

## Nota grondbeleid 2022 gemeente IJsselstein

### 1 Inleiding

De Nota Grondbeleid voor IJsselstein dateert van 2014. Met de voorgenomen ontwikkelingen, vastgelegd in de nieuwe Omgevingsvisie 2030 en de op stapel staande inwerkingtreding van de Omgevingswet, is een herziening van de Nota gewenst. Ook hebben er ontwikkelingen plaatsgevonden op het gebied van wet- en regelgeving, waaronder de aanscherping van de BBV-regelgeving en de Wet Voortgang Energietransitie. Een actualisatie van de nota is daarom wenselijk.

In deze nieuwe nota wordt beschreven op welke wijze de gemeente uitvoering geeft aan haar grondbeleid. Het gaat hierbij met name om de beleidskeuzes die de gemeente maakt. Grondbeleid is dienend aan de gemeentelijke ambities en doelstellingen.

Het ruimtelijk beleid van is onlangs vastgelegd in de Omgevingsvisie 2030 (vastgesteld op 11 november 2021). De Nota Grondbeleid heeft een nauwe verwantschap met deze omgevingsvisie. In hoofdstuk 2 wordt daarom de ruimtelijke context op hoofdlijnen geschetst.

Grondbeleid is in het algemeen een gemeentelijk beleidsveld. De resultaten van gemeentelijk grondbeleid zijn van invloed op de wijze hoe ruimtelijke plannen uiteindelijk worden gerealiseerd. Het grondbeleid is ook een beleidsterrein waar sprake kan zijn van omvangrijke uitgaven en van aanmerkelijke risico's. Voor het grondbeleid geldt dan ook bijzondere wet- en regelgeving. Zo vereist het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV) dat de begroting en jaarrekening zijn voorzien van een paragraaf 'grondbeleid' en een paragraaf 'weerstandsvormen'.

### 2 Redenen voor Grondbeleid

Gemeentelijk grondbeleid is geen doel op zich. Het is juist een middel om zowel ruimtelijke als sectorale beleidsdoelstellingen te realiseren. De gemeentelijke beleidsdoelstellingen over de inrichting van de fysieke leefomgeving is opgenomen in de gemeentelijke Omgevingsvisie 2030. Kenmerkend voor de nieuwe realiteit zijn de opgaven op het gebied van klimaat en duurzaamheid.

In de volgende paragrafen wordt de (ruimtelijke) opgave zoals opgenomen in de Omgevingsvisie op hoofdlijnen behandeld. De afzonderlijke sectorale doelstellingen zijn hierin verweven zoals wonen, werken, zorg etc. Vervolgens wordt dieper ingegaan op de opgave van de energietransitie in het buitengebied. De ruimtelijke claim van deze opgave is namelijk fors. Met als gevolg dat de gemeente goed moet nadenken over een passende grondstrategie.

#### 2.1 De Omgevingsvisie

De gemeenteraad heeft in november 2021 een Omgevingsvisie vastgesteld over de ruimtelijke ontwikkeling van IJsselstein tot 2030. Deze Omgevingsvisie is voor een belangrijk deel bepalend voor de strategische richting van het grondbeleid van de gemeente.

Diverse trends en ontwikkelingen maken dat ons enkele urgente opgaven te wachten staan. Opgaven die niet alleen grote impact hebben op de ruimte, maar ook bepalend zijn voor andere beleidsopgaven. Een daarvan is bijvoorbeeld de grote woningbouwopgave en de demografische ontwikkelingen die hier aan ten grondslag liggen. Opgaven als deze hebben niet alleen een ruimtelijke component, het zorgt ook voor een verandering in de vraag naar voorzieningen, een toename van het energieverbruik en de belasting van de infrastructuur. De integrale afweging tussen woningbouw, economie, energie, landschap en natuur staat centraal.

De verduurzaming van de energievoorziening heeft een vergelijkbare, grote impact op zowel ruimte als de andere beleidsthema's. Met name de warmtetransitie en ruimte voor duurzame energieopwekking stelt ons voor belangrijke keuzes.

Tot slot is het borgen van de (cultuur)historische en landschappelijke kwaliteiten een belangrijke opgave. Met het oog op de mogelijke impact van (bovenstaande) veranderingen, moeten we ook vastleggen

wat we belangrijk vinden om te behouden. Conform de ondertitel van de Omgevingswet: we willen ruimte voor ontwikkeling bieden, maar net zo belangrijk, de bestaande (kern)kwaliteiten waarborgen.

IJsselstein kiest na jaren van bescheiden bouwproductie vanaf mei 2020 voor grootscheepse ontwikkeling. Verder wil IJsselstein meer ontwikkelruimte bieden: Hierbij is de gemeente niet als enige aan zet om vraagstukken op te lossen. Daarom is het uitgangspunt dat we meer ruimte voor ontwikkelingen willen bieden. Echter, de groeistrategie betekent dat gestart wordt vanuit een houding waar de focus nog ligt op kaders stellen en we doorgroeien naar een steeds meer loslatende houding (steeds meer ruimte geven).

IJsselstein wil meer ontwikkelen op participatie: Participatie is een sleutelbegrip in de Omgevingswet. Het gaat om samen eigenaar zijn en over de veranderende rollen. Dat is een proces dat niet van de een op de andere dag is afgerond. Bij projecten waar participatie is toegepast gaat het tot dusver vooral over geïnformeerd worden en meepraten. De gemeente wil zich daarom, in lijn met de groeistrategie, ontwikkelen op participatie.

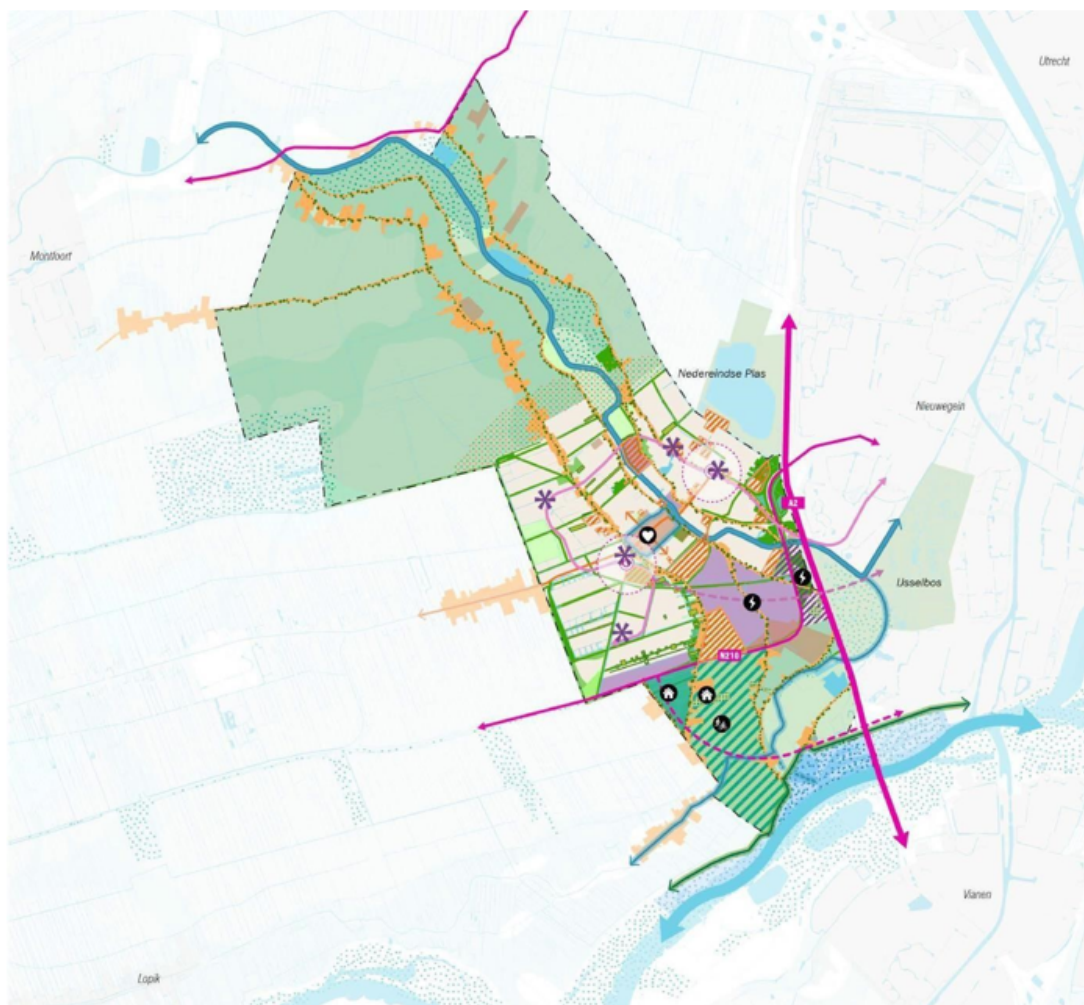


Fig. 1 Omgevingsvisie IJsselstein, nov. 2021.

## 2.2 Regie via Grondbeleid

Gelet op het bovenstaande is enige vorm van overheidsregie naar verwachting onvermijdelijk. Grondbeleid is een middel om als gemeente meer grip te krijgen op de voortgang en invulling van de groeistrategie. Er zijn meer sturingsmogelijkheden voor de gemeente vanuit grondeigendom dan vanuit privaat eigendom. De gemeente kiest daarom in veel gevallen voor een faciliterend grondbeleid.

### 3 Hoofdvormen van grondbeleid

#### 3.1 Positie in de waardeketen

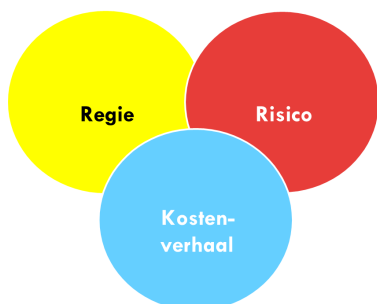
Gedegen grondbeleid is een randvoorwaarde voor het welslagen van de uitvoering van ruimtelijk en sectoraal beleid. Binnen de waardeketen van gebiedsontwikkeling is grondbeleid aan de voorkant van het proces gepositioneerd. Traditioneel is grondpositie bij gebieds- en locatieontwikkelingen essentieel. De waarde van de grond wordt hierbij overwegend residueel berekend.

Vastgoedexploitatie		Grondexploitatie
Opbrengsten VON		Grondwaarde
Stichtingskosten -/-		Plankosten
Winstopslag -/-		Kosten excl. Verwerving
Residuele grondwaarde		Residuele waarde

In de praktijk zijn twee uiterste vormen van grondbeleid te onderscheiden:

- **Actief grondbeleid** | dit type grondbeleid wordt gekenmerkt door een actieve overheidsrol, waarbinnen de gemeente de benodigde gronden verworft, de gronden ontwikkelt (grondproductie) en vervolgens bouw kavels verkoopt aan derden.
- **Faciliterend grondbeleid** | bij dit type grondbeleid is sprake van een private ontwikkeling door een ontwikkelaar of particulier. De gemeente heeft hierbij alleen een faciliterende rol.

