initiatieven komen meestal via verschillende kanalen de gemeente binnen. Van belang is het om voor deze plannen op eenzelfde manier een goede en transparante afweging te maken waarmee bepaald wordt aan welke plannen de gemeente haar medewerking wil verlenen. Door selectief te zijn kan de prioriteit komen te liggen bij plannen die passen bij het beleid van de gemeente en aanvullend zijn aan de beoogde ontwikkeling van de stad. De haalbaarheid van deze plannen wordt hiermee vergroot. Voorkomen moet worden dat deze initiatieven dusdanig concurrerend zijn met de plannen van de gemeente, dat ze de voortgang hiervan belemmeren.

Om te komen tot een transparante werkwijze moeten afspraken worden gemaakt over waar planinitiatieven binnenkomen (één loket), hoe er om wordt gegaan met de voorbereidende ambtelijke kosten en er kan een afwegingskader voor deze planinitiatieven worden vastgesteld.

Zie bijlage 3 voor een indicatieve lijst van criteria. Hierin worden de zaken opgenomen die voor de gemeente van belang zijn bij de beoordeling om een project wel of niet te faciliteren. Wanneer een planinitiatief tot realisatie komt moet aan initiatiefnemers uit de markt op voorhand duidelijk worden gemaakt welke uitgangspunten de gemeente hanteert bij zelfrealisatie. Het is verstandig om deze vast te leggen in een centraal document. Dit geeft de gemeente een sterke uitgangspunt bij onderhandelingen. In bijlage 4 zijn principes opgenomen die de basis kunnen vormen voor dit document.

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

De gemeente hanteert een afwegingskader (als hierboven omschreven) voor de intake van initiatieven van derden, waarmee voordat een initiatief in behandeling wordt genomen wordt beoordeeld of het haalbaar is, een bijdrage levert aan de doelstellingen van de gemeente, een meerwaarde vormt voor de ontwikkeling van de stad en niet contra productief is ten aanzien van lopende projecten.

4.8 Inrichting Openbare Ruimte: zelf doen of laten doen

Uitgangspunt bij iedere ontwikkeling is dat de gemeente Harlingen eigenaar wordt van de openbare ruimte die bij de ontwikkeling van het plan hoort. De gemeente is ook verantwoordelijk voor de kwaliteit van de inrichting hiervan. In projecten waar de gemeente zelf bouwrijpe grond levert is de gemeente meestal zelf opdrachtgever voor het inrichten van de openbare ruimte. In projecten van derden komt het regelmatig voor dat deze derde partij zelf de inrichting van de openbare ruimte laat uitvoeren met input van de gemeente en daarna de grond overdraagt aan de gemeente.

Dit ontslaat de gemeente echter niet van een aantal verantwoordelijkheden. Zo blijft de gemeente verantwoordelijk voor de kwaliteit van de openbare ruimte na oplevering. Verder zijn de Europese aanbestedingsrichtlijnen in veel gevallen ook van toepassing op deze civiele werken. Een derde aspect is dat de gemeente de openbare ruimte gaat onderhouden na de oplevering door de ontwikkelaar.

Om invulling te geven aan deze verantwoordelijkheden moet de gemeente met de ontwikkelaars afspraken maken over de inhoud van de civiele werken, de kwaliteit ervan, eventueel de manier van aanbesteden, de toetsing van al deze zaken en de oplevering.

4.9 Beleidskaders

- De inzet van de verschillende grondbeleidsinstrumenten hebben een bepaalde doorlooptijd nodig, voordat ze effect hebben. Als alle grondbeleidsinstrumenten op volgorde van voorkeur worden ingezet ontstaat het risico dat een ruimtelijke ontwikkeling niet tijdig kan worden gerealiseerd. Voor dringend gewenste ontwikkelingen wordt de inzet van grondbeleidsinstrumenten zodanig gepland dat de realisatiedatum zoveel als mogelijk zeker wordt gesteld. Meerdere grondbeleidsinstrumenten kunnen dan tegelijkertijd worden ingezet.

- Er is grote samenhang tussen de voorbereiding en ontwikkeling van ruimtelijke plannen (bestemmingsplan, wijzigingsplan, uitwerkingsplan, ontheffing, projectbesluit of een besluit als bedoeld in artikel 3.0 Wro) en de effectiviteit van het grondbeleidsinstrumentarium. Deze samenhang vereist, dat bij de voorbereiding van ruimtelijke plannen ook een verwervings- of realisatiestrategie wordt opgezet (als verwerving noodzakelijk is) en het gebruik van de grondbeleidsinstrumenten wordt ingepland.
- De gemeente besluit tot een privaatrechtelijke overeenkomst als beleidsdoelstellingen van de gemeente door die overeenkomst worden gediend.
- Voor realisatie van ruimtelijke ontwikkelingen, waarbij in het plan sprake is van grondbezit van ontwikkelende private partijen, onderzoekt de gemeente in de initiatiefase van het proces de mogelijkheid om met grondeigenaren anterieure overeenkomsten aan te gaan, voordat wordt overgegaan tot het vaststellen van het bestemmingsplan en exploitatieplan. Indien in dat plan sprake is van grondbezit van ontwikkelende private partijen, onderzoekt de gemeente alsnog de mogelijkheid om posterieure overeenkomsten aan te gaan.
- Voordat gesprekken voor het aangaan van overeenkomsten over grondexploitatie worden aangegaan vormt de gemeente zich een beeld van de uitgangspunten voor:
 - de ontwikkeling van het gebied en de te volgen strategie;
 - de risico's die met de ontwikkeling samenhangen;
 - de te stellen locatie-eisen;
 - de te verhalen kosten;
 - de positie en aard van betrokken partijen;
 - of de gemeente in de positie is verplichtingen voortvloeiende uit een eventuele overeenkomst goed na te komen.

