

# Nota Grondbeleid 2017

Definitief, 29 november 2017

**INLICHTINGEN BIJ** Maurits Materman

**DOMEIN** Ruimtelijke Ontwikkeling

**TEAM** Plannen en projecten



## INHOUDSOPGAVE

<b>1. Nota grondbeleid 2017 .....</b>	<b>5</b>
1.1. Aanleiding.....	5
1.2. Aanbevelingen Rekenkameronderzoek Grondbeleid & Grondexploitaties in de BUCH gemeenten.....	5
1.3. Leeswijzer.....	8
<b>2. Beleidskaders voor ontwikkelingen .....</b>	<b>9</b>
2.1. Europees- en rijksbeleid.....	9
2.2. Provinciaal beleid .....	10
2.3. Gemeentelijk beleid .....	10
2.4. Nieuwe ontwikkelingen.....	11
<b>3. Welke doelstellingen worden met grondbeleid en grondpolitiek nagestreefd .....</b>	<b>13</b>
3.1. Wat zijn grondbeleid en grondpolitiek .....	13
3.2. Welke rol is weggelegd voor de gemeente.....	13
3.3. Hoe werkt actief grondbeleid .....	14
3.3.1. Instrumenten bij actief grondbeleid.....	15
3.3.2. Uitgangspunten actief grondbeleid.....	15
3.4. Hoe werkt faciliterend grondbeleid .....	16
3.4.1. Verdieping faciliterend grondbeleid: het kostenverhaal.....	17
3.4.2. Hoe worden kosten verhaald.....	17
3.4.2.1. <i>Privaatrechtelijk spoor</i> .....	18
3.4.2.2. <i>Publiekrechtelijk spoor</i> .....	19
3.5. Welke samenwerkingsvormen zijn er .....	20
3.5.1. Welke strategie in grondpolitiek/-beleid past Heiloo toe?.....	21
3.5.2. Welke vormen van gronduitgifte zijn er?.....	22
3.5.3. Staatssteun.....	23
<b>4. Financiële beheersing van het grondbeleid .....</b>	<b>24</b>
4.1. Wet- en regelgeving.....	24
4.2. Exploitatieopzetten .....	26
4.2.1. Actief grondbeleid.....	26
4.2.2. Faciliterend grondbeleid.....	27
4.2.3. Projectfasering en besluitvorming.....	27
4.3. Risicomanagement.....	28
4.3.1. Inleiding risicomanagement.....	28
4.3.2. Werkwijze Heiloo.....	29
<b>5. Resultaatbepaling van het grondbeleid .....</b>	<b>30</b>
5.1. Waardering gronden .....	30
5.2. Winst- en verliesnemings .....	30
5.3. Reserves en weerstandsvermogen .....	31
5.3.1. Bestemmingsreserve grote projecten en algemene reserve.....	31
5.3.2. Verliesvoorziening.....	31
5.3.3. Weerstandsvermogen en weerstandscapaciteit.....	32
<b>6. Verantwoording voor en over het grondbeleid.....</b>	<b>33</b>
6.1. Rolverdeling raad en college .....	33
6.1.1. (Niet) Openbaarheid van gegevens.....	33
6.2. Welke taken heeft de organisatie .....	34

6.3.	Verantwoording over het gevoerde grondbeleid .....	34
6.3.1.	Begroting en jaarstukken.....	36
6.3.2.	MeerjarenPerspectief Grondexploitaties Heiloo (MPG Heiloo).....	37
6.3.3.	Actualisatie / herziening grondexploitaties.....	37
6.3.4.	Voortgangsrapportages.....	38

**Bijlage 1** Instrumenten voor actief grondbeleid

**Bijlage 2** Verhaalbare kosten

**Bijlage 3** Samenwerkingsvormen PPS

**Bijlage 4** Vormen van gronduitgifte

## **1. NOTA GRONDBELEID 2017**

### **1.1. Aanleiding**

Op 9 december 2013 is de Nota grondbeleid 2013 door de gemeenteraad vastgesteld. In deze nota is het uitgangspunt opgenomen dat Heiloo meer en meer kantelt van een actief naar een faciliterend grondbeleid. Hieraan ligt ten grondslag het gegeven dat gemeentelijke overheden, Heiloo niet uitgezonderd, uit een tijdperk komen waarin actieve grondpolitiek een voor de hand liggende keuze was, maar vanuit risicobeheersing wordt het wenselijke geacht om een meer faciliterend grondbeleid te voeren.

In Heiloo blijkt dit ook uit het aantal lopende projecten, de bijbehorende risico's en het treffen van verliesvoorzieningen vanaf eind 2010. Gedurende de looptijd van grondexploitaties worden risico's periodiek heroverwogen en waar mogelijk ingeperkt. Dit laatste wordt ook ingegeven door het feit dat een aantal bestemmingsplannen moet worden herzien. Hoewel het proces naar een meer faciliterend grondbeleid zich in de afgelopen jaren verder heeft doorgezet, opereert de gemeente in aantal projecten nog steeds (deels) actief als gevolg van de opgebouwde grondvoorraad.

#### *Wijzigingen 2013 en 2017*

In de nu voorliggende Nota Grondbeleid 2017 wordt het uitgangspunt van een faciliterend grondbeleid *niet* gewijzigd. De actualisatie van de Nota Grondbeleid 2013 heeft betrekking op een aantal onderwerpen, waarvan de belangrijkste zijn:

1. Wijzigingen in de BBV-regelgeving voor grondexploitaties (per 1-1-2016);
2. Introductie van de Vennootschapsbelasting voor overheden (per 1-1-2016);
3. Verder professionaliseren van het risicomanagement (paragraaf 4.3);
4. Introductie van het MeerjarenPerspectief Grondexploitaties Heiloo (MPG Heiloo, paragraaf 6.3.2).

Met deze aanpassingen in de Nota Grondbeleid ligt er weer een actueel beleidskader. Tevens legt het de basis om het monitoren van het grondbeleid verder te versterken, zowel voor de eigen grondexploitaties als de kostenverhaalsprojecten. Op deze wijze kan in de komende jaren adequaat regie worden gevoerd en bestaat continue inzicht in de financiën, risico's & kansen van de lopende grondexploitaties en kostenverhaalsprojecten en de bijbehorende sturingsmogelijkheden. Op een tweetal momenten in het jaar wordt met duidelijk gedefinieerde producten, respectievelijk Meerjarenperspectief Grondexploitaties Heiloo en nota Actualisatie Grondexploitaties, inzicht verschaft in het te voeren grondbeleid (en daarmee samenhangende keuzes) dan wel verantwoording afgelegd over het gevoerde grondbeleid.

Tot slot is de opbouw van de notitie iets aangepast en zijn theoretische toelichtingen uit de hoofdstukken verplaatst naar de bijlagen om meer tot de essentie van het onderwerp te komen.

## 1.2. Aanbevelingen Rekenkameronderzoek Grondbeleid & Grondexploitaties in de BUCH gemeenten

Op 10 september 2017 heeft de Rekenkamercommissie (RKC) BUCH de definitieve rapportage over het grondbeleid en grondexploitaties in de BUCH gemeenten opgeleverd. Hierop heeft de Auditcommissie (brief d.d. 8 november 2017) gereageerd. In eerder stadium heeft het College gereageerd op een concept rapportage (brief d.d. 19 juli 2017).

Onderstaand is de brief van de audit commissie, en meer specifiek de bijlage bij de brief, als uitgangspunt genomen en aangevuld met een kolom "nota grondbeleid 2017". In deze kolom staat aangegeven, voor zover van toepassing, op welke wijze de voorliggende nota grondbeleid inspeelt op de aanbevelingen van de Rekenkamercommissie en concept-advies van de auditcommissie aan de raad.

