

Nota grondbeleid gemeente Vlaardingen 2022

VOORWOORD

Wanneer een bepaald gebied ontwikkeld moet worden naar een nieuwe functie zijn er verschillende uitgangssituaties mogelijk. Vaak is de grond in bezit bij een projectontwikkelaar en sluit de gemeente een contract met deze partij om de kosten van de gemeente te verhalen. Daarnaast worden in zo'n overeenkomst ook de uitgangspunten uit verschillende beleidsvelden voor de ontwikkeling vastgelegd. De rol van de gemeente wordt in dit geval 'passief grondbeleid' genoemd.

Het kan ook voorkomen dat de gemeente een project wil starten dat niet door de markt wordt opgepakt. Of de gemeente wil meer kunnen sturen op een locatie dan bij een facilitair project mogelijk is. In zo'n geval kan de gemeente er voor kiezen zelf gronden aan te kopen, ontwikkelen en verkopen. Dat is soms nodig als de belangen van de gemeente groot zijn. Dan is sprake van 'actief grondbeleid'.

In de voorgaande Nota Grondbeleid koos de gemeente alleen voor passief grondbeleid. Dat is nu veranderd naar 'situationeel grondbeleid'. De gemeente kijkt per locatie, voor bijvoorbeeld woningbouw, of hier actief of passief grondbeleid wordt toegepast, of wellicht een tussenvorm. In deze beleidsnota worden de afwegingen beschreven die tot een keuze leiden.

Met deze nieuwe Nota Grondbeleid kan de gemeente Vlaardingen zo flexibel mogelijk optreden bij gebiedsontwikkeling om woningbouw of een bedrijventerrein op effectieve en efficiënte wijze mogelijk te maken.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Op 7 april 2011 is de vigerende Nota Grondbeleid Gemeente Vlaardingen vastgesteld. Sindsdien hebben zich wijzigingen in wet- en regelgeving voorgedaan en treedt naar verwachting, én volgens de laatste berichten, de Omgevingswet op 1 januari 2023 in werking. Daarnaast dateert de vigerende nota uit een periode dat Nederland zich in (de nasleep van) een krediet- en bankencrisis, en het herstel hiervan, bevond.

Buiten gewijzigde wet- en regelgeving en een uit de crisisperiode herstelde gemeente kent deze ook een regionale samenwerking dat zich sterk ontwikkeld. De ontwikkelingen vanuit de regionale samenwerking zijn/worden in lokaal beleid vertaald. Eén van deze ontwikkelingen is de aanzienlijke woningbouwopgave voor de periode 2020 tot en met 2030, waarop de gemeente wenst te sturen.

Aan de hand van externe factoren is de vigerende nota naar de hedendaagse standaarden geactualiseerd, waarbij in principe is vastgehouden aan de beleidskeuze met betrekking tot de vorm van het te voeren grondbeleid uit de vigerende nota, zijnde 'faciliterend grondbeleid, tenzij gericht gekozen wordt voor actief grondbeleid', waar de gemeente actiever kan acteren (situationeel) indien dit nodig is.

1.2 Doel van de nota

Grondbeleid is geen doel op zich, maar dient als middel om de gemeentelijke ambities op andere beleidsterreinen als bijvoorbeeld volkshuisvesting, economie of ruimtelijke ordening en bestuurlijke ambities te realiseren, waarbij het grondbeleid richting geeft aan de wijze waarop de gemeente acteert bij ruimtelijke ontwikkelingen en grond en grondposities een rol spelen. Het grondbeleid biedt houvast bij de uitvoering van

1. het faciliteren en sturen op ruimtelijke en/of maatschappelijke ambities of opgaven;
2. het rechtvaardig verdelen van kosten en opbrengsten tussen de gemeente en grondeigenaren op basis van afdeling 6.4 van de Wet ruimtelijk ordening, oftewel de Grondexploitatiewet;
3. het transparant maken en beheersen van risico's bij ruimtelijke ontwikkelingen.

Deze Nota Grondbeleid Gemeente Vlaardingen 2022 is bedoeld als 'kapstok' waar meerdere uitvoeringsnota's aan kunnen worden opgehangen.

2 Kaders voor het grondbeleid

2.1 Ruimtelijke kaders

Het grondbeleid is voornamelijk een instrument om de ambities en doelstellingen vanuit het ruimtelijk beleid te kunnen realiseren. Met de invoering van de Omgevingswet wordt het ruimtelijke beleid van de gemeente hierin vastgelegd, welk wordt gevoed vanuit verschillende sectorale beleidsnota's en (gebieds-)visies. Aangezien deze nota vooral instrumenten biedt voor grondbeleid en ingaat op de hoe-



vraag wordt deze nota eerder vastgesteld dan de invoering van de Omgevingswet, beleids- en/of gebiedsvisies.

2.2 Wettelijke kaders en regelgeving

Als de gemeente op de grondmarkt opereert kan zij dat doen vanuit verschillende rollen: in de rol van 'overheid' of in de rol van 'ondernemer'. Afhankelijk van haar rol heeft de gemeente te maken met verschillende wetten en regelgeving die invloed hebben op haar handelen. Verder is er voor gemeenten in het algemeen regelgeving over de wijze waarop zij haar begrotings- en verantwoordingsstukken dienen op te stellen, waaronder het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV).

2.2.1 De gemeente als overheid

Bij ruimtelijke ontwikkeling heeft de gemeente de mogelijkheid om de volgende wettelijke instrumenten in te zetten die haar ondersteunen in het bereiken van doelen met een maatschappelijk belang, te weten: Wet voorkeursrecht gemeenten, Ontheffingswet en Wet ruimtelijke ordening. Vanaf, naar verwachting, 1 januari 2023 wordt een groot deel van de voornoemde wettelijke instrumenten bij de Omgevingswet ondergebracht.

Omgevingswet

Met de Omgevingswet worden alle wetten die te maken hebben met ruimtelijke ordening en/of gebiedsontwikkeling in de Aanvullingswet grondeigendom ondergebracht. In de Aanvullingswet grondeigendom komen de hiervoor genoemde wetten, in een hedendaagse uitvoering, tezamen met landinrichting (thans onderdeel van de Wet inrichting landelijk gebied), kavelruil landelijk gebied (thans onderdeel van de Wet inrichting landelijk gebied), kavelruil stedelijk gebied (een nieuw onderdeel), kostenverhaal en financiële bijdragen voor ontwikkeling van (een) gebied(en) (thans grondexploitatiewet van de Wro), terug. De belangrijkste wijziging in de Omgevingswet is dat de gemeente al haar ruimtelijk beleid in een omgevingsvisie dient samen te brengen en dat de bestemmingsplannen worden vervangen door omgevingsplannen.

2.2.2 De gemeente als ondernemer en opdrachtgever

De Europese Unie stuurt aan op een gelijk speelveld voor bedrijven. Het handelen van gemeenten mag dit speelveld niet verstoren. Alle activiteiten binnen de grondexploitatie, zoals de aanbesteding van werken en ook de prijsvorming van (bouw)gronden dienen aan de Europese regelgeving worden getoetst. Bij ruimtelijke ontwikkeling zijn voor de gemeente de Mededeling staatssteun (2016/C 262/01), Aanbestedingswet 2012, Mededingingswet, Wet Markt en Overheid en de Wet op de vennootschapsbelasting 1969 het meest relevant.

3 Vormen van grondbeleid

Grondbeleid kent twee hoofdvormen van grondbeleid, te weten: actief grondbeleid en passief grondbeleid. Beide hoofdvormen van grondbeleid hebben voor de gemeente voor- en nadelen, waarbij een voordeel van één hoofdvorm van grondbeleid tegelijkertijd een nadeel kan zijn voor de andere hoofdvorm van grondbeleid. De keuze die een gemeente maakt ten aanzien van de te kiezen hoofdvorm wordt met 'grondpolitiek' aangeduid.

