

## Nota grondbeleid 2015

De raad van de gemeente Best;

gezien het voorstel van Burgemeester en wethouders;

### besluit

Het grondbeleid op de volgende punten vast te stellen:

1. Per eigenaar, project of plangebied wordt beoordeeld welke vorm van grondbeleid kan en zal worden toegepast.
2. Ter afronding van de in ontwikkeling zijnde plangebieden wordt incidenteel actief grond verworven.
3. Iedere verwerving wordt onderbouwd met een taxatierapport, opgesteld door een onafhankelijke deskundige taxateur.
4. Indien nodig wordt het voorkeursrecht op basis van de Wet voorkeursrecht gemeenten gevestigd in nieuw te ontwikkelen plangebieden.
5. Indien nodig wordt de onteigening ingezet om de voor een planontwikkeling benodigde grond/opstal in eigendom te verkrijgen.
6. Uitgangspunt bij (tijdelijk) beheer van gronden en opstallen is dat de gemeente Best de maximale beschikingsvrijheid op het door haar gewenste moment behoudt.
7. Niet strategisch van belang zijnde gronden en opstallen komen in principe voor verkoop in aanmerking.
8. Bij een actief grondbeleid vindt kostenverhaal plaats door middel van de gronduitgifte.
9. Bij faciliterend grondbeleid vindt kostenverhaal bij voorkeur plaats door middel van een vrijwillige, anterieure kostenverhaalovereenkomst.
10. Voor het behalen van een gewenst resultaat kan staatssteun, mits geoorloofd, worden toegepast.
11. Verkoop van bouwgrond gebeurt tegen marktconforme grondprijzen, op basis van het jaarlijks door de gemeenteraad vastgestelde grondprijsoverzicht.
12. Het openen, herzien en afsluiten van een grondexploitatie is een bevoegdheid van de raad.
13. Tussentijdse winst op grondexploitatie wordt genomen als alle kosten binnen de grondexploitatie reeds worden gedekt door gerealiseerde verkoopopbrengsten.
14. De parameters rente, kostenstijging en opbrengstenstijging worden jaarlijks geactualiseerd en onderbouwd in de Nota grondexploitaties.
15. De actualisering van een grondexploitatie wordt impliciet, via de jaarlijkse Nota grondexploitaties, aan de raad voorgelegd.
16. - En daarmee de Nota grondbeleid 2015 vast te stellen, met inachtneming van de wijziging onder punt 10.  
- en de Nota grondbeleid 2011 in te trekken.

## 1 Inleiding

Het grondbeleid voor de gemeente Best is op dit moment verwoord in de Nota grondbeleid 2011. Voorliggende Nota grondbeleid 2015 vervangt de Nota grondbeleid 2011. De nota grondbeleid 2015 legt de basis voor een heldere en eenduidige werkwijze bij het voeren van grondbeleid in de gemeente Best.

### 1.1 Doel van de nota

Grondbeleid is een middel om doelstellingen op andere beleidsterreinen binnen de gemeente Best te kunnen realiseren. Hierbij valt te denken aan (publieke) doelstellingen op het gebied van ruimtelijke ordening, volkshuisvesting, verkeer en vervoer, natuur, milieu en duurzaamheid. Door de Nota grondbeleid 2015 wil de gemeente Best inzicht geven in de wijze waarop door haar uitvoering wordt gegeven aan het grondbeleid. Daarnaast wordt in deze nota meer aandacht besteed aan de kaders voor een goede financiële sturing en beheersing van de grondexploitaties en wordt ingegaan op de relatie gemeenteraad (kaderstelling) versus college (uitwerkings-)bevoegdheden.

### 1.2 Aanleiding

Eind 2008 werd Nederland geconfronteerd met een economische crisis. Gemeenten en projectontwikkelaars hebben grote afboekingen op grondposities moeten verwerken en corporaties hebben steeds minder investeringsruimte. Alle partijen moeten zich heroriënteren op hun rol in de vastgoedmarkt.

Ook de gemeente Best is geconfronteerd met de gewijzigde economische omstandigheden en de daaruit voortvloeiende gevolgen voor de gemeentelijke grondexploitaties. Dit geeft aanleiding tot het opnieuw beoordelen van de grondbeleidstrategie en daarmee het actualiseren van de Nota grondbeleid 2011.

### **1.3 Leeswijzer**

De Nota grondbeleid 2015 is opgebouwd uit verschillende hoofdstukken. In elk hoofdstuk wordt een deelaspect beschreven. De nota is zo opgebouwd dat ieder hoofdstuk op zichzelf leesbaar is.

Hoofdstuk 1 is een algemeen hoofdstuk met de doelstelling en de aanleiding van de nota grondbeleid. In hoofdstuk 2 wordt ingegaan op grondbeleid in relatie tot (gewenste) ruimtelijke ontwikkelingen. Hoofdstuk 3 geeft de verschillende varianten van grondbeleid, actief en faciliterend, weer en de keuzes die de gemeente Best daarin maakt. Voorts wordt ingegaan op de verschillende samenwerkingsvormen die mogelijk zijn.

In de hoofdstukken 4, 5, 6 en 7 worden achtereenvolgens de grondverwerving, het beheer en de uitgifte beschreven.

In hoofdstuk 8 wordt ingegaan op het kostenverhaal en hoofdstuk 9 beschrijft het aanbestedingsbeleid. De diverse methoden van grondprijsbepaling zijn beschreven in hoofdstuk 10.

Tot slot wordt in de hoofdstukken 11 en 12 ingegaan op de wijze waarop in financiële en informatieve zin verantwoording wordt afgelegd over het grondbeleid. Ook wordt uiteengezet hoe de informatievoorziening aan de gemeenteraad is georganiseerd.

Tenslotte is er in hoofdstuk 13 een schema opgenomen met de rol- en taakverdeling tussen de gemeenteraad en het college binnen het grondbeleid.

## **2 Grondbeleid en ruimtelijke ontwikkeling**

### **2.1 Inleiding**

Grondbeleid is geen doel op zich, maar een middel. Grondbeleid is een middel om ruimtelijke doelstellingen op het gebied van de volkshuisvesting, lokale economie, duurzaamheid, natuur en groen, infrastructuur en maatschappelijke voorzieningen te verwezenlijken, en is dus niet leidend maar volgend op deze ruimtelijke doelstellingen.

In structuurvisies, beleidsnota's, en bestemmingsplannen legt de gemeente haar ruimtelijk beleid vast. Welke verdere verstedelijking staat de gemeente in de komende jaren voor? Welke voorzieningen moeten daartoe worden aangelegd? Welke ruimte krijgt de natuur in de gemeente? Om het ruimtelijk beleid vorm te kunnen geven is vaak verandering van het grondgebruik noodzakelijk. Deze gewenste ruimtelijke ontwikkelingen kunnen tot stand komen door het toepassen van grondbeleid.

### **2.2 Ruimtelijk beleid**

De voor het grondbeleid belangrijkste ruimtelijke planvormen zijn de diverse Structuurvisies van de gemeente Best en de bestemmingsplannen. Daarnaast zijn de Woonvisie 2008 en de hierop aansluitende diverse college- en raadsbesluiten van belang voor het bepalen van het toe te passen grondbeleid. Ook beleidsnota's op het gebied van economie, verkeer en vervoer en welstand zijn van belang. De beleidsnota's behoren wat betreft de inhoud in principe te passen binnen de hoofdlijnen van de structuurvisie. Bij het opstellen van een gemeentelijke structuurvisie is het van belang om rekening te houden met het provinciale beleid (zoals vormgegeven in de provinciale structuurvisie).

#### **2.2.1 Structuurvisies**

##### **Structuurvisie Best 2030**

De structuurvisie is een verplicht plan op grond van de Wet ruimtelijke ordening en wordt vastgesteld door de gemeenteraad. Het omvat de hoofdlijnen van het gemeentelijk ruimtelijk beleid. Met de structuurvisie kan bovendien inzicht worden verkregen in de bovenplanse voorzieningen evenals de daaraan verbonden kosten en wordt de basis gelegd voor de kostentoe rekening aan (bouw)initiatieven van grondeigenaren en initiatiefnemers van ruimtelijke ontwikkelingen. Naast de koppeling met de mogelijkheid tot kostenverhaal van bovenplanse voorzieningen, vormt de structuurvisie ook de grondslag voor het toerekenen van kosten aan en het verkrijgen van financiële bijdragen bij ruimtelijke ontwikkelingen die daarin zijn benoemd.

Een andere relatie met het grondbeleid betreft de bevoegdheid van de gemeente om op basis van een structuurvisie een gemeentelijk voorkeursrecht te vestigen op grond van de Wet voorkeursrecht gemeenten.

In de Structuurvisie Best 2030, vastgesteld op 9 mei 2011, zijn de hoofdlijnen geschetst van het voorgenomen ruimtelijke beleid voor het hele gemeentelijk grondgebied. De structuurvisie is gemaakt in samspraak met inwoners, ondernemers en organisaties van Best. Met een gemeenschappelijk gedragen toekomstvisie kunnen ontwikkelingen beter en met meer onderlinge samenhang tot stand worden ge-

bracht. In de structuurvisie is een integrale afweging gemaakt over het toekomstig ruimtegebruik en is tevens globaal inzicht gegeven in de haalbaarheid van de diverse plannen en de financiële consequenties. Het geeft bijvoorbeeld een beeld van potentiële (her)ontwikkelingsgebieden, grootschalige infrastructurele voorzieningen en ontwikkelingen ten behoeve van natuur.

#### **Structuurvisie 'Groene mantel met rode knopen'**

Door de gemeenteraad is op 15 december 2014 de Structuurvisie 'Groene mantel met rode knopen' vastgesteld. Dit betreft een partiële herziening van de Structuurvisie Best 2030. Deze structuurvisie beslaat het gebied aan de zuidrand van Best. De voor dit gebied gewenste samenhang van rood (bebouwing) en groen (landschap) is in deze structuurvisie benoemd. Er zijn mogelijkheden van ruimtelijke ontwikkelingen (rode knopen) opgenomen, onder de nadrukkelijke voorwaarde dat een bijdrage wordt geleverd aan de groene omgeving (groene mantel).

#### **Structuurvisie Buitengebied**

De gemeente Best werkt momenteel aan het opstellen van een afzonderlijke structuurvisie voor het buitengebied van Best. Van belang zijnde thema's in het buitengebied zijn landschap en natuur, dagrecreatie, verblijfsrecreatie, wonen en werken en verkeer. Deze structuurvisie zal volgens planning in 2016 worden vastgesteld door de gemeenteraad.

#### **2.2.2 Bestemmingsplan**

In bestemmingsplannen wordt het voorgenomen ruimtelijk beleid vastgelegd in voorschriften en regels. Hiermee wordt dit beleid voor iedereen bindend. De normstelling in het bestemmingsplan bepaalt uiteindelijk wat wel en wat niet gebouwd mag worden, en onder welke voorwaarden. Ook het bestemmingsplan wordt vastgesteld door de gemeenteraad, en moet tenminste eenmaal in een periode van tien jaar worden herzien. Bij het bestemmingsplan kan overigens bepaald worden dat het aan het college is om het bestemmingsplan nader uit te werken, of te wijzigen.