Nr.	Inhoud aanbeveling samengevat	Reactie College samengevat	Concept-advies Auditcommissie aan de raad	Nota grondbeleid 2017
1.	Actualisering grondbeleid is nodig	Wordt in Heiloo al sinds begin 2017 aan gewerkt	De auditcommissie constateert dat actualisering grondbeleid al in werking is gezet	Met de nota grondbeleid 2017 wordt deze aanbeveling ingevuld
2.	Nota grondprijzen actualiseren	Idem	Idem	Niet van toepassing op voorliggende nota grondbeleid
3.	Grondbeleid meer "vorm geven". Betrekken van nieuwe bouwlocaties, collegeprogramma, regionale positie Heiloo, BUCH samenwerking.	Hoewel aanbeveling niet helemaal duidelijk is voor het College, geeft College aan dat al deze aspecten altijd zijn en ook weer worden betrokken in het (nieuwe) grondbeleid.	De auditcommissie constateert dat het college om nadere concretisering heeft gevraagd aan de RKC. De auditcommissie adviseert bij het opstellen van het nieuwe grondbeleid deze aanbeveling over te nemen.	Zie reactie College
4.	Doelen grondbeleid SMART formuleren, zodat raad zijn rol beter kan vervullen	Bedragen en prognoses GREXEN worden al opgenomen in financiële rapportages gedurende het jaar. Aanbeveling hoort eigenlijk thuis in P&C cyclus	De auditcommissie adviseert bij het opstellen van het nieuwe grondbeleid en de grexen deze aanbeveling over te nemen	De introductie van het Meerjarenperspectief Grondexploitaties Heiloo draagt bij aan de wens om doelen SMART te formuleren. Bijvoorbeeld verkoop aantal kavels in het komende jaar.
5.	Bij de start van nieuwe Nota raad meenemen met workshops over uitgangspunten, vorm van de Nota en hoe raad zijn sturende rol beter kan vervullen	Over grondexploitaties zijn diverse workshops voor de raad geweest. Voor de nota die nu voor Heiloo in de maak is, is deze aanbeveling feitelijk gepasseerd station.	De auditcommissie constateert dat dit al de praktijk is in Heiloo en adviseert hier ook in de toekomst aandacht voor te houden	Zie reactie College.
6.	Vooraf voor Uitgeest: het opstellen en bijhouden van grexen moet voldoen aan de regels van BBV. Analyse weerstandsvermogen en	College Heiloo: vka	De auditcommissie constateert dat dit al de praktijk is in Heiloo	Niet van toepassing

	risicomanagement ontbreekt in Uitgeest, ook in jaarrekening			
7.	Jaarrekening en begroting meer in samenhang met informatievoorziening grondbeleid aanbieden	Zie antwoord 4 en 5 (financiële rapportages met bedragen en prognoses vinden al plaats gedurende het jaar	De auditcommissie constateert dat deze aanbeveling al de praktijk is in Heiloo en adviseert bij het opstellen van het nieuwe grondbeleid en de rapportages over de grexen deze werkwijze te handhaven.	Werkwijze blijft gehandhaafd en wordt met de introductie van het Meerjarenperspectief Grondexploitaties Heiloo zelfs verstevigd.
8.	Jaarlijkse herziening grexen moet worden voortgezet, belangrijkste risico's inzichtelijk maken (bedragen)	Idem	De auditcommissie constateert dat dit al de praktijk is in Heiloo	Werkwijze blijft gehandhaafd en wordt met de introductie van het Meerjarenperspectief Grondexploitaties Heiloo zelfs verstevigd door 2x per jaar de grondexploitaties te actualiseren en risico's te beoordelen.
9.	Evalueer maatregelen voor risicoverlaging (bijv. via 213 A onderzoek)	College geeft aan dat resultaten van een onderzoek als 213A altijd leiden tot verbeteringen, waarover de raad dan wordt geïnformeerd. Vraagt de RKC nog om nadere concretisering van deze aanbeveling in relatie tot artikel 213 A.	De auditcommissie verzoekt het college deze aanbeveling over te nemen. De auditcommissie verzoekt daarnaast het college om zich beter te houden aan de vastgestelde frequentie voor 213 A onderzoeken.	Het risicomanagement, zoals nu opgenomen in de nota grondbeleid, kent ook een nadrukkelijke positie toe aan het evalueren van de (beheers-)maatregelen
10.	Bij iedere nieuwe grex moet raad vroeg inzicht krijgen in de sturingsmogelijkheden en keuzes die gemaakt kunnen worden. In Heiloo gebeurt dit al, constateert RKC	v.k.a	De auditcommissie constateert dat dit al de praktijk is in Heiloo	Grondbeleid ongewijzigd op dit punt.
11.	Geef de raad tijdig keuzemogelijkheden bij belangrijk besluit over een grex. Gebruik hierbij beleidsscenario's. Geef ook aan welke kaders (eerdere raadsbesluiten op andere terreinen met gevolgen voor het grondbeleid) aan de orde zijn	College geeft aan deze aanbeveling over te nemen in de te herziene Nota en deze waar mogelijk uit te voeren.	1. de auditcommissie constateert dat het college deze aanbeveling overneemt 2. de auditcommissie adviseert bij het opstellen van het nieuwe grondbeleid en de grexen deze aanbeveling over te nemen	De introductie van het Meerjarenperspectief Grondexploitaties Heiloo draagt bij aan de invulling van deze aanbeveling, maar de voorliggende nota grondbeleid geeft ook aan dat dit over de band van individuele projecten kan plaatsvinden, zoals ook voor Zandzoom is gedaan
12.	De raad kan het zgn. "knoppenmodel" (p. 31 rapport) gebruiken om zijn kaderstellende en controlerende rol te vervullen.	College neemt dit over en neemt het op in de te herziene nota.	1. de auditcommissie constateert dat het college deze aanbeveling overneemt 2. de auditcommissie adviseert bij het opstellen van het nieuwe grondbeleid en de grexen deze	De introductie van het Meerjarenperspectief Grondexploitaties Heiloo draagt bij aan de invulling van deze aanbeveling, maar de voorliggende nota grondbeleid geeft ook aan dat dit over de band

			aanbeveling over te nemen	van individuele projecten kan plaatsvinden, zoals ook voor Zandzoom is gedaan
13.	Openbaarheid is de norm. Volg de wet bij geheimhouding, motiveer geheimhouding, geef aan wanneer deze wordt opgeheven en zorg dat gegevens dan toegankelijk zijn.	v.k.a.	De auditcommissie constateert dat deze aanbeveling in overeenstemming is met de bestaande werkwijze in Heiloo, die is vastgelegd in handreiking geheimhouding 2017 Heiloo	Continuering huidige werkwijze

### 1.3. Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt ingegaan op welke beleidskaders er zijn en wie deze bepaalt. Ook wordt kort ingegaan op welke ontwikkelingen er spelen. Hoofdstuk 3 beschrijft de verschillende vormen van grondbeleid en grondpolitiek en wat de rol van de gemeente is als voor een bepaalde vorm wordt gekozen. Deze keuze wordt ingegeven door politieke, financiële en ruimtelijke afwegingen. Tevens komen de instrumenten aan bod die de gemeente kan inzetten om haar doelen te bereiken. De financiële beheersing van het grondbeleid staat in hoofdstuk 4 centraal. Naast de kaders die in acht moeten genomen voor de financiële beheersing van het grondbeleid staan de instrumenten met bijbehorende spelregels centraal die de gemeente toepast. Vooral de kaders zijn de laatste jaren gewijzigd, mede onder invloed van de crisis. In hoofdstuk 5 wordt de resultaatbepaling van het grondbeleid toegelicht en welke effecten dit kan hebben op een gemeentebegroting. Tot slot komt in hoofdstuk 6 de wijze waarop het grondbeleid is ingebed in de politieke, bestuurlijke en ambtelijke organisatie uitgebreid aan de orde. Het gaat hier om de rolverdeling tussen raad en college, de samenwerking tussen de ambtelijke afdelingen maar ook de verantwoording over en herziening van de exploitaties in relatie tot de begroting en jaarstukken gemeentebreed.