Ook de wijze waarop gronden worden uitgegeven maakt deel uit van het grondbeleid. De gemeente kan er voor kiezen de gronden te verkopen, of uit te geven in erfpacht. Ook kan bestaande erfpacht worden omgezet naar eigendom. Om de overwegingen met betrekking tot erfpacht vast te leggen wordt een uitvoeringsnota Erfpacht opgesteld.

3.1 Actief grondbeleid

Bij actief grondbeleid is het uitgangspunt dat de gemeente de gehele regie van de ruimtelijke ontwikkeling op zich neemt en betekent dat het eigendomsrecht van de gronden binnen het plangebied bij de gemeente berust of komt te berusten, de gemeente het plangebied bouw- en woonrijp maakt en de bouwgrond aan derden uitgeeft. Naast de uitvoerende (actieve) rol heeft de gemeente ook voorwaardenscheppende rol en de toezichhoudende rol.

Voor- en nadelen actief grondbeleid

Als de gemeente besluit een ruimtelijk plan onder de noemer 'actief grondbeleid' tot uitvoering te brengen, maakt de gemeente gelijktijdig de keuze om als ondernemer op de 'grondmarkt' te opereren en begeeft zich in een 'vrije markt', in concurrentie met derden, en is afhankelijk van de marktvaart. Hieraan is dus ook een ondernemersrisico gekoppeld, want de gemeente tracht de te maken kosten uit het ruimtelijk plan uit de opbrengst van bouwgrond te dekken. Tijdens de krediet- of bankencrisis (2007 – 2011) hebben veel gemeenten het ondernemersrisico ervaren.



Tegenover de risico's staat dat de gemeente meer mogelijkheden heeft om regie te voeren op het grondgebruik, de gewenste (ruimtelijke) kwaliteit van het eindproduct en haar ruimtelijke en/of maatschappelijke ambities of opgaven, doordat de beschikkingsmacht over de registergoederen bij de gemeente berust. Daarnaast biedt actief grondbeleid de mogelijkheid om winsten uit de uitgifte van bouwgrond binnen het ruimtelijk plan te behalen.

3.2 Passief grondbeleid

Van passief grondbeleid is sprake als de gemeente niet op de grondmarkt acteert en de ruimtelijke ontwikkeling, voor zover deze niet binnen ruimtelijke en/of maatschappelijke ambities of opgaven zijn opgenomen, aan de markt overlaat. De gemeente handelt bij passief grondbeleid primair vanuit haar publiekrechtelijke taken, zijnde het opstellen van ruimtelijke plannen en als vergunningverlener.

Voor- en nadelen passief grondbeleid

Bij het toepassen van passief grondbeleid beperkt de gemeente de (financiële) risico's tot een minimum, waarbij de personele capaciteit voor het begeleiden van het ruimtelijk plan tot haar publiekrechtelijke taken wordt beperkt en de organisatie hierop goed is in te richten. Passief grondbeleid is een passende vorm voor een gemeente met beperkte of zonder ruimtelijke en/of maatschappelijke ambities of opgaven en de bestaande situatie beoogd te handhaven.

3.3 Tussenvormen van grondbeleid

Naast actief grondbeleid en passief grondbeleid bestaan tussenvormen van grondbeleid als stedelijke verkaveling en een publiek-privaat samenwerkingsmodel (PPS). Een andere (tussen)vorm van grondbeleid is 'faciliterend grondbeleid' waaraan nagenoeg iedere gemeente een eigen invulling geeft.

Faciliterend grondbeleid is in principe te definiëren als passief grondbeleid, waarbij de gemeente haar inzet middels een exploitatiebijdrage bij de initiatiefnemer verhaalt en waarin de gemeente de mogelijkheid behoudt om de (wettelijke) instrumenten uit het grondbeleid bij een specifiek ruimtelijk plan in te zetten om haar ruimtelijke en/of maatschappelijke ambities of opgaven te bereiken. Een voorbeeld van deze (wettelijke) instrumenten is de verdeling van woningbouwcategorieën (sociale huurwoningen en/of sociale koopwoningen). Bij faciliterend grondbeleid bestaat de mogelijkheid dat de gemeente het ruimtelijk plan actief ondersteunt of zelfs initieert, waarbij de gemeente genegen is beperkt risico te nemen.

Het voordeel van faciliterend grondbeleid ten opzichte van passief grondbeleid is dat de gemeente, met beperkte (financiële) risico's, doortastender kan optreden om haar ruimtelijke en/of maatschappelijke ambities of opgaven te behalen.

3.4 Situationeel grondbeleid

Een nieuwe vorm van grondbeleid dat de laatste jaren door veel gemeenten wordt gehanteerd, is situationeel grondbeleid. Bij situationeel grondbeleid kiest de gemeente niet nadrukkelijk voor een bepaalde vorm van grondbeleid, maar wordt per ruimtelijk plan voor maatwerk gekozen. Hiermee behoudt de gemeente flexibiliteit om haar ruimtelijke en/of maatschappelijke ambities of opgaven te behalen.

3.5 Te hanteren grondbeleid

De keuze voor het te hanteren grondbeleid is, als eerder vermeld, afhankelijk van welke rol de gemeente wenst te vervullen, van de risico's die de gemeente kan en wil nemen en van de mate waarin de gemeente haar ruimtelijke en/of maatschappelijke ambities of opgaven wenst te bereiken. Daarnaast speelt de grondpositie van de gemeente ook rol in de keuze voor het te hanteren grondbeleid.

De gemeente kent, met uitzondering van enkele recreatiegebieden, een hoog stedelijk karakter. Daardoor is eigenlijk uitsluitend sprake van binnenstedelijke transformatie of - bij het vrijkomen van locaties die in het verleden dienst hebben gedaan voor maatschappelijke opgaven - binnenstedelijke inbreidingslocaties. De rol die de gemeente bij een ruimtelijk plan speelt, is per locatie sterk afhankelijk van haar ruimtelijke en/of maatschappelijke ambities of opgaven, haar grondpositie en haar (financiële) draagkracht. Daarom opteert de gemeente voor maatwerk en niet voor een uitgesproken hoofdvorm van grondbeleid.

Aangezien de gemeente over ruimtelijke en/of maatschappelijke ambities of opgaven beschikt, is het aannemelijk dat de gemeente situationeel grondbeleid voert.

BELEIDSSTANDPUNT 1:

De gemeente voert situationeel grondbeleid, waarbij de keuze van het te voeren grondbeleid op basis van pro-activiteit en vanuit een vastgestelde omgevingsvisie of structuurvisie per project wordt bepaald. Actief grondbeleid kan worden toegepast indien maatschappelijke belangen vragen om maximale regie



en sturing, er kansen zijn op (minnelijke) verwerving en de risico's van (strategische) verwerving als beheersbaar worden ingeschat. Faciliterend grondbeleid wordt vooral overwogen wanneer het strategisch belang van de gemeente primair zit bij de feitelijke realisering van een plan of visie en het aanvaardbaar/wenselijk is eventuele risico's te spreiden.

3.6 Verwerving van onroerende zaken

Het verwerven van onroerende zaken voor gebiedsontwikkelingen kan op verschillende momenten in het proces plaatsvinden, en met gebruikmaking van verschillende wettelijke instrumenten. Over het algemeen passen verwervingen in een actief grondbeleid, maar het is ook denkbaar onroerende zaken aan te kopen ter ondersteuning van een facilitair project.

3.6.1 Strategische aankopen

Soms doet zich de kans voor een onroerende zaak aan te kopen waarvan de kans reëel is dat deze onderdeel kan worden van een gebiedsontwikkeling, of kan dienen als ruilobject voor een andere ontwikkeling. Indien het belang van het project voldoende groot is en de gemeente wil voorkomen dat andere partijen de onroerende zaak aankopen, kan worden overwogen deze als 'strategische aankoop' te verwerven. Bij een strategische aankoop moet vooraf worden onderzocht en afgewogen welk financieel risico de gemeente loopt als de ontwikkeling niet doorgaat en het perceel met de ongewijzigde bestemming weer moet worden verkocht, op welke termijn een ontwikkeling kan plaatsvinden en hoe groot de kans is op de daadwerkelijke ontwikkeling, wat de mogelijke gevolgen zijn als de gemeente niet aankoopt en of de aankoop niet een te groot beslag legt op de gemeentelijke middelen.

