

Geactualiseerde nota grondbeleid 2016

[Deze bekendmaking is slechts een tekstplaatsing. De oorspronkelijke publicatie is op 28 december 2016 bekendgemaakt in de Soester Courant.]

Samenvatting

1. Inleiding

In november 2011 is de huidige nota Grondbeleid van de vastgesteld, voor een periode van 4 jaar. Aan de basis van de nota ligt het uitgangspunt van de gemeente dat zij een situationeel grondbeleid voert. Per ontwikkellocatie wordt conform een afwegingskader gezocht naar de meest adequate vorm van grondbeleid.

Onderhavige actualisatie van de nota Grondbeleid komt voort uit het feit dat de termijn van 4 jaar is verlopen. Daarnaast biedt de actualisatie de ruimte om de nota aan te passen naar de huidige inzichten en wensen. Daarnaast hebben zich de afgelopen jaren verschillende ontwikkelingen voorgedaan die gevolgen hebben voor het gemeentelijk grondbeleid. Voornaamste oorzaak is de economische crisis en de gevolgen hiervan op de vastgoedmarkt en daarmee de grondmarkt. Het grondbeleid krijgt een andere rol. Gemeenten neigen eerder naar een faciliterend grondbeleid.

Tenslotte zijn er verschillende andere ontwikkelingen die invloed hebben op het te voeren grondbeleid van de gemeente. Hierbij kan onder andere gedacht worden aan de Ladder Duurzame Verstedelijking, de aanstaande Omgevingswet, vennootschapsbelasting.

Ondanks de genoemde ontwikkelingen heeft onderhavige nota heeft nog altijd de volgende doelstellingen:

Sturen: eenduidige en toetsbare kaders, beleid en werkwijze formuleren voor sturing en beheersing van het grondbeleid;

Faciliteren: middelen, instrumenten en strategieën aandragen en met elkaar in relatie brengen om de (ruimtelijke) beleidsdoelstellingen van de gemeente te ondersteunen en te realiseren;

Informeren: zorgdragen voor een transparant grondbeleid door passende informatie over alle aspecten voor zowel het bestuur, de interne organisatie als voor externe partijen.

2. Ruimtelijke ambities van de gemeente Soest

Ruimtelijke ontwikkeling is een complex proces waarbij overheden een belangrijke rol hebben. Iedere overheidslaag heeft op zijn eigen abstractieniveau een taak om visies te vormen en omgevingsplannen op te stellen. Daarnaast heeft de gemeentelijke overheid ook een belangrijke rol bij de daadwerkelijke realisatie van gewenste ontwikkelingen.

De gemeente heeft verschillende grondontwikkelingen onderhanden die verkeren in verschillende fasen van het ontwikkelproces. Het gaat dan met name om de volgende ontwikkelingen:

Hart van de Heuvelrug.

Vliegbasis Soesterberg.

Masterplan Soesterberg.

Voor de gemeente zijn, in het kader van de nota grondbeleid, de volgende nota's en/of visies van belang:

Structuurvisie 2009 - 2030 'Een groen en levendig Soest, nu en in de Toekomst', 29 oktober 2009.

Woonvisie (2012).

Notitie Wonen met Zorg.

Sociaal Economisch beleidsplan 2008 - 2015, 'Soest.....groei in Balans', 2008.

Retailbeleid.

In 2017 wordt, vooruitlopend op de Omgevingswet, gestart met het opstellen van een nieuwe omgevingsvisie voor het gehele gemeentelijk grondgebied. Ook zal in 2017 een nieuwe woonvisie worden opgesteld.

3. Vormen van grondbeleid

In hoofdlijnen zijn er twee varianten voor het uitvoeren van het grondbeleid, te weten actief grondbeleid en facilitair (passief) grondbeleid.

Bij actief grondbeleid begeeft de overheid zich als 'ondernemer' op de grondmarkt, verwerft gronden ten behoeve van ruimtelijke ontwikkelingen, maakt deze bouwrijp en verkoopt bouwkvavels.

Bij facilitair grondbeleid laat de overheid de aankoop van gronden, de exploitatie en de verkoop van bouwkvavels over aan de marktsector. De taak van de overheid beperkt zich tot het stellen van de randvoorwaarden voor de voorgenomen ruimtelijke ontwikkeling.

In de afgelopen jaren is door de crisis de situatie ten aanzien van het grondbeleid van de gemeente verder verandert. De gemeente zal veel meer moeten kijken naar gewenste ontwikkelingen in het licht van haar maatschappelijke doelstelling en visie op de gemeente.

Een vorm van actief-faciliteren kan in dit geval een goede manier zijn om ontwikkelingen te stimuleren. Actief-faciliteren betekent dan ook dat de gemeente de benodigde randvoorwaarden dan wel kader aangeeft op basis waarvan de 'markt' met initiatieven kan komen.

Tussen de genoemde vormen van grondbeleid zijn een viertal tussenvormen van grondbeleid te onderscheiden. Feitelijk betreffen het drie samenwerkingsvormen, te weten de bouwclaimovereenkomst, de joint venture en de concessieovereenkomst. Daarnaast kan de gemeente het exploitatieplan toepassen.

De gemeente kiest, ten aanzien van het te voeren grondbeleid, voor maatwerk en marktwerking. Per ontwikkellocatie wordt, conform het afwegingskader, afbeelding 1 (pagina 22 van deze nota), gezocht naar de meest adequate vorm van grondbeleid, actief of facilitair.

- | |
|--|
| <ol style="list-style-type: none">1. De Gemeente kiest ten aanzien van het te voeren grondbeleid voor maatwerk en marktwerking. Per locatie dan wel project wordt, conform het afwegingskader (afbeelding 1) gezocht naar de meest adequate vorm van grondbeleid, actief, actief-facilitair of facilitair.2. De gemeente kiest op strategische wijze, conform het afwegingskader samenwerkingsvormen (bijlage 1), voor een vorm van samenwerking die past bij het project dat aan de orde is. |
|--|

4. Wet ruimtelijke ordening - kostenverhaal

De Wet ruimtelijke ordening (verder Wro) heeft invloed gehad op de kostenverhaalmogelijkheden voor ruimtelijke ontwikkelingen. Het kostenverhaal, voornamelijk bij faciliterend grondbeleid, is met deze wet verbeterd en geeft de gemeente een sterkere positie. Uitgangspunt van de wet is dat de gemeente verplicht is kostenverhaal toe te passen.

De Wro onderscheidt een drietal sporen ten aanzien van het kostenverhaal bij ruimtelijke ontwikkelingen:

- Privaatrechtelijk spoor (anterieure overeenkomst).
- Publiekrechtelijk spoor (exploitatieplan).
- Grondeigendom (gronduitgifte).

Om kosten daadwerkelijk op te nemen in het exploitatieplan, zullen de kosten echter ook een relatie moeten hebben met een exploitatiegebied. Er zijn drie criteria waaraan de gemeente moet toetsen: profijt, toerekenbaarheid en proportionaliteit.

Met betrekking tot de aan te leggen voorzieningen en te toerekening van de kosten van deze voorzieningen naar een exploitatiegebied zijn er een vijftal categorieën te onderscheiden. Deze categorieën zijn in tabel 1 (pagina 25 van deze nota) uiteengezet. Onderscheid maken tussen deze categorieën is van belang, aangezien het kostenverhaal per categorie verschillend is.

Ten aanzien van de plankosten is het uitgangspunt van de gemeente is om bij anterieur kostenverhaal de exploitatiebijdrage te baseren op de verwachte werkelijke plankosten die de gemeente zal maken. Aanvullend wordt bij grote (her)ontwikkelingen gebruik gemaakt van de regeling plankosten exploitatieplan als normatief toetsingskader.

5. Verwerven en beheer van (bouw)gronden

Om actief grondbeleid te kunnen voeren is het zaak gronden, die niet in eigendom zijn van de gemeente, te verwerven. Hierbij kunnen de volgende soorten verwervingen worden onderscheiden:

1. De planmatige verwervingen;
2. De strategische verwervingen.

Het uitgangspunt is het minnelijk verwerven van gronden. Daarnaast heeft de gemeente nog twee wettelijke instrumenten, te weten de Wet voorkeursrecht gemeenten en de Ontheffingswet. Verder is het essentieel om gronden, waarop een ruimtelijke ontwikkeling is voorzien, in een vroeg stadium te verwerven, de zogenaamde strategische verwerving.

De hiervoor genoemde instrumentarium van grondbeleid worden doorgaans ingezet bij een actief grondbeleid. Echter, ze zijn ook inzetbaar bij een (actief-) faciliterende rol van de gemeente. Daarnaast is er een nieuw instrumentarium van grondbeleid, namelijk 'Stedelijke Herverkaveling'. Dit is het is het herschikken van de zakelijke rechten binnen een bepaald (plan)gebied.

Tenslotte dienen de gronden die zijn verworven door de gemeente, tijdelijk te worden beheerd tot aan het moment waarop een aanvang wordt gemaakt met het bouwrijp maken van de gronden.

Met betrekking tot de verwerving en het beheer van gronden in het kader van actief grondbeleid gelden de volgende uitgangspunten van beleid:

1. Planmatige verwerving van gronden vindt plaats voor zover deze past binnen de vastgestelde exploitaties van de gemeente.
2. Strategische aankopen worden verantwoord op basis van het afwegingskader uit paragraaf 5.2.2. Aan de hand van deze afwegingen wordt door het college van B&W bepaald of de aankoop verantwoord is.
3. Indien nodig en mogelijk maakt de gemeente gebruik van de bevoegdheden die de Wet voorkeursrecht gemeenten en de Ontheffingswet biedt.
4. Het college van B&W is bevoegd om strategische aankopen van gronden en / of opstallen te doen, voor zover deze passen binnen artikel 7 van de Financiële Verordening waarbij het college van B&W de gemeenteraad vooraf informeert en de aankoop achteraf verantwoordt aan de gemeenteraad.
5. Bij tijdelijk beheer van gronden en / of opstallen stelt de gemeente per exploitatiegebied een beheerplan op, waarbij de uitvoering van de voorgenomen ontwikkeling het uitgangspunt is.
6. De verantwoordelijkheid van het beheer van gemeentelijke gronden en opstallen ligt bij de afdeling die de betreffende accommodatie exploiteert.
7. Wanneer de ontwikkeling van een accommodatie binnen de bestaande bestemming niet mogelijk of wenselijk is, worden de grond en accommodatie tegen boekwaarde opgenomen in een grondexploitatie.

6. Gronduitgifte

Een van de belangrijkste punten van een actief grondbeleid is, dat de gemeente de door haar gemaakte kosten van bouwgrondproductie (verwerving, plankosten, bouw- en woonrijp maken) kan verhalen via de opbrengsten uit gronduitgifte.

Het grondprijnsbeleid is één van de te hanteren instrumenten voor het realiseren van grondbeleid. In tabel 2 (pagina 35 van deze nota) is weergegeven welke grondprijnmethodiek hanteert voor het bepalen van de verkoopprijs van gronden.

Indien gewenst kan het college van B&W gemotiveerd afwijken van de uitgangspunten en gehanteerde methodieken.

Het college van B&W stelt jaarlijks bij de begroting de grondprijzennotitie vast.

7. Staatssteun

Door de Europese Unie zijn richtlijnen vastgesteld voor het verstrekken van overheidsopdrachten voor leveringen, diensten en werken door aanbestedende diensten.

Daarbij kan de gemeente, met betrekking tot het te voeren grondbeleid, te maken krijgen met staatssteun. Hierbij zijn met name de volgende twee onderwerpen in relatie tot staatssteun van belang:
de verstrekking van financiële bijdragen aan realisatoren, ingeval er sprake is van een tekortlocatie;
de aan- en verkoop van gronden/opstallen.

8. Wet Markt en Overheid

De Wet Markt en Overheid (2012) heeft als doel om concurrentievervalsing tussen overheden en bedrijven tegen te gaan. De Wet Markt en Overheid bevat hiervoor vier gedragsregels waaraan overheden zich moeten houden, indien zij zelf of via hun overheidsbedrijven economische activiteiten uitvoeren.