Hoofdstuk 5 Uitgifte- en grondprijzenbeleid

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk zullen de financiële uitgangspunten die onderdeel uitmaken van het gemeentelijk grondbeleid worden geformuleerd. Hierbij wordt aandacht besteed aan zowel toe te passen methodieken als werkprocessen. Achtereenvolgens wordt ingegaan en daarmee op de hoogte gebracht van de volgende onderwerpen:

- Grondprijzenbeleid
- Grondprijsmethoden
- Omslagfondsen en kostenverevening
- Risico's en reserve
- Werkwijze grondexploitaties

5.2 Grondprijzenbeleid: marktconforme grondprijzen

Eén aspect dat van belang is bij het grondbeleid is de hoogte van de grondprijzen. De gemeente Harlingen kiest ervoor om marktconforme grondprijzen te hanteren bij zowel de doorverkoop van ruwe bouwgrond als in de gemeentelijke grondexploitaties en eventuele exploitatieplannen. Marktconform wordt hierbij gedefinieerd als:

“De waarde die de markt maximaal bereid is te betalen en die door vraag en aanbod tot stand komt.”

Het gemeentelijk grondprijzenbeleid heeft met de komst van de GrexWet (afdeling 6.4 Wro) een belangrijke rol gekregen binnen het kostenverhaal. De te hanteren verwachte opbrengsten (die blijken uit de exploitatieopzet die deel uitmaakt van het exploitatieplan) hebben niet alleen invloed op het resultaat en daarmee de hoogte van de te verhalen kosten, de opbrengsten vormen veelal tevens het profijt criterium op basis waarvan kosten worden toegerekend. Hierdoor is het accuraat vaststellen van opbrengsten en daarmee de gronduitgifteprijs nog belangrijker geworden. In de toelichting op de Wro is uitdrukkelijk uitgesproken dat de te verwachten opbrengsten marktconform zullen moeten worden benaderd. Bij het bepalen van grondprijzen zal derhalve extra aandacht dienen te worden besteed aan de marktconformiteit van de te bepalen grondprijzen. Marktconform houdt in, dat er een prijs wordt gehanteerd die passend is bij de toekomstige functie. Dit betekent dat voor functies met een lagere commerciële waarde (bijvoorbeeld sociale woningbouw) een lagere prijs wordt gehanteerd dan functies met een hoge commerciële waarde (bijvoorbeeld horeca).

Algemeen geldt voor de grondexploitaties dat deze minimaal sluitend dienen te zijn. Het in procedure brengen van een plan met een negatieve grondexploitatie zal slechts in uitzonderingsgevallen, waarbij de raad uitdrukkelijk aangeeft hoe in de dekking van het geraamde verlies wordt voorzien, aan de orde kunnen zijn. Daarbij bepaalt voornamelijk het maatschappelijk en politiek belang de aanvaardbaarheid daarvan.

Grondprijsmethoden

Het gemeentelijk grondprijnsbeleid heeft betrekking op de te hanteren methodiek om grondprijzen te bepalen. In klassieke zin hebben grondprijzen betrekking op bouwrijpe gronden. Zoals eerder in deze nota grondbeleid naar voren is gekomen voert de gemeente Harlingen in de praktijk veelal een 'semi-actief' grondbeleid waarbij het voeren van de feitelijke grondexploitatie niet zelf ter hand wordt genomen. De gronden die de gemeente dan verkoopt zijn niet (geheel) bouwrijp maar in 'ruwe' staat, wel voorzien van ontwikkelingsmogelijkheden en plannen. De verkoopprijzen van niet (geheel) bouwrijpe gronden zullen in de praktijk worden afgeleid van de grondprijzen voor bouwrijpe kavels. De verkoopprijs kan worden berekend door van de som van de grondprijzen de kosten voor het bouw- en woonrijp maken en de overige kosten van de grondexploitatie die door de gemeente niet worden gemaakt, af te trekken. Wanneer in deze paragraaf wordt gesproken over grondprijzen worden grondprijzen voor bouwrijpe kavels bedoeld.

Grondprijzen kunnen worden bepaald op verschillende manieren. In het onderstaande wordt ingegaan op de methodiek per functie zoals die de gemeente voor ogen staat. Grondprijzen hangen veelal af van de toekomstige functie van de locatie. Functiegewijs wordt in het onderstaande behandeld met welke methode de grondprijzen worden bepaald. De volgende functies worden onderscheiden:

- Woningbouw (sociale woningbouw en vrije sectorbouw);
- Commerciële (kantoren, bedrijven, winkelvoorzieningen, horecavoorzieningen) en maatschappelijke voorzieningen;
- Snippergroen.

In bijlage 5 is een omschrijving toegevoegd van de werking en het gebruik van de verschillende methoden. Deze methoden zijn:

- Kostprijnsbenadering
- Comparatieve (vergelijkenderwijs) methode
- Residuele waardemethode
- Grondquotes
- Taxaties

5.2.1 Woningbouw

Sociale woningbouw

In de huidige praktijk geeft de gemeente Harlingen geen kavels uit aan de woningcorporaties, maar verzorgt de woningstichting zelf de grondexploitatie- en vastgoedontwikkeling van sociale woningbouwprojecten. Daar waar in de toekomst de uitgifte van grond voor sociale woningbouw aan de orde is zullen de grondprijzen grotendeels comparatief worden benaderd. In de praktijk zullen programma-afspraken een belangrijke rol spelen bij de vaststelling van de te hanteren grondprijzen. In de grondprijzen wordt onderscheid gemaakt naar meergezinswoningen en grondgebonden woningen.