3.6.2 Minnelijke aankoop

De gemeente streeft ernaar onroerende zaken eerst minnelijk te verwerven, waarbij een grondeigenaar vrijwillig deze aan de gemeente verkoopt. De onderhandelingen worden gevoerd op basis van een door de gemeente ingeschakelde taxateur opgestelde taxatie waarin de waarde van het object en eventuele bijkomende kosten worden bepaald.

3.6.3 Voorkeursrecht

Om te voorkomen dat speculanten zich mengen in een plangebied, waardoor een prijsopdrijvend effect, ingewikkelde contractvorming met meerdere partijen of vertraging in een project ontstaat, kan de gemeente gebruik maken van de Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg). Door het vestigen van een voorkeursrecht moet een eigenaar, die een onroerende zaak binnen het aangewezen gebied wil verkopen, deze eerst aan de gemeente aanbieden. Door het aanbieden aan de gemeente start het traject voor een beoogde minnelijke aankoop. Dit middel wordt over het algemeen ingezet bij een actieve ontwikkeling door de gemeente zelf, maar kan in principe ook worden gebruikt om een particuliere ontwikkeling te ondersteunen. In dat laatste geval zal de gemeente met de ontwikkelaar goede afspraken moeten maken over betalingen, afdekking van risico's en doorlevering van de te verwerven onroerende zaken.

3.6.4 Onteigening

Als laatste middel, wanneer de eigenaar niet bereid en in staat is tot zelfrealisatie van de door de gemeente gewenste bestemming, verwerving echt noodzakelijk is en alle pogingen tot minnelijke verwerving niet tot resultaat hebben geleid, kan de gemeente overgaan tot onteigening. Dat is een zwaar en voor eigenaren ingrijpend middel en wordt daarom door de gemeente met terughoudendheid ingezet. Daarnaast is het administratief een complex traject, waardoor het ook kostbaar is. Indien vroegtijdig duidelijk is dat minnelijke verwerving zeer waarschijnlijk niet zal lukken, kan de gemeente voorbereidingen treffen voor een onteigening. Dit sluit evenwel niet uit dat minnelijke verwerving wel mogelijk wordt.

BELEIDSSTANDPUNT 2:

Indien gronden nog niet specifiek deel uitmaken van een ontwikkeling maar wel de kans bestaat dat deze van belang zijn voor de gemeente wordt overwogen een strategische aankoop te doen. De gemeente zet -wanneer zij kiest voor actief grondbeleid- primair in op minnelijke verwerving van onroerende zaken. Indien het nodig is om speculatie of versnippering tegen te gaan, wordt een voorkeursrecht op grond van de Wvg gevestigd. In het uiterste geval wordt als laatste middel tot onteigening overgegaan.

3.7 Vormen van gronduitgifte

Wanneer de gemeente gronden (en opstallen) uitgeeft kan dat op verschillende manieren, zowel tijdelijk als permanent. De meest voorkomende vormen van uitgifte worden hierna besproken.



3.7.1 Eigendomsoverdracht (verkoop)

De gemeente verkoopt de grond tegen de waarde die is vermeld in de koopovereenkomst. Deze verkoop is permanent, de koper wordt eigenaar van de grond. Deze wijze komt samen met uitgifte in erfpacht in Vlaardingen het meest voor bij ontwikkelingen.

3.7.2 Erfpacht

Erfpacht geeft de erfpachter het recht om een onroerende zaak van iemand anders te gebruiken op een vooraf schriftelijk overeengekomen wijze. Voor het gebruiksrecht van de grond en de daarop te realiseren opstallen wordt door de erfpachter gebruikelijk een periodieke geldelijke vergoeding aan de grondeigenaar betaald: de erfpachtcanon. In de akte van vestiging erfpacht worden afspraken vastgelegd over de duur van de erfpacht, de canon, het gebruik (de bestemming), de overige verplichtingen van de erfpachter en, in geval van tijdelijke erfpacht, over wat er gebeurt na het eindigen van de looptijd (het expireren) van de erfpacht.

Erfpacht is een zakelijk recht. Dat betekent dat het recht is gekoppeld aan de onroerende zaak en niet aan de persoon (de eigenaar of de erfpachter). Het is voor een erfpachter dan ook mogelijk het erfpachtrecht te verkopen, te verhuren of te schenken en met zekerheidsrechten (zoals hypotheek) te bezwaren. Hetzelfde geldt voor de grondeigenaar ten aanzien het eigendomsrecht dat hij na de vestiging van de erfpacht heeft behouden, de zogenaamde bloot-eigendom.

Vlaardingen heeft een erfpachthistorie van ruim 150 jaar. Ondanks dat gronduitgifte in erfpacht geen regel meer is en er sinds de jaren '90 van de vorige eeuw een actief beleid is gevoerd om omzetting van erfpacht in volle eigendom mogelijk te maken, bezit de gemeente nog steeds een omvangrijke voorraad bestaande erfpachten (circa 10.500 stuks), met verschillende looptijden en verschillende algemene erfpachtvoorwaarden en een jaarlijkse canonopbrengst van circa € 1,7 mln. Sinds 2014 kan een erfpachter ook kiezen voor beëindiging van zijn huidige (tijdelijke) erfpacht en vestiging van een nieuwe eeuwigdurende erfpacht.

Het huidige erfpachtbeleid is in 2013 vastgesteld. De actuele omstandigheden vragen om herijking van het bestaande beleid. Daarbij wordt geen volledig nieuw erfpachtbeleid voorgestaan, maar kan de optimalisatie ervan een beter rendement van erfpacht opleveren en een bijdrage leveren aan de verbetering van de financiële positie van de gemeente. Verder is er de wens uit de uitvoeringspraktijk om het beleid te uniformeren en te actualiseren. Van belang is voorts de sterk veranderde situatie op de vastgoedmarkt: de historisch lage rentestanden en de ontwikkeling van de grondprijzen.

Bij herontwikkelingslocaties (bijvoorbeeld een in erfpacht uitgegeven perceel - vaak verouderd - bedrijfs-terrein waarop de erfpachter woningbouw wil realiseren) zijn de erfpachtconsequenties van het gewijzigde gebruik een wezenlijk onderhandelingspunt met de ontwikkelende partij. Zo'n herontwikkeling vindt doorgaans buiten de scope van een grondexploitatie plaats. Omdat dergelijke herontwikkelingslocaties bijdragen aan de gemeentelijke woningbouwtaakstelling is gezocht naar een manier om de erfpachtconsequenties goed te regelen, maar geen (financieel) onoverkomelijk obstakel voor herontwikkeling te laten zijn.

Bij gesprekken met een corporatie over de omzetting van erfpacht in eigendom van haar complexen, waar de komende 20 jaar geen herstructureringen zijn voorzien, kan een afspraak daarover een aanzienlijke incidentele opbrengst voor de gemeente opleveren. Vanzelfsprekend moet zo'n afspraak wel passen binnen het erfpachtbeleid.

Ter uitvoering van deze Nota Grondbeleid Gemeente Vlaardingen wordt de Nota Erfpacht 2022 door het college vastgesteld.

3.7.3 Opstalrecht

Ook een opstalrecht is een zakelijk recht, dat de opstaller het recht verschafft om op de grond van een ander een opstal in eigendom te mogen hebben. Deze vorm kan worden gebruikt in situaties waar een opstal wordt gerealiseerd op een perceel dat de gemeente vanwege aanwezige ondergrondse infrastructuur in bezit wenst te houden. Ook wordt deze rechtsvorm vaak gebruikt voor sportkantines of clubgebouwen, waarbij de ondergrond en de sportvelden vaak verhuurd worden. Een opstalrecht kan zowel zelfstandig worden gevestigd als van een ander (zakelijk) gebruiksrecht (bijvoorbeeld huur of erfpacht) afhankelijk zijn.