Naast deze uiterste vormen van grondbeleid zijn er uiteraard meerdere tussenvormen mogelijk. Hierbij kan het gaan om varianten waarbij is sprake van participierend of samenwerkend grondbeleid: een vorm van samenwerken tussen de gemeente en ontwikkelaar / particulier. In de volgende paragrafen worden deze hoofdvarianten nader toegelicht aan de hand van de volgende drie aspecten:



#### 3.2 Actief grondbeleid

Bij actief grondbeleid voert de gemeente de grondexploitatie voor eigen rekening en risico. Alle gronden binnen het plangebied worden verworven. Hiertoe kan de gemeente een mix van instrumenten hanteren: minnelijke verwerving, Wet voorkeursrecht gemeenten en onteigening. De gronden worden vervolgens bouw- en woonrijp gemaakt ten behoeve van de gronduitgifte.

Als variant kan actief grondbeleid zich ook beperken tot bijvoorbeeld strategische verwerving. Er hoeft geen sprake te zijn van een gemeentelijke grondexploitatie, de gemeente kan op deze wijze wel een positie verwerven om grip te krijgen en te houden op toekomstige ontwikkelingen. De gronden of opstallen kunnen weer worden verkocht aan derden.

##### **Regie**

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

##### **Risico**

Bij actief grondbeleid loopt de gemeente (financiële) risico's. De risico's betreffen onder andere de verwervingskosten, de eventuele bodemsanering, bouw- en woonrijp maken en de afzet (tempo, prijs

en omvang). Daarnaast vraagt een actief grondbeleid de nodige ambtelijke capaciteit en expertise. Omdat er geen directe relatie is tussen de kosten die de gemeente maakt en de marktconforme grondprijs, kan actief grondbeleid de gemeente een financieel rendement opleveren.

#### ***Kostenverhaal***

De gemeentelijke kosten van de grondexploitatie (bijvoorbeeld de kosten van het opstellen van een bestemmingsplan en de kosten van inzet van het ambtelijk apparaat, maar ook kosten voor het bouwen en woonrijp maken) worden via de gronduitgifte verhaald op de ontwikkelaar of particulier.

### **3.3 Faciliterend grondbeleid**

Bij faciliterend grondbeleid heeft de gemeente de gronden in een plangebied niet in eigendom. De grondexploitatie wordt gevoerd door de private grondeigenaren. De gemeente beperkt zich tot haar publiekrechtelijke rol door het vaststellen van de kaders en randvoorwaarden van de ontwikkeling.

Ook in dit geval maakt de gemeente kosten, zoals het opstellen van een omgevingsplan of de aanleg van een ontsluitingsweg. Dergelijke kosten worden niet via de gronduitgifte, maar via een exploitatie-overeenkomst (anterieur of posterieur) of exploitatieregels verhaald.

#### ***Regie***

Via een exploitatieplan kan de gemeente eisen stellen aan het tijdvak, de fasering, de locatieeisen en/of de woningbouwcategorieën. Partijen kunnen ook op vrijwillige basis hierover afspraken maken en een overeenkomst sluiten. De mogelijkheid om te sturen is uiteindelijk beperkter dan bij actief grondbeleid.

#### ***Risico***

Bij een faciliterende rol hoeft de gemeente in verhouding minder te investeren en loopt daardoor minder financiële risico's dan bij actief grondbeleid. Het risico van de grondexploitatie ligt bij de ontwikkelaar of particulier. Gedeeltelijk kostenverhaal, als gevolg van een onrendabele ontwikkeling, vormt wel een risico voor de gemeente.

#### ***Kostenverhaal***

Voor het verhalen van kosten op private partijen maakt de gemeente afspraken op vrijwillige basis. Partijen sluiten hiervoor een anterieure overeenkomst waarin de exploitatiebijdrage is opgenomen. Wanneer partijen niet tot overeenstemming komen, dan is het exploitatieplan het kader voor een posterieure overeenkomst, waarin de exploitatiebijdrage reeds is vastgesteld. In het uiterste geval kan de gemeente de exploitatiebijdrage afdwingen via het exploitatieplan. Met de komst van de Omgevingswet gaan een aantal zaken wel wijzigen. Zie hoofdstuk 4 voor nadere toelichting.

### **3.4 Participerend grondbeleid**

Bij participerend (samenwerkend) grondbeleid probeert de gemeente in samenwerking met marktpartijen (al dan niet gedwongen of op vrijwillige basis) alle gronden binnen een plangebied in eigendom te krijgen, om de grondexploitatie gezamenlijk te voeren. Net als bij actief grondbeleid kan de gemeente (en marktpartijen) hiervoor een mix van instrumenten gebruiken. De gronden worden vervolgens bouwen en woonrijp gemaakt voor gezamenlijke rekening en risico en verkocht aan derden, veelal de betrokken ontwikkelaars of particulieren. Er zijn verschillende samenwerkingsvormen mogelijk. Zie bijlage 2 voor een nadere toelichting.

#### ***Regie***

De gemeente en marktpartijen hebben op basis van gezamenlijk grondeigendom volledig regie op de ontwikkeling. De mogelijkheid om als gemeente te sturen op de gewenste kwaliteit, het programma en het bouwtempo van de ontwikkeling is afhankelijk van de wensen en belangen van betrokken marktpartijen in de samenwerking.

#### ***Risico***

Bij participerend grondbeleid loopt zowel de gemeente als betrokken marktpartijen (financiële) risico's. Ook hier betreffen de risico's de verwervingskosten, de eventuele grondsanering, bouw- en woonrijp maken en de afzet (tempo, prijs en omvang). Het voordeel van een samenwerking is dat partijen de risico's (en winsten) delen. Partijen maken hier specifieke afspraken over in de samenwerkingsovereenkomst.

#### ***Kostenverhaal***

De gemeentelijke kosten van de gezamenlijke grondexploitatie worden op derden verhaald via de gronduitgifte. Bij een samenwerking delen partijen de (grond)opbrengsten, maar dit geldt ook voor de kosten.

### 3.5 Voor- en nadelen grondbelevingsvormen

Een passende grondbelevingsvorm is in de kern afhankelijk van de ruimtelijke omstandigheden, de grondposities én de kenmerken van de gemeentelijke organisatie. Om de verschillen beter te duiden zijn in de volgende tabel de belangrijkste voor- en nadelen benoemd.

Overzicht voor- en nadelen grondbelevingsvormen		
Vorm	Voordelen	Nadelen
<b>Actief</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Realiseren goede ruimtelijke ordening</li> <li>• Het dienen van volkshuisvestings- en werkgelegenheidsbelang</li> <li>• Voldoende sturing op doelstellingen en planontwikkeling mogelijk</li> <li>• Goede markt- en onderhandelingspositie</li> <li>• Mogelijkheid om ongewenste (ruimtelijke) ontwikkelingen tegen te gaan</li> <li>• Kostenverhaal via gronduitgifte</li> <li>• Het eventueel realiseren van winst</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Financiële ruimte nodig</li> <li>• Risico's in preontwikkelingsfase</li> <li>• Veel kennis, kunde en capaciteit vereist</li> </ul>
<b>Faciliterend</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Realiseren goede ruimtelijke ordening</li> <li>• Het dienen van volkshuisvestings- en werkgelegenheidsbelang</li> <li>• Minder belasting voor het gemeentelijk apparaat</li> <li>• Weinig risico, de marktpartij draagt het risico;</li> <li>• Gemeente beperkt zich tot het scheppen van de noodzakelijke randvoorwaarden</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Minder krachtige markt- c.q. onderhandelingspositie</li> <li>• Geen kostenverhaal via gronduitgifte, alleen via overeenkomst of exploitatieplan (bij afgifte omgevingsvergunning)</li> <li>• Weinig invloed op het starten van locatieontwikkelingen</li> <li>• Geen winstrealisatie</li> </ul>
<b>Participerend</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Realiseren goede ruimtelijke ordening</li> <li>• Het dienen van volkshuisvestings- en werkgelegenheidsbelang</li> <li>• Verdeling van de risico's</li> <li>• Voldoende mogelijkheden tot sturing</li> <li>• Profijt van elkaars expertise</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Positieve grondexploitatie- resultaten worden gedeeld</li> <li>• Gemeentelijke ambities kunnen niet geheel worden gerealiseerd, samenwerken is ook het sluiten van compromissen</li> <li>• Veelvuldige en nauwkeurige afstemming nodig</li> </ul>

## 4 Instrumenten Actief grondbeleid

### 4.1 Actief grondbeleid

Actief grondbeleid is in het vorige hoofdstuk als volgt omschreven:

“Bij actief grondbeleid verwerft de gemeente de te ontwikkelen gronden zelf. De gemeente maakt daarbij gebruik van de instrumenten verwerving, ruiling en indien nodig het voorkeursrecht en onteigening. De gemeente zorgt er vervolgens zelf voor dat de grond geschikt wordt gemaakt voor het bouwen, het bouwrijp maken. Het gaat dan veelal om grondwerkzaamheden, soms gecombineerd met sloop, het leggen van kabels en leidingen, weginfrastructuur e.d. Na het bouwrijp maken verkoopt de gemeente de grond aan derden, zoals bouwers, ontwikkelaars, corporaties, particulieren e.d. die er voor zorgen dat de gewenste bebouwing daadwerkelijk wordt neergezet. Via de verkoop van de grond, de uitgifte, heeft de gemeente de mogelijkheid de gemaakte kosten terug te halen. De gemeente heeft in dit model een sterk sturende rol, via het eigendom van de grond, de grondexploitatie en –uitgifte en het bestemmingsplan.”

Bij actief grondbeleid beschikt de gemeente over de volgende instrumenten:

- Grondverwerving (en beheer)
- Gronduitgifte
- Grondprijnsbeleid

Deze instrumenten worden achtereenvolgens in dit onderdeel behandeld.

### 4.2 Grondverwerving

Bij de uitoefening van actief grondbeleid verwerft de gemeente zelf gronden. Hiervoor heeft de gemeente zowel organisatorische als juridische instrumenten tot haar beschikking. De gemeente kan na analyse

van de grondeigenaren op twee manieren gronden verwerven, te weten op basis van minnelijke aankoop of door middel van onteigening. Ter ondersteuning van de minnelijke aankoop kan de gemeente een voorkeursrecht vestigen (Hoofdstuk 9 Omgevingswet). Hiermee verschaft de gemeente zichzelf een voorkeurspositie, waardoor zij in staat is als enige partij grond aan te kopen binnen een bepaald exploitatiegebied. Door een strategische inzet van deze instrumenten stelt de gemeente zich in staat om alle gronden te kunnen verwerven, die nodig zijn voor de beoogde ontwikkeling. In de volgende paragrafen worden deze instrumenten nader toegelicht. Om inzicht te krijgen in de te ontwikkelen locaties is het opstellen van een verwervingsplan in relatie met een vroegtijdige (risico-)analyse van de verwerving een belangrijk instrument. Een vroegtijdige (risico)analyse van de verwerving (bij voorkeur al tijdens het stadium van een ontwikkelingsvisie) geeft een verbeterd inzicht in de uiteindelijke juridische en financieel-economische mogelijkheden en gevolgen van verwerving. Deze analyse heeft een vertrouwelijk en strategisch karakter, want hieruit wordt de verwervingsstrategie afgeleid.