De Wet M en O bevat vier gedragsregels die het gelijke speelveld tussen overheden en ondernemingen beogen te creëren:

- Integrale kostendoorberekening:
- Bevoordelingverbod
- Gegevensgebruik:
- Functiescheiding

De gemeente kan bepaalde economische activiteiten aanwijzen die zij verricht vanwege het algemeen belang¹. De mededingingsregels zijn hier dan niet van toepassing.

De gemeenteraad heeft in april 2016 de voor een zestal 'economische activiteiten' besloten dat deze plaatsvinden in het algemeen belang

9. Bevoegdheden en verantwoordelijkheden

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.

De Gemeentewet en andere meer specifieke wetten, zoals de Wet ruimtelijke ordening en de Wet maatschappelijke ondersteuning leggen de bevoegdheid om besluiten te nemen bij de bestuursorganen: de gemeenteraad, het college van burgemeester en wethouders of bij de burgemeester.

Voor het overzicht van bevoegdheden en verantwoordelijkheden met betrekking tot het grondbeleid wordt hier volstaan met een verwijzing naar tabel 3 (pagina 41 van deze nota).

10. Toekomstige wetgeving

De verschillende instrumenten van het grondbeleid (onteigening, voorkeursrecht en herverkaveling in het landelijk gebied) zijn nu nog geregeld in verschillende wettelijke regimes: de Onteigeningswet, de Wet voorkeursrecht gemeenten, de Wet inrichting landelijk gebieden de Wet ruimtelijke ordening. Met de Aanvullingswet grondeigendom worden deze instrumenten samengebracht in de Omgevingswet.

Het doel van de Aanvullingswet grondeigendom is om het grondbeleid geschikter te maken voor heel diverse opgaven in de fysieke leefomgeving. In de Aanvullingswet zullen de instrumenten onteigening (Onteigeningswet), voorkeursrecht (Wet voorkeursrecht gemeenten) en herverkaveling en kavelruil in landelijk gebied (Wet inrichting landelijk gebied) worden samengebracht en vereenvoudigd.

De Omgevingswet is bij het opstellen van deze nota nog in ontwikkeling en zal derhalve nog aan wijzigingen onderhevig zijn. De inwerkingtreding van de Omgevingswet is voorzien in 2019.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

In november 2011 is de huidige nota Grondbeleid van de vastgesteld, voor een periode van 4 jaar. Aan de basis van de nota ligt het uitgangspunt van de gemeente dat zij een situationeel grondbeleid voert. Per ontwikkellocatie wordt conform een afwegingskader gezocht naar de meest adequate vorm van grondbeleid.

Onderhavige actualisatie van de nota Grondbeleid komt voort uit het feit dat de termijn van 4 jaar is verlopen. Daarnaast biedt de actualisatie de ruimte om de nota aan te passen naar de huidige inzichten en wensen. Zo is het de wens om de nota uit 2011 compacter te maken en die kernachtig het te voeren grondbeleid van de gemeente weergeeft. De (uitgebreidere) toelichting op een aantal, voornamelijk, 'technische' onderwerpen zijn daarom opgenomen in een zogenaamde 'uitvoeringsnota Grondbeleid'. Tevens is de gemeente voornemens de huidige nota Grondprijnsbeleid te integreren in de nota Grondbeleid. De jaarlijkse grondprijzennotitie blijft bestaan.

¹ Vaststelling of een economische activiteit plaatsvindt in het 'algemeen belang' geschiedt op grond van artikel 25h lid 6 van de Mededingingswet voor een gemeente door de gemeenteraad

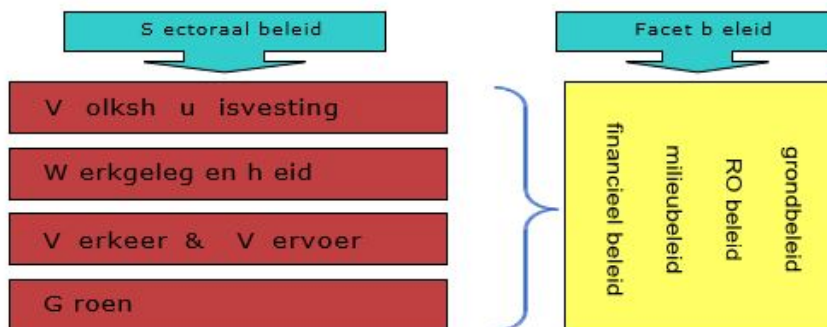
Tenslotte is in onderhavige nota rekening gehouden met de laatste ontwikkeling op de grondmarkt en (toekomstige) wijzigingen in de wetgeving.

1.2 Doel gemeentelijk grondbeleid

Grondbeleid is een instrument om de ambities en doelstellingen van de gemeente, zoals omschreven in onder andere de structuurvisie, woonvisie en overige (ruimtelijke) beleidsdocumenten, te verwezenlijken.

Grondbeleid is zowel in juridisch als financieel opzicht instrumenteel van aard, en is volgend ten aanzien van de doelstellingen die de gemeente heeft gesteld met betrekking tot de sectoraal gerichte beleidsvelden zoals Volkshuisvesting, Werkgelegenheid, Verkeer en Vervoer, Groen en Welzijn. Net als financieel beleid, ruimtelijke beleid en milieubeleid is het grondbeleid een vorm van facetbeleid dat erop is gericht het sectorale beleid te faciliteren. In figuur 1 is dit schematisch weergegeven:

Figuur 1. Sectoraal beleid en Facet beleid



In de nota Grondbeleid geeft de gemeenteraad de kaders aan waarbinnen het college van B&W en de ambtelijke organisatie het grondbeleid kunnen uitvoeren. De nota Grondbeleid gaat in op de te voeren vorm van grondbeleid en welke instrumenten de gemeente hiertoe inzet. De nota Grondbeleid maakt inzichtelijk hoe de gemeente, op een bewuste en verantwoorde wijze, haar grondbeleid wil uitvoeren.

Separaat aan de nota Grondbeleid is een uitvoeringsnota Grondbeleid opgesteld waarin de financiële uitgangspunten van het te voeren beleid zijn vastgelegd evenals de wijze waarop de gemeente omgaat met risico's.

Onderhavige nota Grondbeleid heeft de volgende doelstellingen:

- Sturen: eenduidige en toetsbare kaders, beleid en werkwijze formuleren voor sturing en beheersing van het grondbeleid;
- Faciliteren: middelen, instrumenten en strategieën aandragen en met elkaar in relatie brengen om de (ruimtelijke) beleidsdoelstellingen van de gemeente te ondersteunen en te realiseren;
- Informerend: zorg dragen voor een transparant grondbeleid door passende informatie over alle aspecten voor zowel het bestuur, de interne organisatie als voor externe partijen.

Kapstokfunctie

Deze nota Grondbeleid heeft tevens een "kapstokfunctie" voor de overige beleidsnota's rondom het grondbeleid, zoals de Nota Bovenwijkse Voorzieningen en de uitvoeringsnota Grondbeleid.

1.3 Huidige ontwikkelingen

De afgelopen jaren hebben zich verschillende ontwikkelingen voorgedaan die gevolgen hebben voor het gemeentelijk grondbeleid. Voornaamste oorzaak is de economische crisis en de gevolgen hiervan op de vastgoedmarkt en daarmee de grondmarkt. Het grondbeleid krijgt een andere rol. Gemeenten neigen eerder naar een faciliterend grondbeleid.

Dit vereist het op een andere wijze inzetten van de grondbeleidsinstrumenten die de gemeente voorhanden heeft dan bij een puur actief grondbeleid, waarbij kan worden gesproken van een actief-faciliterende rol van de gemeente.

Daarnaast zijn er verschillende andere ontwikkelingen die invloed hebben op het te voeren grondbeleid van de gemeente. Hierbij kan gedacht worden aan:

Ladder duurzame verstedelijking

In de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte wordt de ladder voor duurzame verstedelijking geïntroduceerd. Overheden dienen op grond van het Bro nieuwe stedelijke ontwikkeling standaard te motiveren met behulp van drie opeenvolgende stappen. Deze stappen borgen dat tot een zorgvuldige ruimtelijke afweging en inpassing van die nieuwe ontwikkelingen wordt gekomen.

Omgevingswet

De aankomende Omgevingswet zal effect hebben op hoe gemeenten omgaan met grondexploitaties. In het kader van transparantie zal dan een onderscheid worden aangebracht tussen grondexploitatiekosten en de bijkomende kosten. In het Omgevingsbesluit worden als grondexploitatiekosten aangewezen: de kosten van bodemsanering, het dempen van oppervlaktewateren, grondwerken en de aanleg van fysieke voorzieningen. Bij bijkomende kosten gaat het onder meer om kosten van het gemeentelijk apparaat, tijdelijk beheer en rente. Het aangebrachte onderscheid moet beter invulling geven aan het doel van de grondexploitatie, namelijk het verhalen van kosten van publieke voorzieningen.

Dit onderscheid hangt samen met het gegeven dat gemeenten vaker een faciliterende rol zullen aannemen bij ruimtelijke ontwikkelingen.

Vennootschapsbelasting

Per 1 januari 2016 is de belastingplicht ingevoerd voor ondernemingen van overheden voor de vennootschapsbelasting.

Het achterliggende doel van het wetsvoorstel is, mede onder druk van de Europese Commissie, het scheppen van een gelijkwaardig speelveld tussen overheidsondernemingen en private ondernemingen. Het is de bedoeling dat overheden die winst of structureel overschotten behalen met activiteiten die concurreren met de 'markt', vennootschapsbelasting gaan betalen.

BBV

Met de inwerkingtreding van de Wet ruimtelijke ordening, afdeling 'Grondexploitatiewet' is er een publiekrechtelijk instrumentarium gekomen, dat nodig is voor het verhalen van kosten (zie ook hoofdstuk 4). Om zoveel mogelijk eenduidigheid te creëren op het gebied van de in exploitatiegenomen gronden, zal voor de mogelijkheden tot kostentoerekening aan grondexploitaties binnen het BBV volledig aan worden gesloten op de kostenverhaalsmogelijkheden zoals benoemd in de Wro/Bro (zie uitvoeringsnota grondbeleid hoofdstuk 4).

Dit uitgangspunt bevordert een zo gelijk mogelijk speelveld voor gemeenten en particuliere ontwikkelaars en heeft een relatie met de komst van de Omgevingswet en de invoering van de vennootschapsbelasting. Immers, fiscaal en BBV-technisch worden zo dezelfde kosten toegerekend. De kostentoerekening behoeft dan in principe niet te worden herberekend volgens fiscale grondslagen om de VpB-last te kunnen bepalen.

1.4 Leeswijzer

In deze nota Grondbeleid worden in hoofdstuk 2 de ruimtelijke doelstellingen weergegeven op basis van de verschillende visies en beleidsdocumenten van de gemeente. In hoofdstuk 3 worden de vormen van grondbeleid inclusief de samenwerkingsvormen toegelicht. Tevens is in dit hoofdstuk het afwegingskader opgenomen die de gemeente volgt om een keuze in het te voeren grondbeleid te maken. In hoofdstuk 4 wordt ingegaan op het kostenverhaal conform de Wet ruimtelijke ordening. In hoofdstuk 5 wordt ingegaan op de verwerving van gronden bij een actief grondbeleid. Hierbij wordt ingegaan op strategische verwervingen en de publiekelijke instrumenten die de gemeente beschikbaar heeft om gronden te verwerven. Verder komt in dit hoofdstuk het (tijdelijk) beheer van gronden en het beheer van opstallen in eigendom van de gemeente aan de orde. In hoofdstuk 6 wordt ingegaan op de uitgifte van gronden door de gemeente en op de waarderingssystematiek van de gemeente. De te hanteren grondprijzen worden separaat in een grondprijzennotitie vastgelegd.

Indien van toepassing worden de hoofdstukken afgesloten met de beleidsuitgangspunten (kaders) van de gemeente ten aanzien van het betreffende onderwerp.