Bij de bepaling van sociale grondprijzen is het van belang de definitie van sociale woningbouw vast te leggen. De gemeente Harlingen hanteert de volgende definitie:

- * Sociale huur: woningen met een huursom niet hoger dan de op dat moment geldende maximale huurtoeslaggrens uit de Wet op de huurtoeslag
- * Sociale koop (starterswoning): woningen met een maximale koopprijs van EUR 200.000,00 vrij op naam (peiljaar 2019)

Vrije sector woningbouw (complex en vrije kavels)

Voor vrije sector woningbouw worden de prijzen comparatief bepaald. Hierbij zal worden gekeken naar grondprijzen zoals deze worden gehanteerd in omliggende gemeenten.

Bij de beoordeling van de hoogte van de op bovenstaande manier ontstane grondprijzen wordt onder meer gebruik gemaakt van de residuele methode. Op hoofdlijnen wordt via deze methode een check uitgevoerd met betrekking tot de realiteit van de grondprijzen zoals die via de *comparatieve* methode zijn ontstaan. Nadrukkelijk wordt vermeld dat de residuele methode slechts als aanvulling dient op de comparatieve methode. Een eventuele discussie met ontwikkelaars over de grondprijzen zoals die via de residuele methode ontstaat, is nadrukkelijk niet de bedoeling. Indien het verschil tussen de comparatief bepaalde grondprijzen en residueel bepaalde grondprijzen substantieel is, wordt uitgezocht hoe dit verschil is ontstaan en hoe dat te verklaren is.

5.2.2 Commerciële en maatschappelijke voorzieningen

Voor de diverse commerciële voorzieningen geldt dat de prijzen op comparatieve wijze worden bepaald. Voor de nabije toekomst zijn van de commerciële voorzieningen met name de bedrijventerreinen van belang. Op dit moment vindt nog gronduitgifte plaats op het bedrijventerrein en Oostpoort II. De verwachting is dat deze kavels in de loop van 2020 verkocht zullen worden.

De ontwikkeling van bedrijventerrein Oostpoort III zal niet eerder dan 2021 plaats vinden, bij deze ontwikkeling faciliteert de gemeente Harlingen en heeft zij geen grondpositie.

Bij de bepaling van grondprijzen voor commerciële voorzieningen zoals bedrijventerrein, kantoren, horecavoorzieningen, winkelvoorzieningen wordt in principe afgerekend per afgenomen m² grondoppervlak. Bij meerdere bouwlagen kan ervoor worden gekozen om af te rekenen per m² BVO (Bruto Vloer Oppervlak).

Bij de vergelijking worden zowel gerealiseerde en gehanteerde grondprijzen van projecten binnen de gemeente als regionale grondprijzen meegenomen.

Ook hier geldt dat ter aanvulling op de comparatief bepaalde grondprijs via de residuele methode een grondprijs wordt bepaald om na te gaan of daar geen onverklaarbare verschillen in optreden die tot aanpassing behoren te leiden.

Maatschappelijke voorzieningen

De grondprijzen voor maatschappelijke voorzieningen worden met inachtneming van het accommodatiebeleid bepaald.

Kostprijsdekkende huur

Sinds de Wet Markt en Overheid (Wet MenO) in werking is getreden moet de gemeente Harlingen een kostprijsdekkende huur in rekening brengen. Voor de veelal maatschappelijke organisaties die vastgoed huren van gemeenten betekent dit vaak een huurverhoging met mogelijk exploitatietekorten tot gevolg.

Op dit moment heeft de gemeente nog niet voor al haar gebouwen een kostprijsdekkende huur vastgesteld. In 2020 zal voor alle gemeentelijke gebouwen een kostprijsdekkende huur vastgesteld gaan worden om zo een gelijk speelveld te creëren voor overheid en markt.

5.2.3 Groenstrokenbeleid

De gemeente Harlingen heeft haar beleid ten aanzien van de verkoop van snippergroen vastgelegd in de beleidsnotitie "Groenstroken en erfpachtbeleid". De prijzen uit deze beleidsnotitie worden periodiek herzien. De notitie bevat de criteria/richtlijnen waaronder de gemeente over kan gaan tot het uitgeven van snippergroen in eigendom, huur of bruikleen. Tevens zijn de (uitgangspunten bij) de verkoop- en verhuurprijzen vastgelegd.

Voor een nadere toelichting op de prijsbepaling en voorwaarden wordt verwezen naar de beleidsnotitie "Groenstroken en erfpachtbeleid".

5.2.4 Erfpachtbeleid

De gemeente Harlingen heeft haar beleid ten aanzien van erfpacht vastgelegd in de beleidsnotitie "Groenstroken en erfpachtbeleid". De prijzen uit deze beleidsnotitie worden periodiek herzien. De notitie bevat de criteria/richtlijnen waaronder de gemeente over kan gaan tot het uitgeven van gronden in erfpacht. Ook wordt er aandacht gegeven aan de afkoop of verlenging van erfpachtcontracten.

Hoofdstuk 6 Beleidskaders financieel beheer bij gemeentelijke grondexploitaties

6.1 Inleiding

De gemeente kent een tweetal vormen van exploitaties, namelijk "nog niet in exploitatie genomen complexen" en "in exploitatie genomen complexen". Bij een nog niet in exploitatie genomen complex is de daadwerkelijke realisatie nog niet gestart. Er kunnen echter wel voorbereidende werkzaamheden worden gedaan zoals onderzoeken, het opstellen van een stedenbouwkundig ontwerp en een bijbehorende grondexploitatie.