#### *Strategische aankopen*

Belangrijk bij actief grondbeleid is een strategisch verwervingsbeleid, ook wel anticiperend aankopen genoemd. Dat houdt in dat de gemeente, vooruitlopend op verwachte planvorming, gronden aankoopt om binnen een bepaald plangebied haar grondpositie en onderhandelingspositie te versterken. Het doel hiervan is het vergroten c.q. versterken van de regierol van de gemeente bij een bepaalde ontwikkeling. Ook de prijs van de te verwerven gronden kan voor een gemeente aanleiding zijn in een vroegtijdig stadium grond te verwerven. Immers, gronden zijn vooruitlopend op de planvorming nog 'koud' of 'lauw':

dat wil zeggen dat de verwervingsprijs veelal lager ligt dan in een later stadium van de ontwikkeling, wanneer plannen zich concreter aandienen en derden (projectontwikkelaars) zich op de grondmarkt begeven. Naast strategische grondverwerving binnen een beoogd plangebied kan de gemeente buiten het plangebied aankopen doen om ruilobjecten te verkrijgen. Bij ruilobjecten moet worden gedacht aan vastgoed dat kan worden ingezet voor (agrarische) bedrijfsverplaatsingen. De onderhandelingspositie en daarmee de kans van slagen van verwerving van gronden binnen het plangebied, kan hierdoor aanzienlijk toenemen. Het vroegtijdig verwerven van percelen brengt voor gemeenten wel risico's met zich mee. Het is immers niet zeker of en wanneer de gemeente tot planvorming kan overgaan en de kosten

(aankooprente en beheerskosten) in het kader van een grondexploitatie 'goedgemaakt' kunnen worden. Dit kan een aanzienlijke (financiële) last zijn, met name indien de gronden langdurig in bezit van de gemeente blijven en de marktprijs zodanig daalt dat de gemeente tot afwaardering van de gronden moet overgaan. Het weerstandsvermogen van een gemeente dient dus van een voldoende omvang te zijn om dergelijke risico's verantwoord te kunnen dragen. In verband met deze risico's wordt bij de aankoop van (strategisch) vastgoed 'in principe' getoetst aan de volgende criteria voor het hebben en houden van vastgoed:

- Aangekocht of in bezit met als concreet doel (her)ontwikkeling of het mogelijk maken van (her)ontwikkeling.
- Strategisch bezit is dienstbaar aan de ruimtelijk ontwikkelingen zoals omschreven in vastgestelde beleid
- Periode tussen datum aankoop en feitelijke ontwikkeling is naar verwachting niet langer dan vijf jaar.

De dekking van het kader stellend bedrag voor de koopsom of koopsommen van het onroerend goed dat wordt aangeschaft, is de waarde van dit onroerend goed. Daaraan is de voorwaarde gekoppeld dat voor iedere strategische aankoop een haalbaarheidsonderzoek en een risico analyse zal worden uitgevoerd ter ondersteuning van het besluit tot strategische aankopen. Het verrichten van een strategische aankoop heeft overigens wel tot gevolg dat binnen de periode van één boekjaar voor de betreffende aankoop dekking wordt gevonden in de reguliere middelen.

De bevoegdheid tot het doen van strategische aankopen berust op basis van artikel 160 van de Gemeentewet bij het college. Artikel 169 van de Gemeentewet bepaalt dat indien een privaatrechtelijke rechtshandeling, zoals een strategische aankoop, ingrijpende gevolgen voor de gemeente heeft, het college daarover niet eerder beslist dan nadat de raad in de gelegenheid is gesteld zijn wensen en bedenkingen kenbaar te maken. De ontwikkeling van toetsingscriteria voor het doen van strategische aankopen, de te verrichten onderzoeken daarbij en de aanwezige wettelijke regeling, creëren een kader voor het verrichten van strategische aankopen.

#### *Minnelijke verwerving*

Minnelijke aankoop wil zeggen dat de gemeente op eigen initiatief vastgoed aankoopt en de verkoper handelt op vrijwillige basis. Overtuigingskracht en onderhandelingsstechniek spelen hierbij een rol. Via minnelijke weg tracht de gemeente vastgoed (gronden eventueel met opstallen) aan te kopen voor:

- Toekomstige concrete ontwikkelingsplannen;

- Strategische plekken met een toekomstig ontwikkelingspotentieel; • Compensatie objecten of ruilobjecten.

#### *Onteigening*

Is eigendomsverzekering via de minnelijke weg niet succesvol, maar staat de noodzaak tot eigendomsverzekering in het teken van het algemeen belang, dan kan het eigendomsrecht worden verkregen door onteigening. Hierbij wordt de eigenaar schadeloos gesteld. De gemeenteraad kan een onteigeningsbeschikking (Hoofdstuk 11 Omgevingswet) nemen en op basis van een vastgesteld omgevingsplan of verleende vergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit. Een onteigeningsbesluit is een zwaar instrument en vormt het uiterste middel om tot realisatie van de doelstelling te kunnen komen. Voor onteigening moet daarom worden aangetoond dat de onteigening noodzakelijk is voor het ontwikkelen, gebruiken of beheren van de fysieke leefomgeving. Onteigening is niet mogelijk als de eigenaar aantoonbaar zelf in staat en bereid is de ontwikkeling uit te voeren.

De onteigeningsprocedure kent twee fasen, de onteigening en de schadeloosstelling. Anders dan onder de voormalige Wet ruimtelijke ordening zijn deze procedures gescheiden. De feitelijke onteigening vindt al plaats, na betaling van een voorlopige schadeloosstelling en door inschrijving in de openbare registers, daarna kan nog worden geprocedeerd over de definitieve schadeloosstelling.

Als gevolg van het scheiden van de procedures kan gesteld worden dat bij feitelijke onteigening de grond eerder in het bezit is van de gemeente. Uit opgedane ervaringen is de verwachting dat de onteigeningsprocedure onder de Omgevingswet wat langer duurt dan onder de oude wet, maar dit tijdsverlies wordt ruimschoots gecompenseerd doordat de procedures omtrent de schadeloosstelling plaatsvinden na de feitelijke onteigening. Een inschatting is dat de procedure om tot onteigening te komen gemiddeld 14 maanden in beslag neemt. Veel is afhankelijk van het inplannen van de behandeling bij de rechtbank en de Raad van State.

#### *Voorkeursrecht Gemeenten*

Het voorkeursrecht gemeenten is een gemeentelijk instrument om onroerende zaken die te koop worden aangeboden te verwerven. De vestiging van een voorkeursrecht heeft tot gevolg dat een eigenaar van een onroerende zaak niet tot vervreemding mag overgaan, voordat de betreffende zaak aan de gemeente te koop is aangeboden. De gemeente krijgt daarmee het eerste recht van koop en dus meer grip op de grondmarkt binnen de gemeentegrenzen. Voorwaarde voor de vestiging van het voorkeursrecht is dat de beoogde bestemming van betrokken percelen niet agrarisch is en het huidige gebruik niet overeenkomstig de beoogde bestemming. Eigenaren en/of zakelijk gerechtigden van percelen waarop het voorkeursrecht van toepassing is verklaard en die hun eigendom/zakelijk recht willen verkopen, dienen dit eerst aan de gemeente te koop aan te bieden. Na een formele aanbieding treden partijen in onderhandeling over (minnelijke) verwerving. Als de gemeente van aankoop afziet, geeft dat de verkopende / aanbiedende partij gedurende drie jaar de vrijheid om het eigendom of zakelijk recht aan een derde te verkopen. Wordt geen overeenstemming bereikt over de koopsom dan kan daarover een beschikking worden gevraagd van de rechtbank. De eigenaar of beperkt gerechtigde blijft vrij in zijn beslissing zijn eigendom en/of zakelijk recht al dan niet aan de gemeente te verkopen. De eigenaar is niet vrij in de beslissing het aan een andere partij (dan de gemeente) te verkopen. Toepassing van het voorkeursrecht heeft de volgende voordelen:

- Andere actoren op de verwervingsmarkt worden buitengesloten, waardoor de gemeente bij planrealisatie haar regierol optimaal kan uitvoeren. Planexploitatiekosten en kosten van openbare voorzieningen kunnen via uitgifte van bouwrijpe grond geschieden.
- Het remt in enige mate prijsopdrijving (buiten normale markteconomische grondprijsstijgingen) bij nieuwe bouwlocaties, omdat er geen tegen elkaar opbiedende marktpartijen opereren. Het nadeel van de toepassing van het voorkeursrecht is, dat er onder meer sprake is van rentelasten en over het algemeen beheersactiviteiten en beheerkosten, omdat in een vroegtijdig stadium van planontwikkeling over gronden wordt beschikt. De gemeente neemt bij toepassing van het voorkeursrecht, niet zoals bij onteigening of verwerving, zelf het initiatief om tot verwerving over te gaan, maar kan pas optreden als de verkoper zijn onroerende zaak wil verkopen. De prijsvaststelling geschiedt op basis van onteigening en levert voor de verkoper dezelfde waarborgen op als deze bij onteigening zou genieten. Belangrijk bij de toepassing van het voorkeursrecht is de planning van de inzet en geheimhouding daarbij.

<b>Voorkeursrecht</b>	
<b>Voordelen</b>	<b>Nadelen</b>

<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mogelijkheid gronden pas op termijn te verwerven</li> <li>• Regie in een vroeg stadium en daarmee onderhandelingsruimte</li> <li>• Versnelling ruimtelijke ontwikkeling</li> <li>• Beperken oververhitting grondmarkt (grondspectatie)</li> <li>• Beperken versnippering van eigendom</li> <li>• Middenweg tussen minnelijke verwerving en onteigening</li> <li>• Tegengaan van ongewenste samenwerking tussen grondeigenaar en derden.</li> <li>• Meer regie bij faciliterend grondbeleid</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Inbreuk eigendomsrecht grondeigenaren</li> <li>• Doorlooptijd onderhandelingen gemeente en grondeigenaar</li> <li>• Voorkeursrecht kan tot 16 jaar in stand blijven en daarmee beperkingen voor grondeigenaar.</li> <li>• Gemeentelijke kosten bij vestigen voorkeursrecht</li> <li>• Als al in een vroeg stadium besloten wordt een voorkeursrecht te vestigen kan, als de eigenaar tot aanbidding overgaat, de gemeente gedwongen worden (als de gemeente afziet van de aankoop is de eigenaar vrij om toch aan derden te verkopen) al in een vroeg stadium tot aankoop overgaan. Dit kan tot een onredelijk beslag op beschikbare middelen leiden.</li> </ul>
--	---

#### *Toepassing*

- Minnelijke verwerving heeft voor de gemeente de voorkeur. Op deze wijze is de kans dat de belangen van zowel de gemeente als de verkoper het best worden bediend het meest groot.
- Het voorkeursrecht wordt toegepast als onderdeel van de totale verwervingsstrategie en dit instrument zal waar nodig worden ingezet.
- Onteigening is een bruikbaar instrument bij het grondbeleid en zal daar waar nodig worden ingezet.
- Het college kan strategische aankopen verrichten binnen het ter beschikking gestelde kader stellend bedrag.
- Voor iedere strategische aankoop zal een haalbaarheidsonderzoek en risico analyse worden uitgevoerd ter ondersteuning van het besluit tot strategische aankopen.