2 Ontwikkelingen gemeente Soest

Ruimtelijke ontwikkeling is een complex proces waarbij overheden een belangrijke rol hebben. Iedere overheidslaag heeft op zijn eigen abstractieniveau een taak om visies te vormen en omgevingsplannen op te stellen. Deze visies worden onder andere samengebracht in de structuurvisie en visies (zoals masterplannen) van de gemeente. De gemeentelijke overheid heeft, naast het bepalen van deze ambities, ook een belangrijke rol bij de daadwerkelijke realisatie van woningbouw, bedrijventerreinen, recreatiegebieden en natuur- en landschapsontwikkeling, waaronder ook het in stand houden en versterken van rode en/of groene kwaliteiten moet worden verstaan.

In dit hoofdstuk komen de verschillende (toekomstige) ruimtelijke ontwikkelingen binnen de gemeente aan de orde. Hierbij is tevens aangegeven welke rol de gemeente hierin heeft en daarmee welke vorm van grondbeleid. De vormen van grondbeleid worden in hoofdstuk 3 nader toegelicht.

2.1 Huidige projecten in ontwikkeling

De gemeente heeft verschillende grondontwikkelingen onderhanden die verkeren in verschillende fasen van het ontwikkelproces. Dorpshuis en de Mastergrondexploitatie Masterplan Soesterberg zijn bekrachtigd met een haalbaarheidsberekening of grondexploitatie die vastgesteld is door de raad. De Apollo-projecten zijn onderdeel van de Mastergrondexploitatie Hart van de Heuvelrug en zijn door de stuurgroep van Hart van de Heuvelrug vastgesteld. De grondexploitatie van het project Staringlaan is bij de jaarrekening van 2014 aangeboden aan de raad en vastgesteld.

De projecten die op regionaal niveau zijn ingezet, vragen eerder om een andere benadering. In deze projecten zijn immers afspraken gemaakt waaraan de gemeente zich heeft gecommitteerd. Deze afspraken en de daaruit volgende verplichtingen zullen mee moeten worden genomen in de afweging welke vorm van grondbeleid de gemeente zal kiezen.

De projecten die door de gemeente zelf zijn / worden geïnitieerd, betreffen voornamelijk ontwikkelings- en/of herstructureringslocaties.

2.1.1 Hart van de Heuvelrug (actief-faciliterend)

Het doel van het project Hart van de Heuvelrug is om de ruimtelijke kwaliteit van de Utrechtse Heuvelrug te verbeteren. Dat betekent op de eerste plaats behoud en verbinden van het groen in het gebied. Hart van de Heuvelrug is een samenwerkingsverband tussen de gemeente Zeist, de provincie Utrecht en de gemeente.

De projectorganisatie Hart van de Heuvelrug ziet er op toe dat genoemde ontwikkelingen op een samenhangende wijze worden voorbereid en uitgevoerd. Hierbij verevening tussen rode en groene projecten het financieel uitgangspunt.

De projecten die op grondgebied van de gemeente liggen en nog gerealiseerd moeten worden zijn:

1. Bedrijventerrein Richelleweg (realisatie door provincie Utrecht);
2. Woningbouw Apollo Noord
 - Apollo Noord Kontakt der Kontinenten
 - Apollo Noord Oude Tempel
 - Apollo Noord Saunalocatie

Ad 1.

De gronden voor het bedrijventerrein Richelleweg zijn in eigendom van de Provincie Utrecht. De provincie voert de grondexploitatie en de gemeente draagt zorg voor de gronduitgifte namens de projectorganisatie.

Ad 2.

De projecten van Apollo Noord worden uitgevoerd door de gemeente in opdracht van de stuurgroep en maken onderdeel uit van de Mastergrondexploitatie Hart van de Heuvelrug. De risico's zijn gekwantificeerd en verantwoord in de geconsolideerde risicoanalyse Hart van de Heuvelrug. De gemeente is geen risicodragers dus het risicoprofiel is niet op de balans verantwoord.

Apollo Noord Kontakt der Kontinenten (actief-faciliterend grondbeleid)

De gronden van deze locatie zijn grotendeels in bezit van de gemeente. Het overige gedeelte is in eigendom van een ontwikkelaar. De aanneming is dat de grond vanaf 2017 t/m 2021 kan worden uitgegeven aan de betrokken ontwikkelaar. De ontwikkeling zal in samenwerking met de gemeente gebeuren.

Apollo Noord Oude Tempel (actief grondbeleid)

De ontwikkeling van het Projectgebied van Oude Tempel is 15 ha groot. Er is op 10 september 2012 een samenwerkingsovereenkomst getekend met de Steunstichting Zorgcoöperatie Nederland (SZN). SZN heeft zich inmiddels teruggetrokken als partner en heeft haar gehele grondpositie verkocht aan de gemeente. De gemeente zal de gronden actief ontwikkelen.

Apollo Noord Saunalocatie (actief grondbeleid)

Het deelproject Apollo Noord Saunalocatie is in 2015 ontwikkeld. De grond is tot 2020 in erfpacht uitgegeven en zal na deze periode worden verkocht. Met deze verkoop zal de erfpacht zijn afgekocht.

2.1.2 Vliegbasis Soesterberg (actief-faciliterend)

Het project vliegbasis Soesterberg voorziet in de herontwikkeling van de voormalige Vliegbasis Soesterberg met een hoogwaardige ruimtelijke kwaliteit, bestaande uit groene deelprojecten, welke voorzien in natuurontwikkeling, en bestaande uit rode deelprojecten, welke voorzien in de realisatie van woningen, zorgvoorzieningen en recreatieve voorzieningen.

Op 5 juni 2015 is de nieuwe samenwerkingsovereenkomst voor de ontwikkeling van de Vliegbasis gesloten tussen de gemeente Zeist, de provincie Utrecht en de gemeente. De grond is in eigendom van de provincie Utrecht, die daardoor de grondexploitatie verantwoord in zijn balans. De financiële risico's voor het project de Vliegbasis worden tussen de drie contractspartijen gedeeld.

De volgende Deelprojecten zijn thans in uitvoering:
Park Vliegbasis Soesterberg (Groen Deelproject)

De volgende Deelprojecten zijn thans nog niet in uitvoering:
Camp New Amsterdam (Groen Deelproject)
Woonwijk (Rood Deelproject)
Kavels Dolderseweg (Rood Deelproject)
Kavels Amersfoortseweg (Rood Deelproject)

2.1.3 Masterplan Soesterberg (actief-faciliterend grondbeleid)

Het Masterplan Soesterberg is gericht op revitalisering en uitbreiding van het dorp. Kwalitatief goede toevoegingen aan de woningvoorraad geven een positieve impuls aan het dorp. Voor de gebiedsontwikkeling van Soesterberg zijn drie woningbouwprojecten en diverse investeringen in de openbare ruimte ter hand genomen.

Het masterplan Soesterberg hangt voor een deel samen met het masterplan Vliegbasis. Het vrijkomen van het terrein van de vliegbasis biedt nieuwe perspectieven als het gaat om het realiseren van binding tussen de vliegbasis en het dorp Soesterberg en om het realiseren van groei van het dorp. Dat betekent ook het kunnen bieden van verschillende woonmilieus.

Het masterplan Soesterberg betreft veelal herontwikkeling dan wel herstructurering. De gemeente heeft hier te maken met een groot aantal grondeigenaren.

2.2 Structuurvisie

De huidige structuurvisie is in 2009 vastgesteld. In deze structuurvisie zijn op basis van maatschappelijke trends, de bestaande situatie en het vigerende beleid uitgangspunten geformuleerd voor toekomstige ontwikkelingen. Daarbij zijn verschillende waarden en belangen afgewogen. Zo mogelijk zijn belangen gezamenlijk ontwikkeld. De structuurvisie geeft een streefbeeld voor de periode tot 2015 met een doorkijk naar 2030 en doet uitspraken op alle fronten voor zover deze ruimtelijk relevant zijn. De kern Soesterberg en de vliegbasis Soesterberg zijn in de structuurvisie niet meegenomen omdat hiervoor al plannen zijn opgesteld met een eigen besluitvorming.

De structuurvisie is aan vernieuwing toe. Zoals eerder aangegeven hebben zich afgelopen jaren verschillende ontwikkelingen voorgedaan die gevolgen hebben voor de destijds ingezette koers / visie van de gemeente en daarmee ook voor het gemeentelijk grondbeleid. Voornaamste oorzaak is de economische crisis en de gevolgen hiervan op de vastgoedmarkt en daarmee de grondmarkt.

In 2017 wordt, vooruitlopend op de Omgevingswet, gestart met het opstellen van een nieuwe omgevingsvisie voor het gehele gemeentelijk grondgebied.

2.3 Woonvisie 2012

De huidige woonvisie dateert van 2012 en is een update van de woonvisie uit 2007, die was opgenomen in de nota Grondbeleid 2011. In 2010 en 2011 zijn woningmarktonderzoeken gedaan in de gemeente, die lieten zien dat een actualisering erg gewenst was, daar zwaartepunten verschoven waren.

Een woonvisie heeft een sterke samenhang met de nota Grondbeleid. Op basis van de woonvisie is het voor de gemeente mogelijk om ontwikkelingen te sturen en om volkshuisvesting leidend te maken waar het ruimtelijke ontwikkelingen betreft. Een woonvisie laat de meest recente prognoses ten aanzien van bevolkings- en huishoudenontwikkeling, de kwantitatieve en kwalitatieve behoefte en de nieuwste inzichten in woontrends. Het geeft een beeld waarin onder meer duidelijk wordt waar mensen willen wonen, hoe ze willen wonen, waarin ze willen wonen etcetera.

De woonvisie uit 2012 is aan vernieuwing toe. In 2017 zal de nieuwe woonvisie worden vastgesteld.

2.4 Wonen met zorg

In december 2011 heeft de gemeente haar visie op wonen met welzijn en zorg vastgesteld. Deze visie vloeit voort uit de gevolgen die de hervorming van de langdurige zorg met zich mee brengt. De situatie voor burgers met een zorgvraag en de zorgorganisaties is hierdoor sterk veranderd. Daarbij heeft de gemeente er meer taken bij gekregen in het sociale domein.

Als actualisering en verdere uitwerking is de notitie Wonen met Zorg (door bureau Atrive) opgesteld. Deze notitie maakt inzichtelijk wat de vraag en aanbod naar huisvesting van senioren en mensen met een zorgvraag is.

Daarnaast geeft de notitie inzicht in de geschiktheid van de huidige woningvoorraad voor deze doelgroep binnen de gemeente en de huidige en toekomstige huisvestingsplannen van de zorgorganisaties.

De notitie Wonen met Zorg leidt tot een Uitvoeringsagenda Wonen met Zorg, waarin de gemaakte afspraken tussen de gemeente met haar partners worden vastgelegd.

2.5 (Sociaal) Economisch beleid

De Nota Sociaal-Economisch Beleid 'Soest...groei in balans', 10 april 2008 schetst een kader voor de gewenste ruimtelijke en sociaaleconomische ontwikkelingen in Soest (en omgeving).

Visie: de komende 10 jaar selectief groeien, zodat de gemeente niet alleen sociaal dynamisch, maar ook economisch vitaal blijft, zonder de aantrekkelijke omgevingskwaliteiten geweld aan te doen.

Missie: de economische groei in balans houden met de ontwikkeling van de beroepsbevolking en de aantrekkelijke omgevingskwaliteiten.

Doelen: op de beroepsbevolking afgestemde werkgelegenheidsgroei bewerkstelligen, instroom van kansarmen op de arbeidsmarkt bevorderen, ruimte creëren voor bedrijvigheid op bestaande en nieuwe werklocaties, de bereikbaarheid voor het bedrijfsleven verbeteren en de dienstverlening aan bedrijven voortdurend optimaliseren.

Strategie: regelgeving en lasten voor het bedrijfsleven verder terugdringen en de dienstverlening aan bedrijven verbeteren, het aanbod van bedrijfsruimte en de bereikbaarheid optimaliseren, belangrijke economische dragers en duurzaam ondernemen stimuleren, de participatie van het arbeidspotentieel maximaliseren, en Soest profileren als gemeente die gericht inzet op bepaalde groeimogelijkheden en op samenwerking met betrokken partijen, zowel op lokaal niveau (met het bedrijfsleven, onderwijs, etc.) als binnen de regio.