Een bestemmingsplan houdt voor een grondeigenaar geen uitvoeringsverplichting in. Indien agrarische gronden bij bestemmingsplan worden aangewezen als bouwgronden met de functie wonen, dan is de grondeigenaar niet verplicht deze functie ook daadwerkelijk te realiseren. Het is hem toegestaan om het bestaande agrarisch gebruik voort te zetten. Om tot realisering van de gewenste ruimtelijke ontwikkelingen te komen kan de gemeente met behulp van grondbeleid sturen op de uitvoering van de ontwikkeling.

#### **2.3 Woonvisie**

De gemeente Best beschikt over een Woonvisie 2008, vastgesteld door de gemeenteraad op 17 november 2008. De woonvisie is het beleidskader voor college en gemeenteraad om het woonbeleid en de woningbouwprogrammering vorm te geven en tot uitvoering te brengen. De doelstellingen uit de Woonvisie hebben onder andere betrekking op het aantal te bouwen woningen de komende jaren, de doelgroepen die daarbij centraal staan en de partijen waarmee zal worden samengewerkt om de diverse beleidsdoelen te bereiken.

In het bijzonder de doelstelling met betrekking tot de woningbouwprogrammering is van belang voor het grondbeleid. De afgelopen jaren hebben het college alsmede de gemeenteraad zich, vooral vanwege de economische crisis, regelmatig gebogen over deze programmering. Algemene conclusie is dat de gemeente Best zich de komende jaren nog steeds richt op een toename van nieuwbouwwoningen.

#### **2.4 Regionaal woningbouwprogramma**

De gemeente Best maakt, samen met de gemeenten Eindhoven, Geldrop-Mierlo, Helmond, Nuenen, Oirschot, Son en Breugel, Veldhoven en Waalre deel uit van het Stedelijk Gebied Eindhoven. De samenwerking in het stedelijk gebied is ontstaan rond 2004 toen afspraken zijn gemaakt over het faciliteren van de groei van de regio, en met name van de stad Eindhoven. Insteek was om deze groei voor een belangrijk deel op te vangen in de omliggende gemeenten. De twee belangrijkste afspraken in 2005 op het gebied van wonen waren:

- Bouwen van (10.000) woningen door de regio ten behoeve van Eindhoven
- Terugdringen van de scheefgroei van goedkope (stad) en dure woningen (randgemeenten)

De regionale afspraak uit 2005 van "Bouwen van (10.000) woningen door de regio" staat momenteel ter discussie. De nieuwe prognoses en ook de migratiecijfers tonen een verschuiving aan van regionaal naar stedelijke gebieden. En Eindhoven heeft binnenstedelijk meer bouwcapaciteit dan in 2004 werd aangenomen. De uitkomst van deze discussie is nog niet bekend.

Uitgangspunt voor het vaststellen van het regionale woningbouwprogramma voor het Stedelijk Gebied Eindhoven is de meest actuele provinciale bevolkings- en woningbehoefteprognose. Op basis van deze prognoses behoudt de gemeente Best voorsnog een behoorlijke bouwopgave voor de komende jaren.

### **3 Gemeentelijk grondbeleid**

#### **3.1 Inleiding**

Over het algemeen wordt onderscheid gemaakt tussen actief en faciliterend grondbeleid. Er bestaat ook een tussenvorm, de zogenaamde pps ofwel publiek-private samenwerking. Het belangrijkste onderscheid tussen de verschillende vormen van grondbeleid is de mate waarin de gemeente zelf, al dan niet risicodragend en al dan niet in samenwerking met private (markt)partijen, overgaat tot het aankopen, exploiteren (bouw- en woonrijp maken) en verkopen van grond. In de volgende paragrafen worden deze hoofdvormen van grondbeleid nader toegelicht.

#### **3.2 Actief grondbeleid**

Bij actief grondbeleid koopt de gemeente zelf gronden en opstallen aan, maakt de grond bouwrijp, verkoopt de bouwrijpe gronden vervolgens ten behoeve van de ontwikkeling daarvan en maakt deze na realisatie van de opstallen (meestal woningbouw) woonrijp.

Actief grondbeleid kan interessant zijn om publieke doelen (sneller) te bereiken, om gewenste (ruimtelijke) ontwikkelingen actief te realiseren en ongewenste ontwikkelingen juist tegen te gaan c.q. te kanaliseren, om grip te hebben op de uitvoering en om maximaal kostenverhaal toe te kunnen passen. De gemeentelijke kosten kunnen in dat geval door de gronduitgifteprijs bij de verkoop optimaal worden verhaald op diegene die de ontwikkeling realiseert.

Actief grondbeleid vereist wel voldoende financiële armslag van de gemeente. Vooral rentelasten als gevolg van (strategische) verwervingen en (voor-)investeringen voor sloop, sanering, bouw- en woonrijp maken en het afdekken van financiële risico's zijn daarbij van belang. Bij actief grondbeleid draagt de gemeente zelf het risico van de grondexploitatie. Het risico van de opstalexploitatie blijft bij de realisator van de nieuwe ontwikkeling, de marktpartij. Daar tegenover staat de mogelijkheid om de eventuele grondexploitatiewinst volledig ten goede te laten komen aan de gemeenschap door middel van de realisatie van de diverse gemeenschapsvoorzieningen.

#### **3.3 Faciliterend grondbeleid**

Bij faciliterend grondbeleid (ook wel passief grondbeleid genoemd) heeft de gemeente een voorwaardenscheppende rol bij de ontwikkeling van een locatie. De aankoop en grond- en opstalexploitatie laat de gemeente volledig over aan de private (markt)partij (ook wel zelfrealisatie genoemd). Bij faciliterend grondbeleid creëert de gemeente enkel de kaders voor de beoogde locatie- of gebiedsontwikkeling. Hierbij valt te denken aan het opstellen/wijzigen van bestemmingsplannen, de aanleg van openbare voorzieningen en voorbereiding, advies en toezicht. Verder kan de gemeente diverse randvoorwaarden opstellen met betrekking tot volkshuisvesting, fasering en kostenverhaal. De gemeente loopt hierbij weinig financieel risico.

De gemeente maakt met de grondeigenaren of initiatiefnemers van ruimtelijke ontwikkelingen afspraken over kostenverhaal om de gemeentelijke plan- en apparaatskosten die samenhangen met de beoogde ontwikkeling bij de grondeigenaar of particuliere initiatiefnemer in rekening te kunnen brengen (publiekrechtelijk kostenverhaal). De Wet ruimtelijke ordening biedt gemeenten een instrumentarium voor kostenverhaal, verevening en het stellen van locatie-eisen bij particuliere grondexploitatie. De gemeente kan namelijk exploitatiekosten verhalen via een (anterieure) kostenverhaalovereenkomst of via het exploitatieplan. In hoofdstuk 8 wordt kostenverhaal toegelicht. Na betaling van de exploitatiebijdrage wordt de ruimtelijke procedure pas opgestart dan wel de omgevingsvergunning pas afgegeven. Zo is de gemeente beter in staat ook bij toepassing van een faciliterend grondbeleid een zekere regierol te behouden.

#### **3.4 Publiek-private samenwerking (pps)**

De gemeente kan besluiten om in samenwerking met private (markt)partijen over te gaan tot exploitatie van grond en/of het realiseren van opstallen. Dergelijke publiek-private-samenwerking (pps) kent meerdere verschijningsvormen. Vaak zijn de feitelijke eigendomsverhoudingen, de beschikbaarheid van specifieke deskundigheid, het verdelen van het risico en de wens om van het begin tot het eind van het project (meer) de regie over de - kwaliteit van de - ontwikkeling te voeren, de motieven om te kiezen voor deze vorm van grondbeleid. Het gaat daarbij vooral om grootschalige gebieds-(her)ontwikkelingen die vele jaren in beslag nemen of ontwikkelingen met een bijzonder karakter.

Op hoofdlijnen zijn de volgende vormen van publiek-private-samenwerking te onderscheiden:

##### **Bouwclaimmodel**

Het bouwclaimmodel is een bijzondere vorm van actief grondbeleid en wordt veelal gekozen als marktpartijen (projectontwikkelaars) grondeigendommen hebben in het plangebied. In het bouwclaimmodel verkopen deze marktpartijen hun grond aan de gemeente onder de voorwaarde dat zij een toekomstig recht krijgen op afname van een bepaald aantal bouwrijpe kavels. Zodoende stellen de

marktpartijen hun bouwrechten veilig. Net als bij het actief grondbeleid voert de gemeente een eigen grondexploitatie en draagt zij zorg voor het bouw- en woonrijp maken van het plangebied. En de marktpartijen nemen de realisatie van de opstallen voor hun rekening.

In het geval dat in een plangebied sprake is van versnipperd eigendom in handen van marktpartijen heeft deze variant vaak de voorkeur boven de zelfrealisatie door alle afzonderlijke partijen. De gemeente kan dan haar regierol beter invullen en zo de gewenste ontwikkelingen op de locatie beter sturen. Het nadeel van het bouwclaimmodel is dat de gemeente het risico loopt om langdurig aan gemaakte afspraken gebonden te zijn, zonder garantie dat de gereserveerde grond wordt afgenomen.

#### **Joint-venture**

Bij een joint-venture richten de gemeente en de private (markt)partij gezamenlijk een grondexploitatie-maatschappij op die de grondexploitatie voert (soms ook gecombineerd met de opstalexploitatie). De gronden worden uitgegeven aan de partijen die deelnemen in de grondexploitatie-maatschappij. De risico's worden gedeeld en de sturing vindt gezamenlijk plaats.

Meestal wordt als uitgangspunt gehanteerd dat de grondexploitatie een budgettair neutraal saldo heeft. Dat houdt in dat de grondprijzen worden aangepast aan de investeringen en de eventuele winsten slechts via de opstalexploitatie behaald worden. De risico's van de grondexploitatie worden gedragen door alle deelnemende partijen. De gemeente behoudt haar publiekrechtelijke verantwoordelijkheden.

#### **Concessie**

Bij het concessiemodel heeft de gemeente de grond in eigendom. Via bijvoorbeeld openbare aanbesteding of prijsvraag wordt niet-bouwrijpe grond overgedragen aan een private (markt)partij. De gemeente beperkt zich bij concessie tot het stellen van randvoorwaarden waaraan het openbaar gebied moet voldoen, een stedenbouwkundig programma van eisen en kwaliteitsnormen. Bij het concessiemodel worden een groot deel van de traditionele overheidstaken (de aanleg van voorzieningen en infrastructuur) en risico's overgedragen aan de marktpartij. Dus zowel de grond- als de opstalexploitatie zijn voor rekening en risico van deze partij. Na realisatie komt de openbare ruimte weer in handen van de gemeente.

Bij de overdracht van overheidstaken aan de private (markt)partij, moet verzekerd worden dat de private partij deze werken conform de regels van het (Europees) aanbestedingsrecht (waaronder begrepen het gemeentelijk aanbestedingsbeleid) zal aanbesteden.