#### **Beheer verworven gronden**

Binnen het actieve grondbeleid wordt onderscheid gemaakt tussen bouwgrond in exploitatie (BIE) en niet in exploitatie genomen grond (NIEGG). Voor BIE zijn er concrete plannen. Voor deze plannen worden kosten gemaakt en opbrengsten gerealiseerd. Voor NIEGG ontbreekt veelal een concreet voornemen tot realisatie. Het gaat hier om voorraad grond of strategische aankopen.

#### **Bouwgrond in exploitatie**

De kosten en opbrengsten van de grondexploitaties worden opgenomen in een exploitatieopzet waarbij rekening wordt gehouden met kosten- en opbrengststijgingen en de fasering van de kosten en opbrengsten in de tijd. De grondexploitaties worden (ten minste) jaarlijks herzien. De ramingen worden vervangen door de in het afgelopen boekjaar gerealiseerde kosten en opbrengsten en geactualiseerd op basis van de laatste inzichten (onder andere voortgangspronose). Dit in relatie tot een jaarlijkse risicoanalyse.

Het programma en het grondgebruik worden gebaseerd op beleidsmatige en planologische uitgangspunten. Deze uitgangspunten vormen de basis voor de exploitatieopzet. Hiermee wordt een financiële raming gegeven van de kosten en opbrengsten van de activiteiten, die nodig zijn voor de productie van bouwrijpe grond. Het is van belang dat de financiële vertaling van de exploitaties een zo getrouw mogelijk beeld geeft. Alleen dan kan worden afgelezen in hoeverre een exploitatie haalbaar is. Hierbij moet worden aangetekend dat niet iedere exploitatie per definitie opbrengsten moet genereren. Er kunnen (maatschappelijke) redenen zijn om een verlieslatend project in exploitatie te nemen. In dat geval moet op voorhand worden aangegeven hoe dit verlies gedekt wordt. Met een dergelijke grondexploitatie kan tevens worden aangetoond in hoeverre een bestemmingsplan (aanpassing) economisch haalbaar is.

#### **Niet in exploitatie genomen grond.**

Wanneer er gronden zijn verworven met het oog op een concrete gebiedsontwikkeling maar waarvoor nog geen exploitatie is gestart, kunnen, voor wat betreft de toepassing van artikel 65 lid 1 BBV, worden gewaardeerd tegen de waarde volgens de toekomstige bestemming, mits wordt voldaan aan de voorwaarden opgenomen in deze nota grondbeleid (paragraaf 4.5).

Aan de boekwaarde wordt geen rente toegevoegd. Wel worden de voorbereidingskosten (met name bestemmingsplankosten, beheerkosten en de apparaatskosten) van de herontwikkeling tot het moment van vaststelling van het bestemmingsplan jaarlijks toegevoegd aan de boekwaarde.



### 4.3 Gronduitgifte

Bij gebiedsontwikkeling is de uitgifte van grond (het sluiten van overeenkomsten daarover) een belangrijke activiteit, omdat hierbij de inkomsten worden gerealiseerd van de (grond)exploitatie, maar ook de randvoorwaarden in het kader van het beoogde gemeentelijk beleid (w.o. het kostenverhaal) worden meegegeven.

#### *Uitgifteproces*

Door middel van de gronduitgifte houdt de gemeente regie en controle op de manier waarop het gemeentelijk beleid wordt uitgevoerd. Bij gebiedsontwikkeling wordt na de verwerving en het bouwrijp maken van de grond deze overeenkomstig de gemeentelijke beleidsdoelstellingen uitgegeven, ingericht en bebouwd. De geïnvesteerde kosten, waaronder een eventuele afdracht voor bovenwijkse voorzieningen, worden in de grondexploitatie met deze grondverkoop gecompenseerd. Grond kan op diverse manieren worden uitgegeven:

- grondverkoop;
- in gebruik geven met of zonder opstalrecht, zakelijk recht, o.i.d.;
- in gebruik geven met opstalrecht, zakelijk recht, o.i.d.;
- verhuur;
- erfpacht.

In IJsselstein komt, zoals bij veel gemeenten, grondverkoop het meeste voor. Het gemeentelijk uitgifteproces kan de volgende hoofdonderdelen bevatten:

- Grondreservering
- (Koop)overeenkomst
- Overdracht/vestiging

Naast de hiervoor genoemde uitgifte-instrumenten wordt in het voortraject van de uitgifte nog gebruik gemaakt van andere instrumenten. Te denken valt aan reserverings- of optieovereenkomsten, openbare inschrijving, loting, veiling en het gebruik van waarborgsommen.

#### *Aanbesteding/Staatssteun*

Uitgifte middels loting, veiling, openbare inschrijving c.q. ontwikkelingscompetitie kan bij een bepaalde ontwikkeling nodig zijn om de uitgifteprocedure transparant te laten verlopen. Vanwege de regelgeving (waaronder de nota "Inkoop- en aanbestedingsbeleid gemeente IJsselstein, 2020) en jurisprudentie, zowel nationaal als Europees, op het gebied van staatssteun en aanbestedingen, dient de wijze van selectie van een koper of een ontwikkelende partij zorgvuldig plaats te vinden. Daarnaast moet de uitgifte ook marktconform zijn. Alle partijen moeten gelijke kansen krijgen en de inzet van inschrijvers moet in evenwicht zijn met de opgave.

#### *Particulier opdrachtgeverschap*

Een bijzondere vorm van gronduitgifte is het particulier opdrachtgeverschap. Bij particulier opdrachtgeverschap gaat het veelal om een burger of een groep burgers die volledige juridische zeggenschap heeft over en de verantwoordelijkheid draagt voor het gebruik van de grond, het ontwerp en de bouw van de woning. De vrijheid en zeggenschap die geboden wordt, wordt begrensd door vooraf gestelde ruimtelijke kaders, zoals het bestemmingsplan.

Algemeen gesproken kunnen er 3 vormen van particulier opdrachtgeverschap worden onderscheiden:

#### *Kavelbouw*

Dit is de traditionele vorm van eigenbouw, waarbij de individuele burger zelf de kavel koopt, de woning ontwerpt (eventueel samen met een architect) en het bouwbedrijf kiest.

#### *Catalogusbouw*

Bij catalogusbouw kiest de individuele burger een huis uit een boek met voorbeelden van een aannemer of ontwikkelaar. De aannemer bouwt het huis van uw keuze.

#### *Collectief opdrachtgeverschap*

Dit is hetzelfde als kavelbouw, maar dan gebeurt alles met een groep mensen die een huis wil laten bouwen. In sommige gemeenten bieden corporaties of de gemeente zelf oudere woningen – zogenoemde klushuizen – aan die de koper zelf kan opknappen. Meestal gebeurt die woningrenovatie in collectief opdrachtgeverschap. Er kunnen ook leegstaande niet-woon-panden (kantoren, scholen) worden aangeboden aan klussers.

#### *Toepassing*

- De gemeente IJsselstein zal over het algemeen grond verkopen, maar gaat indien de specifieke situatie daarom vraagt over tot verhuur of uitgifte via erfpacht of opstalrecht.
- Selectie van marktpartijen vindt transparant en in principe plaats op basis van concurrentie.

- Voor particulier opdrachtgeverschap zal de wijze van uitgifte per locatie worden bepaald.

#### **4.4 Grondprijsbeleid**

Als de gemeente een actieve grondpolitiek bedrijft dan houdt de gemeente zich bezig met het produceren van bouwrijpe grond om deze vervolgens in de verkoop te brengen. Hierbij is het van belang om goed na te denken over de grondprijsbepaling. De grondprijs kan ook dienen als instrument voor het kostenverhaal.

##### *Methoden van grondprijsbepaling*

Er zijn verschillende methoden om de grondprijs te bepalen. Welke methode er gekozen wordt, is mede afhankelijk van de gekozen ontwikkelstrategie, de toekomstige functie van de te verkopen grond, de randvoorwaarden die door de gemeente gesteld worden en de locatie specifieke omstandigheden.

##### **Kostprijsmethode**

De kosten die de gemeente maakt worden in deze methode als basis gehanteerd bij het bepalen van de grondprijs. De optelsom van alle gemeentelijke kosten vormt de verkoopprijs van de grond. Indien deze methode van prijsbepaling wordt gekozen, sluit de gemeentelijke exploitatie op € 0.

##### **Comparatieve methode**

Op basis van vergelijkbare objecten wordt de marktwaarde van een perceel bepaald. Voorwaarde voor deze methode is dat er voldoende referentietransacties beschikbaar zijn. Om tot een goede prijsbepaling te komen is het van belang om te vergelijken met de juiste referentiekavels en/of panden. Een voorafgaand marktonderzoek is noodzakelijk.

##### **Residuele grondprijsmethode**

Bij de residuele methode wordt er teruggerekend vanaf de marktwaarde van het te realiseren vastgoed. Bij nieuwbouw wordt de vrij-op-naam prijs als uitgangspunt genomen. Door hier de btw, de ontwikkelwinst, de bijkomende kosten en de bouwkosten af te halen blijft er een residu over voor de grond. Dit is de uiteindelijke grondprijs. De grondprijs is bij deze methode sterk afhankelijk van het te realiseren vastgoed alsmede de vrij-opnaam prijs. Bij huurobjecten wordt de waarde mede gebaseerd op het huurniveau en de eventuele restwaarde bij verkoop. Van deze drie methoden is nog een aantal andere methoden afgeleid zoals.

##### **Grondquote methode**

Deze methode is afgeleid van de residuele grondprijsmethode. In plaats van de grondwaarde per object te bepalen, wordt de waarde voor een aantal referentieperceelen bepaald. Deze methode leent zich met name voor projectmatige prijsbepaling. De grondprijs wordt aangegeven in een percentage van de vrij-op-naam prijs. Deze methode voorkomt dat per object de marktwaarde moet worden bepaald, terwijl de marktwaarde toch vrij scherp in beeld komt.

##### **Vaste grondprijs**

De grond heeft een vaste grondprijs per m<sup>2</sup>. Deze methode leent zich voor een projectgebied waarbij de grond in het hele gebied dezelfde kwaliteiten heeft. Locatieafhankelijke factoren worden in deze methode niet meegenomen. Elke kavel heeft dezelfde prijs per m<sup>2</sup>

##### *Grondprijs op basis van een biedprocedure*

De grond wordt in de markt gezet, waarna verschillende partijen hierop kunnen bieden. De grond wordt verkocht aan de hoogste bidder. De gemeente heeft alleen op voorhand de mogelijkheid om criteria mee te geven. Daarnaast is het van belang om (intern) een minimumprijs te bepalen.

##### *Keuze van grondprijsmethode*

De keuze van de grondprijsmethode is mede afhankelijk van het soort project, het te realiseren vastgoed en de doelstellingen en ambities die de gemeente heeft. Niet voor iedere locatie zal dezelfde methode worden gekozen. Uitgangspunt is dat de uitgifteprijs marktconform zijn en dus de werkelijke marktwaarde vertegenwoordigen. Dit voorkomt verkapte subsidies in de grondprijs. Bij de keuze van de waarderingsmethode is het van belang om te beseffen dat de waarde mede afhankelijk is van de functie die hierop wordt gerealiseerd en de manier waarop de afnemer de grond gaat gebruiken. Bij de bepaling van de grondprijs moet ook invulling gegeven worden aan het kostenverhaal. Uitgangspunt is ook dat het grondprijsbeleid de door de gemeente gewenste ruimtelijke ontwikkelingen ondersteunt door het optimaliseren van de opbrengsten uit gronduitgifte.