3.7.4 Erfdienstbaarheid

Een erfdienstbaarheid is een zakelijk recht om te regelen dat de eigenaar van een erf iets ten behoeve van de eigenaar van een naburig erf moet dulden of nalaten. Het bekendste voorbeeld van een erfdienst-



baarheid is het recht van uitpad of overpad. Een erfdiensbaarheid wordt ook wel gebruikt wanneer een balkon boven openbaar gebied wordt gebouwd.

3.75 Pacht

Pacht is het verhuren van agrarische grond voor landbouw- of veeteeltdoeleinden. Dit is geregeld in de Pachtwet. Het is een persoonlijk gebruiksrecht, wat betekent dat het alleen geldt tussen de grondeigenaar en de pachter. In Vlaardingen komt pacht niet voor.

3.76 Verhuur

Een perceel dat in afwachting is van herontwikkeling maar nog niet direct nodig is, kan door de gemeente tijdelijk worden verhuurd. Ook komt het voor dat gronden en opstallen strategisch bezit van de gemeente zijn en blijven, maar wel door de gemeente geëxploiteerd worden (in gebruik worden gegeven). Ook dat vindt vaak in de vorm van verhuur plaats. Denk daarbij aan sportvelden of maatschappelijke gebouwen. De verhuur dient minimaal kostendekkend te zijn. De (marktconforme) huurinkomsten dienen minimaal gelijk te zijn aan de kosten die met de verhuur gepaard gaan.

3.77 Ingebruikgeving

Ingebruikgeving (vergelijkbaar met bruikleen) van gemeentegrond of -opstallen is aan de orde als grond tijdelijk om niet (zonder vergoeding) door derden gebruikt wordt voor de opslag van (bouw)materialen of wanneer vooruitlopend op de levering van bouwgrond de koper of erfpachter de grond al in gebruik wil nemen voor bouw voorbereidende werkzaamheden. Het komt soms ook voor wanneer de gemeente een perceel grond aankoopt en met de verkoper overeenkomt dat deze nog een vooraf bepaalde periode om niet het perceel en/of de opstal kan gebruiken.

BELEIDSSTANDPUNT 3:

De gemeente beziet per situatie welke vorm van gronduitgifte het meest passend is. In beginsel wordt de keuze tussen eigendomsoverdracht (verkoop) en uitgifte in erfpacht aan de verkrijger gelaten. In gevallen waarin de aard van het project, de gewenste mate van sturing of de financiële voordelen van erfpacht voor de gemeente daarom vragen, kiest de gemeente er specifiek voor om grond in erfpacht uit te geven.

4 Ontwikkelingsmodellen en samenwerkingsvormen

Een ruimtelijk plan kan op verschillende manieren tot uitvoering worden gebracht (ontwikkelingsmodel), waarbij de samenwerking met marktpartijen per ontwikkelingsmodel verschilt. Het ontwikkelmodel en/of de samenwerkingsvorm dient op de toe te passen vorm van grondbeleid te worden afgestemd.

In geval van samenwerking werkt de gemeente vooral samen met marktpartijen zoals projectontwikkelaars, woningcorporaties, beleggers, ontwikkelende aannemingsbedrijven en maatschappelijke instellingen. In voorkomende gevallen vindt ook samenwerking met particulieren plaats, middels (collectief) particulier opdrachtgeverschap.

4.1 Typen ontwikkelingsmodellen en samenwerkingsvormen

De (Nederlandse) praktijk onderscheidt in hoofdlijnen vijf ontwikkelingsmodellen die ieder een andere vorm van samenwerking met marktpartijen kent. De vijf ontwikkelingsmodellen die worden onderscheiden, zijn een gemeentelijke grondexploitatie, een bouwclaimmodel, een joint venture, een concessiemodel en een zelfrealisatiemodel.

4.1.1 Gemeentelijke grondexploitatie

Het model 'gemeentelijke grondexploitatie' wordt doorgaans ook als het 'traditioneel model' aangeduid, waarbij de gemeente de gronden binnen het plangebied van het ruimtelijk plan, (mede) met gebruikmaking van wettelijke instrumenten die de gemeente tot haar beschikking heeft, verwerft, zorgdraagt voor de planvorming en het bouw- en woonrijp maken van het plangebied om vervolgens de bouwgrond aan een (markt)partij uit te geven. Het voordeel van een gemeentelijke grondexploitatie is dat de gemeente over maximale sturing beschikt alsmede dat de te realiseren winst de gemeente toekomt. Daarentegen komen ook de (financiële) risico's geheel bij de gemeente te berusten.

4.1.2 Bouwclaimmodel

Bij het bouwclaimmodel draagt/dragen de marktpartij(en) in ruil voor 'bouw- of productierechten' een grondpositie (registergoederen) binnen het plangebied van het ruimtelijk plan over aan de gemeente. Nadat de gemeente het plangebied bouwrijp heeft gemaakt, wordt de bouwgrond binnen het plangebied door de gemeente aan de marktpartij(en) overgedragen. Het voordeel van een bouwclaimmodel is dat de gemeente over maximale sturing beschikt, waarmee ook de (financiële) risico's nagenoeg geheel



bij de gemeente komen te berusten. De omvang van de risico's zijn deels af te dekken door een afnameplicht, gekoppeld aan data en/of termijnen, met de marktpartij vast te leggen.

4.1.3 Joint venture

De samenwerkingsvorm 'joint venture' kenmerkt zich door een zelfstandige juridische entiteit (rechtspersoon), die door de gemeente en de marktpartij(en) gezamenlijk voor het ruimtelijk plan wordt opgericht. Bij de oprichting van de juridische entiteit dienen de gemeente en de marktpartij(en) afspraken te maken over de verdeling van de inbreng alsmede de winsten of verliezen. Het voordeel van een joint venture is dat de risico's naar rato bij meerdere partijen komt te berusten, dat hierdoor alle participerende partijen zich committeren alsmede dat een afgescheiden vermogen ontstaat waardoor de gemeente niet aansprakelijk kan worden gesteld bij een eventueel faillissement van de juridische entiteit. Daarnaast biedt een joint venture het voordeel dat voor de gemeente een strikte scheiding ontstaat met betrekking tot haar publiekrechtelijke taken en haar privaatrechtelijke belangen. Tegenover de voordelen staat dat voor de juridische entiteit een afzonderlijke jaarrekening dient te worden opgemaakt en dat er een (zwaardere) administratieplicht geldt.

4.1.4 Concessiemodel

In het concessiemodel heeft de gemeente een sterke grondpositie, maar verkoopt de gemeente de binnen het plangebied gelegen gronden aan een marktpartij. De marktpartij voert vervolgens de grondexploitatie, inclusief het bouw- en woonrijp maken van het plangebied, waarbij de marktpartij de ingerichte openbare ruimte, eventueel met inbegrip van de ondergrond, na het ruimtelijk plan of gefaseerd (tussentijds) aan de gemeente overdraagt. De rol van de gemeente is beperkt tot de fase van planvorming en is faciliterend van aard, waarbij de gemeente zich beperkt tot het stellen van een ontwikkelkader. Het voordeel van een concessiemodel is dat de (financiële) risico's alsmede de investeringen voor de gemeente beperkt zijn. Doordat dat de (financiële) risico's en de investeringen bij de marktpartij komen te berusten, komt ook een groot deel van de sturing (invloed) bij de marktpartij te berusten. De gemeente heeft tot het ondertekenen van de concessieovereenkomst nog de mogelijkheid op het eindresultaat te sturen door met name de inzet van haar publiekrechtelijke middelen. Een aandachtspunt bij een concessiemodel zijn aanbestedingsplichtige (overheids-)opdrachten, waaronder de realisatie van de openbare ruimte binnen het plangebied, dat deel uitmaakt van de door de marktpartij uit te voeren taken. In dat geval dient de marktpartij middels een aanbesteding te worden geselecteerd.