2.6 Retailbeleid

De gemeente zal beleid opstellen voor de retail, nota Retailbeleid. Dit beleid geeft een toekomstvisie weer op de winkelgebieden van Soest, waarbij aandacht wordt besteedt aan onder andere detaillisten, dienstverleners en horeca in winkelgebieden en grootschalige en perifere detailhandel op bedrijventerreinen. Hierbij zal aandacht zijn voor de trends en ontwikkelingen in de retail.

3 Grondbeleid

3.1 Inleiding

In hoofdlijnen zijn er twee varianten voor het uitvoeren van het grondbeleid, te weten actief grondbeleid en facilitair (passief) grondbeleid. Tussen deze twee uiterste vormen van grondbeleid, is een aantal tussenvormen van grondbeleid te onderscheiden. Feitelijk betreffen het drie samenwerkingsvormen.

3.2 Grondbeleid

In principe zijn er in hoofdlijnen twee varianten voor het uitvoeren van het grondbeleid, te weten actief grondbeleid en facilitair (passief) grondbeleid. Met de recente ontwikkelingen kan hier nog een 'tussenvariant' aan worden toegevoegd, namelijk het 'actief-faciliteren'.

Actief grondbeleid

De overheid begeeft zich als 'ondernemer' op de grondmarkt, verwerft gronden ten behoeve van (rode en/of groene) ruimtelijke ontwikkelingen, maakt deze bouwrijp en verkoopt bouwkvavels. De gemeente heeft bij deze vorm van grondbeleid de volledige regie op de ontwikkeling en realiseert het financiële resultaat, maar zal ook rekening moeten houden met de risico's die kunnen optreden.

Actief-faciliterende rol gemeente

In de afgelopen jaren is door de crisis de situatie ten aanzien van het grondbeleid van de gemeente verder verandert. De gemeente zal veel meer moeten kijken naar gewenste ontwikkelingen in het licht van haar maatschappelijke doelstelling en visie op de gemeente.

Wanneer een initiatiefnemer zich meldt zal de gemeente toetsen op wenselijkheid en haalbaarheid om te bepalen of een initiatief ruimte krijgt.

De gemeente zal moeten beoordelen of er al dan niet sprake is van een maatschappelijk belang en of het initiatief passend is binnen de visie van de gemeente. Een vorm van actief-faciliteren kan in dit geval een goede manier zijn om ontwikkelingen te stimuleren. Actief-faciliteren betekent dan ook dat de gemeente de benodigde randvoorwaarden dan wel kader aangeeft op basis waarvan de 'markt' met initiatieven kan komen. De gemeente probeert de markt met het opstellen van een kader als het ware uit te nodigen.

Facilitair grondbeleid

De overheid laat de aankoop van gronden, de exploitatie en de verkoop van bouw kavels over aan de markt. De taak van de overheid beperkt zich tot de regie op hoofdlijnen door het stellen van de randvoorwaarden voor de voorgenomen ruimtelijke ontwikkeling. Daarnaast dient de gemeente, ingevolge de Wro, zorg te dragen voor het verhaal van de gemeentelijke kosten.

3.3 Samenwerkingsvormen

Tussen de hiervoor genoemde twee uitersten van vormen van grondbeleid is de tussenvorm 'actief-faciliterend' geïntroduceerd. Een van de mogelijkheden is dat de gemeente in dat geval de samenwerking met de markt zal aangaan. Feitelijk betreffen het drie samenwerkingsvormen, te weten de bouwclaim-overeenkomst, de joint venture en de concessieovereenkomst en de met het van kracht worden van de Wro geïntroduceerde exploitatieplan.

Dat de gemeente de samenwerking aangaat met marktpartijen is in de periode voor de economische crisis al in gang gezet. Voornaamste reden hiervoor was dat marktpartijen steeds vaker al grond- of vastgoedposities hadden ingenomen in transformatie-, herstructurerings- en consolidatiegebieden. Met de meest recente economische crisis en de gevolgen hiervan voor de grondportefeuilles van de gemeenten, bestaat er bij de gemeente ook steeds meer behoefte om samen te werken met marktpartijen om (her)ontwikkelingsrisico's te kunnen spreiden dan wel weg te zetten. Immers de grootschalige, integrale, complexe en meerjarige projecten in de stedelijke gebieden nemen alleen maar toe.

De tendens is dan ook dat gemeenten en marktpartijen elkaar in een eerder stadium zullen gaan opzoeken om tot een publiek-private samenwerking te komen. Zoals hiervoor aangegeven hangt dit samen met de steeds meer faciliterende rol die de gemeente aanneemt bij ruimtelijke ontwikkelingen. In die samenwerking zal voor de gemeente de nadruk liggen op haar publieke taken en verantwoordelijkheden en het bereiken van haar maatschappelijke doelen (zie ook paragraaf 3.2).

3.3.1 Samenwerkingsvormen bij actief grondbeleid

In paragraaf 3.1 is actief grondbeleid aan de orde geweest. Bij deze vorm van grondbeleid kan de gemeente als eigenaar van de gronden maximale regie voeren over de ruimtelijke ontwikkeling; dit is het traditionele model.

Inherent aan dit model is dat alle risico's, de positieve en de negatieve, die bij een grondexploitatie horen voor rekening van de gemeente zijn. Hier staat tegenover dat een positief resultaat uit de grondexploitatie ten gunste komt aan de Algemene reserve van de gemeente en, voor zover vrij besteedbaar, inzetbaar is voor andere gemeentelijke beleidsdoelstellingen.

Indien de gemeente de gronden nog niet allemaal in eigendom heeft zijn er, naast het traditioneel model, twee samenwerkingsvormen die passen binnen actief grondbeleid.

1. Bouwclaimovereenkomst;
2. Joint-venture;
3. Exploitatieplan (conform art. 6.12 e.v. Wro).

Ad 1. Bouwclaimovereenkomst

Hierbij verplichten de private partijen die gronden hebben verworven zich om deze tegen een vaste prijs per vierkante meter aan de gemeente over te dragen, in ruil waarvoor de marktpartijen te zijner tijd een bepaald aantal bouwrijpe kavels krijgen toebedeeld. De gemeente maakt de gronden vervolgens bouwrijp. Het grondexploitatie risico berust in dit samenwerkingsmodel in beginsel volledig bij de gemeente. De grondverwerving is voor het overige, evenals het bouw- en woonrijp maken, een gemeentelijke zaak.

Ad 2. Joint-venture

Het joint-venture model is het model waarbij gemeente en marktpartij(en) gezamenlijk een grondexploitatie maatschappij (GEM) oprichten, waaraan de gronden binnen het plangebied (in economische eigendom) worden overgedragen. Deze onderneming is ook verantwoordelijk voor het bouw- en woonrijp maken en voor de gronduitgifte en draagt daarmee in feite het karakter van een geprivatiseerd grond-

bedrijf op locatieniveau. Het grondexploitatie­risico wordt in dit samenwerkingsmodel verdeeld tussen gemeente en marktpartijen in de verhouding waarin deze partijen participeren in de GEM.

Ad 3. Exploitatieplan

Ondanks dat het exploitatieplan geen samenwerkingsvorm is, zoals de bouwclaimovereenkomst en de joint-venture, wordt deze hier wel benoemd. Het is immers een instrument dat, net als de samenwerkingsvormen, toeziet op het kostenverhaal en eventueel op het stellen van locatie-eisen door de gemeente. Het verschil is dat het exploitatieplan eenzijdig door de gemeente wordt opgelegd, indien het kostenverhaal niet 'anderszins verzekerd' is via een anterieure overeenkomst.

Het vaststellen van een exploitatieplan neemt niet weg dat de gemeente een actief grondbeleid wil voeren. De gemeente kan, na het vaststellen van het exploitatieplan, alsnog overgaan tot het verwerven van de gronden die zij niet in eigendom heeft.

3.3.2 Samenwerkingsvormen bij facilitair grondbeleid

Bij de uiterste vorm van facilitair grondbeleid laat de gemeente de ontwikkelingen over aan de marktpartij of particuliere partij, de zogenaamde private zelfrealisatie. De gemeente verleent medewerking aan een ontwikkeling en realisatie van een project door het sluiten van een (anterieure) overeenkomst. De gemeente beperkt haar rol tot het planologisch mogelijk maken van de ontwikkeling.

Voor het voeren van een facilitair grondbeleid is het van belang om optimaal gebruik te maken van de instrumenten die de Wet ruimtelijke ordening, met als onderdeel de grondexploitatie­wet, biedt. Dit is enerzijds de anterieure overeenkomst en anderzijds het exploitatieplan. Het uitgangspunt van de wet is dat de gemeente verplicht is tot kostenverhaal.

De volgende (samenwerkings)vormen van facilitair grondbeleid, naast de private zelfrealisatie, zijn mogelijk:

1. Concessie-overeenkomst
2. Exploitatieplan (conform art. 6.12 e.v. Wro)

Ad 1. Concessie-overeenkomst

Het concessiemodel is het model waarbij de marktpartijen de gronden op een ontwikkellocatie in eigendom krijgen, door zelf te verwerven van oorspronkelijke grondeigenaren en/of de gronden van de gemeente te kopen. Het bouw- en woonrijp maken gebeurt vervolgens voor eigen rekening en risico van de marktpartij. Bij het concessiemodel geschiedt ook de inrichting van het openbare gebied - binnen de door de gemeente te stellen kwalitatieve randvoorwaarden - voor rekening en risico van de private partij.

Nadat het project is afgerond wordt de openbare ruimte overgedragen aan de gemeente.

Ad 2. Exploitatieplan

Ondanks dat het exploitatieplan geen samenwerkingsvorm is, zoals het concessiemodel, kan deze ook hier worden genoemd. Het is immers een instrument dat, net als de concessieovereenkomst, toeziet op het kostenverhaal en eventueel op het stellen van locatie-eisen door de gemeente. Het verschil is dat het exploitatieplan eenzijdig door de gemeente wordt opgelegd, indien het kostenverhaal niet 'anderszins verzekerd' is via een anterieure overeenkomst. In tegenstelling tot het exploitatieplan bij actief grondbeleid, zal het exploitatieplan zich, ten aanzien van het kostenverhaal, beperken tot de plankosten van de gemeente. De andere kosten zijn immers voor rekening en risico van de marktpartij.

In bijlage 1 zijn de vormen van samenwerking en het exploitatieplan weergegeven. In dit figuur wordt op een overzichtelijke wijze weergegeven wat de eigenschappen van de samenwerkingsvormen bij actief dan wel facilitair grondbeleid en het toepassen van het exploitatieplan zijn.

3.4 Beleidsuitgangspunten grondbeleid gemeente Soest

Zoals omschreven in hoofdstuk 2 (Ruimtelijke ambities van de gemeente) is de gemeente betrokken bij een aantal grote ruimtelijke ontwikkelingen.

Het betreffen niet alleen ontwikkelingen die door de gemeente zelf worden geïnitieerd, zoals opgenomen in de structuurvisie voor de kern Soest en het masterplan Soesterberg, maar ook ontwikkelingen die in regionaal verband zijn ingezet, zoals de Hart van de Heuvelrug en de Vliegbasis Soesterberg.

De projecten die door de gemeente zelf zijn / worden geïnitieerd, betreffen voornamelijk ontwikkel- en herstructureringslocaties.