Tabel 1

> Verschillenstructuur Nota grondbeleid 2013 vs. 2017	
Nota grondbeleid 2013	Nota grondbeleid 2017
Hoofdstuk 2 - Welke beleidskaders zijn er	Hoofdstuk 2 - Welke beleidskaders zijn er
Hoofdstuk 3 - Welke doelstellingen worden met grondbeleid en grondpolitiek nagestreefd	Hoofdstuk 3 - Welke doelstellingen worden met grondbeleid en grondpolitiek nagestreefd
Hoofdstuk 4 - Hoe is de financiële beheersing van het grondbeleid ingericht	Hoofdstuk 4 - Financiële beheersing van het grondbeleid
Hoofdstuk 5 - Hoe is het grondbeleid georganiseerd in Heiloo	Hoofdstuk 5 – Resultaatbepaling van het grondbeleid
	Hoofdstuk 6 - Verantwoording voor en over het grondbeleid



## **2. BELEIDSKADERS VOOR ONTWIKKELINGEN**

Welk grondbeleid een gemeente voert is een politieke keuze van de gemeenteraad. Deze kan per ruimtelijke ontwikkeling of project verschillen. Er is echter een aantal kaders waar de gemeente rekening mee moet houden. Denk aan Europees- en rijksbeleid, provinciaal en gemeentelijk beleid die van invloed zijn op het gemeentelijk grondbeleid. In de volgende paragrafen wordt ingegaan op deze kaders en ontwikkelingen.

### **2.1. Europees- en rijksbeleid**

#### *Europees beleid*

De Europese Unie kent regelgeving op het gebied van staatssteun, aanbesteding en transparantie. Deze regelgeving speelt in toenemende mate een rol bij het te voeren grondbeleid van overheden.

#### *Rijksbeleid (landelijk)*

Op landelijk niveau zijn verschillende wetgeving die invloed heeft op het te voeren grondbeleid van de gemeente. De belangrijkste is de Wet ruimtelijke ordening (Wro), die op 1 juli 2008 van kracht is geworden. Andere relevante wetten zijn de Onteigeningswet (Ow), de Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg) en de Woningwet (2015).

Naast de wetgeving over ruimtelijke ordening zijn in de financiële verordening (art. 212) van de Gemeentewet en in het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) kaderstellende voorschriften opgenomen. Op de actuele ontwikkelingen binnen het BBV en de invoering van de vennootschapsbelasting voor bepaalde overheidsactiviteiten wordt nader ingegaan in paragraaf 4.1.

Tot slot is met de Omgevingswet relevante nieuwe wetgeving onderweg. Op 1 juli 2015 heeft een ruime meerderheid van de Tweede Kamer ingestemd met de invoering van de Omgevingswet. Begin 2016 stemde ook de Eerste Kamer in met het wetsvoorstel. De wet treedt naar verwachting op 1 januari 2021 in werking.

#### *De Wet ruimtelijke ordening (Wro)*

In de Wro wordt bepaald dat het rijk, de provincie en de gemeente voor hun grondgebied een structuurvisie moeten vaststellen, waarin de hoofdlijnen van een integrale ruimtelijke ontwikkeling worden vastgelegd. Naast deze structuurvisie zijn voor het hele grondgebied bestemmingsplannen. Deze moeten minimaal eens per tien jaar herzien worden. Het bestemmingsplan vormt het juridisch kader voor het bestemmingsgebruik dat is toegestaan. Afdeling 6.4 van de Wro gaat specifiek in op de grondexploitatie, vandaar dat dit hoofdstuk ook wel grondexploitatiewet (Grexwet) wordt genoemd.

#### *Omgevingswet*

Met de Omgevingswet bundelt de overheid de regels voor ruimtelijke projecten. Zo wordt het makkelijker om ruimtelijke projecten te starten. De wet bundelt bijvoorbeeld 26 bestaande wetten voor onder meer bouwen, milieu, water, ruimtelijke ordening en natuur. Met de nieuwe Omgevingswet wil het kabinet:

- de verschillende plannen voor ruimtelijke ordening, milieu en natuur beter op elkaar afstemmen;
- duurzame projecten (zoals windmolenparken) stimuleren;
- gemeenten, provincies en waterschappen meer ruimte geven om hun omgevingsbeleid beter af te stemmen op hun eigen behoeften en doelstellingen.

Doordat er meer algemene regels gelden, in plaats van gedetailleerde vergunningen, biedt de wet meer ruimte voor particuliere ideeën. Het doel staat voorop en niet het middel om er te komen. De houding bij het beoordelen van plannen is 'ja mits' in plaats van 'nee tenzij', waardoor meer ruimte ontstaat voor ideeën van bijvoorbeeld bedrijven en organisaties.

Het onderwerp grondeigendom is (vooralsnog) buiten de Omgevingswet gehouden en wordt geregeld in de Aanvullingswet grondeigendom. De instrumenten uit de huidige Ontheffingswet, de Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg), de Wet inrichting landelijk gebied en de Grondexploitatiewet komen in deze Aanvullingswet samen met een nieuwe regeling voor vrijwillige stedelijke herverkaveling. Deze Aanvullingswet is medio 2016 in consultatie geweest en van reacties voorzien. Het eindresultaat van deze wet en de wijzigingen ten opzichte van huidige wetgeving zijn nog niet integraal te geven. De raad wordt hier op een later moment over geïnformeerd.

## **2.2. Provinciaal beleid**

Het provinciaal beleid is vastgelegd in de Structuurvisie 2040. Deze Structuurvisie dateert uit 2010 en is voor het laatst bijgewerkt in 2015. Bij de Structuurvisie hoort een Provinciale Ruimtelijke Verordening. In deze verordening zijn regels opgenomen waaraan ruimtelijke plannen moeten voldoen. De ontwikkellocaties voor woningbouw en het bedrijventerrein zijn in overeenstemming met het provinciale ruimtelijke beleid.

Naast de Structuurvisie is eveneens een provinciale woonvisie 2010-2020 Goed Wonen in Noord-Holland vastgesteld. Deze is uitgewerkt per regio tot een Regionaal Actie Programma (RAP) Wonen. Voor de regio Alkmaar is deze in het voorjaar van 2012 vastgesteld door Gedeputeerde Staten. De totale regionale bouwopgave voor de regio Alkmaar tot 2020 is geraamd op 10.000 woningen.

In vervolg op de woonvisie uit 2005 is in juli 2013 de Regionale Woonvisie Regio Alkmaar 2013-2020 door de gemeenteraad Heiloo vastgesteld.

## **2.3. Gemeentelijk beleid**

Binnen de gemeente gelden beleidskaders die van invloed zijn op het gemeentelijke grondbeleid en vice versa.

De vigerende beleidsnota's zijn:

- |  |             |
|--|-------------|
| 1. De kracht van Heiloo - toekomstvisie 2030 | 2013;       |
| 2. Structuurvisie 2030 Koers in beeld        | 2014;       |
| 3. Bestemmingsplannen                        | doorlopend; |
| 4. Woonvisie 2007 - 2012                     | 2007;       |
| 5. Nota Kostenverhaal                        | 2015;       |
| 6. Financieel beleid                         | doorlopend. |

*Ad. 1*

De toekomstvisie geeft aan hoe Heiloo er in 2030 uit wil zien.

*Ad. 2*

De Structuurvisie is de ruimtelijke vertaling van de toekomstvisie.

*Ad. 3*

De bestemmingsplannen vormen het juridisch kader voor het functionele gebruik dat is toegestaan.

*Ad. 4*

De gemeentelijke woonvisie is een uitwerking van de regionale woonvisie.

*Ad. 5*

De Nota Kostenverhaal geeft inzicht in de wijze van berekening en toerekening van kosten, zoals bovenwijkse voorzieningen, bijdragen in ruimtelijke ontwikkeling en bovenplanse kosten zodat deze verhaald kunnen worden op initiatiefnemers van ruimtelijke ontwikkelingen.

*Ad. 6*

Financieel beleid gaat in op de planning en control cyclus en de wijze waarop omgegaan wordt met bestemmingsreserves en voorzieningen.

Indicatief is aangegeven wanneer het betreffende beleidsdocument (opnieuw) wordt vastgesteld. Deze Nota grondbeleid wordt zodanig opgesteld dat voor nog vast te stellen beleid ruimte wordt geboden en/of het kaders biedt voor het nieuwe beleid.