Het voordeel van concessie is dat de gemeente weinig (financieel) risico loopt, terwijl er wel voorwaarden kunnen worden gesteld aan de realisatie.

### **3.5 Keuzemogelijkheid**

De keuze voor een actief of faciliterend grondbeleid dan wel voor een publiek-private samenwerking wordt ingegeven door een aantal aspecten, te weten:

- de wensen of mogelijkheden ten aanzien van regie, risico en organisatie;
- (beleids)doelstellingen van ruimtelijke inrichting en op het gebied van wonen;
- financiële doelstellingen;
- grondpositie (wel/geen eigendom gemeente).

#### **Regie, risico, organisatie**

Ten aanzien van deze drie aspecten bestaan er voor de gemeente verschillende wensen dan wel mogelijkheden.

Regie heeft te maken met de gewenste betrokkenheid van de gemeente bij het eindresultaat van een planontwikkeling. Is sterke sturing noodzakelijk of gewenst, bijvoorbeeld gezien het beoogde eindresultaat en de andere partijen die bij het project betrokken zijn?

Daarnaast speelt risico een rol: hoeveel risico kan en mag de gemeente nemen in een planontwikkeling, mede in relatie tot het weerstandsvermogen van de gemeente. Uiteraard ligt hier ook een relatie met de (potentiële) opbrengsten van een project. In het algemeen geldt dat hogere (potentiële) opbrengsten meer risico's met zich meebrengen. Kiest de gemeente voor minder risico, dan zal de opbrengst van het project voor de gemeente over het algemeen lager zijn.

Organisatie tenslotte heeft betrekking op de mate waarin de gemeentelijke organisatie - al dan niet met externe ondersteuning - in staat is een project inhoudelijk en procesmatig tot een goed einde te brengen (welke kennis, ervaring en capaciteit zijn beschikbaar binnen de gemeente).

### 3.6 Beleidsoverweging

De gemeente Best heeft tot omstreeks 2010 een actief grondbeleid gevoerd. Dat heeft geleid tot de huidige omvang van de grond- en vastgoedportefeuille. Actieve grondverwerving was vooral ingegeven door de in 2005 afgesproken regionale woningbouwtaakstelling voor Best, met destijds daaraan gekoppeld een boeteregeling bij het niet realiseren van deze taakstelling. Daarnaast had de gemeente positieve ervaringen opgedaan, zowel op financieel gebied als wat betreft werkwijze, met actief grondbeleid in de plangebieden Heuveleind en Heivelden. Het actieve grondbeleid is in de gewijzigde economische omstandigheden van de afgelopen vijf jaar risicovol gebleken.

Het toepassen van actief grondbeleid is daardoor minder vanzelfsprekend geworden dan in het verleden het geval was. De keuze voor de vorm van grondbeleid moet op een meer planmatige basis plaatsvinden. Onder andere de (ruimtelijke) doelstelling van de gemeente, de plaatselijke omstandigheden van het betreffende project c.q. plangebied, de eigenaar van de grond zijn van belang bij deze keuze. Medebepalend zijn de kosten en het risico voor de gemeente bij de keuze voor het voeren van een actief of faciliterend grondbeleid door de gemeente.

Ook ligt het niet voor de hand om in de gemeente Best een volledig faciliterend (passief) grondbeleid te voeren. Daar liggen de volgende overwegingen aan ten grondslag:

- Bepaalde ruimtelijke en maatschappelijke doelstellingen kunnen het risico waard zijn om actief grondbeleid te overwegen;
- Bij een volledig faciliterend grondbeleid is de kans groot dat de marktpartijen de zogeheten 'krenten uit de pap halen' waardoor niet de gewenste ruimtelijke of maatschappelijke ontwikkeling in zijn volledigheid wordt uitgevoerd;
- Ook bij faciliterend grondbeleid loopt de gemeente, in beperktere mate, een financieel risico;
- Een groot deel van de grondpositie van de ontwikkelgebieden die in de Structuurvisie Best 2030 voorzien zijn, is al in eigendom van de gemeente.

Voor nieuwe locaties/plangebieden zal de gemeente Best in het vervolg per locatie of plangebied een afweging maken welke vorm van grondbeleid wordt gevoerd. Bij deze afweging speelt met name een rol in hoeverre de gemeente het wenselijk vindt dat zij de regie kan voeren over de gewenste (ruimtelijke) ontwikkeling in combinatie met de (financiële) risico's die dat met zich mee brengt. Het streven is er naar om de risico's voor de gemeente die samen hangen met de planontwikkeling zoveel mogelijk te beperken. Dit geldt overigens niet alleen voor de gemeentelijke planontwikkelingsgebieden, maar ook bij particuliere ontwikkelingen.

Er zijn diverse maatregelen mogelijk om de risico's voor de gemeente te beperken en te beheersen:

- Het vroegtijdig, strategisch verwerven ligt niet meer voor de hand. Dit kan veel risico's met zich meebrengen vanwege het ontbreken van concrete planvorming;
- Kleinschalig en gefaseerd ontwikkelen. Belangrijk aandachtspunt is dan wel de bewaking van de kwaliteit van het totale plangebied;
- Actief risicomanagement op zowel gemeentelijke ontwikkelingen als particuliere ontwikkelingen;
- De consequenties inzichtelijk maken van (de besluitvorming over) particuliere ontwikkelingen voor de gemeentelijke ontwikkelingen;
- Voldoende weerstandsvermogen om de risico's die verband houden met zowel de gemeentelijke als particuliere ontwikkelingen op te kunnen vangen etc.

De gemeente Best heeft niet de bedoeling om een ander grondbeleid te gaan voeren voor de gronden die zij al in eigendom heeft dan wel binnen de door de gemeenteraad vastgestelde grondexploitaties. Majeure wijzigingen in prijs, programma of planning kunnen wel een aanleiding vormen om het te voeren grondbeleid binnen een plangebied te heroverwegen.

#### Beleid

Per eigenaar, project of plangebied wordt beoordeeld welke vorm van grondbeleid kan en zal worden toegepast.

## 4 Verwervingen

### 4.1 Inleiding

Centraal binnen een actief grondbeleid staat het verwerven van vastgoed (grond en/of opstallen). Verwerven kan zich in verschillende vormen, in een meer of mindere mate van vrijwilligheid, voordoen. Uitgangspunt voor de gemeente Best is om te komen tot een minnelijke verwerving. Dit houdt in dat de gemeente ernaar streeft om op vrijwillige basis een koopovereenkomst te sluiten met de eigenaar van de grond of het opstal.

Verwerving gebeurt tegen aanvaardbare, marktconforme (grond-)prijzen. Dit mede ter voorkoming van het verstrekken van ongeoorloofde staatssteun. Hiervan kan sprake zijn als vastgoed wordt verworven

tegen een te hoge koopsom. Iedere aankoop dient dan ook te worden onderbouwd met een taxatierapport, opgesteld door een onafhankelijke deskundige taxateur. Een hulpmiddel bij verwervingen is de Wet voorkeursrecht gemeenten en in het uiterste geval de Ontheingingswet.

#### **4.2 Actieve verwerving**

Op het moment dat een globale visie of ontwikkelstrategie van een plangebied bekend is dan wel het bestemmingsplan is vastgesteld kan een actieve verwerving worden toegepast. De te verwerven gronden en/of opstallen zijn noodzakelijk om het vastgestelde planontwerp te kunnen realiseren en worden opgenomen in de door de gemeenteraad vastgestelde grondexploitatie. Omdat de gemeente Best al veel grondposities in eigendom heeft, zal incidenteel actief grond verworven worden ter afronding van een te ontwikkelen plangebied.

Bij het vaststellen van een bestemmingsplan is een financiële paragraaf opgenomen waarmee de economische uitvoerbaarheid wordt aangetoond. Ten behoeve van deze paragraaf wordt een opzet van de grondexploitatie gemaakt. Door het bestemmingsplan vast te stellen wordt daarmee ook de grondexploitatie vastgesteld.

Bij een aankoop op basis van een concreet (bestemmings-)plan moet bij de waardebepaling rekening worden gehouden met de bepalingen in de Ontheingingswet. De Ontheingingswet bepaalt dat de schadeloosstelling een volledige vergoeding moet zijn voor alle schade die de eigenaar rechtstreeks en noodzakelijk door het verlies van de onroerende zaak lijdt. Allereerst valt hieronder de marktwaarde (waarde in het vrije economische verkeer) van de grond en/of opstal. Verder dienen alle bijkomende schades en kosten, bijvoorbeeld inkomensschade en verhuiskosten, te worden vergoed. Uitgangspunt is dat betrokkene er niet slechter maar ook niet beter van wordt.

#### **4.3 Strategische verwerving**

Strategische verwervingen zijn aankopen die plaatsvinden in gebieden waarvoor nog geen enkel planologisch kader of visie aanwezig is. Maar de gemeente wil daar wel gronden en/of opstallen verwerven met het oog op verwachte mogelijkheden voor (her)ontwikkeling van deze gebieden. Indien er sprake is van een strategische aankoop, moet hiervoor een krediet beschikbaar worden gesteld door de gemeenteraad.

#### **4.4 Wet voorkeursrecht gemeenten**

Sinds 1 januari 1985 beschikken de gemeenten over het instrument voorkeursrecht op onroerende zaken, opgenomen in de Wet voorkeursrecht gemeenten. De Wet voorkeursrecht gemeenten kent drie doelen:

- het versterken van de regierol van gemeenten bij actief grondbeleid;
- het vergroten van de inzichtelijkheid in de grondmarkt;
- prijsbeheersing.

Het voorkeursrecht houdt in dat de gemeente het recht van eerste koop heeft; eigenaren die hun in een dergelijk gebied gelegen onroerende zaak, wensen te verkopen, moeten die onroerende zaak eerst aan de gemeente te koop aanbieden. Het initiatief van de transactie ligt dus in de eerste plaats bij de eigenaar. Zolang de eigenaar geen plannen heeft tot verkoop, kan de gemeente geen onroerende zaak via deze wet verwerven.

De inzet van het voorkeursrecht is niet zozeer gericht op een toename van het aantal gemeentelijke verwervingen als zodanig, maar gaat om het bereiken van een slagvaardiger aankoopbeleid, waarbij wordt geprobeerd doorkruising met transacties door zittende eigenaren met derden zo veel mogelijk te voorkomen. Gedurende het planvormingsproces (van ontwerp tot uitvoering) is het voorkeursrecht tevens een beschermingsinstrument voor een gemeente, waardoor ongewenste verkopen kunnen worden tegengegaan. Tevens heeft het voorkeursrecht een prijs dempend effect: het voorkomt in elk geval prijsopdrijving van tegen elkaar opbiedende (markt)partijen bij nieuwe bouwlocaties, waardoor buitensporige grondprijstijgingen kunnen worden tegengegaan.

In de gemeente Best is in het verleden de Wet voorkeursrecht gemeenten toegepast in de plangebieden Schutboom, Dijkstraten, Aarle, Steegsche Velden en het centrumgebied. Deze voorkeursrechten zijn alle ofwel ingewilligd ofwel door tijdverloop van rechtswege geëindigd.