Door deze optimalisatie is het mogelijk een buffer te creëren waardoor het voor de gemeente mogelijk is om de inherente risico's die verbonden zijn aan actief grondbeleid af te dekken. Een eventueel surplus ("winst") wordt via de Algemene Reserve ingezet voor de realisatie van andere verliesgevende ruimtelijke ontwikkelingen. Het streven naar optimalisatie moet daarbij in balans zijn met de gewenste kwaliteit in gebied waarbinnen naar optimalisatie wordt gestreefd. Voorts moet ongeoorloofde staatssteun worden voorkomen. In gemeenten waar sprake is van "actieve" grondexploitaties stelt de raad periodiek

een actueel prijsbeleid vast op grond waarvan het college jaarlijks de actuele grondprijzen in een zogenoemde Grondprijsbrief' opneemt. De 'Grondprijsbrief' fungeert dan als de jaarlijkse prijslijst voor de door de gemeente uit te geven bouwgrond. De in de tabel "Keuze van grondprijsmethode" genoemde waarderingsmethodieken zal in IJsselstein als uitgangspunt dienen bij keuze voor een actieve grondpolitiek. Indien noodzakelijk kan, gemotiveerd, van de aangegeven methodieken worden afgeweken.

Tabel "Keuze van grondprijsmethode"

Functie	Grondprijsmethode	Aandachtspunt
Woningbouw sociale huur	residuele methode	In beginsel alleen voor een toegelaten instelling. Indien de residuele berekening ertoe leidt dat een project alsnog niet economisch uitvoerbaar blijkt, wordt gezocht naar oplossingen in de vorm van stimuleringsmaatregelen.
Woningbouw middenhuur	residuele methode	Naast grondprijs afspraken vastleggen over minimale exploitatietermijn.
Woningbouw vrije sector	Residuele en/of comparatieve methode	Veelal gaat het hier om projectmatige bouw Bij vrije sector huur zijn afwijkende afspraken mogelijk.
Woningbouw vrije kavels	Kavelprijs	Alleen in het geval van particulier opdrachtgeverschap.
Detailhandel en horeca	Residuele en/of comparatieve methode	Hier moet altijd sprake zijn van maatwerk
Maatschappelijke voorzieningen – commercieel	Residuele en/of comparatieve methode	Te denken valt aan huisarts tandarts, apotheek, gezondheidspraktijk etc.
Maatschappelijke voorzieningen – niet commercieel	Vaste grondprijs per m2	Te denken val aan een zwembad, sporthal, verenigingsgebouw.
Bedrijfskavels	Residuele of comparatieve methode	Hier moet altijd sprake zijn van maatwerk
Bedrijven	Residuele of comparatieve methode	Hier moet altijd sprake zijn van maatwerk
Kantoren	Residuele of comparatieve methode	Hier moet altijd sprake zijn van maatwerk
Overig		Hier moet altijd sprake zijn van maatwerk

#### Toepassing

- Grondprijzen worden per locatie bepaald met toepassing van de tabel "Keuze van grondprijsmethode en in het kader van de grondexploitatie vastgesteld door de raad.
- Uitgangspunt is opbrengstmaximalisatie én een kwalitatief hoogwaardige eindsituatie.
- Het risico van staatssteun wordt vermeden.

## 5 Instrumenten Faciliterend grondbeleid

In het proces van locatieontwikkeling spelen grondbezit en -exploitatie een belangrijke rol. Een grondeigenaar mag in beginsel zijn eigen perceel ontwikkelen. De gemeente wil daarentegen de ruimtelijke ontwikkeling sturen, streeft naar een goede ruimtelijke kwaliteit en een eerlijke verdeling van de kosten en baten. Bij facilitair Grondbeleid laat de gemeente de grondexploitatie over aan een particuliere exploitant. De gemeente beperkt zich daarbij tot haar publiekrechtelijke rol. Dit vindt vooral zijn weerslag in het vaststellen en handhaven van het bestemmingsplan. De gemeente kan hierbij een beperkte actieve rol spelen bij de aanleg van openbare voorzieningen, infrastructuur of bijzondere bestemmingen als scholen en wijkcentra. De gemeente kan ook invloed uitoefenen via de welstandsnota of een beeldkwaliteitsplan. In dit onderdeel wordt ingegaan op de instrumenten voor facilitair grondbeleid en het daarmee samenhangende kostenverhaal (Afdeling 13.2 Omgevingswet).

#### Kostenverhaal

Kostenverhaal binnen gebiedsontwikkeling biedt de mogelijkheid tot het verrekenen van zogenaamde grondexploitatiekosten (aanleg van voorzieningen, zoals straten, riolering, groen etc.) binnen een bepaald ruimtelijk plan. Gemeenten zijn wettelijk verplicht tot het verhalen van deze kosten op de grondeigenaren

en de initiatiefnemers van ontwikkelingen. Er moet dan wel sprake zijn van een “aangewezen categorie ontwikkeling” (Artikel 8.13 Omgevingsbesluit). Het gaat om de volgende bouwactiviteiten:

- bouw van een of meer woningen of andere hoofdgebouwen
- uitbreiding van een gebouw met meer dan 1000m<sup>2</sup>
- bouw van een ander gebouw dan een hoofdgebouw van meer dan 1000 m<sup>3</sup>
- verbouwing van andere gebouwen tot woningen, mits ten minste 10 woningen worden gerealiseerd
- verbouwing van gebouwen voor kantoor, winkel of horeca, mits het totaal voor deze functies ten minste 1500 m<sup>2</sup> is

Het verhalen van kosten kan bij voorkeur privaatrechtelijk (via anterieure overeenkomsten) of publiekrechtelijk (via exploitatieregels in het omgevingsplan en daarna posterieure overeenkomsten) worden geregeld.

#### **Privaatrechtelijk**

Het meest gebruikte spoor is kostenverhaal via privaatrechtelijke (vrijwillige) contractvorming. Afspraken worden vastgelegd in een anterieure overeenkomst. In zo'n overeenkomst legt de gemeente de afspraken met een marktpartij vast over het bouwrijp maken, het inrichten van de openbare ruimte, het uitvoeren van werken en het te realiseren woningbouwprogramma. Dit kan gaan om voorzieningen en rechtshandelingen die gemaakt worden binnen het plangebied, maar ook om voorzieningen buiten het plangebied. Kostenverhaal via het private spoor heeft de voorkeur, omdat partijen over de te regelen onderwerpen kunnen overleggen en onderhandelen. De gemeente heeft voor deze privaatrechtelijke overeenkomst een volledige contractsvrijheid, mits de overeenkomst uiteraard niet strijdig is met geldende wet- en regelgeving, redelijkheid en billijkheid en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

#### **Publiekrechtelijk**

Het publiekrechtelijke spoor wordt gevolgd als er geen vrijwillige afspraken gemaakt kunnen worden met de grondeigenaar of initiatiefnemer. De exploitatieregels in een Omgevingsplan zijn dan de basis om de gemeentelijke (plan)kosten te verhalen op de grondeigenaren.

Bij publiekrechtelijk kostenverhaal kan sprake zijn van Kostenverhaal met of zonder tijdvak. Deze laatste vorm van kostenverhaal wordt toegepast bij organische gebiedsontwikkelingen. In onderstaande tabel zijn de belangrijkste beide vormen uiteengezet.

Kostenverhaal in een omgevingsplan (omgevingsvergunning of projectbesluit) met tijdvak (vaste looptijd), artikel 13.14 Ow)	Kostenverhaal in een omgevingsplan (omgevingsvergunning of projectbesluit) zonder tijdvak (artikel 13.15 Ow)
Past bij facilitair grondbeleid	Past goed bij actief grondbeleid
Uitgangspunt is dat het gehele gebied wordt ontwikkeld binnen een bepaald tijdvak	Onzeker eindbeeld, onzeker tijdsverloop
Wijze van rekenen:  In het omgevingsplan (omgevingsvergunning of projectbesluit) is een raming opgenomen van de kosten én de opbrengsten voor het gebied  Inbrengwaarde is waarde van de grond en de te verwijderen opstallen, die een redelijk handelend koper zou betalen. (zie artikel 8.17 Omgevingsbesluit)	Wijze van rekenen:  Het omgevingsplan (omgevingsvergunning of projectbesluit) vermeldt alleen het maximale kostenverhaal (kostenplafond) en de activiteiten voor het gebied  Inbrengwaarde is alleen een kostenpost voor percelen die worden gebruikt voor de aanleg van publieke voorzieningen. De inbrengwaarde van percelen waarop bijvoorbeeld particuliere woningbouw plaatsvindt, is geen kostenpost.
De kosten die verhaald kunnen worden:  - de kosten voor werken, werkzaamheden en maatregelen die nodig zijn voor de ontwikkeling van het gehele gebied (dus zowel op de uitgeefbare als de niet-uitgeefbare gronden)	De kosten die verhaald kunnen worden:  - alleen de kosten voor werken, werkzaamheden en maatregelen die nodig zijn voor de ontwikkeling van de nietuitgeefbare gronden (als er niets gebeurt, legt de gemeente dus ook geen voorzieningen aan)

- ook kostenverhaal voor de verwerving van de grond van particuliere eigenaren waarop de aangewezen activiteiten zijn toegestaan (inbrengwaarden)	- geen kostenverhaal voor verwerving van de grond van particuliere eigenaren waarop de aangewezen activiteiten zijn toegestaan
De begrenzing van het kostenverhaal:  'Macroaftopping': - vergelijking totale kosten met totale opbrengsten - er mogen niet meer kosten verhaald worden dan er opbrengsten zijn (bezien op niveau van het gehele gebied)	De begrenzing van het kostenverhaal:  'Microaftopping': - toetsing van de waardevermeerdering van de activiteit van de aanvrager - er wordt niet meer verhaald dan die waardevermeerdering na aftrek van de kosten (inclusief de inbrengwaarde) op het eigen perceel - aanvrager hoeft dus nooit meer te betalen dan zijn eigen grond in waarde is gestegen
Toets vindt plaats bij omgevingsplan	Toets vindt plaats bij kostenverhaalsbeschikking  De waardevermeerdering van de grond is het verschil tussen de waarde van de grond na het verrichten van de kostenverhaalsplichtige activiteit (de opbrengsten) en de inbrengwaarde van de grond voorafgaand aan de vaststelling van het omgevingsplan minus de kosten die de initiatiefnemer op de locatie heeft gemaakt en die op de kostensoortenlijst staan, waaronder sloop- en saneringskosten.

Bij publiekrechtelijk kostenverhaal (bij zowel met als zonder tijdvak) wordt uitgegaan van de fictie dat de gemeente alle gronden in eigendom heeft. Hierbij moet worden gerekend met de inbrengwaarde van de gronden.. Om kosten van (onder andere) bovenwijkse voorzieningen te mogen verhalen dient te zijn voldaan aan drie criteria (de zogenoemde P-T-P-Criteria).