## **2.4. Nieuwe ontwikkelingen**

Sinds de vaststelling van de vorige Nota Grondbeleid in 2013 heeft de economische crisis zich langzamerhand terug getrokken en zit de grond- en vastgoedmarkt inmiddels weer in de lift. Voor de verschillende typen grondbeleid heeft dit inhoudelijk geen gevolgen. Wel heeft de crisis invloed gehad op de keuze van het te voeren grondbeleid dat de gemeente per project of ontwikkeling voor ogen heeft (had). Dit zijn immers politieke keuzes. Het is per project praktischer om te spreken over grondpolitiek. In tabel 2 is weergegeven welk type grondbeleid per project wordt gevoerd op basis van de vigerende bestemmingsplannen.

**Tabel 2**

> Ruimtelijke ontwikkelingsprojecten	
Actief grondbeleid	Faciliterend grondbeleid
De gemeente verwerft en geeft de grond zelf uit aan derden.	De gemeente beperkt zich tot haar regulerende taak en geeft kaders aan voor de private sector. De aankoop en exploitatie van grond wordt overgelaten aan private partijen.
Projecten actief grondbeleid	Projecten faciliterend grondbeleid
Zuiderloo (deels)	Zuiderloo (deels)
Zandzoom (o.a. GVH-locatie)	Nieuw Varne
Boekelermeer Heiloo	Zandzoom (overig)
	Campina
	Oosterzij
	Overige projecten, o.a. Noordergeestkerk, PCC en Maatschappelijk gebouwen
De kaders voor het grondbeleid worden gesteld door de Europese Unie, het rijk, de provincie en de gemeente zelf. Wijzigingen in deze kaders kunnen effect hebben op de inhoud van het grondbeleid.	

### 3. WELKE DOELSTELLINGEN WORDEN MET GRONDBELEID EN GRONDPOLITIEK NAGESTREEFD

#### 3.1. Wat zijn grondbeleid en grondpolitiek

Een definitie van grondbeleid is: het samenhangende geheel van handelingen betreffende grondtransacties en -ontwikkeling. Grondbeleid wordt gebruikt als sturingsinstrument om gemeentelijk beleid te realiseren op verschillende beleidsterreinen, zoals ruimtelijke ordening, wonen, economische ontwikkeling, energietransitie, infrastructuur, duurzame leefomgeving en voorzieningen.

Grondbeleid geeft aan welke mogelijkheden er zijn om een gebied tot ontwikkeling te brengen en welke rol de gemeente hierin kan vervullen. Als er gesproken wordt over grondpolitiek dan heeft dit veelal betrekking op een keuze die specifiek door de gemeenteraad is gemaakt op welke afgekaderde manier een gebied tot ontwikkeling wordt gebracht.

Grondbeleid beslaat het grote geheel en grondpolitiek “beperkt” zich veelal tot een specifiek gebied. Meestal wordt de term grondbeleid in beide situaties gebruikt.

#### 3.2. Welke rol is weggelegd voor de gemeente

De mate waarin en de wijze waarop de gemeente haar rol in de ontwikkeling invult, wordt vaak geformuleerd in termen van actief en faciliterend (voorheen passief) grondbeleid. Hierbij behoren bepaalde grondbeleidsinstrumenten. In tabel 3 zijn de grondbeleidsvormen en bijbehorende instrumenten weergegeven.

**Tabel 3**

> Grondbeleid en instrumenten	
Actief grondbeleid	Faciliterend grondbeleid
De gemeente verwerft, maakt bouw- en woonrijp en geeft de grond zelf uit aan derden (verkoop van grond door gemeente)	De gemeente beperkt zich tot haar regulerende taak en geeft kaders aan voor de private sector. De aankoop, exploitatie en verkoop van grond wordt overgelaten aan private partijen.
Instrumenten en activiteiten	Instrumenten en activiteiten
(Actieve) Verwerving	Ruimtelijke instrumentarium (bestemmingsplan, exploitatieplan, omgevingsvergunning)
Wet voorkeursrecht Gemeenten	Anterieure overeenkomst
Onteigening	(Bouw-)regelgeving
Tijdelijk beheer	Posterieuze overeenkomst
Bouw- en woonrijp maken	Legesverordening
Gronduitgifte Kostenverhaal: verdisconteerd in grondprijs	Kostenverhaal: anterieure overeenkomst, exploitatieplan, posterieuze overeenkomst

### 3.3. Hoe werkt actief grondbeleid

Bij actief grondbeleid heeft of verwerft de gemeente actief beschikkingsmacht over de grond en de gemeente maakt de grond bouwrijp. De uitvoering van de grondexploitatie en de daaraan verbonden risico's komen voor rekening van de gemeente. De gemeente is verantwoordelijk voor het verwerven van de grond en de afzet hiervan. Ook het aanleggen van riolering, bouwwegen, etc. is de verantwoordelijkheid van de gemeente. Nadat de grond bouwrijp is gemaakt, worden de bouw kavels uitgegeven/verkocht aan kopers die binnen de grenzen van het bestemmingsplan tot ontwikkeling kunnen overgaan. Na realisatie van de bebouwing verzorgt de gemeente het woonrijp maken, waarbij de definitieve inrichting van het openbaar gebied plaatsvindt.

Bij een actief grondbeleid voeren de volgende punten de boventoon:

- de gemeente voert geheel zelf de grondexploitatie of doet dat voor een groter of kleiner deel samen met een marktpartij, ze heeft een maximaal sturende en inhoudelijke rol in de gebiedsontwikkeling;
- de opbrengsten kunnen zelf worden geïncasseerd en worden gebruikt ter dekking van kosten en verevening;
- eventuele (financiële) mee- en tegenvallers zijn voor rekening van de gemeente.

Actief grondbeleid vereist voldoende financiële armslag van de gemeente voor investeringen en rentelasten en om de financiële risico's af te dekken. Ook vereist een actief grondbeleid doorgaans forse inspanningen van het ambtelijk apparaat.

Samenwerking met marktpartijen en/of andere overheden kan een positief effect hebben op het succes van actief grondbeleid. Voordeel van samenwerking met marktpartijen is het verkrijgen van extra kennis en kunde en het spreiden van de risico's tussen de marktpartijen en de gemeente.

**Tabel 4**

> Actief grondbeleid	
Voordelen van een actief grondbeleid	Nadelen van een actief grondbeleid
Maximale sturing op gemeentelijke doelstellingen op het gebied van ruimtelijke ontwikkeling, zoals wonen, werken en natuur.	Negatieve resultaten en risico's zijn voor rekening van de gemeente. Dit nadeel vormt in kwantitatieve zin een zwaar tegenwicht, reden waarom veel gemeenten in de crisis na 2008 overgestapt zijn naar faciliterend grondbeleid.
Maximale sturing op inhoud, kwaliteit en fasering van de planontwikkeling. Dit uit zich in:	Er is financiële en organisatorische ruimte nodig

<p>a. Het behoud van initiatief en de mogelijkheid tot het kiezen van partners bij de ontwikkeling binnen de wettelijke mogelijkheden</p> <p>b. De gemeente kan zelf bepalen welke bestemmingen waar/wanneer gerealiseerd worden en heeft de regie in handen</p> <p>c. Mogelijkheid om ongewenste ruimtelijke ontwikkelingen tegen te gaan c.q. tijdig te kanaliseren</p> <p>d. De exploitatiewinsten komen ten goede aan de gemeente</p>	
<p>Sterke onderhandelingspositie</p>	<p>Benodigde vakspecialisten voor uitvoering zijn schaars</p>
	<p>Vereist forse inspanning van het ambtelijke apparaat.</p>

### 3.3.1. Instrumenten bij actief grondbeleid

Voor de verwerving van gronden beschikt de gemeente over verschillende instrumenten. In bijlage 1 is per instrument aangegeven wat het inhoudt, welke strategische overwegingen ten grondslag kunnen liggen aan toepassing van het instrument en hoe de gemeente Heiloo ermee omgaat. Het gaat om de volgende instrumenten:

- Strategische verwerving;
- Minnelijke verwerving;
- Gemeentelijk voorkeursrecht;
- Onteigening.