Momenteel zijn geen planontwikkelingen voorzien waarvoor de gemeente Best in de nabije toekomst het voorkeursrecht wenst te vestigen. Maar indien nodig zal de gemeente Best het voorkeursrecht vestigen in nieuw te ontwikkelen plangebieden.

#### **4.5 Ontheinging**

Binnen het gemeentelijk grondbeleid is ontheinging een van de instrumenten om een actief beleid te kunnen voeren en tevens het uiterste middel dat de gemeente kan inzetten om de eigendom van de

grond en/of opstallen te verkrijgen. Bij onteigening is sprake van gedwongen eigendomsovergang van de eigenaar naar de gemeente om redenen van algemeen belang. Onteigening heeft tevens tot gevolg dat alle bezwarende titels van het onteigende af zijn. In de Onteigeningswet wordt uiteengezet wanneer, onder welke voorwaarden en hoe tot onteigening kan worden overgegaan. In principe is onteigening mogelijk indien:

- het ruimtelijk ontwikkelingsbelang of volkshuisvestingsbelang wordt gediend;
- het algemeen belang wordt gediend;
- er noodzaak bestaat;
- er urgentie bestaat;
- de grondeigenaar of rechthebbende het plan niet zelf wil of kan realiseren.

Onteigening is het meest ingrijpende instrument dat een gemeente kan inzetten om uitvoering te geven aan haar gewenste (ruimtelijke) ontwikkelingen. Het heeft immers een inbreuk op het eigendomsrecht tot gevolg. De in de Onteigeningswet opgenomen procedure is daarom met veel waarborgen omkleed. De rechtvaardiging van een dergelijke inbreuk is gelegen in het gemeenschapsbelang dat van een hogere orde moet worden geacht dan het individuele belang. Over het algemeen is onteigening slechts toegestaan tegen volledige schadeloosstelling van de oorspronkelijke eigenaar en wanneer er geen andere mogelijkheden bestaan om de publieke doelen te bereiken.

Veelal wordt het onteigeningstraject ingezet als drukmiddel in het proces van minnelijke verwerving en lopen beide trajecten dus parallel. Gezien dit "tweesporenbeleid" is het zeker niet zo dat alle onteigeningsprocedures tot het einde toe worden doorgezet. In de praktijk wordt onder druk van onteigening vaak alsnog minnelijk overeenstemming bereikt. Vanwege het ingrijpende karakter van onteigening wordt door de gemeente Best dit instrument als laatste middel ingezet om de voor een planontwikkeling benodigde grond of opstal in eigendom te krijgen.

Beleid	
-	Ter afronding van de in ontwikkeling zijnde plangebieden wordt incidenteel actief grond verworven. Iedere verwerving wordt onderbouwd met een taxatierapport, opgesteld door een onafhankelijke deskundige taxateur.
-	Indien nodig wordt het voorkeursrecht op basis van de Wet voorkeursrecht gemeenten gevestigd in nieuw te ontwikkelen plangebieden.
-	Indien nodig wordt de onteigening ingezet om de voor een planontwikkeling benodigde grond/opstal in eigendom te verkrijgen.

## 5 Beheer onroerende zaken

### 5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op het (tijdelijk) beheer van onroerende zaken in eigendom van de gemeente Best. Tijdelijk beheer vindt plaats daar waar de gemeente via een actief grondbeleid gronden en/of opstallen in eigendom heeft verworven en die eigendommen voor een korte periode wil beheren, totdat de gronden of opstallen feitelijk benodigd zijn voor de planontwikkeling ter plaatse. Tijdelijk beheer is gericht op het in stand houden van de eigendom en het voorkomen van kraak, inbraak, vandalisme en verwaarlozing van de opstallen. Op deze manier voldoet de grond of het opstal bij de invulling van de planontwikkeling aan de vereiste kwaliteit en kan tijdig over de grond of het opstal worden beschikt. De gemeente kan gebruik maken van:

- voortgezet gebruik;
- geliberaliseerde pacht;
- antikraak;
- tijdelijke verhuur op grond van de Leegstandwet.

Naast onroerende zaken die de gemeente heeft aangekocht om een planontwikkeling ter plaatse mogelijk te maken, heeft de gemeente meer gronden en panden in eigendom. Dit betreft onder andere beleids-ondersteunend of maatschappelijk vastgoed en vastgoed voor gemeentelijke huisvesting. Het beheer van deze gronden en panden blijft in deze nota buiten beschouwing. In een nog op te stellen beleidsnotitie Vastgoedbeheer zal verder worden ingegaan op het beheer hiervan.

### 5.2 Voortgezet gebruik

Bij de aankooponderhandelingen wordt vaak overeengekomen dat de oorspronkelijke eigenaar het tijdelijk beheer behoudt op basis van voortgezet gebruik. Dit betreft meestal agrarische gronden. Het gebruik vindt veelal plaats in de vorm van een ingebruikgeving om niet. De oorspronkelijke eigenaar is dan geen financiële vergoeding verschuldigd aan de gemeente voor het gebruik van de onroerende zaak. De datum van feitelijke levering wordt vervolgens afgestemd op de (woningbouw)planning van een planontwikkeling en vastgelegd in de koopovereenkomst.



### 5.3 Geliberaliseerde pacht

Agrarische gronden die niet via voortgezet gebruik worden beheerd, worden geliberaliseerd verpacht. Geliberaliseerde pacht is alleen mogelijk voor los land en kan per verpachter worden aangegaan voor een periode van minimaal 1 jaar. De bescherming voor de pachter zoals die geldt bij reguliere pacht is hier niet van toepassing. Deze pachtvorm biedt de gemeente de mogelijkheid grond in gebruik te geven zonder dat de pachter allerlei rechten kan claimen. Deze pachtvorm wordt veelvuldig gebruikt in de gemeente Best. De gemeente behoudt bij deze pachtvorm de maximale vrijheid om te beschikken over de grond op het daarvoor gewenste moment. Hiermee wordt het risico van het niet op tijd en niet vrij kunnen beschikken over de grond beperkt.

### 5.4 Antikraak

Indien voortgezet gebruik niet mogelijk is, maakt de gemeente Best bij aangekochte panden gebruik van de mogelijkheden op het gebied van tijdelijk beheer van opstallen. Dit kan door middel van antikraak waarbij panden tijdelijk in gebruik worden gegeven.

Bij antikraak worden panden tijdelijk bewoond en beheerd. Vaak wordt voor deze beheersvorm een professionele beheerder van leegstaand vastgoed ingeschakeld. Door deze organisatie worden bruikleenovereenkomsten gesloten met tijdelijke bewoners. Op basis van deze overeenkomst kan door de bewoners geen beroep worden gedaan op de huurbescherming. Deze vorm van beheer wordt toegepast bij panden die op korte termijn weer beschikbaar moeten zijn voor de gemeentelijke planontwikkeling.

### 5.5 Leegstandwet

Is een snelle oplevering van minder belang, dan is tijdelijke verhuur op grond van de Leegstandwet een alternatief. Op basis van deze wet kan onder voorwaarden een pand worden verhuurd voor een periode van minimaal 6 maanden en maximaal 7 jaar. Bij deze tijdelijke vorm van verhuur worden de huurbeschermingsbepalingen van het Burgerlijk Wetboek buiten werking gesteld. Om verhuur op grond van de Leegstandwet mogelijk te maken, moet door het college van burgemeester en wethouders een vergunning worden verleend. De gemeente kan bij deze vorm van tijdelijk beheer bepalen dat de tijdelijke bewoner een huurvergoeding verschuldigd is aan de gemeente.

### 5.6 Eigendomspositie gemeente

In de loop der tijd heeft de gemeente Best diverse eigendomsposities verkregen door strategische verwerving. Een aantal van deze eigendommen hoeft de gemeente niet meer in eigendom te behouden ten behoeve van een toekomstige ruimtelijke ontwikkeling, als compensatiemogelijkheid of voor de kwaliteitsverbetering van het landschap. Deze niet meer strategisch van belang zijnde eigendommen komen daarom in principe voor verkoop in aanmerking.

#### Beleid

- Uitgangspunt bij (tijdelijk) beheer van gronden en opstallen is dat de gemeente Best de maximale beschikkingsvrijheid op het door haar gewenste moment behoudt.
- Niet strategisch van belang zijnde gronden en opstallen komen in principe voor verkoop in aanmerking.

## 6 Uitgifte bouwkvavels

### 6.1 Inleiding

Na verwerving en bouwrijp maken is het laatste stadium binnen een actief grondbeleid de uitgifte van (bouwrijpe) bouwkvavels door de gemeente. De uitgifte gebeurt door middel van verkoop van de kvavels aan particulieren of aan professionele (markt)partijen tegen marktconforme grondprijzen, op basis van het jaarlijks door de gemeenteraad vastgestelde grondprijsoverzicht.

### 6.2 Uitgifte aan particulieren

Bij uitgifte van kvavels aan particulieren is sprake van een grote keuzevrijheid voor de particulier ten aanzien van ontwerp en afwerking van de woning. De gemeente zal bij individuele uitgifte wel de ruimtelijke kwaliteit van de ontwikkeling moeten blijven bewaken. Waarborgen voor deze kwaliteit kunnen onder andere worden vastgelegd in het bestemmingsplan en in een beeldkwaliteitplan voor de betreffende locatie.

#### Systematiek

Na bekendmaking van de uitgifte van particuliere bouwkvavels kunnen belangstellenden zich melden bij de gemeente. Op een beschikbare bouwkvavel kan een optie genomen worden. Voor het nemen van een optie is men inschrijfgeld verschuldigd. De optie heeft een looptijd van 8 weken. Deze termijn kan op verzoek zonder verdere kosten met 6 weken worden verlengd. De optietermijn benut men om te

bekijken of de gewenste woning op de kavel gerealiseerd kan worden en of de plannen ook financieel haalbaar zijn.

Indien binnen de optietermijn wordt besloten met de bouwkwavel verder te gaan wordt een koopovereenkomst aangeboden en is men een aanbetaling van 2% van de aankoop prijs van de bouwkwavel aan de gemeente verschuldigd.

Na ondertekening van de koopovereenkomst moet binnen 6 maanden de akte van levering passeren bij de notaris. Deze termijn kan nog met 3 maanden worden verlengd. Over de verlengingstermijn is wettelijke rente verschuldigd. Indien na ondertekening van de koopovereenkomst alsnog wordt afgezien van de aankoop van de bouwkwavel wordt de koopovereenkomst ontbonden. De aanbetaling en eventuele wettelijke rente vervallen in dat geval aan de gemeente.

Voor het bouwen van de woning is een omgevingsvergunning benodigd. Deze vergunning moet worden aangevraagd bij de gemeente binnen zes maanden, nadat de koopovereenkomst is ondertekend. Zodra de omgevingsvergunning is verleend en de bouwkwavel in eigendom is verkregen, kan worden gestart met de bouw van de woning. De woning dient vervolgens gereed te zijn binnen 2,5 jaar nadat de omgevingsvergunning onherroepelijk is geworden.