Wanneer de gemeenteraad de grondexploitatie vaststelt, is er sprake van een in exploitatie genomen complex. De gemeenteraad stelt daarmee ook de kredieten ten behoeve van de uitvoering van het plan voor het lopende en de volgende begrotingsjaar(en) beschikbaar, op basis van de vastgestelde grondexploitatie. Op dit moment lopen er in Harlingen geen grondexploitaties.

6.2 Herzieningen grondexploitaties

Ieder jaar worden de grondexploitaties van de in exploitatie genomen complexen geactualiseerd. Dit is noodzakelijk omdat grondexploitaties gekenmerkt worden door aanpassingen, lange looptijden en voortschrijdende planinzichten. De financiële consequenties van de aanpassingen moeten inzichtelijk worden gemaakt. Jaarlijks wordt een rapportage gemaakt van de herzieningen. Deze rapportage is een uitgebreide weergave van de ontwikkeling van de boekwaarde, de nog te maken kosten en de nog te realiseren opbrengsten per complex. Daarnaast worden de volgende punten in de rapportage beschreven:

- vastgestelde uitgangspunten per exploitatie;
- inhoudelijke afwijkingen;
- financiële afwijkingen;
- verwachte planning;

- mogelijke risico's binnen een exploitatie.

Indien van toepassing wordt tevens aandacht besteed aan de stand van zaken met betrekking tot de uitvoering van een exploitatieplan. De rapportage maakt onderdeel uit van het jaarrekening en wordt aangeboden aan de raad.

6.3 Winstneming

Winsten uit grondexploitatie worden pas in de jaarrekening opgenomen als zij met voldoende zekerheid vaststaan. In principe is dit bij het afsluiten van het grondexploitatiecomplex.

Tussentijdse winstneming is alleen mogelijk als alle te maken kosten binnen de grondexploitatie gedekt zijn door gerealiseerde verkopen en er dus gedurende de gehele resterende looptijd van de grondexploitatie sprake is van een positieve cashflow. De gemeente sluit met het hanteren van dit criterium aan bij het criterium dat is opgenomen in de notitie grondexploitatie BBV (Besluit Begroting en Verantwoording).

6.4 Verliezen

Het resultaat van een grondexploitatie kan een geprognosticeerd verlies zijn. Wanneer dit aan de orde is, dan zal de gemeente een voorziening vormen. De voorziening zal jaarlijks beoordeeld worden op basis van de herziening van de grondexploitatie en indien noodzakelijk worden bijgesteld. De grootte van de voorziening is gelijk aan het te verwachten negatieve resultaat van de grondexploitatie op de geprognosticeerde einddatum. De voorziening wordt gevormd ten laste van de algemene investeringsreserve. Is deze niet toereikend, dan wordt een beroep gedaan op de algemene reserve. Een beroep op de algemene reserve dient zoveel mogelijk te worden voorkomen aangezien dit ons weerstandsvermogen is.

6.5 Waardering gronden

Binnen de gemeentelijke grondvoorraad wordt onderscheid gemaakt naar de volgende vormen: 'niet in exploitatie genomen bouwgronden' en 'bouwgronden in exploitatie'. Alle gronden worden geactiveerd tegen (historische) verkrijgingprijs en bijkomende kosten. Op grond wordt niet afgeschreven. Voor 'niet in exploitatie genomen bouwgronden' geldt dat de gronden worden afgewaardeerd ten laste van de algemene investeringsreserve als de boekwaarde boven de marktwaarde komt. Is deze niet toereikend, dan kan overwogen worden om een beroep te doen op de algemene reserve. Ook hier geldt dat een beroep op de algemene reserve dient zoveel mogelijk te worden voorkomen aangezien dit ons weerstandsvermogen is. De gemeenteraad besluit over afwaarderingen van grond.

6.6 Risicomanagement

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

In het kader van risicomanagement is het van belang in welke mate de gemeente zelf een risico kan beïnvloeden. Indien de beïnvloedbaarheid groot is kan een gerichte strategie worden ingezet om een negatief risico te beperken of zelfs af te wenden. Indien de beïnvloedbaarheid gering is, is monitoring van belang om tijdig over de omvang en het financiële gevolg te kunnen rapporteren. Dit kan leiden tot het bijstellen van ramingen en/of aanpassingen in het plan.

Bij een te nemen besluit over nieuwe ontwikkellocaties of een daarmee samenhangende strategische grondverwerving wordt het verwachte financiële resultaat berekend uit een bijbehorende grondexploitatie waarbij een risicoanalyse wordt opgesteld. Een risicoanalyse bevat tenminste een kwalitatieve beschrijving van de bij het project geïnventariseerde risico's die daar waar mogelijk worden gekwantificeerd. De exploitatieopzet en de risicoanalyse worden jaarlijks geactualiseerd in de paragraaf Grondbeleid.

6.7 Informatievoorziening en verantwoording

Voor grondexploitaties is een adequate informatievoorziening noodzakelijk. Door middel daarvan zal actieve sturing op risico's, planning en realisatie kunnen plaatsvinden. De informatievoorziening vindt op verschillende niveaus plaats. Binnen de planning & control cyclus is sprake van een wisselwerking tussen de begroting, de jaarrekening en de vaststelling en herziening van lopende grondexploitatie(s). De jaarlijkse herziening van de grondexploitaties en het weerstandsvermogen zullen worden gepresenteerd bij de jaarrekening.