### 3.3.2. Uitgangspunten actief grondbeleid

Uitgangspunt bij verwerving is dat de gemeente bij de start van het verwervingstraject de afweging maakt al dan niet het 'tweesporenbeleid' te volgen. Er wordt een keuze gemaakt of naast minnelijke verwerving gebruik wordt gemaakt van het gemeentelijk voorkeursrecht en eventueel onteigening. De benodigde procedures kunnen dan parallel worden gevoerd met de minnelijke verwerving. Hiermee kan grondverwerving zoveel mogelijk zeker worden gesteld.

Bij een locatieontwikkeling waarbij de gemeente actief grondbeleid voert, kiest de gemeente de voor die situatie passende verwervingsstrategie en –instrumenten. Momenteel worden geen grootschalige verwervingen voorbereid en uitgevoerd. De gemeente beperkt zich tot situationele verwervingen vanuit een ruimtelijk of strategisch belang.

In Heiloo is geen budgettaire ruimte gereserveerd voor strategische aankopen.

### 3.4. Hoe werkt faciliterend grondbeleid

Als de gemeente het verwerven, produceren en uitgeven van (bouw)grond overlaat aan derden is er sprake van faciliterend grondbeleid. De gemeente heeft de grond niet zelf in eigendom en zal deze ook niet verwerven. De gemeente schept randvoorwaarden waarbinnen de marktpartij de gewenste ontwikkeling kan uitvoeren. De gemeente stelt eisen aan de kwaliteit van het openbaar gebied en maakt afspraken over het toekomstig beheer. De gemeente loopt bij faciliterend grondbeleid in de regel geen of weinig financiële risico's. De sturingsmogelijkheden zijn echter ook beperkter dan bij een actief grondbeleid.

De gemeente kan invloed uitoefenen op het handelen van een ontwikkelende partij door het afsluiten van een *anterieure* exploitatieovereenkomst. De mogelijkheden hiervoor zijn sinds 1 juli 2008, toen de Grondexploitatiewet (Wro-Grexwet) in werking trad, verbeterd. In deze overeenkomst worden o.a. afspraken gemaakt over financiële bijdragen aan de kosten die de gemeente maakt, maar ook over bijvoorbeeld de inrichting en oplevering van de openbare ruimte. Deze overeenkomst is gebaseerd op vrijwilligheid en wederzijdse overeenstemming tussen ontwikkelende partij en gemeente.

Wanneer niet alle grondeigenaren bereid zijn een voor de gemeente bevredigende overeenkomst te sluiten, moet gelijktijdig met het bestemmingsplan een exploitatieplan worden vastgesteld. Ten tijde van het verlenen van de omgevingsvergunning wordt op basis van het exploitatieplan een verplichte exploitatiebijdrage in rekening gebracht bij de aanvrager. In een exploitatieplan legt de gemeente de uit te voeren werken en het kostenverhaal hiervan publiekrechtelijk vast. Omdat de wettelijke mogelijkheden voor kostenverhaal onder de oude WRO (vóór 1 juli 2008) niet toereikend waren, was het voeren van een actief grondbeleid voor veel gemeenten veel aantrekkelijker dan het voeren van een passief grondbeleid.

Bij faciliterend grondbeleid is vanuit de gemeente beperkte capaciteit nodig voor het opstellen en/of toetsen van plannen en grondexploitaties. Er is wel capaciteit nodig om ervoor te zorgen dat het exploitatieplan wordt opgesteld en beheerd, een anterieure overeenkomst wordt opgesteld en de infrastructuur en het openbaar gebied volgens de eisen van de gemeente wordt gerealiseerd.

**Tabel 5**

> Faciliterend grondbeleid	
Voordelen van een faciliterend grondbeleid	Nadelen van een faciliterend grondbeleid
Beperkt risico voor de gemeente, de financiële risico's van de grondexploitatie liggen bij externe marktpartijen	Het primaat van het ontwikkelen ligt bij de private eigenaar, de sturingsmogelijkheden zijn beperkter dan bij actief grondbeleid
Financieel en organisatorisch beslag ligt grotendeels bij derden	Minder invloed op exploitatiewinst



Gemeente kan locatie-eisen stellen in anterieure overeenkomst of exploitatieplan	Minder invloed op de planning en timing van gewenste locatieontwikkelingen.
--	---

De gemeente wil invloed uitoefenen op het realiseren van de gewenste ruimtelijke doelstellingen. Wanneer de gemeente faciliterend grondbeleid voert, maakt de gemeente afspraken met de marktpartijen om de gemeentelijke doelstellingen en om het maatschappelijk gewenste ruimtegebruik te waarborgen en/of legt dit vast in een bestemmingsplan en bijbehorend exploitatieplan. Uitgangspunt bij de afspraken is dat alle kosten van de gemeente die verband houden met en of toe te rekenen zijn aan de ontwikkeling voor rekening van de private ontwikkelaar komen.

#### 3.4.1. *Verdieping faciliterend grondbeleid: het kostenverhaal*

Er is sprake van kostenverhaal als de gemeente kosten maakt om een ruimtelijke ontwikkeling van een andere partij (marktpartij) te faciliteren maar hiervan niet de revenuen ontvangt (door bijvoorbeeld grondverkoop). Als private partijen grondposities hebben, is het voor de gemeente moeilijker actief grondbeleid te voeren. Faciliterend grondbeleid is dan vaker aan de orde. Als de grond niet kan worden verworven, of als wordt besloten faciliterend grondbeleid te voeren, is het van belang dat de gemeente de kosten die zij maakt om de ontwikkeling mogelijk te maken kan verhalen op ontwikkelaar(s).

De Wro/Grexwet onderscheidt vier verhaalbare kostensoorten die in Bijlage 2 nader zijn toegelicht:

1. Gebiedseigen kosten;
2. Bovenwijkse voorzieningen;
3. Bovenplanse kosten/verevening;
4. Bijdragen in ruimtelijke ontwikkelingen.

Het is belangrijk onderscheid te maken tussen deze groepen omdat de spelregels voor de verhaalbaarheid van deze kostensoorten verschillend zijn. Hierbij moet ook onderscheid gemaakt worden of er sprake is van een anterieure fase (voor vaststelling bestemmingsplan en exploitatieplan) of kostenverhaal in de posterieure fase (na vaststelling bestemmingsplan en exploitatieplan).

In 2015 is hiertoe een afzonderlijke Nota Kostenverhaal opgesteld en vastgesteld door de gemeenteraad op 28 april 2015. In 2018 wordt deze nota op onderdelen geactualiseerd, waaronder fasering en prijspeil, nadere regelgeving vanuit BBV (zie paragraaf 4.1) en actualisering onderbouwingen van investeringen en toerekening naar projecten.

#### 3.4.2. *Hoe worden kosten verhaald*

Het kostenverhaal is per 1 juli 2008 geregeld in de Wro. Een van de belangrijkste vernieuwingen die de Wro heeft gebracht is het verplichtende karakter van het kostenverhaal. Een gemeente

moet de gebiedseigen kosten verhalen en mag er niet meer van afzien. Deze wet onderscheidt een tweetal instrumenten om kostenverhaal zeker te stellen:

1. Het sluiten van een privaatrechtelijke overeenkomst tussen de overheid en de private partij waarin het kostenverhaal is verzekerd. De Wro onderscheidt twee soorten overeenkomsten:
  - a. De anterieure overeenkomst: de overeenkomst die een gemeente met één of meerdere private eigenaren sluit op het moment dat er (nog) geen exploitatieplan is vastgesteld.
  - b. De posterieure overeenkomst: de overeenkomst die een gemeente met één of meer private eigenaren sluit nadat de gemeente het exploitatieplan heeft vastgesteld.
2. Het publiekrechtelijk exploitatieplan: het kostenverhaal is vastgelegd in een exploitatieberekening en het betalen van een exploitatiebijdrage is opgenomen als voorwaarde bij een te verlenen omgevingsvergunning. De vaststelling van een exploitatieplan is een wettelijke verplichting tenzij ten tijde van de vaststelling van het bestemmingsplan of projectbesluit het kostenverhaal op een andere wijze verzekerd is.