### **6.3 Uitgifte aan een marktpartij**

Bij de ontwikkeling van een plangebied heeft de gemeente vaak ook te maken met diverse professionele (markt)partijen zoals projectontwikkelaars en woningbouwcorporaties. Aan een dergelijke partij wordt veelal een bouwkwavel uitgegeven waarop de realisatie van meerdere woningen tegelijk mogelijk is of een combinatie van functies, bijvoorbeeld wonen in combinatie met winkels.

Bij de uitgifte aan een professionele partij wordt per project beoordeeld hoe de uitgifte exact wordt ingevuld. Van belang zijnde onderwerpen zijn bijvoorbeeld welke functies zijn mogelijk, hoeveel eenheden van de betreffende functie mogen worden gerealiseerd, typologie van de woningen. De uitgifte gebeurt tegen een vooraf vastgestelde, marktconforme uitgifteprijs, een en ander conform het door de gemeenteraad vastgestelde grondprijnsbeleid. De kwaliteit van de ontwikkeling waarborgt de gemeente via het bestemmingsplan en een beeldkwaliteitplan.

### **6.4 Uitgifte bedrijventerrein**

De gemeente Best heeft al geruime tijd geen uitgeefbare grond meer op de bedrijventerreinen. Wellicht dat hier in de toekomst verandering in komt door bijvoorbeeld de afspraken binnen het Stedelijk Gebied Eindhoven en de plannen met betrekking tot de A2-zone.

#### **Beleid**

De gemeente Best verkoopt bouwkwavels aan particulieren of professionele (markt)partijen tegen marktconforme grondprijzen, op basis van het jaarlijks door de gemeenteraad vastgestelde grondprijsoverzicht.

## **7 Restgronden**

### **7.1 Verkoop restgronden**

Bij de gemeente Best komen regelmatig verzoeken binnen van particulieren om een perceelgedeelte van het openbaar gebied of openbaar groen aan te kopen. Het beleid ten aanzien van de verkoop van dergelijke restgronden is uitgebreid verwoord in de "Beleidsnotitie verkoop groen- en reststroken". Deze beleidsnotitie is op 6 december 2011 vastgesteld door het college van burgemeester en wethouders. In grote lijnen komt het beleid erop neer dat restgronden voor verkoop in aanmerking komen als het geen functioneel groen of openbaar gebied betreft; er geen kabels en leidingen aanwezig zijn en de verkoop geen toekomstige ruimtelijke ontwikkelingen dan wel de inrichting van de openbare ruimte belemmert.

### **7.2 Handhaving illegaal gebruik**

Binnen de gemeente Best is een groot aantal groenstroken of perceelgedeelten openbaar gebied, welke eigendom zijn van de gemeente, zonder toestemming door particulieren in gebruik genomen. Daarbij gaat het vooral om gevallen waarbij een aan de tuin (voor-, zij-, achtertuin) grenzend perceel gemeentegrond bij de betreffende tuin is getrokken. Deze ingebruikneming komt voor door de gehele gemeente. Zowel in het buitengebied, waar het vooral bermen betreft, als binnen de bebouwde kom, waar het voornamelijk de openbare groenvoorziening betreft.

Om het illegale grondgebruik aan te pakken is de "Beleidsnotitie handhaving illegaal gebruik gemeentegrond" op 9 maart 2010 door het college van burgemeester en wethouders vastgesteld. Optreden door de gemeente is gewenst omdat het risico bestaat dat de gemeente na verloop van tijd geen aanspraak meer kan maken op deze gronden door verjaring. Daarnaast kan het illegaal gebruik van deze

gronden door particulieren een belemmering vormen voor ruimtelijke ontwikkelingen of noodzakelijk onderhoud aan bijvoorbeeld een drukriool.

## **8 Kostenverhaal**

### **8.1 Inleiding**

Bij een actief grondbeleid vindt kostenverhaal plaats door middel van de gronduitgifte. In de doorberekende uitgifteprijs zijn alle door de gemeente gemaakte kosten van verwerving, bouw- en woonrijp maken en plankosten opgenomen en vaak ook een winstdeel voor de gemeente. Deze gegenereerde winst wordt in Best gestort in de Reserve Toekomstige Vernieuwing Best. Uit deze reserve worden diverse (maatschappelijke) voorzieningen gefinancierd. Ook wordt de reserve ingezet ter compensatie van verlieslatende projecten.

Wanneer de gemeente kiest voor een faciliterend grondbeleid, dan beperkt ze daarmee haar rol tot het vaststellen van ruimtelijke plannen en het verhalen van de gemaakte kosten voor de ontwikkeling van de locatie zoals planvoorbereidingskosten en kosten voor bouw- en woonrijp maken. Gemeenten zijn op grond van de Wet ruimtelijke ordening verplicht tot het verhalen van deze kosten op grondeigenaren en initiatiefnemers van ruimtelijke ontwikkelingen. De wet maakt het mogelijk om een vrijwillige (minnelijke) overeenkomst te sluiten (privaatrechtelijk) dan wel de kosten te verhalen via het exploitatieplan (publiekrechtelijk).

### **8.2 Privaatrechtelijke traject**

Kostenverhaal via een privaatrechtelijke, vrijwillige overeenkomst wordt het meest toegepast in de gemeente Best. Deze kostenverhaalsovereenkomst, die wordt gesloten vóór vaststelling van het bestemmingsplan door de gemeenteraad, wordt een anterieure overeenkomst genoemd. In een dergelijke overeenkomst legt de gemeente afspraken met een initiatiefnemer vast over onder andere de ambtelijke planvoorbereidingskosten, het bouwrijp maken, de inrichting van de openbare ruimte. Een anterieure kostenverhaalsovereenkomst geeft, vergeleken met het publiekrechtelijke traject, meer kans op volledig kostenverhaal.

### **8.3 Publiekrechtelijke traject**

#### **Exploitatieplan**

Als de gemeente niet met alle particuliere eigenaren in een plangebied vóór vaststelling van het bestemmingsplan (anterieur) een kostenverhaalsovereenkomst heeft kunnen sluiten moet de gemeente publiekrechtelijk kosten verhalen. Dan is er op basis van de Wet ruimtelijke ordening de verplichting om een exploitatieplan vast te stellen. Het exploitatieplan voor een locatie moet tegelijkertijd met het bestemmingsplan of projectbesluit voor de locatie worden vastgesteld. De kern van het exploitatieplan is de grondexploitatieopzet, waarin de diverse kosten met betrekking tot de planontwikkeling zijn opgenomen. Tegen een exploitatieplan mag bezwaar en beroep worden ingediend.

Het exploitatieplan bestaat uit de volgende verplichte onderdelen:

- een kaart van het exploitatiegebied;
- een omschrijving van de uit te voeren werken en werkzaamheden voor het bouwrijp maken van het exploitatiegebied, de aanleg van nutsvoorzieningen en het inrichten van de openbare ruimte;
- een exploitatieopzet en regels voor het toerekenen van de kosten aan de verschillende uitgiftecategorieën.

Naast de verplichte onderdelen kunnen er ook facultatieve onderdelen in het exploitatieplan worden opgenomen, bijvoorbeeld:

- eisen met betrekking tot percentages sociale huurwoningen, sociale koopwoningen en vrije kavels voor particulier opdrachtgeverschap (woningbouwcategorieën);
- locatie-eisen;
- bepalingen over de fasering van de uitvoering.

Betaling van de exploitatiebijdrage op basis van het exploitatieplan vindt vervolgens plaats bij de afgifte van de omgevingsvergunning, dus voordat daadwerkelijk gebouwd kan gaan worden. Bij strijdigheid van een omgevingsvergunningaanvraag met het exploitatieplan moet de omgevingsvergunning worden geweigerd.

#### **Posterieure overeenkomst**

Na opstelling van een exploitatieplan kan alsnog een kostenverhaalsovereenkomst met grondeigenaren en initiatiefnemers van ruimtelijke ontwikkelingen worden gesloten. De inhoud van deze overeenkomst, onder andere de hoogte van de exploitatiebijdrage, moet conform exploitatieplan zijn. Een dergelijke kostenverhaalsovereenkomst wordt aangeduid als een posterieure overeenkomst. Hier kunnen dus achteraf geen onderwerpen meer aan worden toegevoegd; dit kan slechts door herziening van het exploitatieplan.

#### 8.4 Kostensoorten

De verhaalbare kostensoorten zijn bij algemene maatregel van bestuur limitatief vastgelegd in het Besluit ruimtelijke ordening (art. 6.2.3 tot en met 6.2.5). Daarop staan alle kostensoorten die de gemeente publiekrechtelijk mag verhalen. Kosten die niet op de lijst staan mogen niet publiekrechtelijk worden verhaald. Hiermee is een einde gemaakt aan de al jaren bestaande rechtsonzekerheid over kostensoorten bij kostenverhaalsovereenkomsten.

In principe komen alle plankosten van de grondexploitatie van een locatie voor kostenverhaal in aanmerking, ongeacht wie ze maakt. Dit betreft onder andere: kosten van bouw- en woonrijp maken, kosten van de aanleg van groenvoorzieningen en waterpartijen, kosten van milieu- en archeologisch onderzoek en van bodemsanering, de inbrengwaarden van gronden en planschade. Ook de gemeentelijke apparaatskosten komen in aanmerking voor vergoeding.

#### Bovenwijkse voorzieningen

Tevens komen in aanmerking zogenaamde bovenwijkse voorzieningen die van nut zijn voor het exploitatiegebied, zoals ontsluitingswegen, bruggen en parkeervoorzieningen, en compenserende maatregelen als gevolg van in het gebied verloren gegane natuurwaarden. Kosten voor beheer, onderhoud en vervanging zijn geen verhaalbare kosten.

Op basis van drie uitgangspunten wordt getoetst of deze kosten kunnen worden verhaald:

- Profijt: het plangebied moet nut ondervinden van de te treffen voorziening.
- Toerekenbaarheid (causaliteit): de kosten zouden zonder de ontwikkeling van het plangebied niet worden gemaakt.
- Evenredigheid (proportionaliteit): indien meerdere plangebieden profijt hebben van de voorziening, worden de kosten naar rato toegerekend aan de profiterende gebieden.

#### Bovenplanse verevening

Ook afspraken over bovenplanse verevening zijn toegestaan. Bovenplanse verevening is het bijdragen vanuit winstgevende gebieden aan de (gedeeltelijke) dekking van een tekort op een ander plangebied. Voorwaarde is dat deze plangebieden functioneel en ruimtelijk aan elkaar gerelateerd zijn, wat in een structuurvisie tot uitdrukking moet komen. Ook deze mogelijkheid van verhaal van kosten wordt getoetst aan de hand van de hiervoor beschreven uitgangspunten profijt, toerekenbaarheid en evenredigheid. Om bovenplanse verevening toe te kunnen passen is fondsvorming noodzakelijk. Dit fonds is een aangewezen bestemmingsreserve.

#### Bijdrage ruimtelijke ontwikkelingen

Een bijdrage ruimtelijke ontwikkelingen is een vrijwillige bijdrage in de kosten die niet op de wettelijke kostensoortenlijst staan. Deze bijdrage kan alleen in een anterieure kostenverhaalsovereenkomst worden overeengekomen. Bovendien is bepaald dat hiervoor onderbouwing moet worden gevonden in een structuurvisie. De uitgangspunten profijt, toerekenbaarheid en evenredigheid zijn niet van toepassing op deze bijdrage.