De projecten die op regionaal niveau zijn ingezet, betreffen voornamelijk herontwikkelings- en/of herstructureringslocaties. Deze ontwikkelingen vragen eerder om een andere benadering. In deze projecten zijn immers afspraken gemaakt waaraan de gemeente zich heeft gecommitteerd. Deze afspraken en de

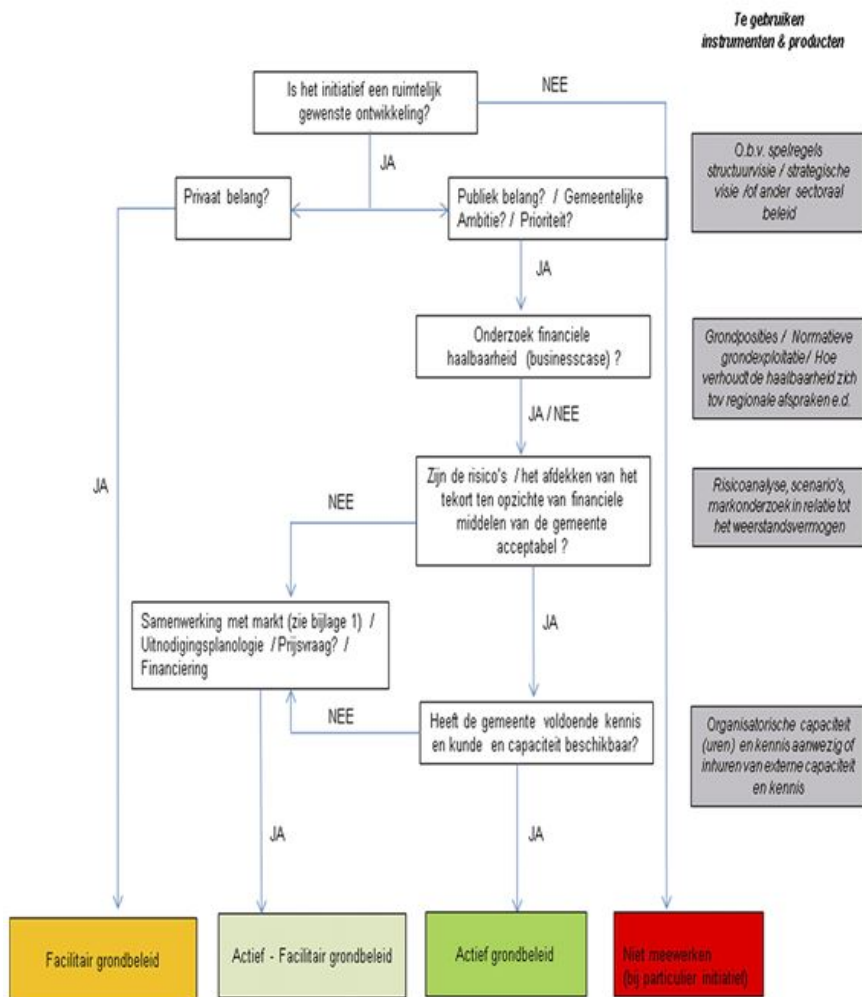
daaruit volgende verplichtingen zullen mee moeten worden genomen in de afweging welke vorm van grondbeleid de gemeente zal kiezen.

Tenslotte zijn er projecten en ambities die de gemeente vanuit haar publieke taak dient uit te voeren of wil realiseren, het betreffen dan met name maatschappelijke voorzieningen.

De gemeente kiest, ten aanzien van het te voeren grondbeleid, voor maatwerk en marktwerking. Per ontwikkellocatie wordt, conform het afwegingskader (afbeelding 1), gezocht naar de meest adequate vorm van grondbeleid, actief of facilitair.

1. De Gemeente kiest ten aanzien van het te voeren grondbeleid voor maatwerk en marktwerking. Per locatie dan wel project wordt, conform het afwegingskader (afbeelding 1) gezocht naar de meest adequate vorm van grondbeleid, actief, actief-facilitair of facilitair.
2. De gemeente kiest op strategische wijze, conform het afwegingskader samenwerkingsvormen (bijlage 1), voor een vorm van samenwerking die past bij het project dat aan de orde is.

Afbeelding 1 Afwegingskader grondbeleid



4 Wet ruimtelijke ordening - kostenverhaal

De Wet ruimtelijke ordening (verder Wro) heeft invloed gehad op de kostenverhaalmogelijkheden voor ruimtelijke ontwikkelingen. Het kostenverhaal, voornamelijk bij faciliterend grondbeleid, is met deze wet verbeterd en geeft de gemeente een sterkere positie. Uitgangspunt van de wet is dat de gemeente verplicht is kostenverhaal toe te passen.

De Wro onderscheidt een drietal sporen ten aanzien van het kostenverhaal bij ruimtelijke ontwikkelingen:

4.1 Sporen kostenverhaal

4.1.1 Privaatrechtelijk spoor

Het sluiten van een anterieure overeenkomst heeft met artikel 6.24 Wro een wettelijke grondslag gekregen en is het uitgangspunt van de Wro. De overheid sluit met de marktpartij of particuliere partij een anterieure overeenkomst waarin het kostenverhaal is verzekerd en afspraken zijn gemaakt over de locatie-eisen, het woningbouwprogramma, fasering en dergelijke.

Het privaatrechtelijk spoor geeft de gemeente meer (contracts)vrijheid in het maken van afspraken dan het publiekrechtelijk spoor.

4.1.2 Publiekrechtelijk spoor

Indien de gemeente niet tot een overeenkomst is gekomen, of kan komen, met een marktpartij of particuliere partij heeft de gemeente het planfiguur exploitatieplan ter beschikking. Met toepassing van het exploitatieplan wordt het kostenverhaal verzekerd voor de gemeente en is het tevens mogelijk om locatie-eisen af te dwingen bij een ruimtelijke ontwikkeling. Nadien is het nog mogelijk op basis van het exploitatieplan een zogenaamde posterieure overeenkomst te sluiten.

4.1.3 Grondeigendom

In de situatie dat de gemeente op een ontwikkellocatie de gronden in eigendom heeft en deze gronden zelf bouwrijp maakt en vervolgens uitgeeft (traditioneel ontwikkelmodel), zijn de hiervoor genoemde sporen niet van toepassing.

De kosten die met de ontwikkeling samenhangen, inclusief de kosten van voorzieningen die buiten het exploitatiegebied liggen, die de gemeente maakt worden in de uitgifteprijs van de grond verdisconteerd. Een marktconforme grondprijs zal in dit geval de grens zijn.

4.2 Toetsingscriteria

Om kosten daadwerkelijk op te nemen in het exploitatieplan, zullen de kosten echter ook een relatie moeten hebben met een exploitatiegebied.

Er zijn drie criteria waaraan de gemeente moet toetsen om kosten van werken, werkzaamheden en maatregelen bij een bepaalde exploitatie in rekening te kunnen brengen via het exploitatieplan:

Profijt: de locatie moet nut ondervinden van de te treffen werken, maatregelen of voorzieningen. Deze toets geldt alleen voor de locatie als zodanig. De realisering c.q. verbetering van de voorziening moet samenhangen met een functieverandering van een of meerdere gebieden.

Bij maatregelen zoals het opheffen van stank cirkels en bij compensatie buiten het gebied schuilt het profijt in het feit dat dankzij deze ingrepen een groter gebied ontwikkeld kan worden.

Toerekenbaarheid: er moet een causaal verband bestaan tussen de gebiedsontwikkeling en de kosten. De werken, maatregelen en voorzieningen zouden niet aan de orde zijn zonder dat plan of de kosten worden mede gemaakt ten behoeve van het plan. Aan de hand van objectieve criteria moet kunnen gesteld worden dat het werk of de voorziening echt nodig is.

Wanneer uitgaven langs een andere weg gedekt dan wel gefinancierd worden zijn deze niet toerekenbaar. Het mag niet gaan om een al langer gewenste verbetering, die toch al - los van de voorziene ontwikkeling - nodig was.

Proportionaliteit: indien meerdere gebieden profijt hebben van een werk, maatregel of voorziening moeten deze naar evenredigheid (neergelegd in expliciet gemaakte verdelmaatstaven) worden verdeeld. Dat betekent dat de gemeente transparant moet aanduiden langs welke criteria deze kosten verdeeld worden.

4.3 Categorieën voorzieningen

Met betrekking tot de aan te leggen voorzieningen en te toerekening van de kosten van deze voorzieningen naar een exploitatiegebied zijn er een vijftal categorieën te onderscheiden. Deze categorieën zijn in tabel 1 uiteengezet. Onderscheid maken tussen deze categorieën is van belang, aangezien het kostenverhaal per categorie verschillend is.

Tabel 1. Onderscheid in toerekenbaarheid van voorzieningen

Categorie 1	Voorzieningen binnen een exploitatiegebied en alleen ten dienste van dat exploitatie- gebied.	100% toerekenbaar aan exploitatiegebied
Categorie 2	Voorzieningen buiten een exploitatiegebied, maar alleen ten dienste van dat exploitatiegebied.	100% toerekenbaar aan exploitatiegebied
Categorie 3	Voorzieningen binnen of buiten een exploitatiegebied die ten dienste zijn voor dat exploitatie- gebied en een of meer exploitatie- gebieden en / of bestaand gebied.	Bovenwijkse voorzieningen waarvan de toerekening aan de hand profijt, toerekenbaarheid en proportionaliteit plaatsvindt
Categorie 4*	Bovenplanse kosten: dit is een vorm van 'bovenplanse verevening' dat niet specifiek toeziet op voorzieningen. Voorwaarde voor het toepassing van deze categorie is dat dit is opgenomen in de structuurvisie.	Toerekening aan de hand profijt, toerekenbaarheid en proportionaliteit.
Categorie 5**	Voorzieningen buiten een exploitatiegebied, waarvan de kosten alleen via een bijdrage kunnen worden verkregen op grond van een structuurvisie	Bijdrage ruimtelijke ontwikkeling die alleen in de anterieure fase kan worden overeengekomen

*/** de categorieën 4 en 5 zullen naar verwachting met de inwerkingtreding van de Omgevingswet (2019) vervallen.

4.4 Bovenwijkse voorzieningen (categorie 3)

Een van de aspecten die een rol speelt bij het kostenverhaal zijn de bovenwijkse voorzieningen, voorzieningen die van nut zijn voor meerdere exploitatiegebieden. De gemeente heeft ten aanzien van de bovenwijkse voorzieningen separaat beleid opgesteld in de nota Bovenwijkse voorzieningen.

Doelstelling van de nota Bovenwijkse voorzieningen is een transparante en werkbare regeling voor kostenverhaal van de bovenwijkse voorzieningen, conform de Wro. Hierbij moet vooraf meer duidelijkheid bestaan over de kosten die de gemeente in rekening kan brengen bij partijen die zelfstandig willen ontwikkelen.

4.5 Plankosten

Het gaat hier om alle niet-fysieke kosten die gemaakt worden voor planvorming van een ruimtelijke ontwikkeling. Het gaat o.a. om de kosten van:

- kosten voor het opstellen en wijzigen van ruimtelijke plannen;
- kosten voor planologische procedures;
- kosten voor het verrichten van onderzoek;
- kosten van planvorming;
- kosten van voorbereiding, toezicht en uitvoering op werken.

Bij anterieur kostenverhaal worden, voorafgaand aan een ruimtelijk besluit, afspraken gemaakt met de initiatiefnemer over de te verhalen kosten. Per bouwplan wordt vooraf een inschatting gemaakt van de kosten die gemeente werkelijk zal maken. Uitgangspunt is dat deze kosten volledig vergoed worden. Op basis hiervan wordt een vaste bijdrage voor plankosten opgenomen in de overeenkomst.

De overheid heeft het verhaal en toebedeling van plankosten verder uitgewerkt in de zogenaamde plankostenplan, om normatief de hoogte van de plankosten per plan te kunnen bepalen. Voor kleine plannen zijn er forfaitaire bedragen opgenomen in de regeling.

De toepassing van de regeling is niet verplicht bij anterior kostenverhaal, maar wordt wel gebruikt als toetsingskader. Immers indien geen overstemming wordt bereikt over anterior kostenverhaal is dit het instrument wat normatief de hoogte van de plankosten bepaalt bij afdwingbaar kostenverhaal middels het exploitatieplan.

Uitgangspunt

Uitgangspunt van de gemeente is om bij anterior kostenverhaal de exploitatiebijdrage te baseren op de verwachte werkelijke kosten die de gemeente zal maken. Aanvullend wordt bij grote (her)ontwikkelingen gebruik gemaakt van de regeling plankosten exploitatieplan als normatief toetsingskader.

5 Verwerven van gronden

In hoofdstuk 3 is aangegeven dat bij actief grondbeleid de gemeente zich als 'ondernemer' op de grondmarkt begeeft. Cruciaal hierbij is de verwerving van de gronden binnen een locatie, want zonder grondeigendom is er geen sprake van actief grondbeleid.