#### 3.4.2.1. Privaatrechtelijk spoor

De gemeente heeft voorkeur voor het maken van privaatrechtelijke afspraken en specifiek voor het sluiten van anterieure overeenkomsten. Een anterieure overeenkomst heeft een aantal voordelen. Ten eerste krijgt de gemeente al vroeg in het proces zekerheid over de (wijze en invulling van de) ontwikkeling van de locatie en de hoogte van de te ontvangen bijdragen. In een anterieure overeenkomst kan een gemeente bovendien meer zaken regelen dan in een exploitatieplan of een posterieure overeenkomst. Zo biedt de anterieure overeenkomst de gemeente in beginsel mogelijkheden om meer inkomsten te realiseren omdat ruimtelijke ontwikkelingsbijdragen kunnen worden gevraagd (deze bijdrage is niet af te dwingen via een exploitatieplan). Bij een anterieure overeenkomst is er geen beperking op grond van profijt, toerekenbaarheid en proportionaliteit (zie paragraaf 3.4.2.2).

Minimaal de volgende zaken komen aan bod in een anterieure overeenkomst:

- Locatie-eisen ten aanzien van de woningbouwcategorieën (sociale woningbouw, vrije kavels), woningaantallen, bouwrijp maken, woonrijp maken, nutsvoorzieningen en de inrichting van de openbare ruimte;
- Benodigde grondtransacties;
- Kostenverhaal van gebiedseigen kosten (exploitatiebijdrage en betalingsmomenten);
- Kostenverhaal van bovenwijkse voorzieningen, bovenplanse verevening/kosten en bijdrage in ruimtelijke ontwikkelingen indien daarvan sprake is;
- Voorwaarden tot het zeker stellen van het kostenverhaal (bv. vooruitbetaling of het afgeven van een bankgarantie);
- Planschadeovereenkomst.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Door bestemmingsplanwijzigingen kunnen omwonenden zogenaamde planschade lijden. Planschade is de vermogensschade (waardevermindering van onroerende zaken) of inkomensschade die ontstaat na wijziging van de planologie. Planschade dient te worden meegewogen, met name bij herontwikkelings- en inbreidingsprojecten. De planschade kan op voorhand inzichtelijk worden gemaakt door het opstellen van

Ten aanzien van kleinschalige ontwikkelingen biedt de Legesverordening de mogelijkheid om (beperkt) kosten te verhalen. Per locatieontwikkeling zal ten tijde van de ontvangst van een principeverzoek ingeschat worden of de in rekening te brengen leges voldoende dekking bieden voor de te maken gemeentelijke kosten. Indien een tekort wordt verwacht zal (voor beoordeling) een intentieovereenkomst worden gesloten waarin een voorschot voor de plankosten is opgenomen en vervolgens (na beoordeling) een anterieure overeenkomst worden opgesteld en aangeboden aan de initiatiefnemer.

Nadat het bestemmingsplan en het exploitatieplan gelijktijdig zijn vastgesteld, is het ook mogelijk een privaatrechtelijke overeenkomst te sluiten (posterieure overeenkomst). Deze moet wel in overeenstemming zijn met hetgeen in het exploitatieplan is vastgelegd.

Als een gemeente er niet in geslaagd is met (alle) (particuliere) eigenaren in het exploitatiegebied een (anterieure) overeenkomst te sluiten, is de gemeente verplicht via publiekrechtelijke weg (exploitatieplan) de kosten te verhalen. Het publiekrechtelijk instrument voor het kostenverhaal is dan ook aanvullend bedoeld.

#### 3.4.2.2. Publiekrechtelijk spoor

Op basis van het exploitatieplan worden het kostenverhaal en de overige (locatie-)eisen afdwingbaar. De gemeente kan ook een fasering opnemen in het exploitatieplan. Wordt na vaststelling van het exploitatieplan geen posterieure overeenkomst gesloten dan wordt het kostenverhaal via de omgevingsvergunningverlening geregeld. Niet-tijdige betaling van de verschuldigde exploitatiebijdrage kan leiden tot een bouwstop, invordering bij dwangbevel of zelfs intrekking van de vergunning.

Het kan ook voorkomen dat meerdere partijen betrokken zijn bij één plangebied. Als niet met alle partijen een anterieure overeenkomst kan worden gesloten, moet ook een exploitatieplan worden op- en vastgesteld. Daarnaast zijn er redenen om, naast een anterieure overeenkomst, toch een exploitatieplan vast te stellen. Bijvoorbeeld als er onvoldoende zekerheid bestaat over de uiteindelijke betaling van de kosten (denk aan een faillissement van de grondeigenaar en verkoop van de contractpositie).

Omdat de ontwikkeling van bouwlocaties een langdurig en complex proces kan zijn, moet het exploitatieplan jaarlijks worden herzien totdat alle in het exploitatieplan voorziene werken zijn gerealiseerd. Na afronding van alle werkzaamheden stelt het college een eindafrekening vast.

---

een planschaderisicoanalyse. Als de gemeente faciliterend grondbeleid voert, ligt de verantwoordelijkheid om een planschaderisicoanalyse op te stellen bij ontwikkelaar. Planschadekosten kunnen op basis van artikel 6.4a Wro voor rekening van exploitant worden gebracht.

Als de gemeente het publiekrechtelijk spoor volgt (exploitatieplan) is het van belang goed inzicht te hebben op de in 3.4.1. genoemde vier verhaalbare kostensoorten. De gemeente moet zich aan drie beginselen houden, namelijk:

- Profijt;
- Toerekenbaarheid;
- Proportionaliteit.

Deze criteria vormen een kader voor de omvang van de verhaalbare kosten. De onderbouwing van de toerekenfactoren vindt ten aanzien van de bovenplanse verevening zijn basis in de Structuurvisie. Voor een nadere toelichting op de bovenwijkse kosten wordt verwezen naar de Nota Kostenverhaal (april 2015).

Het kostenverhaal vindt in 2021 in de toekomst eveneens onderdak binnen de Omgevingswet. Momenteel is nog geen volledig overzicht te geven van de wijzigingen die gaan ontstaan ten opzichte van de Wro uit 2008. De wijzigingen worden nauwlettend in de gaten gehouden en de raad wordt hierover nader geïnformeerd.

Bij faciliterend grondbeleid heeft Heiloo de voorkeur voor het sluiten van een anterieure overeenkomst met de initiatiefnemer (grondeigenaar). Bij het voorbereiden en vaststellen van het (ontwerp) bestemmingsplan wordt (als het kostenverhaal nog niet is zeker gesteld met anterieure overeenkomst(en)) tevens een exploitatieplan voorbereid en gelijktijdig vastgesteld om kostenverhaal zeker te stellen bij vergunningverlening.

De kredietwaardigheid van de initiatiefnemer moet voldoende zijn om de verplichtingen te kunnen nakomen. De gemeente vraagt een zekerstelling op basis waarvan gegarandeerd is dat de initiatiefnemer zijn verplichtingen nakomt en het kostenverhaal is verzekerd.

### **3.5. Welke samenwerkingsvormen zijn er**

Tot de jaren negentig waren gemeenten vaak dominant op de grondmarkt. Actief grondbeleid was een logische beleidskeuze. Inmiddels is deze situatie veranderd. Vanaf de jaren negentig opereren veel meer marktpartijen en corporaties op de grondmarkt. Doordat er meer spelers op de markt zijn gekomen en door de verdergaande liberalisering is het speelveld voor gemeenten complexer geworden.

Zowel bij actief als faciliterend grondbeleid is steeds meer sprake van samenwerking met marktpartijen, waarbij via verschillende samenwerkingsvormen ruimtelijke doelstellingen worden gerealiseerd. Bij de samenwerking speelt de inbreng van (markt-)kennis en verdeling van risico's, tekorten en opbrengsten een belangrijke rol.