#### Beleid

- Bij een actief grondbeleid vindt kostenverhaal plaats door middel van de gronduitgifte.
- Bij faciliterend grondbeleid vindt kostenverhaal bij voorkeur plaats door middel van een vrijwillige, anterieure kostenverhaalsovereenkomst.

### 9 Aanbestedingsbeleid

#### 9.1 Inleiding

Voor het aan- en verkopen van grond en vastgoed door de gemeente gelden de Europese staatssteunregels. Dit zijn regels om te voorkomen dat een gemeente aan een bepaalde marktpartij een financieel voordeel gunt, waardoor de concurrentie tussen marktpartijen niet eerlijk verloopt.

#### 9.2 Staatssteun

Bij ongeoorloofde staatssteun in relatie tot vastgoed- en grondtransacties kan gedacht worden aan:

- subsidies;
- garantstellingen of garanties tegen gunstige voorwaarden;
- gunstige leningen;
- kwijtschelden of verminderen van huur/pacht, lasten en dergelijke en/of belastingen of schulden;
- huurvrije periode, geen reële marktprijs bij verkoop/huur, erfpacht en dergelijke.

Voor staatssteun gelden vier algemene criteria:

1. de steun wordt door de overheid verleend/met overheidsmiddelen bekostigd;

2. de steun verschaft een economisch voordeel aan een onderneming dat zij niet langs normale commerciële weg zou hebben;
3. het voordeel moet selectief zijn, ten goede komen aan bepaalde ondernemingen;
4. het voordeel vervalst de mededinging of dreigt te vervalsen en heeft een (potentiële) invloed op de handel tussen verschillende staten.

Met betrekking tot het te voeren grondbeleid is voornamelijk op de volgende drie onderwerpen de relatie met staatssteun van belang:

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

#### **Tekortlocaties**

Het verstrekken van een financiële bijdrage aan een marktpartij bij de realisatie van een locatie kan voor de gemeente van groot belang zijn, indien sprake is van een tekortlocatie. Een financiële bijdrage van de gemeente kan dan de prikkel zijn dat deze door de gemeente gewenste (ruimtelijke) ontwikkeling toch door de marktpartij ten uitvoer wordt gebracht. Op deze bijdrage zijn de staatssteunregels van toepassing. Vanwege de mogelijke financiële en juridische consequenties moet de gemeente uiterst terughoudend zijn met het verstrekken van een financiële bijdrage bij gewenste ontwikkelingen.

#### **Aan- en verkooptransacties**

Uitgangspunt bij aan- en verkooptransacties is dat deze dienen te geschieden tegen marktwaarde, teneinde een vermoeden van staatssteun te vermijden. Om de marktwaarde te garanderen, moet voorafgaand aan een transactie een openbare, onvoorwaardelijke biedprocedure of een taxatie van de marktwaarde door een onafhankelijk deskundige taxateur worden verricht. Vervolgens kan de grond of het opstal tegen ten minste het getaxeerde bedrag worden verkocht. Indien geen van beide voorschriften wordt opgevolgd, is sprake van een steunvermoeden.

#### **Aanvullende eisen**

Er kunnen zich omstandigheden voordoen waarbij de gemeente het noodzakelijk vindt om aanvullende eisen aan de opstalontwikkeling te stellen bij een grondverkoop. Dit betreffen meestal eisen die verder reiken dan het geldende Bouwbesluit. Door het stellen van nadere eisen kan de gemeente worden aangemerkt als 'opdrachtgever' in het kader van de Europese aanbestedingsregelgeving. En moet de verkoop aanbesteed worden conform het (gemeentelijk) aanbestedingsbeleid (inkoopbeleid).

#### **9.3 De-minimissteun**

Op basis van de Europese staatssteunregels is het toegestaan om (per lidstaat) een marktpartij over een periode van 3 belastingjaren zogenaamde de-minimissteun te verstrekken. Deze steun mag maximaal € 200.000,- bedragen.

Door het ondertekenen van een de-minimisverklaring verklaart een marktpartij dat zij de afgelopen periode geen financiële steun heeft ontvangen, dan wel het plafond van € 200.000,- nog niet heeft bereikt. Door het tekenen van deze verklaring verkrijgt de gemeente de garantie dat zij gerechtvaardigd steun kan verstrekken. Vanwege de precedentwerking die hiervan uitgaat, moet de gemeente uiterst terughoudend zijn met het verstrekken van de-minimissteun.

#### **Beleid**

Staatssteun kan alleen worden verstrekt als deze geoorloofd is en er geen andere manieren voorhanden zijn om het gewenste resultaat te verkrijgen.

## **10 Grondprijsbeleid**

### **10.1 Inleiding**

Een groot deel van de grondverkoppen door de gemeente Best is gebaseerd op actief grondbeleid. De gemeente heeft de grond verworven en bouwrijp gemaakt om vervolgens als bouwkegel te verkopen. Ten behoeve van de verkoop dient er een grondprijs te worden bepaald. Er zijn verschillende methoden om deze te bepalen. Welke methode er gekozen wordt, is mede afhankelijk van de gekozen ontwikkelstrategie, de toekomstige functie van de te verkopen grond en de randvoorwaarden die door de gemeente gesteld worden.

### **10.2 Methoden van grondprijsbepaling**

Voor het bepalen van de grondprijs is een aantal methodieken beschikbaar. Deze worden hieronder kort toegelicht.

#### **Comparatieve methode**

Bij deze waarderingsmethode wordt de waarde van de grond afgeleid uit vergelijkbare gerealiseerde transacties. De waarde van de te waarden locatie wordt gecorrigeerd voor eventuele verschillen die zich voordoen met de gehanteerde vergelijkingstransacties. Het voordeel van deze methode is haar eenvoud en de toepasbaarheid, maar het nadeel is dat er vaak gebrek is aan kwalitatief goede vergelijkingstransacties.

#### **Kostprijsmethode**

De kosten die de gemeente maakt (verwerving, bouw- en woonrijp maken en plankosten) 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. De kostprijs blijkt vaak geen goede afspiegeling te zijn van de marktconforme prijs. Daardoor bestaat het risico dat deze methode niet voldoet aan de staatssteunregels die stellen dat de gemeente bouwgrond tegen de marktwaarde dient te verkopen.

#### **Residuele grondwaardemethode**

De residuele grondwaarde is het verschil tussen enerzijds de marktwaarde van het gerealiseerde vastgoed (grond plus opstallen) en anderzijds de totale bouw- en bijkomende kosten (inclusief ontwikkelwinst). Het verschil, het residu, is de waarde die aan de grond kan worden toegerekend. Dit is dus de uiteindelijke grondprijs. De grondprijs is bij deze methode sterk afhankelijk van het op de grond te realiseren vastgoed. Bij huurobjecten wordt de waarde mede gebaseerd op het huurniveau en de eventuele restwaarde bij verkoop.

Deze methode wordt vooral toegepast bij de bepaling van de grondprijs bij multifunctionele gebouwen. Dat wil zeggen dat binnen een dergelijk gebouw diverse combinaties van functies worden ingevuld zoals winkels, horeca, woningen, maatschappelijk. Het verschil in grondprijs tussen locaties wordt veroorzaakt door het verschil in de te realiseren functies en/of de aantrekkingskracht van de locatie.

#### **Grondquote methode**

Deze methode is afgeleid van de residuele grondprijsmethode. In plaats van de grondwaarde per object te bepalen, wordt de waarde voor meerdere objecten bepaald. De grondprijs wordt aangegeven in een percentage van de vrij-op-naam prijs. Deze methode leent zich met name voor projectmatige woningbouw.

#### **Vaste grondprijs**

De grond heeft een vaste grondprijs per m<sup>2</sup>. Deze methode leent zich voor een plangebied waarbij de grond in het hele gebied dezelfde kwaliteiten heeft. Indien gewenst kan een verschillende m<sup>2</sup>-prijs gehanteerd worden bij verschillende woningtypologieën, prijscategorieën, locaties of kavelgrootte.

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

Via een inschrijving worden meerdere private partijen uitgenodigd om in concurrentie een bod te doen op bouwgrond. Het hoogste bod geldt als de grondprijs. De gemeente heeft alleen op voorhand de mogelijkheid om (stedenbouwkundige) criteria mee te geven. Daarnaast is het aan te raden om (intern) een minimum verkoopprijs te bepalen.

#### **10.3 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 ieder project zal dezelfde methode worden gekozen. Uitgangspunt is dat de uitgifteprijzen marktconform zijn en dus de werkelijke marktwaarde vertegenwoordigen. Dit voorkomt verkapte, ongeoorloofde staatssteun in de grondprijs. Bij de bepaling van de grondprijs moet ook invulling gegeven worden aan het kostenverhaal.

Door de gemeenten van het Stedelijk Gebied Eindhoven worden momenteel de mogelijkheden onderzocht voor grondprijsbepaling bij sociale huurwoningen. De gemeenten overwegen om regionale afspraken te maken over het toepassen bij deze categorie woningen van de residuele grondwaardemethode, op basis van vooraf bepaalde bandbreedten van parameters zoals kavelgrootte, huurprijs per maand, indexering.

#### **10.4 Vaststellen grondprijsoverzicht**

In de gemeente Best wordt jaarlijks beoordeeld per toekomstige functie welke grondprijsmethode en eventueel welke daarbij behorende (vaste) grondprijs wordt gehanteerd. Daarbij is het uitgangspunt dat geen ongeoorloofde staatssteun wordt verstrekt door verkoop van bouwgrond onder de marktwaarde. De vaststelling van het geactualiseerde grondprijsoverzicht vindt plaats bij de begrotingsbehandeling in de gemeenteraad. Dit vastgestelde beleid fungeert vervolgens als de jaarlijkse prijslijst voor de door de gemeente uit te geven bouwgrond.

**Beleid**

Verkoop van bouwgrond gebeurt tegen marktconforme grondprijzen, op basis van het jaarlijks door de gemeenteraad vastgestelde grondprijsoverzicht.

## 11 Financiële sturing en beheersing

Een aantal ontwikkelingen op het gebied van grondexploitaties, waaronder forse afboekingen op grondposities in de afgelopen jaren door gemeenten, de aanbevelingen uit het rapport 'Vernieuwing van de begroting en verantwoording van gemeenten' en de aankomende Omgevingswet hebben de aanleiding gevormd om eens kritisch te kijken naar de afbakening, definiëring, en verslagleggingsregels rondom grondexploitaties. In dit kader heeft de commissie BBV in een rapport een aantal voornemens tot wijziging van het 'Besluit begroting en verantwoording (BBV) provincies en gemeenten' opgenomen. Gelet op het feit dat de voorgestelde wijzigingen nog geen rechtskracht hebben, is er voor gekozen deze niet in deze nota te verwerken.

### 11.1 Inleiding

Het voeren van zowel actief als faciliterend grondbeleid heeft financiële consequenties voor de gemeente. In dit hoofdstuk wordt voor beide vormen van grondbeleid besproken hoe de financiële consequenties in beeld worden gebracht en hoe de sturing en beheersing plaatsvindt.