Afhankelijk van de mate van concreetheid van de toekomstige ruimtelijke ontwikkelingen kunnen verschillende soorten verwervingen worden onderscheiden:

1. De planmatige verwervingen.
2. De strategische verwervingen.

Ad 1. Planmatige verwervingen:

Onder planmatige verwervingen wordt verstaan: het verwerven van onroerende zaken in exploitatiegebieden waarvoor de gemeenteraad reeds een grondexploitatie heeft vastgesteld. De verantwoording van deze verwervingen vindt in de betreffende grondexploitatie van het project plaats.

Ad 2. Strategische verwervingen:

Kenmerkend voor de strategische verwervingen is dat deze plaatsvinden in gebieden waaraan nog geen vastgestelde grondexploitatie met uitvoeringskrediet ten grondslag ligt of zelfs nog geen enkel planologisch kader of tastbare visie voor handen is. Het gaat hier om gebieden waar de gemeente grondposities wil en kan verwerven met het oog op te verwachten mogelijkheden voor (her)ontwikkeling van deze gebieden. Met de verwerving kan de gemeente haar sturingsmogelijkheden vergroten, zowel ten aanzien van commerciële bestemmingen als maatschappelijke bestemmingen. Volgens het proces van projectmatig werken vinden deze verwervingen doorgaans plaats in de fase voorafgaand aan de initiatieffase.

5.1 Planmatige verwerving

5.1.1 Minnelijke verwerving

Het uitgangspunt bij grondverwerving is de minnelijke verwerving. Hierbij is sprake van het doen van een aankoop van gronden waarbij de gemeente met een grondeigenaar op vrijwillige basis overeenstemming bereikt over de voorwaarden voor een eigendomsoverdracht naar de gemeente.

Minnelijke aankopen kunnen plaatsvinden in de initiatieffase van een ontwikkeling, maar ook in vervolgfases. Indien de aankoop plaatsvindt in de initiatieffase van een ontwikkeling, is er nog geen financieel kader waaraan getoetst kan worden. Het college van B & W zal dan handelen binnen het door de raad beschikbaar gestelde krediet voor strategische verwervingen.

Indien de aankoop plaatsvindt in een latere fase, waarbij er een financiële haalbaarheidsberekening is gemaakt, dan wel een grondexploitatie door de gemeenteraad is vastgesteld, kan de aankoop worden getoetst aan dit vastgestelde financiële kader. Er is dan sprake van planmatige verwerving.

Bij planmatige verwerving zal per project een verwervingsplan worden opgesteld, waarin de volgende zaken worden opgenomen:

- een verwervingskaart, met de kadastrale grenzen, de plangrens en de eigenaren;
- een lijst met de nog te verwerven gronden, eigenaren en oppervlaktes;
- de beschikbare budgetten voor aankopen (vastgestelde grond-exploitatie);
- verwervingsstrategie; een planning;
- de eventuele inzet van de Wet Voorkeursrecht Gemeenten en de Onteigeningswet (als onderdeel van de verwervingsstrategie).

De aankopen zullen worden getoetst aan dit verwervingsplan.

5.1.2 Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg)

De Wvg biedt gemeenten de mogelijkheid een voorkeursrecht te vestigen, hetgeen wil zeggen dat eigenaren in het gebied waar het voorkeursrecht op is gevestigd verplicht zijn bij voorgenomen verkoop het eigendom eerst aan de gemeente te koop aan te bieden.

De Wvg blijft in principe een passieve manier van verwerven. De eigenaar moet immers zijn eigendom aanbieden. Als de eigenaar niets doet, kan de gemeente de koop niet afdwingen. Wel wordt met de Wvg bereikt, dat eigenaren niet kunnen verkopen aan derden. Prijsopdrijving wordt hiermee voorkomen. Verder kan de Wvg worden beschouwd als een 'beschermingsinstrument' tijdens de planontwikkelingsperiode. Eigenaren zullen niet of minder gaan investeren in met de planontwikkeling strijdige ontwikkelingen, omdat de eigenaren weten dat zij er de investering mogelijk niet meer terugverdienen.

Uit het voorgaande blijkt dat het vestigen van een Wvg op gronden geen garantie is dat de gemeente de grond ook daadwerkelijk in handen krijgt. Immers verkoop vindt nog altijd plaats op basis van vrijwilligheid. Als de gemeente de grond persé in handen wil krijgen zal ook de samenhang met onteigening worden bekeken.

Tenslotte is het zo dat een WvG alleen effectief is wanneer er voldoende financiële middelen beschikbaar zijn om gronden te verwerven. Dit betekent dat er een budget moet zijn in een actieve grondexploitatie, dan wel dat aankopen vanuit een strategisch verwervingsbudget moeten worden gedaan.

5.1.3 Onteigening

De Onteigeningswet (verder Ow) biedt de gemeente de mogelijkheid om een eigenaar zijn eigendomsrecht te ontnemen. Hiertoe is een zeer zorgvuldige procedure in de Onteigeningswet vastgelegd. Verder is, zoals aangegeven in paragraaf 5.2., het traject om tot minnelijke verwerving te komen van groot belang alvorens over kan worden gegaan op onteigening.

Niet altijd kan een onteigeningsprocedure met succes worden opgestart of afgerond. Indien een eigenaar bereid is de nieuwe bestemming zelf te realiseren (zich beroept op de zogenaamde 'zelfrealisatie') en kan aantonen zelf in staat te zijn om de nieuwe bestemming te realiseren, vervalt de onteigeningsgrondslag.

5.2 Strategische verwerving

Zoals aangegeven is het voor actief grondbeleid essentieel dat de gemeente in een vroegtijdig stadium de te ontwikkelen gronden in bezit krijgt. Anders loopt de gemeente het risico dat de aankoop van de gronden hoger uitvalt of dat derden grondposities innemen in het betreffende toekomstige ontwikkelingsgebied. Dit betekent dat een slagvaardig strategisch verwervingsbeleid noodzakelijk is.

5.2.1 Redenen om strategisch te verwerven

Zoals genoemd vinden alle verwervingen plaats om toekomstige (plan)ontwikkelingen mogelijk te maken. De vraag kan worden gesteld waarom in een vroegtijdig stadium aankopen moeten worden gedaan en er niet kan worden gewacht totdat het plan definitief is.

Hiervoor kunnen de volgende redenen worden gegeven:

De gemeente wil in een vroegtijdig stadium een grondpositie verwerven om initiator te zijn voor toekomstige planontwikkelingen.

De gemeente koopt de gronden vroegtijdig aan om winst te kunnen genereren om daarmee te korten te verevenen op verliesgevende projecten.

De gemeente wil gronden of opstallen aankopen die binnen de huidige functie geen toekomst meer hebben, waardoor nieuwe ontwikkelingen mogelijk worden.

De gemeente wil gronden aankopen als ruilobject met als doel deze strategisch te kunnen inzetten voor mogelijke verplaatsingsgevallen vanuit ruimtelijke ontwikkelingsprojecten.

De gemeente wil een grondpositie verwerven om negatieve effecten van toekomstige planontwikkelingen juist tegen te gaan.

5.2.2 Afwegingskader bij strategische verwervingen

Bij de afweging of een strategische aankoop wel of niet wordt verricht moet onder meer rekening worden gehouden met de volgende punten:

Ruimtelijk belang: is het echt noodzakelijk voor de ruimtelijke ontwikkeling dat de gemeente in een vroegtijdig stadium gronden verwerft?

De termijn: wanneer wordt het aangekochte gebied in ontwikkeling genomen?

Afbreukrisico: Het risico moet worden ingeschat dat een ontwikkeling gewijzigd wordt, vertraagd wordt of zelfs niet doorgaat.

De aankoopprijs en mogelijke plankosten: Bij een hoge prijs bestaat er al snel een hoog financieel risico, bij een lagere prijs is dit risico vanzelfsprekend lager. Daarnaast kunnen de plankosten hoger uitvallen dan geraamd, bijvoorbeeld onvoorziene bodemsaneringskosten.

Dekking: in het geval er een hogere prijs moet worden betaald dan de marktwaarde, is het van belang na te gaan in hoeverre een eventueel te treffen voorziening gedekt kan worden uit de Algemene reserve (zie ook Uitvoeringsnota grondbeleid).

De combinatie van deze vijf factoren, ruimtelijk belang, realisatietermijn, risico, prijs en dekking bepalen in onderlinge samenhang de noodzaak, wenselijkheid en de mogelijkheid van de aankoop.

5.2.3 Bevoegdheden en financiering

In verband met de soms noodzakelijke urgentie van handelen en het belang om desgewenst marktpartijen voor te zijn als zich mogelijkheden voordoen om (strategische) gronden te verwerven, dient er bij voorkeur een raamkrediet beschikbaar te zijn voor strategische verwervingen.

Hiermee kan het college van B & W op de grondmarkt opereren.

Om de slagvaardigheid van grondaankopen buiten een vastgestelde grondexploitatie te garanderen, is conform de 'Financiële verordening', artikel 7 d.d. 18 juni 2015 er een mogelijkheid om tot een bedrag van € 750.000,- een aankoop te doen. Indien de aankoop van onroerend goed meer bedraagt dan dit bedrag en deze niet in de begroting is opgenomen, dient het college vooraf de raad (vertrouwelijk) te informeren over de aankoop.

De raad heeft dan de gelegenheid eventuele wensen en bedenkingen ter kennis van het college te brengen.

Indien de aankoop niet urgent is wordt het aankoopbesluit op voorhand conform de gebruikelijke procedures aan de raad voorgelegd.

5.3 Stedelijke herverkaveling

De hiervoor genoemde instrumentarium van grondbeleid worden doorgaans ingezet bij een actief grondbeleid. Echter, ze zijn ook inzetbaar bij een (actief-) faciliterende rol van de gemeente. Daarnaast is anno 2015 een nieuw instrument beschikbaar dat kan worden toegevoegd aan de beschikbare instrumentarium van grondbeleid, namelijk het instrument 'Stedelijke Herverkaveling'.

Stedelijke herverkaveling is het herschikken van de zakelijke rechten binnen een bepaald gebied. Dat is aan de orde als de eigendomsverhoudingen een gewenste ontwikkeling belemmeren, wat zich in zeer uiteenlopende situaties kan voordoen. Bijvoorbeeld bij de herstructurering van krimpene of verouderde bedrijventerreinen, kantoorparken of winkelgebieden, maar ook bij de herstructurering van stedelijk gebied.

Stedelijke herverkaveling kan alleen op vrijwillige basis worden ingezet, maar kan een gebiedsontwikkeling op gang brengen, zonder dat de gemeente daarvoor eerst de grond hoeft aan te kopen. De kosten en de (financiële) risico's zijn voor de betrokken grondeigenaren / partijen die uiteindelijk baat hebben bij de ontwikkeling. De gemeente heeft in deze dan ook voornamelijk een actief-faciliterende rol.

5.4 Beheer gemeentelijk onroerend goed

5.4.1 Beheer verworven ontwikkelingsgronden

Het voeren van een actief grondbeleid heeft veelal tot gevolg dat aangekochte gronden en gebouwde objecten tijdelijk dienen te worden beheerd en wel vanaf het tijdstip van koop tot aan het moment waarop een aanvang wordt gemaakt met het bouwrijp maken van het desbetreffende gebied dan wel de herontwikkeling van het betreffende object.

Uitgangspunt is om dit (tijdelijke) beheer zoveel als mogelijk op een 'commercieel' verantwoorde wijze te voeren. Daarmee kan worden bereikt dat financiële risico's worden beperkt. Anderzijds mag een 'commercieel' beheer, wegens juridische gebondenheid, geen belemmering zijn voor de uitvoering van de voorgenomen ontwikkelingen. Om de risico's van tijdelijk beheer te beperken verdient het aanbeveling per exploitatiegebied een beheerplan te maken. De kosten van beheer kunnen vervolgens ten laste worden gebracht van de exploitatieberekening die voor het desbetreffende gebied geldt.