- Profijt: het (plan)gebied moet nut ondervinden van de te treffen voorzieningen.
- Toerekenbaarheid: de kosten zouden zonder de ontwikkeling van het gebied niet gemaakt worden of de kosten worden mede ten behoeve van het plan gemaakt.
- Proportionaliteit: als meer ontwikkelingen profijt hebben van de voorziening, dienen de kosten op basis van evenredigheid te worden verdeeld over de betrokken ontwikkelingen in de verschillende plangebieden.

De kern van het kostenverhaal is de exploitatieopzet. In deze opzet worden de totale kosten verdeeld over alle exploitanten in het plangebied, naar rato van de opbrengsten per ontwikkelaar. Kosten zijn slechts verhaalbaar voor zover ze zijn opgenomen in het Omgevingsbesluit. De zogenaamde kostensoortenlijst. (bijlage IV Omgevingsbesluit). In deze bijlage zijn de kostensoorten opgenomen voor ontwikkelingen met en zonder tijdvak.

#### ***Bovenwijkse voorzieningen***

Bij bovenwijkse voorzieningen gaat het om kosten voor voorzieningen waarvan ook andere locaties buiten het exploitatiegebied profiteren, zoals de aanleg van verkeerswegen, riolering, groen, straatverlichting en dergelijke. Ook sportvoorzieningen kunnen hieronder vallen, zolang deze niet uitsluitend in gebruik zijn bij één vereniging en mits deze voorzieningen vrij toegankelijk zijn. Een voorbeeld van zo'n voorziening is een trapveld. Een maatschappelijke voorziening zoals een onderwijsgebouw valt hier niet onder. In het geval van exploitatieregels zijn op bijdragen aan de bovenwijkse voorzieningen de P-T-P criteria van toepassing. Via een anterieure overeenkomst (zie privaatrechtelijk) worden de kosten ook toegerekend aan verschillende gebieden, met dien verstande dat de genoemde criteria niet van toepassing zijn. Hier geldt de contractvrijheid. Wel is het verstandig om ook hier te motiveren op grond van de P-T-P criteria om te voorkomen dat er in een later stadium onverschuldigde betaling wordt ingeroepen. Om deze toerekening inzichtelijk te maken is een nota kostenverhaal opgesteld.

#### ***Bijdrage ruimtelijke ontwikkelingen***

Op basis van afdeling 13.7 Omgevingswet bestaat de mogelijkheid om aan initiatiefnemers een "bijdrage ruimtelijke ontwikkeling" te vragen. Een bijdrage ruimtelijke ontwikkeling is een bijdrage in de kosten die niet op de wettelijke kostensoortenlijst staan en waarvoor de gemeente toch een bijdrage van een ontwikkelende partij vraagt. Deze bijdrage is gebaseerd op de omgevingsvisie IJsselstein.

De financiële bijdrage is beperkt tot de aangewezen gevallen. Wanneer het kostenverhaal anderszins verzekerd is kan geen bijdrage gevraagd worden.

Er is onderscheid naar activiteiten waarover een overeenkomst gesloten kan worden en zaken die via een omgevingsplan kunnen worden geregeld. Dit is uitgewerkt in de artikelen 8.20 en 8.21 Omgevingsbesluit.

#### *Planschade*

Door een wijziging in het planologisch regime kunnen belanghebbenden schade leiden. In de Omgevingswet is planschade geregeld in artikel 15.1 onder de overkoepelende naam "nadeelcompensatie". Planschade ontstaat door het wijzigen van een omgevingsplan of een omgevingsvergunning. De schade is pas opeisbaar na vergunningverlening.

In artikel 13.3c Omgevingswet is bepaald dat schade, kan worden verhaald op de ontwikkelende partij. Dit moet contractueel zijn vastgelegd.

Daadwerkelijke kostenverhaal via beschikking bestuursrechtelijke geldschuld

Het daadwerkelijk kostenverhaal, het innen van kosten, loopt via een beschikking bestuursrechtelijke geldschuld. Een initiatiefnemer vraagt deze beschikking bij het college van burgemeester en wethouders. Pas na betaling kan een initiatiefnemer met de activiteit starten. Dit kan anders zijn als de beschikking een ander tijdstip van betaling bepaalt.

#### *Toepassing*

- voor gebieden waar de gemeente geen of weinig eigendommen heeft, heeft de gemeente de voorkeur voor een faciliterend grondbeleid, waarbij kostenverhaal zal plaatsvinden overeenkomstig de wettelijke mogelijkheden.
- de gemeente zal bijdragen voor ruimtelijke ontwikkelingen vragen gebaseerd op de Omgevingsvisie IJsselstein, uit te werken in een Nota kostenverhaal.

## **6. Mengvormen grondbeleid**

### **6.1 Publiek Private Samenwerking**

In hoofdstuk 3 is Publiek Private Samenwerking als volgt omschreven: "Publiek Private Samenwerking ofwel PPS betekent dat de gemeente en een of meerdere marktpartijen samenwerken. Een gemeente kan om verschillende redenen streven naar samenwerking met private partijen. Die redenen kunnen worden gevonden in meerwaarde voor de gewenste gebiedsontwikkeling zoals meer deskundigheid, slagkracht en marktkennis. Daarnaast kan een reden zijn reductie van risico doordat die wordt gedeeld met de markt. De samenwerking tussen gemeente en marktpartijen vindt veelal plaats via constructies waarvan de meest bekende zijn het bouwclaimmodel, het joint venturemodel en het concessiemodel."

### **6.2 Bouwclaimmodel**

Bij deze vorm van PPS wordt ook wel het coalitiemodel genoemd. Bij deze samenwerkingsvorm is de grond binnen een plangebied veelal geheel of gedeeltelijk in het bezit van private partijen. De private partij verkoopt de betreffende grond aan de gemeente die vervolgens de grondexploitatie voert. Bij het bouwclaimmodel wordt de grond aan de gemeente verkocht in ruil voor de plicht of recht tot afname van bouwrijpe kavels. Tussen de gemeente en de marktpartijen worden daarbij afspraken gemaakt over het aantal terug te leveren bouw kavels. Nadat de gronden bouwrijp zijn gemaakt, worden bouwrijpe kavels tegen een vooraf afgesproken prijs terug geleverd aan de ontwikkelaar.

De meerwaarde van het bouwclaimmodel voor de gemeente zit in het afdekken van risico's door bij de aankoop van de grond al afspraken te maken over de prijs waarvoor de grond, bouwrijp, zal worden afgenomen. Er ontstaat grip op de ontwikkeling omdat in een vroeg stadium gezamenlijke planvorming plaatsvindt. De afnameplicht geeft de gemeente niet altijd volledige zekerheid. Deze plicht kan bijvoorbeeld voorwaardelijk gekoppeld zijn aan een bestemmingsplanwijziging en het voorverkoopresultaat, afhankelijk van wat bij de bouwclaimovereenkomst is overeengekomen. Deze contractvorm is aantrekkelijk voor de gemeente, omdat de gemeente 100% van de gemaakte kosten voor de planontwikkeling kan verhalen. De gemeente voert de grondexploitatie en de gemaakte kosten worden verrekend in de uitgifteprijs van de grond. Er zijn enkele belangrijke aandachtspunten bij het bouwclaim-model:

- Prijsbepaling voor de overname van de gronden;
- Spanningsveld met Europese aanbestedingsregels;
- Duidelijke afspraken over bouwrecht of bouwplicht.

Het bouwclaim-model is het meest gebruikte model van publiek-private samenwerking

### **6.3 Joint venturemodel**

Deze vorm van PPS wordt ook wel het alliantiemodel genoemd. De meest uitgesproken vorm van PPS is de joint-venture waarbij gemeente en marktpartij(en) samen een rechtspersoon (grondex-

pluatiemaatschappij, afgekort GEM) oprichten voor de realisatie van een project waarin voor gezamenlijke rekening en risico de grondexploitatie wordt uitgevoerd. Daarin wordt ook de zeggenschap over de grondexploitatie gedeeld. In dit model zijn de sturingsmogelijkheden van de gemeente minder groot, vanwege de gedeelde zeggenschap binnen de GEM. Een joint-venture kan in verschillende juridische vormen worden vervat. De keuze voor een joint venture met oprichting van een gezamenlijk rechtspersoon, heeft voordelen ten opzichte van een samenwerking met een private partij door middel van alleen een overeenkomst. Het oprichten van een gezamenlijke onderneming biedt de mogelijkheid op een bedrijfsmatige manier in te spelen op de dynamiek van ontwikkelprocessen. Bovendien worden financiële risico's in belangrijke mate buiten de eigen organisatie en in de gezamenlijke rechtspersoon geplaatst. Daarnaast staat een gezamenlijke rechtspersoon op enige afstand van partijen, zodat voor het betreffende project als één gezicht naar buiten kan treden.

De GEM verwerft grond binnen het plangebied, is verantwoordelijk voor het bouw- en woonrijp maken en voor de gronduitgifte. De GEM heeft dus het karakter van een publiek-privaat grondbedrijf. Het grondexploitatie-risico wordt gedragen door de GEM en wordt dus verdeeld tussen gemeente en marktpartijen, in de verhouding waarin deze partijen participeren in de GEM. Doorgaans zijn de private partijen in de GEM ook (in belangrijke mate) de preferente afnemers van bouwgrond ten behoeve van risicodragende opstalontwikkeling. De grondprijzen zijn marktconform en afspraken worden gemaakt over een grondafnameplanning om te voorkomen dat het afzetrisico van de opstalontwikkeling door de partners wordt afgewenteld op de grondexploitatie. Partijen stellen een onafhankelijke projectdirecteur aan die de operationele leiding van de GEM ter hand neemt. De projectdirecteur stuurt de planontwikkeling en -realisatie aan, bereidt besluitvorming voor en zorgt voor periodieke rapportages waaronder actualisatie van de grondexploitatie. De grondexploitatie van de GEM staat op afstand van de gemeentelijke organisatie. Met behulp van een GEM kunnen kennis en middelen worden georganiseerd, worden risico's gereduceerd en wordt professionele sturing gegeven aan de ruimtelijke processen. Belangrijk is hoe de risico's zijn ondergebracht in de grond- en opstalexploitatie. De gemeente participeert normaal gesproken niet in de opstalexploitatie van commerciële programma's.

#### **6.4 Concessiemodel**

Bij de ontwikkeling van een plangebied kan een gemeente er ook voor kiezen zich te beperken tot het vooraf stellen van een aantal randvoorwaarden. Binnen deze randvoorwaarden wordt vervolgens de gehele planontwikkeling, zowel wat betreft de grondexploitatie als wat betreft de opstalexploitatie, overgelaten aan een private partij. De gemeente heeft aanvankelijk het initiatief. De gemeente vraagt projectontwikkelaars om hun plannen voor ontwikkeling van het plangebied in te brengen. Na selectie verkoopt de gemeente de grond, voor zover nodig met in achtname van het gemeentelijk inkoop- en aanbestedingsbeleid. Vervolgens ontwikkelt en realiseert de geselecteerde ontwikkelaar het plangebied. De gemeente houdt daarbij toezicht op de kwaliteit, op basis van vooraf opgestelde randvoorwaarden en op het plan waarmee de ontwikkelaar is gecontracteerd. Tijdens de realisatiefase draagt de gemeente haar taken en bevoegdheden met betrekking tot de aanleg van de openbare voorzieningen over aan de private ontwikkelaars. Dit model is bijvoorbeeld interessant voor uitbreidingslocaties op agrarisch grondgebied, kleinschalige ontwikkelingen of ontwikkelingen op deelplanniveau, omdat in dat geval de kans op onvoorziene ontwikkelingen die mogelijk om gemeentelijke bijsturing vragen, relatief klein is.