Voor informatievoorziening en verantwoording gelden de volgende uitgangspunten:

- de informatievoorziening en verantwoording vindt juist, volledig en tijdig plaats;

- herzieningen van grondexploitaties ten gevolge van een gewijzigde planuitvoering of planopzet moeten een helder inzicht geven in de (financiële) consequenties;
- iedere vorm van informatievoorziening geeft een duidelijk inzicht van de ontwikkelingen ten opzichte van de voorgaande rapportage;
- informatievoorziening omtrent de grondexploitaties gaat in ieder geval in op de aspecten geld, planning, resultaat en risico's.

BIJLAGE 1: Methoden van kostenverhaal

De gemeente kan de kosten van voorzieningen langs verschillende wegen verhalen:

- Op basis van een anterieure- of posterieure privaatrechtelijke overeenkomst.

Een privaatrechtelijke overeenkomst die vóór de vaststelling van een bestemmingsplan (of een andere planologische maatregel als genoemd in de Wro) wordt gesloten, wordt een anterieure overeenkomst genoemd. De gemeente heeft voor de anterieure overeenkomst een grote mate van contractsvrijheid, mits de overeenkomst niet strijdig is met geldende wet- en regelgeving, de redelijkheid en de billijkheid van de overeenkomst worden gerespecteerd en de beginselen van behoorlijk bestuur worden nageleefd. Daarbij geldt, dat de gemeente van deze overeenkomst geen misbruik mag maken door een particuliere eigenaar te dwingen onredelijk hoge bijdragen te laten betalen en/of andere buitensporige verplichtingen aan te gaan. In bijlage 2 staan voorbeelden van (anterieure privaatrechtelijke) samenwerkingsovereenkomsten.

Ná het vaststellen van een bestemmingsplan, waarin ontwikkelmogelijkheden zijn opgenomen, hebben de gemeente en de marktpartij niet meer de ruimte tot onderhandelingen over de wijze van ontwikkeling, maar wordt een en ander door de gemeente voorgeschreven via een exploitatieplan. Heeft de gemeente een exploitatieplan vastgesteld is het vervolgens ook nog mogelijk om privaatrechtelijke overeenkomsten te sluiten. Die worden posterieure overeenkomsten genoemd. De inhoud van posterieure overeenkomsten is aan meer beperkingen onderworpen: er kan eigenlijk niet meer worden onderhandeld over inrichting, kwaliteit en kostenverhaal. Het exploitatieplan en bestemmingsplan zijn maatgevend en afwijkende bepalingen zijn niet toegestaan. Ook is het in een posterieure overeenkomst niet meer mogelijk om een financiële bijdrage aan ruimtelijke ontwikkelingen te vragen. Wel mogen bepalingen uit het exploitatieplan verder worden uitgewerkt.

- Op basis van de verrekening zoals is vastgesteld bij een exploitatieplan.

Indien er geen overeenkomst is gesloten met alle betrokken private partijen voorafgaand aan de vaststelling van een bestemmingsplan, dient de gemeente afdwingbaar de kosten te verhalen en kan zij locatie-eisen stellen via het exploitatieplan. De plicht tot kostenverhaal geldt niet alleen op een professionele marktpartij maar ook op een individuele eigenaar die zelf realiseert. Het exploitatieplan ligt gelijktijdig met het bestemmingsplan of projectbesluit ter inzage en is eveneens vatbaar voor zienswijzen en beroep. Om voldoende flexibel te kunnen opereren, bestaat de verplichting het exploitatieplan jaarlijks te herzien totdat alle werken zijn gerealiseerd.

In de kosten van voorzieningen zijn ook begrepen de kosten van eventuele planschade. Tevens kan een bijdrage worden verlangd voor voorzieningen buiten het plangebied, als daar op basis van een structuurvisie beleidsmatig in is voorzien.

BIJLAGE 2: Vormen van samenwerkingsovereenkomsten

- **gronduitgifte-overeenkomst:** de gemeente geeft de grond uit onder de voorwaarden die ze stelt. Deze overeenkomst kan worden gesloten als de gemeente gronden in bezit heeft (actief grondbeleid);

- **bouwclaim-overeenkomst:** een ontwikkelende marktpartij brengt zijn grond in voor ontwikkeling, de gemeente maakt de gronden bouwrijp en geeft de desbetreffende marktpartij, onder de afgesproken voorwaarden en verrekeningen, de gelegenheid een deel van het bouwprogramma te realiseren. Deze overeenkomst kan worden gesloten als een ontwikkelaar grondposities bezit en geen belang heeft bij het exploiteren van de grond (actief dan wel faciliterend grondbeleid);

- **concessieovereenkomst:** de ontwikkelende partij ontwikkelt voor eigen rekening en risico een volledig gebied. De gemeente zorgt uitsluitend voor de planologische maatregelen en neemt na ontwikkeling het openbare gebied over in eigendom en beheer. Deze overeenkomst kan worden gesloten als de gemeente geen belang heeft bij participatie in de ontwikkeling en de ontwikkelaar bij voorkeur de volledige ontwikkeling wil doen (faciliterend grondbeleid);

- **exploitatieovereenkomst:** de gemeente treft alle openbare voorzieningen. De exploitant sluit met de gemeente een overeenkomst, aangaande het kostenverhaal en overige zaken. Deze overeenkomst zal veelal worden gesloten als de exploitant een goede grondpositie heeft en weinig belang heeft bij de ontwikkeling van het openbare gebied (faciliterend grondbeleid);

- **publiek private samenwerkingsovereenkomst (PPS-overeenkomst):** bij een samenwerking als deze kiest de gemeente voor een gemeenschappelijke grondexploitatie. Hiervoor wordt vaak gekozen als er nog slechts sprake is van summiere planvorming en daarmee samenhangend veel onzekerheden. Deze situatie doet zich bijvoorbeeld voor als de voorbereiding van de ontwikkeling specifieke kennis vereist (actief dan wel faciliterend grondbeleid).