Voortgezet gebruik gronden

Het beheer van grond, al of niet met opstallen, is het meest eenvoudig in het geval die nog voor de overeengekomen periode in voortgezet gebruik blijft bij de agrariër/eigenaar van wie de grond is aangekocht. De kosten van dit voortgezet gebruik zijn voor rekening van de gebruiker.

Tijdelijk gebruik gronden

Agrarische gronden worden op basis van zogenoemde kortlopende pachtovereenkomsten van jaar tot jaar uitsluitend aan agrariërs verpacht.

De overeenkomsten zijn gebaseerd op de titel 7.5 van het Burgerlijk Wetboek en dienen ter goedkeuring te worden voorgelegd aan de Grondkamer, die tevens oordeelt over de pacht prijs welke aan de hand van het Pachtnormenbesluit wordt vastgesteld.

De gemeente streeft er naar om minder kortlopende pachtovereenkomsten af te sluiten en meer uit te gaan van meerjarige pachtovereenkomsten.

5.4.2 Beheer en exploitatie gemeentelijk onroerend goed

Binnen de gemeente worden gronden verhuurd, verpacht en worden op gronden een recht van opstal gevestigd. Hiertoe worden overeenkomsten aangegaan met derden. Hierbij valt te denken aan overeenkomsten met sportverenigingen en maatschappelijke instanties, zoals scholen.

Daarnaast is de gemeente verantwoordelijk voor het beheer van openbare gronden binnen de gemeente, zoals wegen en openbaar groen.

Beheer gemeentelijke gronden en opstallen

De verantwoordelijkheid van het beheer van gemeentelijke eigendommen ligt bij de afdeling die de betreffende accommodatie exploiteert. Voor maatschappelijke functies, zoals sportvelden, is dat de afdeling Samenleving.

Beheer openbare ruimte

Bij te realiseren ontwikkelingen wordt het tijdelijk beheer van het openbaar gebied betaald vanuit de grondexploitatie. Als het gebied woonrijp is gemaakt, in opdracht van de gemeente of een marktpartij, wordt het openbaar gebied formeel overgedragen aan de Afdeling Realisatie van de gemeente. Bij de overdracht wordt een proces-verbaal opgemaakt dat door beide partijen wordt ondertekend. Daarin wordt ondermeer vastgelegd welk gebied wordt overgedragen en eventueel welke herstelwerkzaamheden nog moeten worden uitgevoerd en door wie.

Na overdracht is de afdeling Realisatie verantwoordelijk voor het beheer van het openbaar gebied.

Integraal accommodatiebeleid

In 2014 heeft de gemeente het integraal accommodatiebeleid vastgesteld.

Het beleid is om als gemeente alleen nog maar accommodaties in eigendom te houden die noodzakelijk zijn voor het uitvoeren van de wettelijke taken. Dit zijn feitelijk alleen accommodaties ten behoeve van bewegingsonderwijs. Wel dient de gemeente onderwijsgebouwen te financieren en eventueel te bouwen. De onderwijsgebouwen en de grond worden na de bouw in eigendom overgedragen naar het schoolbestuur. De gemeente wil haar overige in bezit zijnde accommodaties afstoten, mits dit niet ten kosten gaat van de (gehuysveste) maatschappelijke voorzieningen

(Her)ontwikkeling gemeentelijke opstallen

Indien een gemeentelijke accommodatie door veranderende gebruikerswensen, gemeentelijke inzichten of ouderdom toe is aan herontwikkeling, onderzoekt de desbetreffende afdeling of herontwikkeling binnen de taakstelling van die afdeling (c.q. binnen dezelfde planologische bestemming) wenselijk en haalbaar is. Indien dat het geval is, blijft de accommodatie, voor rekening en risico, in beheer bij die afdeling.

Wanneer herontwikkeling van de accommodatie binnen de bestaande bestemming niet mogelijk of wenselijk is, wordt de grond en accommodatie tegen boekwaarde opgenomen in een grondexploitatie.

5.5 Beleidsuitgangspunten

Met betrekking tot de verwerving en het beheer van gronden in het kader van actief grondbeleid gelden de volgende uitgangspunten van beleid:

1. Planmatige verwerving van gronden vindt plaats voor zover deze past binnen de vastgestelde exploitaties van de gemeente.
2. Strategische aankopen worden verantwoord op basis van het afwegingskader uit paragraaf 5.2.2. Aan de hand van deze afwegingen wordt door het college van B&W bepaald of de aankoop verantwoord is.
3. Indien nodig en mogelijk maakt de gemeente gebruik van de bevoegdheden die de Wet voorkeursrecht gemeenten en de Onteigeningswet biedt.
4. Het college van B&W is bevoegd om strategische aankopen van gronden en / of opstallen te doen, voor zover deze passen binnen artikel 7 van de Financiële Verordening waarbij het college van

- B&W de gemeenteraad vooraf informeert en de aankoop achteraf verantwoordt aan de gemeenteraad.
5. Bij tijdelijk beheer van gronden en / of opstallen stelt de gemeente per exploitatiegebied een beheerplan op, waarbij de uitvoering van de voorgenomen ontwikkeling het uitgangspunt is.
 6. De verantwoordelijkheid van het beheer van gemeentelijke gronden en opstallen ligt bij de afdeling die de betreffende accommodatie exploiteert.
 7. Wanneer de ontwikkeling van een accommodatie binnen de bestaande bestemming niet mogelijk of wenselijk is, worden de grond en accommodatie tegen boekwaarde opgenomen in een grondexploitatie

6 Gronduitgifte

6.1 Inleiding

Actief grondbeleid brengt met zich mee dat de gemeente gronden zal verkopen nadat deze bouwrijp zijn gemaakt. Deze uitgifte van bouwgrond geschiedt door middel van een verkoopovereenkomst. Daarin regelt de gemeente tegen welke prijs, onder welke voorwaarden en met welke bestemming zij de grond aan een particulier of een marktpartij wenst te verkopen.

6.2 Grondprijsbeleid

De prijs van bouwgrond is niet eenvoudig te bepalen omdat die afhankelijk is van diverse factoren, waar de koper van de grond zijn koopbeslissing van laat afhangen. Het meest aansprekend zijn de factoren, die bepalend zijn voor de prijs van grond die wordt aangewend voor woningbouw, zoals:

- welke typen en in welke prijsdifferentiatie?
- welke kwaliteit materialisatie, kleurstelling en woonomgeving?
- hoe staat het met de vraag naar en het aanbod van woningen?
- hoe ontwikkelen de bouwkosten en bijkomende kosten zich?

Om toch enigszins vat te krijgen op de bepaling van de prijs voor bouwgrond zijn er diverse methoden ontwikkeld die nog eens benadrukken welk een bijzonder karakter de vastgoedmarkt heeft. De volgende methoden worden het meest gebruikt.

Kostprijs methode

De meest oorspronkelijke methode ter berekening van de grondprijs telt alle kosten bij elkaar op die gemaakt moeten worden om de grond als bouwgrond te kunnen aanbieden. Het zal duidelijk zijn dat die kostprijs per locatie en bestemming varieert.

Comparatieve methode

Deze methode is gebaseerd op het vergelijken per object, regio of provincie van de prijs van grond met eenzelfde bestemming en dezelfde bebouwingmogelijkheden en kwaliteit van de locatie.

Residuele waarde methode

Bij de residuele grondwaardemethode wordt de marktwaarde van de bouwgrond afgeleid van de toekomstige marktwaarde van het totaal product (bouwgrond+ gebouw). Door van de marktwaarde van het totaalproduct de bouw- en bijkomende kosten af te trekken, resteert er een grondwaarde.

Grondquote methode

Met deze methode wordt de grondprijs vastgesteld op basis van een percentage van de v.o.n. (vrij-op-naam) prijs, waarbij aan de vaststelling van de quote veelal een berekening van de residuele waarde ten grondslag ligt. Bij deze methode wordt de grondprijs dus direct gekoppeld aan de marktwaardering van de woning.

6.3 Gehanteerde grondprijzenmethodiek

De gemeente gebruikt voor de vaststelling van grondprijzen per gebruiksfunctie een bepaalde grondprijzenmethodiek. De grondprijs is immers mede afhankelijk van de locatie en de te realiseren bestemming op de betreffende gronden. De gemeente hanteert de volgende grondprijzenmethodiek voor het bepalen van de verkoopprijs van gronden.

Tabel 2 Methodieken grondprijzen bij gronduitgifte

	Functie	Methode	Eenheid
1.	Sociale woningbouw		
a.	Woningbouw grondgebonden, sociale huur		Vaste grondprijs per kavel
b.	Woningbouw grondgebonden, Sociale koop	Residueel	Grondprijs per kavel
c.	Appartementen, sociale huur en koop		Vaste grondprijs per kavel
d.	Appartementen, sociale koop	Residueel	Grondprijs per kavel
2.	Marktsector - woningbouw		
a.	Woningbouw, particuliere kavels	Comparatief/ Residueel	Prijs/ m ²
b.	Woningbouw, projectmatig, grondgebonden en appartementen, huur	Residueel	Grondprijs per kavel
3.	Bedrijventerrein	Comparatief/ Residueel	Prijs / m ²
4.	Kantoren	Residueel	Grondprijs per kavel
5.	Detailhandel en horeca	Residueel	Prijs / m ²

6.	Maatschappelijke voorzieningen		
a.	Niet-commercieel	Kostprijs	Prijs / m ²
b.	Commercieel	Residueel	Grondprijs per kavel
7.	Reststroken		
a.	Niet bebouwbaar (tuingrond) tot 35m ²	Comparatief	Vaste grondprijs / m ²
b.	Bebouwbaar > 35m ²	Taxatie	Prijs / m ²
8.	Nutsvoorzieningen (excl. zendmasten)		
a.	tot 30 m ²	Comparatief	Vaste grondprijs/m ²
b.	> 30 m ²	Comparatief	Prijs/m ²

Indien gewenst kan het college van B&W gemotiveerd afwijken van de uitgangspunten en gehanteerde methodieken. Hierbij gaat het om locatiegebonden specifieke omstandigheden die een andere waardemethode dan wel grondprijs rechtvaardigen. Verder kan de gewenste kwaliteit in projecten leiden tot een bijstelling van de grondprijzen.

Grondprijzennotitie

Het college van B&W stelt jaarlijks bij de begroting de grondprijzennotitie vast. De grondprijzen per functie komen tot stand conform de grondwaardprijsmethodieken uit tabel 1.

7 Staatssteun

Van staatssteun is sprake wanneer de begunstigde onderneming een economischvoordeel ontvangt dat zij onder normale marktvoorwaarden niet zou hebben gekregen. Hiervoor gelden de volgende criteria:

- het voordeel komt slechts ten goede aan bepaalde ondernemingen (selectief).
- het voordeel leidt tot (dreigende) vervalsing van de mededinging en heeft mogelijk invloed op de handel tussen de lidstaten.

Dit houdt onder meer in dat overheden gronden en gebouwen niet mogen verkopen voordat er een openbare biedprocedure heeft plaatsgevonden of nadat een onafhankelijke deskundige de waarde heeft bepaald en vervolgens de grond tegen tenminste het getaxeerde bedrag wordt verkocht. Indien geen van beide voorschriften wordt opgevolgd, is er sprake van een steunvermoeden. De transactie zou dan vooraf moeten worden aangemeld bij de Europese Commissie. Indien een dergelijke transactie

niet wordt aangemeld, bestaat het risico dat er een klacht wordt ingediend bij de Europese Commissie. Het risico van staatssteun is niet beperkt tot gronduitgifte. Ook bij verwerving van gronden, bouw- en woonrijp maken et cetera geldt dat er marktconform gewerkt moet worden.

Of er sprake is van eventuele strijd met aanbestedingsrecht (aanbestedende dienst: i.c. gemeente, overheidsopdracht boven drempelbedrag) en/of staatssteunbepalingen is afhankelijk van de feitelijke situatie. De gemeente dient per geval te onderzoeken of er een risico van staatssteun bestaat en welke maatregelen genomen moeten worden om conform de geldende regelgeving te handelen.