Bij het voeren van zowel actief als faciliterend grondbeleid zijn diverse samenwerkingsvormen mogelijk. Dit wordt ook wel Publiek Private Samenwerking (PPS) genoemd. Per situatie en locatie

wordt een strategische keuze gemaakt of de gemeente actief of faciliterend grondbeleid voert, op welke wijze zij de grondexploitatie wil (laten) voeren en welke samenwerkingsvorm het meest geëigend is.

PPS betekent dat de gemeente en één of meerdere marktpartijen samenwerken. Een belangrijk kenmerk van een PPS is dat sprake is van enige vorm van risicodeling. Een PPS kan meerwaarde opleveren omdat het de slagkracht vergroot, er meer deskundigheid en marktkennis aanwezig is en/of omdat de risico's voor de gemeente gereduceerd worden.

Er zijn drie hoofdvormen van PPS-constructies, die onderling verschillen in de verdeling van risico's en zeggenschap tussen de partijen:

1. Bouwclaim model;
2. Joint venture model;
3. Concessie model.

Er zijn ook combinaties van deze modellen mogelijk (zie bijlage 3) In tabel 6 zijn de voor- en nadelen van PPS-constructies opgenomen.

**Tabel 6**

> Publiek Private Samenwerking PPS	
Voordelen van PPS	Nadelen van PPS
Verdeling van de risico's. Negatieve grondexploitatie resultaten worden gedeeld met de partners	Positieve grondexploitatie resultaten worden gedeeld met de partners
De gemeente is mede-initiatiefnemer en heeft daarmee mogelijkheden tot sturing en regie	Samenwerken is ook compromissen zoeken en sluiten, waarbij mogelijk niet alle ambities van de gemeente worden gehaald
Profijt van elkaars expertise	Complexe besluitvormingsprocedures, afstemming en terugkoppeling met besturen/directies van de partijen

### 3.5.1. Welke strategie in grondpolitiek/-beleid past Heiloo toe?

Grondbeleid geeft aan welke mogelijkheden er zijn om een gebied tot ontwikkeling te brengen en welke rol de gemeente hierin kan vervullen. Als er gesproken wordt over grondpolitiek dan heeft dit veelal betrekking op een keuze die specifiek door de gemeenteraad is gemaakt op welke manier een gebied in ontwikkeling wordt gebracht.

Grondbeleid vergt maatwerk. Het is van belang flexibel te zijn. Voor iedere locatie gelden specifieke doelstellingen en omstandigheden. Daarnaast zijn de grondposities van gemeente en marktpartijen ook sterk bepalend voor de strategie die kan worden gevolgd. De gemeente heeft een sterkere positie in het ontwikkelingsproces als gronden in eigendom zijn dan wanneer zij geen

of nauwelijks grondpositie heeft. In het laatste geval is het van belang zo vroeg mogelijk het overleg met ontwikkelaars aan te gaan. Via faciliterend grondbeleid kan de regiefunctie en het kostenverhaal alsnog worden gewaarborgd.

De laatste paar jaar is een terugtrekkende overheid de trend in gebiedsontwikkeling. Overheden beperken zich meer tot faciliterend grondbeleid. De ruimtelijke en financiële randvoorwaarden worden vooraf bepaald, waarna de ontwikkeling van projecten aan marktpartijen wordt overgedragen. Deze trend is ook in de gemeente Heiloo gaande. Daar waar de bestemmingsplannen onder de nieuwe Wro vallen en het kostenverhaal verzekerd is, voert de gemeente Heiloo in principe faciliterend grondbeleid (o.a. Nieuw Varne en Campina) en wordt de ontwikkeling aan de markt overgelaten.

Belangrijk om op te merken is dat het bestemmingsplan Zuiderloo onder de nieuwe Wro valt en Zandzoom (vooralnog) onder de oude WRO valt (actualisatie in 2018). Voor beide bestemmingsplannen voert de gemeente Heiloo nog (deels) een actief grondbeleid. De gemeente voert ook nog actief grondbeleid als dit voortkomt uit een in juli 2012 overeengekomen contractuele samenwerkingen, bijvoorbeeld met Timpaan in Zuiderloo. Wel vindt er een verschuiving plaats van actief grondbeleid naar faciliterend grondbeleid.

Economische ontwikkelingen en ontwikkelingen op de woningmarkt hebben gevolgen voor gebiedsontwikkeling. Overheden moeten per project en op het niveau van het gehele ontwikkelingsprogramma ambities, aanpak en risico's zorgvuldig afwegen. Samenwerking, faseerbaarheid en flexibiliteit in ontwikkelingsprocessen zijn nadrukkelijke voorwaarden om ontwikkelingen mogelijk te maken. In het bijzonder in geval van grotere ontwikkelopgaven in de gemeente Heiloo is een weloverwogen ontwikkelstrategie, de meerjarenprognose, van belang.

Heiloo stemt de te voeren grondpolitiek per project af op het ruimtelijk regime waarbij het meerjaren perspectief eveneens in ogenschouw wordt gehouden.

### *3.5.2. Welke vormen van gronduitgifte zijn er?*

De Nota Grondprijzen wordt eens in de vier jaar herzien. De raad stelt in de Nota Grondprijzen vast welke methoden van grondprijsbepaling worden gehanteerd en binnen welk kader grondprijsonderhandelingen plaatsvinden in de gemeente Heiloo. Een grondprijsberekening is te allen tijde maatwerk en afhankelijk van de locatie en het programma. Bij de ontwikkeling van de stedenbouwkundige en/of beeldkwaliteit kaders blijft het uitgangspunt dat de kosten van alle kwaliteitseisen voor een bouwplan moeten worden opgevangen in de vrij op naam (VON) prijs dan wel huurprijs van de vastgoedontwikkeling.

De grondprijzen worden in overeenstemming met de heersende economische principes en regels van de vrije markt (marktconform) berekend. Indien nodig vindt waardebepaling van de gronden

plaats door een onafhankelijke taxateur. De volgende uitgiftevormen worden onderscheiden en worden nader toegelicht in bijlage 4:

1. Verkoop;
2. Erfpacht;
3. Opstalrecht;
4. Bruikleen;
5. Verhuur;
6. Pacht.

In de Nota Grondprijzen is de hoogte van de tegenprestatie vastgelegd. Voor verkoop anders dan snippergroen is het uitgangspunt een residuele waardeberekening toegespitst op de specifieke locatie/ontwikkeling met een marktconforme grondwaarde.

### 3.5.3. *Staatssteun*

De Europese regelgeving met betrekking tot staatssteun is een steeds belangrijker rol in het grondbeleid gaan spelen. Van staatssteun is sprake bij elke begunstiging van een overheid aan een onderneming. Deze begunstiging mag alleen plaatsvinden onder strikte voorwaarden en in sommige gevallen pas na goedkeuring door de Europese Commissie. Als een overheid het onderwerp niet tijdig onderkent, kan het leiden tot onnodige vertraging.

Als de gemeente transacties met grond of gebouwen (verkoop, aankoop, uitgifte in erfpacht/opstal of verhuur) met een onderneming aangaat voor een prijs die afwijkt van de marktconforme waarde, kan er sprake zijn van ongeoorloofde staatssteun. Staatssteun is ook binnen de context van de Wro (Grondexploitatiewet) van belang. Bij besluiten met betrekking tot het vervreemden van onroerende zaken zal de gemeente moeten onderzoeken of staatssteun aan de orde is. Daarnaast is er een financieel risico, omdat de gemeente ongeoorloofde staatssteun bij de onderneming moet terugvorderen.

In de gemeente Heiloo is (volledige) eigendomsoverdracht de gebruikelijke vorm van gronduitgifte. Grond voor woningbouw, bedrijven en kantoren wordt uitgegeven aan ontwikkelaars, woningbouwcorporaties of verkocht als bouwkaavel aan particulieren. Er zijn drie manieren om kavels uit te geven:

- uitgifte op basis van een bouwclaimovereenkomst;
- uitgifte op basis van een prijsvraag/openbare inschrijving;
- uitgifte via onderhandse verkoop.