Voormelde overeenkomsten kunnen er toe leiden dat een gemeente niet verplicht is een exploitatieplan vast te stellen.

Het sluiten van privaatrechtelijke overeenkomsten is maatwerk. De gemeente zal zich per gebied of locatie afvragen welk type overeenkomst de meest passende is. Elke situatie vraagt om een oplossing voor die specifieke situatie. Een overeenkomst is het resultaat van onderhandelingen, waarbij veel zaken moeten worden afgewogen om voor de gemeente te komen tot een acceptabel compromis. Een dergelijk proces vergt de nodige tijd en er kan niet vroeg genoeg mee gestart worden. Ook gedurende de uitvoering van de overeenkomst kan door verschillende belangen en veranderende omstandigheden zich een situatie voordoen waarbij contracten moeten worden vernieuwd of aangepast.

Een privaatrechtelijke overeenkomst is aan enkele belangrijke beperkingen gebonden:

- In beginsel mag de privaatrechtelijke overeenkomst niet in strijd zijn met publiekrechtelijke regelgeving.
- De aanleg van openbare voorzieningen wordt gezien als een overheidsopdracht. De aanleg van de openbare voorzieningen dient te geschieden met in acht name van de Europese en nationale regelgeving en het gemeentelijk beleid.
- De Europese richtlijnen, gericht tegen ongeoorloofde staatssteun aan bedrijven, schrijven voor dat grondprijzen bij gemeenten via een openbare biedprocedure tot stand moeten komen of moeten worden bepaald op basis van een vooraf uitgevoerde onafhankelijke taxatie.

BIJLAGE 3: Criteria bij intake initiatieven van derden

- Wat is de uitstraling van het initiatief: gaat er katalysatorwerking uit van het initiatief?
- Past het in de vastgestelde ruimtelijke kaders?
- Is er synergie met de ruimtelijke invulling in de omgeving, bijvoorbeeld door het wegnemen van milieubelemmeringen?
- In welke mate wordt voldaan aan bestuurlijke doelen van de gemeente Harlingen?
- In welke mate kan in het project worden ingespeeld op de actualiteit?
- Hoe is de marktopname / absorptie van de nieuwe productie? Is het project concurrerend met andere in gang gezette projecten of beoogde ontwikkelingen?
- Zijn er kansen op subsidie? Is cofinanciering mogelijk of haalbaar?
- Zijn er bijzondere mogelijkheden van intensief, dubbel, meervoudig ruimtegebruik?
- Is er draagvlak bij de bevolking?
- Is de parkeerdruk oplosbaar conform gemeentelijke parkeereis?
- Is het project later nog flexibel in te vullen?
- Is er nu een gunstig momentum voor dit project?
- Is er sprake van duurzame waarde creatie c.q. maatschappelijk rendement? Dit wordt nagegaan bij een groter volume (meer dan 10 woningen).
- Is het plan niet contra-productief voor andere ontwikkellocaties (zonder dat daarbij zeggenschap ontstaat voor een ontwikkelaar)

BIJLAGE 4: Uitgangspunten bij zelfrealisatie

- Bij contractvorming is steeds uitgangspunt te streven naar 'maatwerkafspraken' die bij voorkeur in een anterieure grondexploitatieovereenkomst Wro 6.24.1 met de zelfrealisator worden vastgelegd;
- De ontwikkelaar respecteert de basisprincipes (ruimtelijk programmatisch kader, verstedelijkingsprincipe, ruimtegebruik normering en vormgeving van het parkeren; en dergelijke) die in deze gemeentelijke structuurvisie, gebiedsvisie of andere toepasselijke structuurvisie zijn vastgelegd, evenals het bouwbesluit en het welstandskader;
- De zelfrealisator conformeert zich aan het van toepassing zijnde beleid rond inrichting van de openbare ruimte;
- De zelfrealisator is bereid om de kosten van grondexploitatie te dragen en is tevens bereid tot voorgeschreven bijdragen ruimtelijke ontwikkeling, bijdrage bovenwijkse voorzieningen en kosten van planschade;
- Een zelfrealisator neemt de hele ontwikkelvlek ter hand; het principe van integrale planontwikkeling met vereffening van zoet en zuur is inzet; minimaal is dat de initiatiefnemer een ontwikkelplan maakt voor de gehele door de gemeente te definiëren vlek;
- De zelfrealisator is bereid om vanaf de ontwerpfase de belanghebbenden / omgeving van het plan te betrekken bij de planvorming om zoveel mogelijk commitment te creëren en weerstand in een vroegtijdig stadium te reduceren;
- De zelfrealisator draagt ten principale het ondernemersrisico binnen de ontwikkelvlek (ontwikkelt daarom voor eigen rekening en risico);
- Er geldt een energieprestatie conform bouwbesluit; de gemeente brengt extra wensen in;
- Bij inhuur door de marktpartij van deskundigheid bij de gemeente wordt een marktconform tarief in rekening gebracht op basis van een door de gemeente uit te brengen offerte; de te maken afspraken worden contractueel vastgelegd.
- De gemeente brengt nabijgelegen eigen vrije grondposities (dat wil zeggen waaromtrent geen bouwclaim of contractuele afspraken bestaan) onder marktconforme en concurrentie stimulerende condities op de markt wanneer het gaat om een totale ontwikkelvlek; wanneer het gaat om een grondpositie op een locatie waarbij een of meer andere partijen gaan ontwikkelen dan is er bereidheid dat eigendom (met inbegrip van bestaande openbare ruimte) in te brengen (tegen een nader vast te stellen marktconforme waarde) in de ontwikkeling van die ander.
- Nieuwe secundaire en tertiaire openbare ruimte in op of boven de grond in de ontwikkelvlek wordt betaald door de ontwikkelaar en na gereedkomen inclusief ondergrond om niet overgedragen aan de gemeente;
- bij afspraken zal steeds een toetsing plaatsvinden op de aspecten van mededinging, aanbesteding van werken / diensten en staatssteun.