#### *Toepassing*

- De mogelijkheid om bij gebiedsontwikkeling een samenwerkingsverband aan te gaan wordt open gelaten.
- Een keuze daarin is afhankelijk van de situatie en zal afhankelijk van het speelveld aan de raad worden voorgelegd.

#### **6.1 Kavelruil**

Bij binnenstedelijke ontwikkelingen (voornamelijk transformaties) is Kavelruil een nuttig instrument. Het is een nieuw instrument in de Omgevingswet (afdeling 12.6 Omgevingswet).

## Uitgelicht 2: Stedelijke Kavelruil



Het instrument is erop gericht eigenaren bijeen te brengen om in versnipperde eigendomssituaties te komen tot planrealisatie.

Stedelijke kavelruil is in diverse situaties toepasbaar:

- op stedelijke locaties waar de huidige kavelindeling een belemmering vormt om de gewenste bebouwing te verwezenlijken.
- op stedelijke locaties waar ruil van gebouwen nodig is om verouderde gebieden of gebieden met leegstand een nieuwe toekomst te geven.
- bij ruil tussen het stedelijk- en het landelijk gebied met als doel om de leegstand van agrarische bedrijfsbebouwing te voorkomen.

Stedelijke kavelruil is bijvoorbeeld inzetbaar als perceelsgrenzen moeten worden gewijzigd bij nieuwbouw op uitleglocaties. En als clusters van woningen, bedrijven, kantoren of winkels moeten worden gevormd bij het herstructureren en transformeren van bestaande bedrijventerreinen, kantorenlocaties en winkelgebieden.

De overeenkomst die gesloten wordt is niet opzegbaar. Hierdoor kan de "schakel" niet worden doorbroken en is zekerheid over de ruil van de grond. Er kunnen ook partijen meedoen (denk aan ontwikkelaars) die geen grond hebben in het gebied.

### 7 Financiële beheersing

Het grondbeleid is gericht op het bereiken van gewenste publieke doelen met inzet van het grondbeleidsinstrumentarium op de grondmarkt. Vervolgens is bepaald dat de gemeente bij voorkeur faciliterend grondbeleid toepast. In de gevallen waarin de gemeente een intensere sturing via grondbeleid wenst, heeft dit wel een prijs in die zin dat bij een gebiedsontwikkeling waarin de gemeente hoog inzet op sturing en grip, de risico's van de betreffende gebiedsontwikkeling in hogere mate voor rekening van de gemeente zijn. Du hoe meer grip en sturing, des te groter zijn de risico's. In tabel 2 is deze relatie schematisch in beeld gebracht.

Tabel 2 Sturing en risico hoofdvormen grondbeleid.

	Actief	Faciliterend	PPS
<b>Wijze van Gebiedsontwikkeling</b>	Omdat de planvorming grondvererving bij de gemeente ligt, kan direct op doelen worden gestuurd	Afspraken nodig met en ontwikkelende partij. Sturen doormiddel van kaderstelling vooraf en met exploitatieregels of anterieure verordening	Deels gelijk aan faciliterend, met dit verschil dat tussentijds ook sturing mogelijk is in de samenwerkingsrelatie.
<b>Financiële risico's</b>	Een groot deel van de risico's én de lopen de financi-	Ontwikkelende partijen lopen financiële risico's. Zij kunnen	De verdeling van de financiële lasten is een kernpunt van



	ële risico's én de opbrengsten ligt bij de gemeente.	profiteren van een positief saldo grondexploitatie.	de PPS. Risico's worden gedeeld via een verdeelsleutel
--	--	---	--

Grondbeleid heeft invloed op de gemeentelijke begroting en het weerstandsvermogen. Aan grondbeleid zijn risico's verbonden die in een vroegtijdig stadium van planontwikkeling en besluitvorming, transparant en zo volledig mogelijk onderdeel van die besluitvorming moeten uitmaken. Het signaleren, bekend zijn met de risico's van de verschillende vormen van grondbeleid roept de vraag op hoe daarmee om te gaan en hoe ze kunnen worden beheerst. Een deel van het antwoord op deze vragen zit in de keuze voor welke hoofdvorm van grondbeleid wordt gekozen. De afweging daarover gaat ook over het risicoprofiel dat de gemeente voor zichzelf in algemene zin wenst. Het antwoord zit deels ook in de wijze waarop het proces van een gekozen strategie zichtbaar wordt gemaakt. Daarmee komt ook de controlerende taak die raad ook op het terrein van het grondbeleid en -exploitaties heeft in beeld. Een deel van het antwoord zit óók in de wijze waarop met kosten van niet voorzienbare risico's wordt omgegaan. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de beheersing van de financiële risico's van grondbeleid.

#### *Toepassing*

Het uitgangspunt is een situationeel grondbeleid. Per locatie of gebied wordt afgewogen welke instrumenten het beste ingezet kunnen worden om de doelstelling te kunnen realiseren.

### **7.1 Faciliterend grondbeleid**

Bij projecten waarbij de gemeente faciliterend grondbeleid voert, wordt een exploitatieberekening gevraagd van de ontwikkelende partij. In geval van een wijziging van het bestemmingsplan is aantonen van de financiële haalbaarheid vereist. De kosten die de gemeente maakt om de ontwikkeling mogelijk te maken, komen voor rekening van de initiatiefnemer.

### **7.2 Woningbouwplannen**

De ambitie van de gemeente IJsselstein is om tot 2030 binnenstedelijk en buitenstedelijk 2500 woningen met bijbehorende voorzieningen te bouwen. De plannen daartoe bevinden zich in verschillende fasen van voortgang. Twee keer per jaar ontvangt de gemeenteraad een geactualiseerd overzicht van de lopende plannen

### **7.3 Samenwerkingsvormen**

Voor de voorbereiding en uitvoering van een ruimtelijk project kan de gemeente de samenwerking met één of meerdere marktpartijen aangaan. Ook is samenwerking met andere openbare lichamen mogelijk. In dergelijke constructies deelt de gemeente de risico's en de regie. Gezamenlijk wordt over het algemeen één grondexploitatie gevoerd. De gezamenlijke grondexploitatie van samenwerkende partijen heeft consequenties voor de eigen gemeentelijke begroting. Het betreft hier niet alleen financiële afspraken en resultaten, maar ook de risico's die de gemeente als partner draagt.

#### *Toepassing*

- Bij projecten waarbij de gemeente faciliterend grondbeleid voert, wordt een exploitatieberekening gevraagd van de ontwikkelende partij.
- Als sprake is van gemeenschappelijke grondexploitatie met andere partijen, worden de financiële risico's en consequenties voor de gemeente expliciet gemaakt.
- De grondexploitatie, bij een samenwerkingsvorm, wordt jaarlijks geactualiseerd.

### **7.4 Risicobeheersing**

Een risico wordt gedefinieerd als 'het verschil tussen uitgangspunten en de afwijking op die uitgangspunten die zich gegeven een bepaald reëel scenario op termijn kan voordoen'.

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. Grondexploitatie is een risicodragende activiteit, die vraagt om adequate analyse en beheersing van deze risico's. Organisatorisch is die beheersing bij Ruimte en Projecten ondergebracht. 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 het opstellen van een exploitatieberekening wordt ook een risicoanalyse opgesteld. Jaarlijks wordt bij actualisering van de exploitatieberekening van gemeentelijke exploitaties (actief grondbeleid) ook de risicoanalyse geactualiseerd.

#### *Toepassing*

- De exploitatieopzet met bijbehorende risicoanalyse wordt ter vaststelling voorgelegd aan de gemeenteraad.
- De exploitatieopzet en de risicoanalyse worden jaarlijks in het kader van de P&C cyclus geactualiseerd.
- Indien zich een wijziging in de exploitatie of in de risico's voordoet, wordt de gemeenteraad hierover geïnformeerd.

### **7.5 Winst- en verliesneming**

De Commissie BBV (Besluit Begroting en Verantwoording) heeft in de Notitie Grondexploitatie van februari 2012 een toelichting gegeven over het winst- en verliesnemen. Daaraan is het volgende ontleent. Winst nemen op meerjarige grondexploitaties wordt beheerst door het voorzichtigheidsbeginsel. Voorziene verliezen worden al in de jaarrekening opgenomen zodra zij bekend zijn. Positieve resultaten, ofwel winsten worden pas in de jaarrekening verwerkt als zij met voldoende zekerheid vaststaan en dus zijn gerealiseerd. Dit houdt ook in dat huidige voorziene verliezen in de jaarrekening niet kunnen worden gecompenseerd met de verwachte toekomstige winsten. Het voorzichtigheidsbeginsel leidt ertoe dat realisatie van de winst moet worden uitgesteld totdat daarover voldoende zekerheid bestaat. Dit betekent echter niet dat pas winst moet worden genomen bij het afsluiten van het grondexploitatie-complex. Er zijn verschillende complicaties die het nemen van (tussentijdse) resultaten op de grondexploitatie bemoeilijken.

- In de praktijk zijn de nog te maken aanlegkosten niet goed in te schatten door de conjunctuurgevoeligheid van het meerjarige vervaardigingproces;
- Ook zijn de mogelijke opbrengsten zeer conjunctuurgevoelig en zijn niet alle kavels op voorhand al verkocht tegen de gewenste verkoopprijzen;
- Tijdens het meerjarige proces ontstaan er vaak nieuwe inzichten die nopen tot een andere uitvoering of er treden onvoorziene verrassingen op;
- De aangelegde infrastructuur, zoals wegen en riolering, is voor een deel dienstbaar aan alle percelen waardoor het financieel afsluiten van delen van een locatie problemen oplevert.

#### **Tussentijds winst nemen**

De gerealiseerde winsten op actieve grondexploitaties worden toegevoegd aan de algemene reserve. Conform het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV) moet winst tussentijds worden genomen als daarover voldoende zekerheid bestaat. Dit houdt in dat winsten niet pas bij het afsluiten van de grondexploitatie worden genomen. Voldoende zekerheid om winst te nemen bestaat wanneer wordt voldaan aan de volgende voorwaarden:

- Het resultaat van de grondexploitatie kan betrouwbaar worden ingeschat; én
- De grond (of het deelperceel) moet zijn verkocht; én
- De kosten zijn gerealiseerd (winst wordt naar rato van de realisatie genomen).

Winst dient te worden genomen conform de percentage of completion methode (POC). Hierbij worden de opbrengsten en kosten naar rato van de prestatie verwerkt. De tussentijdse winstneming wordt jaarlijks verantwoord. Als gevolg van veranderende marktomstandigheden kan uit de actualisatie van de grondexploitaties blijken dat er teveel winst is genomen. In dat geval, dient conform BBV de winst direct te worden teruggedraaid. Dit kan door een lagere tussentijdse winstneming, het treffen van een voorziening of een afboeking die als een negatieve opbrengst ten laste van de grondexploitatie wordt gebracht.