Met betrekking tot het te voeren grondbeleid van de gemeente zijn met name de volgende twee onderwerpen in relatie tot staatssteun van belang:

- de verstrekking van financiële bijdragen aan realisatoren, ingeval er sprake is van een tekortlocatie;
- de aan- en verkoop van gronden/opstallen.

Ad 1. Tekortlocaties

Het verstrekken van een financiële bijdrage aan een ontwikkelaar bij de realisatie van een locatie kan voor de gemeente van groot belang zijn, indien er - gegeven vooraf gestelde publieke doelen - sprake is van een tekortlocatie. In een dergelijk geval mag van de markt in beginsel niet worden aangenomen dat verliesgevend ontwikkelingen ter hand worden genomen. Een financiële bijdrage van de overheid kan voor de ontwikkelaar dan de prikkel zijn de gewenste ontwikkeling uit te voeren. Indien aan de staatssteuncriteria wordt voldaan, behoeft een dergelijke financiële bijdrage niet tot ongeoorloofde staatssteun te leiden.

Ad 2. Grondtransacties

Met betrekking tot mogelijke staatssteunelementen bij grondtransacties is sprake van een specifieke Europese regeling. Uitgangspunt daarbij is dat de verkoop van grond dient te geschieden tegen marktwaarde. Van verkoop tegen marktwaarde is in elk geval sprake bij de verkoop van gronden op basis van een open en onvoorwaardelijke biedingprocedure. Indien de verkoop plaatsvindt zonder biedingprocedure, geldt dat er geen sprake is van staatssteun indien de verkoopprijs ten minste gelijk is aan de (via onafhankelijke taxatie verkregen) objectieve marktwaarde.

8 Wet Markt en Overheid

De Wet Markt en Overheid (2012) heeft als doel om concurrentievervalsing tussen overheden en bedrijven tegen te gaan. De Wet Markt en Overheid bevat hiervoor vier gedragsregels waaraan overheden zich moeten houden, indien zij zelf of via hun overheidsbedrijven economische activiteiten uitvoeren.

De Wet M en O heeft alleen betrekking op overheden die zelf of via hun overheidsbedrijven economische activiteiten verrichten. Onder een economische activiteit wordt verstaan iedere activiteit die bestaat uit het aanbieden van goederen en diensten op een markt, dat wil zeggen in concurrentie met ondernemingen. Een 'onderneming' is iedere entiteit die economische activiteiten verricht ongeacht de rechtsvorm of de wijze waarop zij wordt gefinancierd. In dit kader kan hierbij gedacht worden aan de verhuur van ruimten in vastgoed van overheden.

De Wet M en O bevat vier gedragsregels die het De gelijke speelveld tussen overheden en ondernemingen beogen te creëren:

Integrale kostendoorberekening: overheden moeten ten minste de integrale kosten van hun goederen of diensten in hun tarieven doorberekenen.

Bevoordelingverbod: overheden mogen hun eigen overheidsbedrijven niet bevoordelen ten opzichte van concurrerende bedrijven.

Gegevensgebruik: overheden mogen de gegevens die ze vanuit hun publieke taak verkrijgen niet gebruiken voor economische activiteiten die niet dienen ter uitvoering van de publieke taak. Dit verbod geldt niet als andere overheidsorganisaties of bedrijven ook over de gegevens kunnen beschikken.

Functiescheiding: als een overheid op een bepaald terrein een bestuurlijke (bijvoorbeeld toetsende) rol heeft voor bepaalde economische activiteiten en ook zelf die economische activiteiten uitvoert, mogen niet dezelfde personen betrokken zijn bij de uitoefening van de bestuurlijke bevoegdheid en bij het verrichten van de economische activiteiten van de overheidsorganisatie.

De gemeente kan bepaalde economische activiteiten aanwijzen die zij verricht vanwege het algemeen belang². De mededingingsregels zijn hier dan niet van toepassing.

De gemeenteraad heeft in april 2016 de voor een zestal 'economische activiteiten' besloten dat deze plaatsvinden in het algemeen belang. Het gaat om de volgende activiteiten:

- A. Het beheer en de exploitatie van maatschappelijk vastgoed.
- B. Beheer en exploitatie binnen- en buitensportaccommodaties.
- C. Aan- en verkoop en verhuur strategisch onroerend goed.
- D. Pachten en/of in gebruik geven van gronden.
- E. Verhuren van volkstuinen.
- F. Garant staan voor leningen.

9 Bevoegdheden en verantwoordelijkheden

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.

Verder is het college, ingevolge het kader van de Wet dualisering gemeentebestuur en de herziene Gemeentewet (artikel 160 lid 1 sub e), bevoegd tot het besluiten en verrichten van privaatrechtelijke rechtshandelingen, waaronder dus het aankopen van onroerend goed. In de begrotingscyclus legt het college in de jaarstukken verantwoording af over de realisatie van de door de raad in de programma-begroting vastgelegde beleidsvoornemens.

De Gemeentewet en andere meer specifieke wetten, zoals de Wet ruimtelijke ordening en de Wet maatschappelijke ondersteuning leggen de bevoegdheid om besluiten te nemen bij de bestuursorganen: de gemeenteraad, het college van burgemeester en wethouders of bij de burgemeester.

In dit mandaat-, volmacht en machtigingsbesluit wordt geregeld wie namens het bestuursorgaan bepaalde bevoegdheden uitoefent. Deze regeling is niet meegenomen in onderstaande tabel.

Tabel 3 Overzicht taakverdeling, bevoegdheden en verantwoordelijkheden

	Gemeenteraad	College van B&W	Ambtelijke organisatie	Afdeling
Grondbeleid	Vaststellen Nota Grondbeleid	Uitvoeren nota Grondbeleid	Opstellen nota grondbeleid	Samenleving
Verwerving en beheer	Controle op aankopen vanuit budgetrecht.	Besluiten over aankopen onroerende zaken binnen krediet	Aankopen onroerende zaken Verhuren en verpachten onroerende zaken	Samenleving / Ruimte
Bouw- en woonrijp maken		Actualiseren aanbestedingsbeleid, op basis van de Financiële verordening	Aanbesteding werken en diensten	Realisatie

2) Vaststelling of een economische activiteit plaatsvindt in het 'algemeen belang' geschiedt op grond van artikel 25h lid 6 van de Mededingingswet voor eengemeente door de gemeenteraad

	Gemeenteraad	College van B&W	Ambtelijke organisatie	Afdeling
			Opdrachtverlening tot een nader te bepalen bedrag	
Uitgifte	Vaststellen nota Grondprijsbeleid	Vaststellen jaarlijkse herzien grondprijzen	Voorbereiden nota Grondprijsbeleid en jaarlijkse herziening grondprijzen	Samenleving / Ruimte
	Vaststellen uitgiftebeleid	Vaststellen algemene verkoop voorwaarden Keuze selectiemethode op projectniveau	Het uitgeven van bouwrijpe grond Uitvoeren van het selectieproces	
Kostenverhaal	Vaststellen exploitatieplan	Sluiten van anterieure overeenkomsten	Onderhandelen inzake anterieure overeenkomsten	Samenleving / Ruimte
Samenwerking	Besluit tot oprichting of deelneming in een privaatrechtelijke rechtspersoon	Besluit tot aangaan van een samenwerkingsovereenkomst	Opstellen van een samenwerkingsovereenkomst	Samenleving / Ruimte
Grondexploitatie	Vaststellen (herziening) grondexploitatie	Besluiten grondexploitatie binnen krediet en bij niet majeure afwijkingen (§ 8.2.3)	Opstellen (herziening) grondexploitatie en risicoanalyse	Ruimte
	Verstrekken krediet voor uitvoering grondexploitatie		Risico- en project beheersing	Ruimte
	Afsluiten grondexploitatie		Maken tussentijdse management rapportages	Ruimte / Financiën
	Vaststellen MPG	Voorbereiden MPG	Voorbereiden MPG	Ruimte

10 Toekomstige wetgeving (Omgevingswet)

De verschillende instrumenten van het grondbeleid (onteigening, voorkeursrecht en herverkaveling in het landelijk gebied) zijn nu nog geregeld in verschillende wettelijke regimes: de Onteigeningswet, de Wet voorkeursrecht gemeenten, de Wet inrichting landelijk gebieden en de Wet ruimtelijke ordening. Met de Aanvullingswet grondeigendom worden deze instrumenten samengebracht in de Omgevingswet.

Het doel van de Aanvullingswet grondeigendom is om het grondbeleid geschikter te maken voor heel diverse opgaven in de fysieke leefomgeving.

Hierbij kan gedacht worden aan de sloopopgave in krimpgebieden, binnenstedelijke transformaties, de verwezenlijking van nieuwe woongebieden, de herstructurering van bedrijventerreinen, de aanpak van leegstaande kantoren en het behoud van aantrekkelijke winkelgebieden. Grondbeleid speelt in al deze vraagstukken een belangrijke rol.

In de Aanvullingswet zullen de instrumenten onteigening (Onteigeningswet), voorkeursrecht (Wet voorkeursrecht gemeenten) en herverkaveling en kavelruil in landelijk gebied (Wet inrichting landelijk gebied) worden samengebracht en vereenvoudigd.

De Omgevingswet is bij het opstellen van deze nota nog in ontwikkeling en zal derhalve nog aan wijzigingen onderhevig zijn. De inwerkingtreding van de Omgevingswet is voorzien in 2019.

Onteigening

De regeling voor onteigening wordt gemoderniseerd en gaat beter aansluiten bij de algemeen gangbare procedures in het omgevingsrecht. Er zal een scherper onderscheid worden gemaakt tussen enerzijds het publiekrechtelijke spoor waarin een onteigeningsbesluit tot stand komt en anderzijds het civielrechtelijke spoor waarin de schadeloosstelling wordt vastgesteld.

Uitgangspunt blijft dat onteigening alleen kan worden ingezet als dat in het algemeen belang is en het noodzakelijk en urgent is.

Voorkeursrecht

Het instrument voorkeursrecht blijft behouden en wordt waar mogelijk vereenvoudigd en verbeterd.

Wet inrichting landelijk gebied

Het geldende stelsel van landinrichting van de Wet inrichting landelijk gebied zal worden geïntegreerd in de Omgevingswet en wordt daarbij aangepast aan de systematiek van de Omgevingswet.

Stedelijke herverkaveling

Aan bovengenoemde instrumenten wordt een nieuw instrument toegevoegd: vrijwillige stedelijke herverkaveling, die zal worden gebaseerd op de regeling voor ruilverkaveling bij overeenkomst van de Wet inrichting landelijkgebied.

Kostenverhaal

Tenslotte zal in de Aanvullingswet een aantal wijzigingen in de regeling van het kostenverhaal (nieuwe terminologie in plaats van grondexploitatie) in hoofdstuk 12 van de Omgevingswet worden opgenomen om het kostenverhaal te vereenvoudigen, verbeteren en flexibeler te maken.



Bijlage 1. Overzicht samenwerkingsvormen

	Actief grondbeleid				Facilitair grondbeleid		
	Traditioneel	Bouwclaim (ant. ovk)	Joint Venture (ant. ovk)	Exploitatieplan (uitgebreid)	Concessie (ant. ovk)	Private zelfrealisatie (ant. ovk.)	Exploitatieplan (beknopt)
Wat is de grondeigendoms-situatie?	Alle gronden	Deels/geen gronden	Alle/deels gronden	Deels/geen gronden	Alle/deels gronden	Geen gronden	Deels/geen gronden
Wat is de gewenste mate van (grondexploitatie)risico?	Volledig risicodragend	Volledig risicodragend	Gedeeld risico	Weinig risico	Weinig risico	Weinig risico	Weinig risico
Beschikbare capaciteit, kennis en middelen?	Alle voldoende aanwezig	Alle voldoende aanwezig	Voldoende kennis en middelen	Alle voldoende aanwezig	Alle onvoldoende	Alle onvoldoende	Voldoende kennis en capaciteit
Wat is de gewenste mate van regie?	Volledige regie	Volledige regie	Veel regie	Veel regie	Beperkte regie	Beperkte regie	Geen regie
Wil/kan een anterieure ovk worden gesloten?	n.v.t.	ja	ja	nee	ja	ja	nee
Risicoprofiel							
Mate van regie							