BIJLAGE 5: Toelichting grondprijsmethodieken

Kostprijsbenadering

De kostprijsbenadering berekent de grondopbrengsten uitgaande van een sluitende grondexploitatie. Om op deze manier de opbrengsten te kunnen bepalen moet er dus inzicht zijn in de kostenposten en moet een fasering worden aangehouden ten aanzien van de uitgifte.

Nadeel van deze methode is dat er nauwelijks een relatie is met de markt. Voordeel is wel dat op deze manier de minimale verkoopprijs bekend is om een sluitende grondexploitatie te realiseren.

Comparatieve methode

Comparatief betekent vergelijkenderwijs. De grondprijs wordt dus vastgesteld door te onderzoeken wat gerealiseerde grondprijzen op vergelijkbare locaties zijn. Hierbij dient rekening te worden gehouden met de vergelijkbaarheid van de locatie (correcties mogelijk voor ligging en andere aspecten) en met de prijspeildatum van het vergelijkingsmateriaal. De methode is relatief simpel te noemen en kan indien voldoende vergelijkingsmateriaal voor handen is, leiden tot marktconforme prijzen.

Residuele waardemethode

De residuele grondopbrengsten worden bepaald op basis van de opbrengsten van het vastgoed en de kosten die gemaakt moeten worden om dit vastgoed te realiseren; de stichtingskosten.

Door van de vastgoedopbrengsten de stichtingskosten af te trekken, ontstaat de residuele grondopbrengst welke als opbrengst wordt opgevoerd in de grondexploitatie.

Middels enkele kleine aanpassingen geldt echter dezelfde methode voor andere soorten vastgoed.

Om op deze manier een grondprijs te berekenen dient marktonderzoek uitgevoerd te worden naar reële VON-prijzen, waarbij net als bij de comparatieve grondwaardemethode rekening dient te worden gehouden met de vergelijkbaarheid van de locaties en prijspeildatum van het vergelijkingsmateriaal. Een ander, zeer belangrijk element, is de bepaling van de stichtingskosten. Hoe hoger de stichtingskosten hoe minder de grond waard is. In een vroeg stadium van het proces kunnen de bouwkosten ingeschat worden op basis van kengetallen. In een later stadium is deskundigheid gewenst.

Doordat de methode uitgaat van de marktwaarde van het onroerend goed wordt deze door deskundigen beschouwd als een methodiek die, mits correct toegepast, leidt tot marktconforme grondprijzen. Het bepalen van marktconforme grondprijzen behorende bij functies in de commerciële/vrije sector is van belang om ongeoorloofde staatssteun te voorkomen. In de toelichting op de Wro is ook uitdrukkelijk uitgesproken dat de te verwachten opbrengsten in een exploitatieopzet bij het exploitatieplan marktconform zullen moeten worden benaderd.

Bij een correct gebruik van deze methode is dit de meest inzichtelijke en reële methode.

Bovendien kan deze methode op projectbasis worden toegepast hetgeen een voordeel is als de frequentie van locatieontwikkelingsprojecten binnen gemeenten laag is.

Grondquotes

Grondwaardes door middel van grondquotes worden bepaald door bij een bepaalde VON-prijs een percentage van die VON-prijs (exclusief BTW) voor de grond te rekenen. De quotes zelf worden doorgaans afgeleid van gerealiseerde grondprijzen op andere locaties waarmee de basis van deze methodiek gelegd is in de eerdere genoemde comparatieve en residuele methoden.

De gemeente kan bij de bepaling van grondprijzen volgens de grondquotesystematiek dit beleid eenvoudig toepassen en hoeft verder niet in onderhandeling te treden met de ontwikkelaar.

Grondquotes kunnen gepresenteerd worden in een quotelijijn.

Ontwikkelaars worden bij het hanteren van een quotelijijn niet beloond voor het toevoegen van extra kwaliteit aan de woning als dit zich niet direct vertaalt in de VON-prijs van de woning. Als de VON (vrij op naam) -prijs gelijk blijft terwijl de stichtingskosten, als gevolg van het toevoegen van extra kwaliteit, hoger worden, dan heeft de ontwikkelaar residueel gezien minder geld voor de grond beschikbaar. De quote is echter gekoppeld aan de VON-prijs en de grondprijs wordt dus niet lager. Als gevolg hiervan voegt een ontwikkelaar dergelijke extra kwaliteit dan ook niet toe. Indien residueel wordt gerekend en dergelijke extra kwaliteit vertaalt zich niet in een verhoging van de VON-prijs, dan zal de berekende grondwaarde lager uitvallen.

Taxaties.

Hierbij wordt de grondprijs per project, locatie of zelfs per kavel door een onafhankelijke taxatie bepaald, waarbij gekozen kan worden voor één taxateur (kleine objecten) of bijvoorbeeld een taxatiecommissie (grote objecten). Voordelen: De uitkomst is een betrouwbare marktconforme prijs. Anti-speculatiebedingen zijn niet meer noodzakelijk.