#### **Verwerking van verliezen**

Het is mogelijk dat een exploitatieopzet wordt gemaakt waarbij vanaf het begin af aan al duidelijk is dat de baten de lasten niet of slechts gedeeltelijk zullen dekken. De grondexploitatie voor het complex vertoont daardoor een begroot verlies. Het is ook denkbaar dat een aanvankelijk winstgevend prognose van een grondexploitatiebegroting omslaat naar een verliesgevend begroting, bijvoorbeeld als gevolg van conjuncturele omstandigheden, noodgedwongen planwijzigingen en dergelijke. De tot dan toe geactiveerde grondexploitatie krijgt dan een lagere waarde. Die lagere waarde kan in de verslaggeving (en boekhouding) op twee manieren worden gepresenteerd, namelijk:

- via een (niet-herstelbare) afboeking;
- via het treffen van een voorziening die wordt afgetrokken van de waarde van het actief.

In feite is de voorziening, naar analogie van de voorziening voor oninbare vorderingen (dubieuze debiteuren), een waarde correctie op de actiefpost Bouwgrond in exploitatie. Om die reden moet deze voorziening dan ook onder deze post worden opgenomen en toegelicht in de toelichting van de balans. Voordeel van het aanbrenge van de noodzakelijke waarde correctie via het treffen van een voorziening is dat er een automatische correctie naar mogelijk de gehele vervaardigingsprijs plaatsvindt wanneer de marktwaarden weer verbeteren. Op deze wijze kan een eerder geleden boekverlies mogelijk later dus weer als een soort tussentijdse winst naar voren komen.

#### *Toepassing*

- Het treffen van een afboeking of een voorziening gebeurt bij een geprognosticeerd verlies direct ter grootte van dit volledige verlies.
- Als sprake is van een voorziening ingericht ter bestrijding van de (verwachte) tekorten in grondexploitaties, dan moet die worden gepresenteerd als een waarde correctie op de post Bouwgrond in exploitatie. Deze wijze van verantwoording is naar analogie van de voorziening voor dubieuze debiteuren.

## 7.6 Reserves

Algemeen gesproken is het verstandig dat een gemeente een passend financieel weerstandsvermogen opbouwt voor de risico's van de grondexploitatie, zoals voor fluctuaties in de ramingen als gevolg van de jaarlijkse actualisaties. Hiervoor is nodig een deugdelijke risicoanalyse die aannames bevat over bijvoorbeeld de conjuncturele ontwikkelingen om het noodzakelijke weerstandsvermogen voor de grondexploitaties te bepalen. Een algemeen uitgangspunt is verder dat voor exploitaties met een onafwendbaar voorzien negatief saldo direct een voorziening moet worden gevormd. Naast een voorziening grondexploitatie, als waarde correctie voor een voorzien verlies, kunnen grondexploitatie-reserves worden gevormd. Over de noodzakelijke omvang van de reserves lopen de meningen uiteen. Het komt voor dat een gemeente bewust de vorming van een voorziening voor verliesgevende exploitaties ten laste van de algemene middelen / reserve brengt. Ook komt het voor dat een gemeente een reserve vormt voor grondexploitaties en daar de vorming van een voorziening van verliesgevende exploitaties mee dekt. Dat laatste heeft dan als voordeel (mits de reserve redelijk gelijkmatig wordt gevormd) dat de normale exploitatie van de gemeente niet belast wordt met fluctuerende toevoegingen aan de voorziening voor negatieve grondexploitaties. Een moderne aanpak is dat met behulp van een risico-model de benodigde omvang van voorziening en reserve(s) wordt bepaald. Tevens kan deze "berekende" reserve dan geconfronteerd worden met de werkelijke omvang van de reserve grondexploitatie waarin het verwachte eindresultaat van de grondexploitaties is begrepen.

### *Reserve Grondexploitatie*

De Reserve Grondexploitatie is een reserve, onderdeel van de Algemene Reserve, waaraan alle batige saldo's van grondexploitatieplannen worden toegevoegd. In het licht van art. 43 BBV is de Reserve Grondexploitatie een bestemmingsreserve. Deze wordt gevoed door:

- het toevoegen van batige saldi van afgesloten grondcomplexen en uit tussentijdse winstnemingen vanuit lopende grondexploitaties;
- opbrengsten van verkopen van vastgoed;
- incidentele bijdragen uit de Algemene Dienst;
- mutaties in de reserves. Deze kunnen leiden tot het terugvloeiën van middelen naar de Reserve Grondexploitatie.

Onttrekkingen aan de Reserve Grondexploitatie kunnen worden gedaan voor:

- het vormen van voorzieningen ter afdekking van negatieve exploitatiesaldi;
- mutaties naar andere reserves;
- afroming ten gunste van de Algemene Dienst;
- overige incidentele uitgaven ten behoeve van de Grondbedrijfsfunctie.

De Reserve Grondexploitatie is een bestemmingsreserve die primair is bedoeld voor het opvangen van financiële gevolgen van (toekomstige) ruimtelijke ontwikkelingsplannen.

Het voornemen is om een reserve Mobiliteit en een reserve Leefbaarheid in te stellen welke gevoed wordt uit middelen die beschikbaar komen uit grondverkoop en uit exploitatiebijdragen. De reserve Mobiliteit dient voor het (mee) bekostigen van infrastructurele werken en de reserve Leefbaarheid dient voor het (mee) bekostigen van natuur, recreatie, cultuurhistorie en cultuur. De uitvoering hiervan zal in een apart vast te stellen nota door burgemeester en wethouders worden uitgewerkt.

Vanuit het Ministerie van Binnenlandse Zaken is de IFLO-norm (IFLO = Inspectie Financiën Lagere Overheden) opgesteld. Deze norm wordt door sommige provincies en gemeenten gebruikt voor de bepaling van de minimaal noodzakelijke weerstandscapaciteit. De IFLO-norm relateert de hoogte van de benodigde weerstandscapaciteit aan de boekwaarden van de complexen in exploitatie en de nog te maken kosten. De norm bestaat dus uit twee elementen

- 10% van de boekwaarden van de exploitaties.
- 10% van de nog te maken kosten in deze exploitaties.

De IFLO-norm is een eenvoudige en snelle manier om het risico te berekenen maar geeft dan ook slechts een indicatieve en minimale schatting. De methode levert geen maatwerk, de IFLO-norm houdt weinig rekening van jaarlijkse fluctuaties en worden de risico's van aankomende exploitaties nog niet meege-nomen. Een tweede methode om de vereiste weerstandscapaciteit te bepalen is een beoordeling van de risico's per grondexploitatie. Door de risico's van alle grondexploitaties te sommeren ontstaat een beeld van het totale financiële risico. Voordeel van deze methode is een vrij precieze benadering van

de risico's, nadeel is echter de grote hoeveelheid werk die aan deze methode verbonden is. Daarnaast zijn soms niet alle risico's daadwerkelijk kwantificeerbaar of is er sprake van een grote risicomarge. Veel gemeenten hebben (in samenspraak met hun accountant) een eigen (derde) methode opgesteld om de vereiste weerstandscapaciteit te bepalen. Hiervoor worden diverse rekenmodellen gebruikt. Ook kunnen met behulp van een simulatieprogramma op de computer diverse scenario's worden doorgerekend om de financiële risico's te bepalen.

#### *Toepassing*

- Een voorziening dient voor de dekking van een geprognoseerd verlies van een of meer grondexploitatie(s). De voorziening dient voldoende middelen te bevatten om het gehele verlies te kunnen afdekken. Voor iedere grondexploitatie met een geprognoseerd verlies wordt een afzonderlijke voorziening ingesteld. Jaarlijks wordt op basis van de herziening van de grondexploitatieberekeningen de noodzakelijke omvang van de voorzieningen opnieuw bepaald.
- Een reserve Mobiliteit en een reserve Leefbaarheid in te stellen, welke verder wordt uitgewerkt door burgemeester en wethouders.

## **8 Organisatie grondbeleid**

In de hoofdstukken hiervoor is beschreven waar het grondbeleid uit bestaat, binnen welke kaders het wordt ingezet, welke ambities de gemeente heeft en hoe het grondbeleid wordt vormgegeven. Dit hoofdstuk gaat over de organisatie van het grondbeleid binnen de gemeente, hoe verantwoordelijkheden en bevoegdheden zijn verdeeld, hoe en wanneer informatie verstrekt wordt en verantwoording wordt afgelegd. Grondbeleid wordt binnen de gemeente IJsselstein door Ruimte en Projecten, veelal aangeduid als grondbedrijf. Bijzonder is dat daar publiek- en bedrijfsmatig handelen van de gemeente bij elkaar komen. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de taken en verantwoordelijkheden van Raad en College, de wijze waarop het grondbeleid ingebed zit in de planning en control cyclus en het risicomanagement.

#### ***Raad en college.***

De Raad geeft de kaders aan waarbinnen het college het grondbeleid uitvoert en de organisatie zijn rol speelt. 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 Kadernota en de begroting waaronder beleidsvoornemens op het gebied van grondbeleid. In de begroting is hiervoor een specifieke plek beschikbaar, namelijk de verplichte paragraaf grondbeleid. Het College laat plannen, nota's, grondexploitaties, investeringsschema'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 het grondbedrijf 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 exploitatieregels 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 uitgangspunt 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.

#### ***Verantwoording***

Het college formuleert vóór de uitvoering van een grondexploitatie concrete doelstellingen. Grondexploitaties brengen kosten, opbrengsten, financiële resultaten, prestaties en risico's met zich mee. De exploitatieopzet wordt ter vaststelling voorgelegd aan de Raad. De exploitatieopzet wordt minimaal jaarlijks herzien. Het college informeert de Raad:

- Jaarlijks over de herziening van de grondexploitaties waarbij de oorzaken van de herziening en het financiële effect die dat heeft, inzichtelijk wordt gemaakt;
- Achteraf over eventuele strategische verwervingen;
- Waar nodig via de Raadscommissies over belangrijke ontwikkelingen. Het moment bij uitstek om verantwoording af te leggen over het gevoerde beleid is bij de jaarrekening waar verslag wordt gedaan over de uitgevoerde activiteiten, de bereikte resultaten en hoe de risico's beheerst worden. De paragraaf grondbeleid binnen de jaarrekening is de specifieke plaats om verslag te doen. De diepgang van die jaarlijkse herziening kan verschillen. Indien de jaarlijkse actualisering van de exploitatieopzet significante wijzigingen betreft, die niet meer tot de normale uitvoeringsdynamiek van een project kunnen worden gerekend, dient de gemeenteraad expliciet te worden geïnformeerd. De gemeenteraad zal dan om vaststelling van de geactualiseerde exploitatieopzet worden verzocht.

#### *Toepassing*

- Het College formuleert vóór de uitvoering van een grondexploitatie waarin de gemeente participeert concrete doelstellingen.
- De exploitatieopzet wordt vooraf ter vaststelling aan de Raad voorgelegd.
- De Raad wordt via een separaat raadsvoorstel geïnformeerd over de exploitatie.
- Wijzigingen in de exploitatieopzet worden ter vaststelling aan de raad voorgelegd.