### 11.2 Sturing en beheersing van actief grondbeleid

#### 11.2.1 Grondbedrijf

Een veel gebruikte term binnen het actieve grondbeleid is het grondbedrijf. In het verleden functioneerde het grondbedrijf binnen veel gemeenten (ook in de gemeente Best) als een zelfstandig bedrijf met een eigen organisatie, administratie, begroting en jaarrekening. Onder het regime van de huidige Gemeentewet is het grondbedrijf geïntegreerd in de gemeentelijke organisatie en is in juridische termen geen sprake meer van een grondbedrijf. Toch wordt in het dagelijks spraakgebruik en in vakliteratuur nog vaak de term grondbedrijf gebruikt. Het gaat dan om de administratieve eenheid binnen de gemeentelijke organisatie, waar de kosten en opbrengsten van het actieve grondbeleid worden verantwoord. Die eenheid is – op grond van comptabele voorschriften voor de gemeente – functie 830 'bouwgrondexploitatie' van de gemeentebegroting en –rekening. Tussen deze eenheid en de rest van de gemeente is een verbinding in de vorm van een reserve. In de huidige praktijk wordt de Reserve Toekomstige Vernieuwing Best hiervoor ingezet.

#### 11.2.2 Grondexploitatie

Bij actief grondbeleid worden de financiële consequenties van dit actieve grondbeleid in beeld gebracht met de grondexploitatie-berekening (in het dagelijks spraakgebruik vaak afgekort tot grondexploitatie of grex). De grondexploitatie is de financiële vertaling van een ruimtelijk plan. Het is een overzicht van kosten en opbrengsten van de productie van bouwrijpe en woonrijpe grond, uitgedrukt in de tijd (fasering), rekening houdend met kosten- en opbrengstenstijgingen en rentetoerekening. De grondexploitatie heeft gedurende de looptijd van het plan verschillende functies. Tijdens de fase van planvoorbereiding is het vooral een instrument voor het berekenen van de financiële gevolgen en het beoordelen van de haalbaarheid van het voorgenomen plan (beoordelen, kiezen, besluiten). Tijdens de fase van de planuitvoering is de grondexploitatie vooral een instrument voor het bewaken van de uitvoering (budgetteren, volgen, verschillen analyseren en afrekenen).

#### Parameters

Grondexploitaties hebben vaak een lange doorlooptijd. De factor 'tijd' speelt dan ook een belangrijke rol bij de bepaling van het resultaat. Om de grondexploitaties in de tijd te zetten, wordt gebruik gemaakt van parameters. Het gaat hierbij om de parameters rente, kostenstijging en opbrengstenstijging. Deze parameters worden jaarlijks geactualiseerd en onderbouwd in de 'Nota grondexploitaties', welke door de gemeenteraad wordt vastgesteld.

#### Openen grondexploitatie

Het openen van een grondexploitatie is een bevoegdheid van de gemeenteraad. Deze bevoegdheid vloeit voort uit het budgetrecht van de gemeenteraad. De essentie van het budgetrecht is dat de gemeenteraad door middel van de vaststelling van de begroting het college machtigt tot uitvoering conform de begroting. Het voorstel tot het openen van een grondexploitatie wordt in een separaat voorstel aan de gemeenteraad voorgelegd. Na vaststelling vormt de grondexploitatie het financiële kader waarbinnen het project moet worden gerealiseerd. De jaarschijf van de grondexploitatie wordt jaarlijks vrijgegeven door de gemeenteraad bij vaststelling van de begroting.

### **Herzien grondexploitatie**

Door nieuwe inzichten kan een ruimtelijk plan wijzigen. Wijzigingen in plangrens, ruimtegebruik en programma (woningen, bedrijven, kantoren, maatschappelijke voorzieningen en dergelijke) leiden tot een wijziging van het financiële resultaat. In het geval van zogenaamde plan-inhoudelijke wijzigingen wordt een herzien plan en een herziene grondexploitatie expliciet ter vaststelling aan de gemeenteraad voorgelegd. De resultaten van de herziening worden verwerkt in de begroting en de jaarrekening.

### **Actualiseren grondexploitatie**

De vastgestelde grondexploitaties worden minimaal een keer per jaar geactualiseerd. Geraamde bedragen worden vervangen door gerealiseerde bedragen en ramingen worden doorgerekend met de geactualiseerde parameters voor kosten- en opbrengstenstijging. De geactualiseerde grondexploitaties worden opgenomen in de jaarlijkse 'Nota grondexploitatie'. Met het vaststellen van deze nota door de gemeenteraad worden impliciet de geactualiseerde grondexploitaties vastgesteld. De resultaten van de actualisering worden verwerkt in de begroting en de jaarrekening.

### **Resultaat grondexploitatie: nominale waarde, eindwaarde en contante waarde**

Het resultaat van een grondexploitatie bestaat uit het saldo van kosten en opbrengsten. Het resultaat wordt uitgedrukt in drie waarden: nominale waarde, eindwaarde en contante waarde. Het resultaat op nominale waarde is het saldo van kosten en opbrengsten op het huidige prijspeil (uitgedrukt op 1 januari van het jaar). Het resultaat op nominale waarde houdt geen rekening met de effecten van kosten- en opbrengstenstijging en rente. In het resultaat op eindwaarde wordt wel rekening gehouden met deze effecten. Het resultaat op eindwaarde is de waarde van de grondexploitatie op de einddatum van het plan. Om verschillende grondexploitaties met verschillende looptijden met elkaar te kunnen vergelijken en bij elkaar op te kunnen tellen, is correctie nodig voor de verschillen in looptijd. Hiervoor wordt het resultaat op eindwaarde teruggerekend naar 1 januari van het huidige jaar. Dit is het resultaat op contante waarde. Vaak wordt hiervoor de afkorting NCW gebruikt: netto contante waarde.

### **Resultaat grondexploitatie: winst en verlies**

Het verwerken van winst en verlies op grondexploitaties wordt beheerst door het voorzichtigheidsbeginsel. Winsten worden pas in de jaarrekening verwerkt als zij met voldoende zekerheid vaststaan en dus zijn gerealiseerd. Voorziene verliezen worden in de jaarrekening opgenomen zodra zij bekend zijn. Dit houdt in dat huidige voorziene verliezen in de jaarrekening niet kunnen worden gecompenseerd met te verwachten toekomstige winsten. Winsten en verliezen komen ten gunste respectievelijk ten laste van de Reserve Toekomstige Vernieuwing Best.

### **Verwerken winst uit grondexploitatie**

Met betrekking tot winstneming moet een evenwicht worden gevonden tussen het voorzichtigheidsbeginsel en het realisatiebeginsel. Het voorzichtigheidsbeginsel leidt ertoe dat realisatie van winst moet worden uitgesteld totdat daarover voldoende zekerheid bestaat. Dit betekent echter niet dat pas winst mag worden genomen bij het afsluiten van een grondexploitatie. Er zijn situaties denkbaar waarbij er reeds eerder voldoende zekerheid is voor het nemen van winst. Volgens het realisatiebeginsel dient in die gevallen de winst ook te worden genomen, de zogenaamde tussentijdse winstneming.

Het Besluit Begroting en Verantwoording Provincies en Gemeenten (BBV) geeft voor het moment van winstnemen meerdere opties met afnemende zekerheid. We hanteren hiervoor de meest voorzichtige optie. Tussentijdse winst wordt genomen als alle kosten binnen de grondexploitatie reeds worden gedekt door gerealiseerde verkoopopbrengsten (elke verdere verkoop is dus winst).

### **Verwerken verlies op grondexploitatie**

Het is mogelijk dat een grondexploitatie vanaf de start een groot verlies laat zien. Ook is het mogelijk dat een aanvankelijk winstgevendende grondexploitatie omslaat naar een verliesgevendende grondexploitatie. Ook het verwerken van verliezen op grondexploitaties wordt beheerst door het voorzichtigheidsbeginsel. Dit betekent dat voorziene verliezen in de jaarrekening worden opgenomen zodra zij bekend zijn. Voor het voorziene verlies (op netto contante waarde) wordt een voorziening getroffen. Deze voorziening wordt gevormd ten laste van de Reserve Toekomstige Vernieuwing Best. Jaarlijks worden de grondexploitaties geactualiseerd. Als dit leidt tot het bijstellen van het voorziene verlies, dan leidt dit tevens tot het bijstellen (verhogen of verlagen) van de getroffen voorziening.

### **Afsluiten grondexploitatie**

Het afsluiten van een grondexploitatie is een bevoegdheid van de gemeenteraad. Een grondexploitatie wordt afgesloten als het voorziene programma in zijn geheel is gerealiseerd. Het voorstel tot afsluiten van een grondexploitatie wordt opgenomen in de jaarlijkse Nota grondexploitaties.

## **11.2.3 Risicomanagement bij actief grondbeleid**



Het voeren van actief grondbeleid is een risicovolle activiteit. De risico's zijn onder andere het gevolg van de langdurige looptijd van de grondexploitaties, de inschatting van parameters en marktwerking. Het is daarom van belang om periodiek inzicht te hebben in de risico's binnen een grondexploitatie. Om risico's te onderkennen en inzichtelijk te krijgen, moeten we actief bezig zijn met risicomanagement. Risicomanagement is het proces van het in beeld krijgen, monitoren, beheersen en verantwoorden van en over risico's. Dit is geen eenmalige exercitie, maar een dynamisch en terugkerend proces.

In de jaarlijkse Nota grondexploitaties wordt de gemeenteraad specifiek geïnformeerd over het risicomanagement bij grondexploitaties. De informatie uit deze nota is input voor de op grond van het Besluit Begroting en Verantwoording Provincies en Gemeenten (BBV) verplichte paragraaf Weerstandsvermogen. Via deze paragraaf wordt de gemeenteraad zowel in de begroting als in de jaarstukken geïnformeerd over het risicoprofiel van de gemeente in relatie tot het weerstandsvermogen. Het grondbeleid van de gemeente is onderdeel van deze paragraaf.

#### **Beleid**

- Het openen van een grondexploitatie is een bevoegdheid van de gemeenteraad en wordt met een expliciet raadsvoorstel aan de gemeenteraad voorgelegd.
- De parameters rente, kostenstijging en opbrengstenstijging worden jaarlijks geactualiseerd en onderbouwd in de Nota grondexploitaties.
- De herziening van een grondexploitatie (plan-inhoudelijke wijziging) wordt met een expliciet raadsvoorstel aan de gemeenteraad voorgelegd.
- De actualisering van een grondexploitatie (doorrekening met geactualiseerde parameters) wordt impliciet, via de jaarlijkse Nota grondexploitaties, aan de gemeenteraad voorgelegd.
- Tussentijdse winst op grondexploitatie wordt genomen als alle kosten binnen de grondexploitatie reeds worden gedekt door gerealiseerde verkoopopbrengsten (elke verdere verkoop is dus winst).
- Het afsluiten van een grondexploitatie is een bevoegdheid van de gemeenteraad en wordt impliciet, via de jaarlijkse Nota grondexploitaties, voorgelegd aan de gemeenteraad.