Deze methode garandeert de maximale opbrengst voor de gemeente. Nadeel: hoe de grondprijs tot stand is gekomen is moeilijk controleerbaar.

BIJLAGE 6: Verantwoordelijkheden en bevoegdheden Gemeenteraad en B&W

De gemeenteraad is kaderstellend, het college van burgemeester en wethouders is uitvoerend. De gemeenteraad heeft het budgetrecht. De bevoegdheid tot het verrichten van privaatrechtelijke rechtshandelingen ligt sinds 2002 bij het college. De Wet dualisering gemeentebestuur regelt dat de raad een kaderstellende en controlerende taak heeft. Het college heeft tot taak te besturen en verantwoording af te leggen. Daarnaast definieert het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV) nadere regels voor de begroting, meerjarenprognose, jaarverslag en jaarrekening. In het kader van de Wet dualisering gemeentebestuur en de Gemeentewet (artikel 160 lid 1 sub e) is het college van burgemeester en wethouders bevoegd tot het besluiten en verrichten van privaatrechtelijke rechtshandelingen². Met de jaarstukken (het jaarverslag en de jaarrekening ofwel programmarekening) legt het college verantwoording af over de realisatie van de door de raad in de programmabegroting vastgelegde beleidsvoornemens.

De Raad geeft de kaders aan waarbinnen het college het grondbeleid uitvoert. De Raad geeft ook de richting aan waarin het grondbeleid zich dient te bewegen. De gemeenteraad stelt kaders en geeft richting door middel van het vaststellen en goedkeuren van onder meer beleidsnota's (waaronder de Nota Grondbeleid), structuurvisie, bestemmingsplannen en kredietaanvragen.

De dagelijkse uitvoering van het grondbeleid is een taak van het college van B&W. Het college formuleert de beleidsvoornemens bij de begroting waaronder beleidsvoornemens op het gebied van grondbeleid. In de begroting is hiervoor een specifieke plek beschikbaar, namelijk de verplichte paragraaf grondbeleid. Gelet op het overwegend meerjarige karakter van het grondbeleid zal het College hier ook een meerjarige doorkijk geven op de beleidsvoornemens en de verwachte resultaten en risico's. Het College laat, indien van toepassing, plannen, nota's, grondexploitaties, investeringschema's en kredietaanvragen opstellen zodat de gemeenteraad kaders en richting kan aangeven.

Zij laat detailplannen uitwerken tot op het niveau dat er ook daadwerkelijk ontwikkeld en gebouwd kan worden. Wanneer het college een actief grondbeleid voert, verwerft de gemeente de gronden, laat deze bouw- en woonrijp maken en geeft de grond weer uit. Als faciliterend grondbeleid een betere weg is om de gemeentelijke belangen te dienen, gaat het college anterieure overeenkomsten aan of stelt een exploitatieplan op. Ook kan het college samenwerkingsverbanden aangaan met ontwikkelaars als dat in het belang is voor de realisatie van de gemeentelijke ambities.

Ten slotte kan het college strategisch verwerven om de positie van de gemeente te versterken en een goede uitgangspositie te verwerven voor het verwezenlijken van de gemeentelijke ambities.

Voor het aangaan van financiële verplichtingen gelden overigens de gebruikelijke bevoegdheden van het College en de Raad.

Voor het grondbeleid zijn de bevoegdheden van de gemeenteraad en het college van burgemeester en wethouders opgenomen in onderstaande tabel.

Wat	Wanneer	Gemeenteraad (kaderstellend)	College van B&W (uitvoerende)
Nota Grondbeleid	1 x per 4 jaar	Vaststellen kaders Grondbeleid	Nota Grondbeleid uitvoeren
Bestemmingsplannen (Omgevingsplan)	Continu	Vaststellen bestemmingsplan	
Structuurvisie	1 x per 10 jaar	Vaststellen structuurvisie	
Verwerving en beheer	Continu	<ul style="list-style-type: none"> - Beschikbaar stellen krediet verwervingen - (Definitief) vestigen Wet voorkeursrecht gemeenten - Voornemens en definitief besluit onteigeningsprocedure 	<ul style="list-style-type: none"> - Aankopen in het kader van een actief/strategisch verwervingsbeleid - Opstellen van een verwervingsplan (Voorlopig) vestigen voorkeursrecht - Opstellen onteigeningsplan

2) Dit is een wettelijke bevoegdheid. Het is dus niet de gemeenteraad die over de koop en verkoop van vastgoed besluit. Bij koop ligt het budgetrecht overigens wel bij de gemeenteraad op grond waarvan iedere aankoop van vastgoed aan de gemeenteraad wordt voorgelegd.

Bouw- en woonrijp maken	Continu	Vaststellen aanbestedingskaders	Aanbesteden
Uitgifte/verkoop	Wanneer het zich voor doet	– Vaststellen kaders algemene verkoopvoorwaarden voor verkoop en uitgifte	– Sluiten contracten (geldt voor alle vastgoed; grond en gebouwen)
Indexering grondprijzen groenstroken	Jaarlijks		Vaststellen indexering
Kostenverhaal	Projectmatig	Kostenverhaal door middel van het eventueel vaststellen van het exploitatieplan	
Grondexploitatie	Jaarlijks	– Vaststellen grondexploitatieopzetten – Resultaatsbestemming	
Sturing en verantwoording	Jaarlijks	– Begroting – Jaarrekening – Exploitatieopzetten	