4.1.5 Zelfrealisatiemodel

Het vijfde model van samenwerking is 'zelfrealisatie' door de marktpartij, dan wel degene die eigenaar is de gronden binnen het plangebied van het ruimtelijk plan. Hierbij is de marktpartij, dan wel de (grond)eigenaar, bereid en in staat om op de gronden binnen het plangebied het ruimtelijk plan zelf te realiseren. Met de gemeente dient een anterieure overeenkomst te worden gesloten, waarbij de marktpartij zich jegens de gemeente verbindt tot het betalen van een bijdrage in de kosten van realisatie van de openbare ruimte, met inbegrip van voorzieningen waarmee de te ontwikkelen gronden binnen het plangebied van het ruimtelijk plan zijn gebaat. Uitgangspunt hierbij is dat het bouw- en woonrijp maken van het plangebied in beginsel als een gemeentelijke taak wordt aangemerkt en door de gemeente wordt uitgevoerd, waarbij de kosten op de marktpartij of de (grond)eigenaar worden verhaald. In de praktijk komt het ook voor dat de marktpartij of de (grond)eigenaar, het bouw- en woonrijp maken van het plangebied zelf op zich neemt. In dat geval is het zelfrealisatiemodel vergelijkbaar met het concessiemodel.

BELEIDSSTANDPUNT 4:

De gemeente stemt de ontwikkelingsmogelijkheden en het samenwerkingsverband af op het te voeren grondbeleid voor het betreffende ruimtelijke plan. Daarbij is leidend over welke grondposities de gemeente beschikt of zou kunnen beschikken, waar de gemeente financieel en qua capaciteit en kennis toe in staat is, hoeveel regie de gemeente op het project wil hebben en hoeveel risico de gemeente kan en wil lopen.

5 Financiële kaders

5.1 Waardering

Bij waardering gaat het om de waardebepaling van activa. De commissie BBV heeft in haar notitie 'Grondbeleid in begroting en jaarstukken' (2019) en in haar notitie 'Materiële vaste activa' (2017) aangegeven op welk wijze activa dienen te worden gewaardeerd, welke (plan)kosten als immateriële vaste activa kunnen worden gewaardeerd en op welke wijze tekorten dienen te worden afgedekt. Hierbij is leidend of de activa in transitie, bijvoorbeeld een voormalig onderhuisvesting, is en/of welke toekomstige bestemming aan de activa wordt toegekend.



5.2 Grondexploitaties

Een grondexploitatie is een financiële vertaling van het gewenste te realiseren programma, waarbij de kosten en opbrengsten in tijd zijn gefaseerd, met een richttermijn van tien jaar (voortschrijdend), en die leidt tot een (eind)resultaat. Het (eind)resultaat kan tot uiting komen in een positieve eindwaarde (winst), een negatieve eindwaarde (verlies) of een eindresultaat waarbij de kosten volledig door de opbrengsten worden gedekt (kostendekkend). In voorkomende situaties kan voor gebiedsexploitaties worden geopteerd, waarin alle ruimtelijke ontwikkelingen, waaronder grondexploitaties, facilitaire (bouw-) projecten en investeringsprojecten, binnen een afgebakend gebied worden ondergebracht en het financiële resultaat hiervan wordt geconsolideerd.

5.2.1 Vaststelling grondexploitatie

Een grondexploitatie is een ontwikkelactiviteit tot de productie van bouwgrond waarvoor de gemeenteraad financiële middelen beschikbaar dient te stellen. Hierdoor maakt een grondexploitatie deel uit van de (meerjaren)begroting, die krachtens artikel 189 van de Gemeentewet periodiek door de gemeenteraad wordt vastgesteld. In de praktijk is het niet gebruikelijk dat het vaststellen van een grondexploitatie binnen de reguliere (meerjaren)begroting wordt opgenomen, maar wordt het vaststellen van een grondexploitatie middels een afzonderlijk raadsvoorstel door het college van B&W aan de gemeenteraad voorgelegd. Op het moment dat de gemeenteraad het een grondexploitatie vaststelt, is sprake van een begrotingswijziging. Een besluit tot een wijziging van de begroting kan, krachtens artikel 192 van de Gemeentewet, tot het einde van het begrotingsjaar door de gemeenteraad worden genomen.

BELEIDSSTANDPUNT 5:

Een grondexploitatie wordt gelijktijdig met of ná het vaststellen van de planologische maatregel voor de ruimtelijke ontwikkeling door de gemeenteraad vastgesteld. Een grondexploitatie wordt in de regel niet voorafgaand aan het vaststellen van een planologisch maatregel door de gemeenteraad vastgesteld.

5.2.2 Afsluiting grondexploitatie

Hoewel het vaststellen van een grondexploitatie als een wettelijke bevoegdheid van de gemeenteraad betreft, is het afsluiten daarvan echter niet in de wet uitgewerkt. Naar analogie ligt het voor de hand dat het afsluiten van grondexploitaties eveneens door de gemeenteraad geschiedt.

BELEIDSSTANDPUNT 6:

Zodra alle kosten en opbrengsten uit een grondexploitatie zijn gemaakt doet het college de raad een voorstel de grondexploitatie af te sluiten. Indien nog een beperkt deel van de kosten moet worden gemaakt vraagt het college de raad de grondexploitatie af te sluiten waarbij de raad tegelijkertijd een budget afzondert voor deze resterende werken.

5.2.3 Herziening grondexploitatie

Gedurende de looptijd van een grondexploitatie kunnen zich economische en/of demografische ontwikkelingen voordoen die de uitvoerbaarheid van de ruimtelijke ontwikkeling binnen een vastgestelde grondexploitatie negatief beïnvloeden. In voorkomende gevallen wordt doorgaans voor een herijking van de ruimtelijke ontwikkeling gekozen, wat tot een herziening van de grondexploitatie leidt. Dit betekent dat de in de vastgestelde grondexploitatie opgenomen uitgangspunten significant wijzigen en daar is een expliciet besluit van de gemeenteraad voor nodig, waarbij de grondexploitatie als geheel dient te worden herzien. Dat komt erop neer dat de gemeenteraad de reeds vastgestelde grondexploitatie afsluit en voor de herijkte ruimtelijke ontwikkeling een nieuwe grondexploitatie vaststelt.

BELEIDSSTANDPUNT 7:

Bij een herijking van een ruimtelijke ontwikkeling wordt de vastgestelde grondexploitatie door de gemeenteraad afgesloten en gelijktijdig door de gemeenteraad voor de herijkte ruimtelijke ontwikkeling een nieuwe grondexploitatie vastgesteld. Van een herijking is sprake als zich een wijziging van 20% of meer op de bestaande programmering voordoet én een financiële uitwerking van minimaal € 100.000 in totaal op de geprognosticeerde eindwaarde kent, dan wel een wijziging op de inrichting van de openbare ruimte plaatsvindt dat een financiële bijstelling van 10% of meer, met een minimum € 100.000 in totaal, van de bestaande prognose in de kosten teweeg brengt.

5.2.4 Actualisatie grondexploitatie

Vastgestelde grondexploitaties worden jaarlijks geactualiseerd, waarbij de in de grondexploitatie gehanteerde parameters voor kosten- en opbrengstenramingen naar de op dat moment vigerende (markt) ontwikkelingen worden bijgesteld. De actualisatie van vastgestelde grondexploitaties wordt met het Meerjaren Programma Grondzaken (MPG) inzichtelijk gemaakt, waarin per grondexploitatie de status van ruimtelijke ontwikkeling, de programmering, het geprognosticeerde eindresultaat (eindwaarde),



de netto contante waarde (NCW) van de grondwaarde met 1 januari volgend op het kalenderjaar waarop de jaarrekening van toepassing is als peildatum, de resterende looptijd alsmede de planning en de risico's aan de orde komen.