### **11.3 Sturing en beheersing van faciliterend grondbeleid**

#### **11.3.1 Inleiding**

Bij faciliterend grondbeleid laat de gemeente de aankoop en grond- en opstalexploitatie volledig over aan de private (markt)partij. Het kostenverhaal vindt plaats via een kostenverhaalsovereenkomst of een exploitatieplan. De gemeente loopt bij het voeren van faciliterend grondbeleid weinig financieel risico.

#### **11.3.2 Beperkte inzet gemeente bij particuliere ontwikkeling**

Als de inzet van de gemeente in een particuliere ontwikkeling beperkt is, omdat de particulier zowel het bouwplan als de openbare ruimte realiseert, is het kostenverhaal vaak beperkt tot het verhaal van de gemeentelijke apparaatskosten en planschade. Hier betaalt de particulier een exploitatiebijdrage voor. De kosten en opbrengsten worden opgenomen in de jaarschijf van de begroting.

#### **11.3.3 Grotere inzet gemeente bij particuliere ontwikkeling**

Het kan voorkomen dat de inzet van de gemeente in een particuliere ontwikkeling groter is, omdat de gemeente zorgt voor aanleg of reconstructie van het openbaar gebied. Deze kosten worden dan ook via een exploitatiebijdrage verhaald. In dit geval zal voor de investeringen in het openbaar gebied een krediet worden aangevraagd bij de gemeenteraad met de exploitatiebijdrage als (deel van de) dekking.

#### **11.3.4 Bijdrage vanuit algemene middelen**

Bij het vaststellen van een exploitatieplan met een negatief resultaat en bij het sluiten van een kostenverhaalsovereenkomst waarbij een bijdrage van de gemeente gewenst is om de ontwikkeling mogelijk te maken, wordt aan de gemeenteraad een voorstel voorgelegd over het ter beschikking stellen van een bijdrage vanuit de algemene middelen. Hierbij is het onderwerp staatssteun een aandachtspunt.

## **12 Informatievoorziening ten behoeve van kaderstelling en controle**

### **12.1 Inleiding**

In het dualistisch stelsel heeft de gemeenteraad een kaderstellende en controlerende taak. Om deze taak uit te kunnen voeren, moet de gemeenteraad op de juiste momenten kunnen beschikken over informatie over de diverse aspecten van het grondbeleid. De wijze en de momenten waarop de gemeenteraad wordt geïnformeerd, liggen vast in de jaarlijkse bestuurlijke planning- en controlcyclus. Het grondbeleid is onderdeel van deze cyclus. De inrichting van deze cyclus wordt deels bepaald door regels in de Gemeentewet en het Besluit Begroting en Verantwoording Provincies en Gemeenten (BBV). Daarnaast geeft de gemeenteraad daar een eigen invulling aan via de 'Financiële verordening Best 2015'. Dit is een verplichte verordening op grond van de Gemeentewet, waarin de gemeenteraad de uitgangspunten voor het financiële beleid, het financiële beheer en voor de inrichting van de financiële

administratie vastlegt. In dit hoofdstuk wordt in beeld gebracht met welke documenten de gemeenteraad wordt geïnformeerd over het grondbeleid.

### **12.2 Nota grondbeleid**

De Nota grondbeleid is geen wettelijk verplicht document in de bestuurlijke planning- en controlcyclus. De verplichting is ook niet opgenomen in de Financiële verordening Best 2015. Toch maakt dit document, vanwege de kaderstellende functie, onderdeel uit van de bestuurlijke planning- en controlcyclus. In de Nota grondbeleid stelt de gemeenteraad de kaders voor het gemeentelijk grondbeleid vast. Ook wordt in deze nota vermeld welke informatie op welk moment de gemeenteraad krijgt. Met de nota worden de 'spelregels' bepaald waarbinnen het college het grondbeleid kan uitvoeren. De nota wordt elke 4 jaar geactualiseerd en ter vaststelling aan de gemeenteraad aangeboden.

### **12.3 Kaderbrief**

De kaderbrief is geen wettelijk verplicht document in de bestuurlijke planning- en controlcyclus. De verplichting is opgenomen in de Financiële verordening Best 2015. Het college biedt de gemeenteraad jaarlijks een nota aan met een voorstel voor het beleid en de financiële kaders voor de begroting voor het volgende begrotingsjaar en de meerjarenraming. Het grondbeleid maakt onderdeel uit van de jaarlijkse kaderbrief.

### **12.4 Nota grondexploitaties**

De Nota grondexploitaties is geen wettelijk verplicht document in de bestuurlijke planning- en controlcyclus. De verplichting is ook niet opgenomen in de Financiële verordening Best 2015. Toch maakt dit document, vanwege het belang en de relatie met de begroting, onderdeel uit van de bestuurlijke planning- en controlcyclus. Deze nota geeft overzicht en inzicht in de financiën en risico's van de gemeentelijke grondexploitaties en heeft de functie van meerjarenprognose. De resultaten en ontwikkelingen van de grondexploitaties, zoals opgenomen in deze nota, worden meegenomen in de begroting en meerjarenraming. De nota wordt jaarlijks, gelijktijdig met het aanbieden van de begroting, aan de gemeenteraad ter vaststelling aangeboden.

### **12.5 Begroting**

De begroting met meerjarenraming is een verplicht document op grond van de Gemeentewet. De begroting geeft op hoofdlijnen een beschrijving van de doelstellingen die de gemeenteraad met betrekking tot bepaalde thema's wil bereiken en de financiële middelen die daarvoor beschikbaar worden gesteld. De begroting moet worden ingericht volgens de regels van het BBV. Voor het thema grondbeleid moet op grond van het BBV een specifieke paragraaf in de begroting worden opgenomen. De paragraaf grondbeleid bevat minimaal de volgende vijf onderdelen.

- Een visie op het grondbeleid in relatie tot de realisatie van de doelstellingen van de programma's die zijn opgenomen in de begroting.
- Een aanduiding van de wijze waarop de gemeente het grondbeleid uitvoert.
- Een actuele prognose van de te verwachten resultaten van de totale grondexploitatie.
- Een onderbouwing van de geraamde winstneming.
- De beleidsuitgangspunten omtrent de reserves voor grondzaken in relatie tot de risico's van de grondzaken.

Behalve in de paragraaf grondbeleid komen aspecten van het grondbeleid aan de orde in de eveneens verplichte paragrafen weerstandsvermogen en (mogelijk) bedrijfsvoering.

### **12.6 Tussentijdse rapportage**

De tussentijdse rapportage is geen wettelijk verplicht document in de planning- en controlcyclus. De verplichting tot het tussentijds informeren van de gemeenteraad is opgenomen in de Financiële verordening Best 2015. Het college informeert de gemeenteraad met twee tussentijdse rapportages over de uitvoering van de begroting. De uitvoering van het grondbeleid maakt onderdeel uit van deze rapportages.

### **12.7 Jaarstukken**

De jaarstukken (jaarrekening en jaarverslag) zijn verplichte documenten op grond van de Gemeentewet en vormen het sluitstuk van de jaarlijkse planning- en controlcyclus. Met de jaarstukken legt het college over het door hem uitgevoerde beleid en daarvoor ingezette financiële middelen verantwoording af aan de gemeenteraad. Ook de jaarstukken moeten worden ingericht volgens de regels van het BBV. Dus ook in de jaarstukken wordt een paragraaf grondbeleid opgenomen, waarin specifiek verantwoording wordt afgelegd over het gevoerde grondbeleid.

Ten behoeve van de vaststelling van de jaarrekening door de raad betreft de accountant de verwachte resultaten van de grondexploitaties in de controle ter beoordeling of het onderhanden werk in de jaarrekening juist (vooral niet te hoog) is gewaardeerd.

### 13 Organisatie van het grondbeleid

#### 13.1 Rol- en taakverdeling gemeenteraad en college

In het duale stelsel stelt de gemeenteraad de beleidskaders voor de uitvoering vast, voert het college het beleid uit en controleert de gemeenteraad vervolgens of het beleid conform de kaders is uitgevoerd. In onderstaand overzicht wordt samengevat welke rollen en taken de gemeenteraad en het college hebben in het grondbeleid.

	Gemeenteraad	College van B en W
Grondbeleid	<ul style="list-style-type: none"> <li>Vaststellen Nota grondbeleid</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Uitvoeren grondbeleid</li> </ul>
Samenwerking	<ul style="list-style-type: none"> <li>Besluit tot oprichting of deelneming in een privaatrechtelijke rechtspersoon of gemeenschappelijke regeling</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Aangaan samenwerkingsovereenkomsten</li> </ul>
Verwerving	<ul style="list-style-type: none"> <li>Beschikbaar stellen krediet (strategische) verwervingen</li> <li>Vaststellen toepassing Wet voorkeursrecht gemeenten</li> <li>Onteigeningsbesluit</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Opstellen verwervingsstrategie</li> <li>Verwerven binnen de kredietruimte</li> <li>Aangaan aankoopovereenkomsten</li> <li>Vestiging van voorkeursrecht</li> <li>Onteigenen</li> </ul>
Uitgifte	<ul style="list-style-type: none"> <li>Vaststellen uitgiftestrategie</li> <li>Vaststellen kaders en methode grondprijsbepaling</li> <li>Vaststellen grondprijzen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Aangaan verkoopovereenkomsten</li> <li>Gemotiveerd afwijken van vastgestelde grondprijzen</li> </ul>
Kostenverhaal	<ul style="list-style-type: none"> <li>Vaststellen kostenverhaal</li> <li>Vaststellen exploitatieplan</li> <li>Afzien van exploitatieplan</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Aangaan (anterieure en posterieure) kostenverhaalovereenkomsten</li> </ul>
Grondexploitatie	<ul style="list-style-type: none"> <li>Openen en vaststellen grondexploitatie</li> <li>Vaststellen herziene grondexploitatie (expliciet)</li> <li>Vaststellen geactualiseerde grondexploitatie (impliciet via jaarlijkse Nota grondexploitatie)</li> <li>Afsluiten grondexploitatie (impliciet via jaarlijkse Nota grondexploitatie)</li> <li>Vaststellen parameters grondexploitatie (impliciet via jaarlijkse Nota grondexploitatie)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Uitvoeren grondexploitatie binnen de kaders</li> </ul>
Planning en control	<ul style="list-style-type: none"> <li>Vaststellen Nota grondbeleid (1 keer per 4 jaar)</li> <li>Vaststellen Nota grondexploitatie (jaarlijks)</li> <li>Vaststellen kaderbrief</li> <li>Vaststellen begroting</li> <li>Vaststellen tussentijdse rapportage</li> <li>Vaststellen jaarstukken (jaarrekening en jaarverslag)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Opstellen en uitvoering geven aan de genoemde documenten in de planning- en controlcyclus</li> </ul>
Risicomanagement	<ul style="list-style-type: none"> <li>Kaders stellen en controleren</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Uitvoeren conform Nota grondbeleid</li> </ul>

*Aldus besloten door de raad van Best  
in zijn vergadering van 30-11-2015*

*De raad van Best,*

*Marcel Baijens*  
griffier

*Anton van Aert*  
voorzitter