De commissie BBV stelt in haar notitie 'Grondbeleid in begroting en jaarstukken' (2019) dat vastgestelde grondexploitaties jaarlijks dienen te worden herzien om economische en demografische ontwikkelingen te volgen. De commissie BBV geeft voorts aan dat als een herziening betrekking heeft op ondergeschikte aspecten, waaronder prijs- en renteontwikkelingen, deze aanpassingen van de grondexploitatie in het reguliere begrotings- en verslagleggingsproces kunnen worden meegenomen. Om misverstanden te voorkomen wordt onderscheid gemaakt tussen 'actualisatie' en 'herziening'. Onder 'actualisatie' vallen, overeenkomstig de door de commissie BBV gestelde richtlijn, aanpassingen op ondergeschikte aspecten. Onder 'herziening' valt een gehele herijking van de programmering binnen de grondexploitatie, welk door economische en/of demografische ontwikkelingen wordt ingegeven of een aanzienlijk gewijzigde inrichting van de openbare ruimte. Bij een herziening van een vastgestelde grondexploitatie dient de gemeenteraad, overeenkomstig het gestelde in 5.2.3 van deze nota, de reeds vastgestelde grondexploitatie af te sluiten en voor de herijkte ruimtelijke ontwikkeling een nieuwe grondexploitatie vast te stellen.

De resultaten van geactualiseerde grondexploitaties dienen als een begrotingswijziging te worden aangemerkt, die krachtens artikel 192 van de Gemeentewet door de gemeenteraad wordt geautoriseerd. De autorisatie van de geactualiseerde grondexploitaties vindt middels de (meerjaren)begroting plaats.

BELEIDSSTANDPUNT 8:

De resultaten van de geactualiseerde grondexploitaties worden met het MPG inzichtelijk gemaakt en ter vaststelling bij de gemeenteraad aangeboden, om deze resultaten vervolgens in de eerstvolgende (meerjaren-)begroting op te nemen.

5.2.5 (Tussentijdse) winstneming

Een ruimtelijke ontwikkeling waaraan een vastgestelde grondexploitatie ten grondslag ligt, kan tot een eindresultaat met een positieve eindwaarde (winst) leiden, maar gedurende de looptijd van de vastgestelde grondexploitatie kan sprake zijn van een tussentijdse winstneming.

Vanuit de BBV bestaat de verplichting om tussentijdse winstneming toe te passen. Het nemen van tussentijdse winst op (meerjarige) grondexploitaties wordt beheerst door het voorzichtigheidsbeginsel. Dit houdt in dat positieve resultaten, oftewel winsten, pas in de jaarrekening kunnen worden verwerkt als deze met voldoende zekerheid vaststaan en dus zijn gerealiseerd, waarbij tussentijdse winstneming bij iedere grondexploitatie afzonderlijk wordt gezien. Voor het bepalen of sprake is van tussentijdse winstneming en de omvang hiervan wordt de POC-methodiek gehanteerd. De POC-methodiek staat voor 'percentage of completion methode' en houdt in dat de tussentijdse winst op basis van gerealiseerde kosten en gerealiseerde opbrengsten naar rato van de voortgang van de grondexploitatie wordt berekend. Een tussentijdse winstneming wordt in de jaarrekening ter besluitvorming door het college van B&W aan de gemeenteraad voorgelegd.

(Tussentijdse) winsten kunnen worden ingezet om risico's in grondexploitaties te kunnen opvangen, de in toekomstige grondexploitaties verwachte tekorten op te vangen, het weerstandsvermogen van de gemeente te versterken en incidentele uitgaven van de organisatie te dekken. Het is niet toegestaan een (tussentijdse) winstneming duurzaam voor het opvangen van structurele lasten in de begroting in te zetten.

BELEIDSSTANDPUNT 9:

Voor het bepalen van (tussentijdse) winstneming hanteert de gemeente het realiteitsbeginsel. De omvang van de (tussentijdse) winstneming wordt door het voorzichtigheidsbeginsel beheerst en met de POC-methode bepaald, waarbij de (tussentijdse) winstneming primair wordt ingezet om risico's in vastgestelde grondexploitaties op te vangen en secundair wordt benut om het weerstandsvermogen van de gemeente te versterken.

5.2.6 Verliesneming

Een grondexploitatie kan ook een negatieve eindwaarde (verlies) hebben. In een verlieslatende grondexploitatie overstijgen de te maken kosten de te realiseren opbrengsten. Bij een verlieslatende grondexploitatie stelt de commissie BBV dat direct een verliesvoorziening dient te worden getroffen, waarbij het mogelijk is om de voorziening tegen de nominale waarde eindwaarde of tegen de contante waarde te treffen, waarbij de nominale waarde de voorkeur geniet. Een geprognosticeerd verlies binnen een



grondexploitatie kan in de verslaglegging (en boekhouding) op twee manieren worden gepresenteerd, te weten:

1. middels een (niet-herstelbare) afboeking, of
2. middels een te treffen voorziening, welk in mindering op de waarde van de investering (actief) wordt gebracht.

5.3 Reserves

Reserves vormen het eigen vermogen van een gemeente, waarbij de reserves tezamen met de post 'onvoorziene uitgaven' het weerstandsvermogen vormt. Op de reserves en de post 'onvoorziene uitgaven' rusten geen concrete verplichtingen en de algemene reserve en de post 'onvoorziene uitgaven' worden uitsluitend aangesproken in het geval de (meerjaren)begroting geen dekking voor financiële tegenvallers biedt. Reserves zijn dus vermogensbestanddelen die als eigen vermogen zijn aan te merken en door de gemeenteraad vrij zijn te besteden, waardoor toevoegingen en onttrekkingen aan reserves uitsluitend door de gemeenteraad kunnen plaatsvinden. Het Besluit Begroting en Verantwoording onderscheidt reserves in de algemene reserve en bestemmingsreserves.

5.3.1 Bestemmingsreserve(s)

Het is mogelijk om specifieke reserves te vormen, waaraan de gemeenteraad een specifieke bestemming toekent. Dergelijke reserves worden bestemmingsreserves genoemd. Het doel van bestemmingsreserves is om door de gemeenteraad ter beschikking gestelde met een specifieke bestedingsdoel voor meerdere jaren beschikbaar te houden. Bestemmingsreserves worden doorgaans uit een bijdrage uit de algemene reserve of specifieke dotaties gevoed. Bestemmingsreserves worden middels een expliciet raadsbesluit ingesteld, waarbij het voorstel van het college van B&W tenminste aangeeft: de reden voor de instelling, het (beleids-)doel voor de bestemmingsreserve, de (maximale) omvang van de bestemmingsreserve, in hoeverre de besteding van de bestemmingsreserve kan worden aangegaan en een bestedingsplan voor de periode waarin de bestemmingsreserve tot besteding bevat.

BELEIDSSTANDPUNT 10:

De gemeente stelt bestemmingsreserves in met als doel om een integrale ruimtelijke ontwikkeling mogelijk te maken, waarbij de voeding van deze bestemmingsreserves komt uit bijdragen van de algemene reserve, ontvangen bijdragen vanuit kostenverhaal, (tussentijdse) winstnemingen van vastgestelde grondexploitaties of afgesloten grondexploitaties, resultaten uit facilitaire (bouw)projecten, toevoegingen uit renteresultaat en/of incidentele voordelen uit grond- en/of vastgoedtransacties. Een bestemmingsreserve wordt middels een afzonderlijk raadsvoorstel ter besluitvorming door het college van B&W aan de gemeenteraad voorgelegd.

5.4 Voorzieningen

In tegenstelling tot reserves behoren voorzieningen tot het vreemd vermogen en staan tegenover voorzieningen waar altijd verplichtingen of kwantificeerbaar risico's aan verbonden zijn, waardoor voorzieningen niet vrij inzetbaar zijn. Voorzieningen hebben als doel om uitgaven over een langere periode te verdelen en het resultaat niet te veel te laten fluctueren.

5.4.1 Verliesvoorziening

Een ruimtelijke ontwikkeling kan tot een grondexploitatie met een negatieve eindwaarde (verlies) leiden, waardoor sprake is van een verlieslatende grondexploitaties. Bij een verlieslatende grondexploitatie stelt de commissie BBV dat direct een verliesvoorziening dient te worden getroffen.

BELEIDSSTANDPUNT 11:

Bij een verlieslatende exploitatie treft Gemeente Vlaardingen een verliesvoorziening die tegen de eindwaarde wordt gewaardeerd.

5.5 Balansverschuivingen

Als de vigerende bestemming van activa (grond en/of opstallen) verandert, verandert ook de verantwoording van deze activa op de balans. In artikel 63, lid 5 van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten is bepaald dat activa waarvan de bestemming verandert, deze tegen de actuele waarde van de nieuwe bestemming in de balans wordt opgenomen.

5.5.1 Inbrengwaarde(n)

De waarde van activa die vanuit de balans bij een grondexploitatie worden ingebracht, op basis van artikel 63, lid 1 van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten tegen de boekwaarde, waarbij is bepaald dat activa tegen de (historische) verkrijgings- of vervaardigingsprijs of lagere marktwaarde worden gewaardeerd en voor deze waarde als boekwaarde in de balans worden opgenomen. In gevallen dat een activa geen boekwaarde (meer) kent, dan wel de boekwaarde niet meer is te



herleiden, bestaan geen criteria tegen welke waarde de activa bij een grondexploitatie dient te worden ingebracht en staat het de gemeente vrij om hierover nadere regels te bepalen. Om de 'interne grondtransactie' inzichtelijk te maken, is het aan te bevelen om de activa tegen een registratiewaarde van één euro (€ 1,00) bij een grondexploitatie in te brengen, waarbij ieder kadastraal object als een activa wordt aangemerkt. In het geval de gemeente een gezamenlijke grondexploitatie aangaat met een marktpartij geldt uiteraard een getaxeerde inbrengwaarde.

5.5.2 Openbare ruimte

Binnen een plangebied van een grondexploitatie wordt doorgaans naast bouwgrond ook openbare ruimte gerealiseerd. De kosten voor realisatie van de openbare ruimte binnen het plangebied worden normaliter gedekt uit de verkoopopbrengsten van de bouwgrond en is aan de gerealiseerde openbare ruimte geen boekwaarde toe te kennen. Bij het afsluiten van de grondexploitatie wordt de openbare ruimte binnen het plangebied na de periode van nazorg 'om niet' aan de beheerafdeling van de gemeente overgedragen. Om de 'interne grondtransactie' vanuit de grondexploitatie aan de beheerafdeling inzichtelijk te maken, is het aan te bevelen om de openbare ruimte als activa tegen een registratiewaarde van één euro (€ 1,00) in de balans op te nemen, waarbij ieder kadastraal object als een activa wordt aangemerkt.

5.5.3 Bouwgrond

Doorgaans wordt een grondexploitatie afgesloten nadat het plangebied van een grondexploitatie volledig is getransformeerd, waarbij alle bouwgrond is verkocht en de openbare ruimte is gerealiseerd. De situatie kan zich voordoen dat een plangebied van een grondexploitatie volledig is getransformeerd waarbij de openbare ruimte is gerealiseerd, maar nog niet alle bouwgrond is verkocht. In dat geval bestaat de mogelijkheid om de grondexploitatie toch af te sluiten en wordt de niet-verkochte bouwgrond tegen de verkrijgings- of vervaardigingsprijs aan de grondexploitatie onttrokken en als materiële vaste activa (voorraad) in de balans opgenomen. De verkrijgings- of vervaardigingsprijs is gelijk aan de totale boekwaarde van de grondexploitatie. Ingeval sprake is van een 'positieve' boekwaarde, wordt resterende bouwgrond tegen een registratiewaarde van één euro (€ 1,00) in de balans opgenomen. Bij het afsluiten van een grondexploitatie waarvan (nog) niet alle bouwgrond is verkocht, wordt de beoogde (meer)opbrengst op de bouwgrond bij verkoop van deze bouwgrond als materiële vaste activa (voorraad) gerealiseerd.

5.5.4 Uitgifte in erfpacht

Een mogelijkheid is om bouwgrond vanuit een grondexploitatie in erfpacht uit te geven, waardoor de bouwgrond tegen de eerste uitgifteprijs (grondwaarde) aan de grondexploitatie wordt onttrokken en als materiële vaste activa in de balans wordt opgenomen. Vanuit het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten, én notities van de commissie Besluit begroting en verantwoording, bestaan regels op welke wijze de bloot-eigendom van in erfpacht uitgegeven gronden in de balans dienen te worden opgenomen.

5.6 Voorbereidingskredieten

Een ruimtelijke ontwikkeling doorloopt verschillende fasen, waarbij een grondexploitatie gelijktijdig met of ná het vaststellen van de planologische maatregel voor de ruimtelijke ontwikkeling door de gemeenteraad wordt vastgesteld. Voorafgaand aan de vaststelling van de ruimtelijke ontwikkeling worden bij de initiërende en onderzoeksfase doorgaans (voorbereidings)kosten gemaakt. Voor het onderzoeken van initiatieven stelt de gemeenteraad via de begroting jaarlijks een vast, algemeen werkbudget vast. Daarmee kan de eerste stap met betrekking tot haalbaarheidsonderzoek worden gezet. Indien een plan kansrijk wordt geacht wordt het voorbereidingstraject voortgezet. Om die (voorbereidings)kosten te kunnen dekken, dient de gemeenteraad vanuit haar budgetrecht een voorbereidingskrediet, oftewel een werkkapitaal, beschikbaar te stellen. Met het beschikbaar stellen van een voorbereidingskrediet spreekt de gemeenteraad haar goedkeuring uit om de ruimtelijke, maatschappelijke en/of financiële haalbaarheid van de ruimtelijke ontwikkeling te onderzoeken.

De daadwerkelijk gemaakte (voorbereidings)kosten voor de ruimtelijke ontwikkeling worden bij het vaststellen van de grondexploitatie als inbreng- of boekwaarde ingebracht. Bij een facilitair (bouw)project worden de gemaakte (voorbereidings)kosten evenzeer als inbreng- of boekwaarde ingebracht en uit de verschuldigde exploitatiebijdrage gedekt.

5.7 Kostenverhaal

De juridische basis voor kostenverhaal is te vinden in de op 1 juli 2008 in werking getreden Wet ruimtelijke ordening (Wro) met in afdeling 6.4 de Grondexploitatiewet (Gew). De Grondexploitatiewet stelt gemeenten in staat om op basis van vrijwilligheid met initiatiefnemers overeenkomsten te sluiten over de financiële aspecten van particuliere grondexploitaties, waaronder het verhalen van gemeentelijke kosten en het afspreken van financiële bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen (het privaatrechtelijke spoor). Als geen overeenkomst tot stand komt, heeft de gemeente, door middel van het gelijktijdig met



het benodigde ruimtelijke besluit vaststellen van een exploitatieplan, de mogelijkheid het verhalen van kosten af te dwingen (het publiekrechtelijke spoor).

De wet gaat in geval van een particuliere grondexploitatie uit van een verplichting voor een gemeente tot het verhalen van de door de gemeente gemaakte en nog te maken kosten in relatie tot een ruimtelijk plan. Het bedingen van bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen, een 'vrijwillige' bijdrage voor algehele verbetering van woon-, werk- en/of recreatieve kwaliteiten, is facultatief. Aangezien de wetgever het kostenverhaal aan ruimtelijke ordening heeft gekoppeld, zijn bepaalde vormen van kostenverhaal, zoals bovenplanse verevening, financiële bijdrage van een winstgevend exploitatiegebied aan een verliesgevend exploitatiegebied, en bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen, uitsluitend mogelijk wanneer het kostenverhaal als beleid is vastgelegd en de ruimtelijke ontwikkelingen in een gemeentelijke structuurvisie, dan wel een (toekomstig) omgevingsvisie en/of (toekomstig) omgevingsplan, worden gemotiveerd.

BELEIDSSTANDPUNT 12:

Gelet op de verplichting tot kostenverhaal bij een ruimtelijk plan in geval van een particuliere grondexploitatie verhaalt de gemeente de gemaakte en nog te maken kosten bij de initiatiefnemer en/of de grondeigenaar, waarbij het uitgangspunt is dat het kostenverhaal in een anterieure overeenkomst tussen de gemeente en de initiatiefnemer wordt vastgelegd (privaatrechtelijk spoor). De uitgangspunten voor de wijze waarop de gemeente de grondexploitatiekosten, waaronder bovenwijkse voorzieningen, bijdrage in ruimtelijke ontwikkeling en bovenplanse kosten (verevening) op initiatiefnemers verhaalt, worden in een uitvoeringsnota vastgelegd.

5.8 Grondprijnsbeleid

Een grondprijnsbeleid geeft richting aan de wijze waarop de (grond)waarde wordt bepaald voor uit te geven of af te stoten onroerende zaken (bouwgrond, grond of grond met de zich daarop bevindende opstallen) en aan de onderhandelingen die dient te worden gevoerd over deze (grond)waarde. Bij grond- en/of vastgoedtransacties tussen de overheid en ontwikkelende partijen kan mogelijk sprake zijn van ongeoorloofde staatssteun. Om ongeoorloofde staatssteun te voorkomen, is het van belang dat bij transacties de waarde in het economisch verkeer wordt gehanteerd.

In het algemeen is bij een grond- of vastgoedtransactie geen sprake van ongeoorloofde staatssteun als de transactie middels een openbare en onvoorwaardelijke biedprocedure (tender) tot stand komt. In gevallen waarbij de waarde in het economisch verkeer niet middels een tender wordt verkregen, dient de waarde in het economisch verkeer, bij voorkeur vóór aanvang van onderhandelingen, op basis van aanvaarde marktindicaties en taxatiecriteria, door een onafhankelijke deskundige (erkend taxateur of erkend rentmeester) te worden vastgesteld. Voor het vaststellen van de waarde in het economisch verkeer, en in het bijzonder voor (bouw)grond, kan gebruik worden gemaakt van vier methodieken, te weten:

1. een vaste grondwaarde
2. de kostprijsmethode
3. de comparatieve methode
4. de residuele methode.

Aan de hand van de voornoemde methodieken is een grondquote te bepalen.

BELEIDSSTANDPUNT 13:

De gemeente biedt door haar uit te geven of af te stoten onroerende zaken (bouwgrond, grond of grond met de zich daarop bevindende opstallen), primair middels een openbare en onvoorwaardelijke biedprocedure aan. In voorkomende gevallen waar geen openbare en onvoorwaardelijke biedprocedure van toepassing is wordt de waarde in het economisch verkeer door een onafhankelijke deskundige (erkend taxateur of erkend rentmeester) vastgesteld, waarbij voor (bouw)grond de residuele methode in combinatie met de comparatieve methode als uitgangspunt wordt aangehouden.

6 Organisatorische kaders

6.1 Rolverdeling

De gemeenteraad stelt de kaders van het grondbeleid met deze nota vast waarbij de uitvoering van het grondbeleid bij het college van B&W berust. Vervolgens is het aan de gemeenteraad om te controleren (toetsen) in hoeverre het college van B&W binnen de vastgestelde kaders van het grondbeleid heeft uitgevoerd. Het college van B&W verantwoordt de uitvoering van het grondbeleid periodiek middels het MPG, welk ter vaststelling bij de gemeenteraad wordt aangeboden. Het controleren (toetsen) in hoeverre het college van B&W het grondbeleid tot uitvoering brengt, vindt periodiek plaats in de 'paragraaf grondbeleid' van de jaarstukken.



6.2 Vertrouwelijkheid

Bij grondbeleid, en in het bijzonder grondexploitaties en facilitaire (bouw)projecten, geldt dat de informatie bij ruimtelijke ontwikkeling over op welke locaties, welke moment en de mogelijkheden van groot belang kan zijn voor derden, en met name ontwikkelende partijen. Als informatie rondom ruimtelijke ontwikkeling op het onjuist moment 'uitlekt', kan dit de (onderhandelings)positie van de gemeente schaden. Om dergelijke situaties te voorkomen, worden grondexploitaties en facilitaire (bouw)projecten, met inbegrip van alle hieraan gelieerde voorstellen en documenten alsmede het MPG, 'niet openbaar' door het college van B&W, raadscommissies en de gemeenteraad behandeld. Uitzondering hierop zijn het afsluiten van grondexploitaties en facilitaire (bouw)projecten, want bij het afsluiten van een grondexploitatie of een facilitair (bouw)project wordt de balans opgemaakt en geen informatie (meer) gedeeld die de (onderhandelings)positie van de gemeente kan schaden.

6.3 Projectmatig werken

Ruimtelijke ontwikkelingen worden door Gemeente Vlaardingen overeenkomstig de methode 'projectmatig werken' tot uitvoering gebracht. Het voordeel van 'projectmatig werken' is dat op een resultaatgerichte wijze wordt samengewerkt, zowel intern als extern, waarbij de voortgang van de ruimtelijke ontwikkeling transparant en stuurbaar wordt gemaakt. Bij ruimtelijke ontwikkelingen worden zeven fasen doorlopen, te weten:

- pre-initiatiefase (intake)
- initiatiefase
- definitiefase
- ontwerpfase
- voorbereidingsfase
- realisatiefase
- beheerfase

Na iedere fase wordt een beslisdocument opgemaakt dat, bij een positieve uitkomst, de basis vormt voor de volgende fase. Het sturen op ruimtelijke ontwikkelingen vindt plaats op basis van de GROTICK-methode dat voor 'geld', 'risico's', 'organisatie', 'tijd', 'informatie', 'communicatie' en 'kwaliteit' staat.

6.4 Rapportages

De informatievoorziening rondom ruimtelijke ontwikkelingen vindt plaats primair binnen het MPG plaats en, als de situatie hier aanleiding toe geeft, middels een voortgangsrapportage.

6.4.1 Meerjaren Programma Grondzaken (MPG)

De voortgang van ruimtelijke ontwikkeling waarvoor een grondexploitatie bestaat, wordt jaarlijks in het MPG vastgelegd. Hiermee vormt het MPG de basis voor verantwoording in de jaarstukken, én voor dit onderdeel in de jaarrekening, alsmede de voor de paragraaf Grondbeleid in de (meerjaren)begroting. In het MPG wordt tot op heden de voortgang van de ruimtelijke ontwikkelingen vastgelegd waarvoor een grondexploitatie bestaat alsmede strategische locaties waarvan de grondpositie bij Gemeente Vlaardingen berust. Vanaf kalenderjaar 2023 wordt de (financiële) voortgang van de facilitaire (bouw)projecten ook in het MPG opgenomen.

Het doel van het MPG is de informatievoorziening te structureren, waardoor de gemeenteraad diens controlerende taak beter tot uitvoering kan brengen. Hiermee is de rol van het MPG faciliterend aan de kaderstellende rol van de gemeenteraad en is geen op zichzelf staand kaderstellend instrument. Het MPG heeft tot doel om de gemeenteraad te informeren over het verleden, het heden en de toekomst van de ruimtelijke ontwikkelingen in relatie tot de financiën van Gemeente Vlaardingen, alsmede een beeld van de met de grondexploitaties gepaard gaande risico's.

6.4.2 Voortgangsrapportage

De gemeenteraad wordt twee maal per jaar middels een voortgangsrapportage over de voortgang van ruimtelijke ontwikkelingen die van invloed zijn op de financiën van Gemeente Vlaardingen, waarbij de voortgangsrapportage inzicht geeft in de stand van zaken, de kwaliteit, het tijdsplan, de financiën en de risico's. Indien de situatie zich voordoet, wordt de gemeenteraad tussentijds middels een raadsmemo geïnformeerd.

6.5 Inkoop en aanbesteden

Het vigerend inkoop- en aanbestedingsbeleid van Gemeente Vlaardingen omvat de kaders en 'spelregels' voor het inkopen van leveringen, diensten en werken. Dit beleid draagt ook zorg voor een juiste inbedding van politieke thema's als 'duurzaamheid', 'sociaal-maatschappelijke betrokkenheid' en 'stimuleren van lokale werkgelegenheid en economie'. In het vigerend inkoop- en aanbestedingsbeleid wordt het proces beschreven. Het vigerend inkoop- en aanbestedingsbeleid is onverkort van toepassing op de uitvoering van de Nota Grondbeleid.