In de “Algemene Voorwaarden verkoop onroerende zaken door de gemeente Heiloo”, vastgesteld door het college op 6 april 2010, zijn de algemene bepalingen die verband houden met verkoop opgenomen.

## **4. FINANCIËLE BEHEERSING VAN HET GRONDBELEID**

Het is van groot belang inzicht te hebben in de financiën van de ruimtelijke ontwikkeling waar veelal hoge (voor)investeringen mee zijn gemoeid. Er zijn verschillende instrumenten om de financiën op een goede en duidelijke manier op te stellen, bewaken, beheersen en te verantwoorden.

Grondbeleid heeft invloed op de gemeentelijke begroting en het weerstandsvermogen en de liquiditeitsbegroting. Aan grondbeleid zijn risico's verbonden die in een vroegtijdig stadium van planontwikkeling transparant en vooral zo volledig mogelijk onderdeel van de besluitvorming moeten uitmaken. In dit hoofdstuk wordt de wet- en regelgeving beschreven waarin de richtlijnen zijn opgenomen voor grondexploitaties. Vervolgens vindt een nadere toelichting plaats op de instrumenten die bijdragen aan de financiële beheersing van het grondbeleid: exploitatieopzetten, projectfasering en risicomanagement.

### **4.1. Wet- en regelgeving**

#### *Besluit Begroting en Verantwoordelijkheid (BBV)*

De Gemeentewet schrijft voor dat gemeenten een begroting, meerjarenraming, jaarstukken en jaarverslag maken en stellen enkele eisen waaraan de genoemde documenten moeten voldoen. Artikel 186 van de Gemeentewet bepaalt dat de begroting, de begrotingswijzigingen, de meerjarenraming, de jaarstukken van gemeenten voldoen aan bij of krachtens algemene maatregel van bestuur te geven regels. Vanaf begrotingsjaar 2004 geldt hiervoor het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV). Specifiek wordt in het BBV aandacht besteed aan de verplichte paragrafen in de begroting en jaarrekening. De paragraaf grondbeleid is één van die verplichte paragrafen.

Naast het BBV worden jaarlijks adviezen en richtlijnen gegeven vanuit de Commissie BBV. Als gevolg van de economische crisis zijn scherpere eisen opgesteld over de wijze van verantwoording, exploitatieopzetten en verliesneming. De notitie Grondexploitaties 2016 geeft nieuwe richtlijnen voor de grondexploitatie. Hierin is een aantal stellige uitspraken opgenomen die haar doorwerking moeten hebben naar de praktijk. De meest belangwekkende aspecten waarover uitspraken zijn gepleegd :

1. Het startpunt van Bouwgrond in exploitatie (BIE) is het raadsbesluit over het grondexploitatiecomplex inclusief begroting. Vanaf dat moment wordt de BIE geopend en kunnen kosten worden geactiveerd en bijgeschreven op de voorraadpositie op de balans;
2. De looptijd voor een grondexploitatie is maximaal 10 jaar. Deze termijn van 10 jaar dient als richttermijn te worden gehanteerd, die jaarlijks moet worden gezien en waarvan alleen gemotiveerd kan worden afgeweken met een raadsbesluit;



3. Kostentoerekening aan BIE sluit aan bij de kostensoortlijst, zoals opgenomen in artikel 6.2.4. van het Besluit ruimtelijke ordening (Bro). Vervaardigingskosten die niet op de lijst staan mogen niet worden opgevoerd in de grondexploitatie;
4. Tot het moment van startpunt van een BIE wordt het toerekenbare deel van Bovenwijkse Voorzieningen als materieel vaste activa op de balans verantwoord en wordt hierop afgeschreven. Vanaf 2016 is het niet langer toegestaan toevoegingen te plegen aan een voorziening Bovenwijkse Voorzieningen. Sparen voor bovenwijkse voorzieningen die na het afsluiten van een grondexploitatie worden aangelegd, is nog wel mogelijk via een door de raad in te stellen bestemmingsreserve.
5. Het activeren van voorbereidingskosten voor grondexploitaties is toegestaan wanneer:
  - a. De kosten passen binnen de kostensoortenlijst Bro
  - b. Dit niet langer dan 5 jaren gebeurt
  - c. Er een (raads- of college)besluit ligt als bestuurlijke instemming voor het maken van de kosten
6. Rente aan BIE is gebaseerd op de daadwerkelijk te betalen rente over het vreemd vermogen.
7. De disconteringsvoet voor de berekening van de contante waarde van een te treffen verliesvoorziening wordt gelijk gesteld aan het maximale streefpercentage van de ECB voor inflatie binnen de Eurozone (nu: 2%).

#### *BBV en plankosten*

Specifiek voor de plankosten betekent het gewijzigde BBV dat alleen plankosten die zijn/worden gerealiseerd voor in exploitatie genomen complexen ook daadwerkelijk mogen worden bijgeschreven op deze grondposities. Plankosten mogen niet meer worden geactiveerd op gronden die niet in exploitatie zijn genomen. Deze categorie bestaat immers niet meer als gevolg van wijzigingen in het BBV. Wel kunnen deze kosten nog worden geactiveerd op basis van BBV artikel 34b onder immateriele vaste activa met in achtname van de voorwaarden zoals benoemd in paragraaf 4.1 onder 5.

Plankosten als gevolg van initiatieven derden moeten via kostenverhaal worden afgedekt.

#### *Vennootschapsbelasting*

Vanaf 1 januari 2016 is iedere gemeente vennootschapsbelasting (vpb) plichtig, voor zover zij een onderneming voor de vpb drijft. Dit heeft te maken met de inwerkingtreding van de Wet modernisering vpb-plicht overheidsondernemingen. Dit betekent kortgezegd dat per (cluster van) activiteit(en) van de gemeente moet worden beoordeeld of sprake is van een onderneming voor de vpb. Een (cluster van) activiteit(en) vormt een onderneming voor de vpb wanneer aan de volgende drie cumulatieve criteria wordt voldaan, te weten:

1. een duurzame organisatie van kapitaal en arbeid;
2. die deelneemt aan het economisch verkeer en;
3. winst beoogt, of waarbij winst redelijkerwijs te verwachten valt (objectieve winstverwachting).

De mate waarin grondexploitaties voldoen aan de drie cumulatieve criteria moet jaarlijks worden onderzocht. Bij grondexploitaties zijn de criteria één en twee vrij snel positief te beantwoorden, criteria drie is altijd punt van nader onderzoek. Om de vraag te beantwoorden of er sprake is van een vpb-plicht kan de gemeente naast de reguliere exploitatieopzet voor grond (zie paragraaf 4.2), ook een fiscale grondexploitatie opstellen. Jaarlijks zal moet worden getoetst of sprake is van winstgevendheid. Voor 2016 was geen sprake van vpb heffing voor de gemeente.

#### *Financiële verordening*

De financiële verordening Heiloo 2017 (vastgesteld op 3 oktober 2016) conform artikel 212 Gemeentewet bevat een aantal onderdelen die van belang zijn voor het grondbeleid. Zonder op deze plaats uitputtend te willen zijn gaat het om informatieplicht bij strategische aan- en verkopen boven het bedrag dat is opgenomen in de nota grondbeleid en periodiek een nota aanbieden aan de raad met kaders voor prijzen van de levering van gemeentelijke goederen (lees: kavels) en voor huren en erfpacht. Dit laatste is in Heiloo via de Nota grondprijnsbeleid afgedekt.

## **4.2. Exploitatieopzetten**

Om inzicht te krijgen in de financiële haalbaarheid van ruimtelijke ontwikkelingen worden exploitatieberekeningen opgesteld. De opzet en het detailniveau is mede afhankelijk van het type grondbeleid dat van toepassing is.

### *4.2.1. Herziening grondexploitaties*

Voor alle grondexploitaties binnen de gemeente Heiloo worden exploitatieberekeningen gemaakt. De input voor deze berekening wordt geleverd door het stedenbouwkundig plan, het bestemmingsplan en overige kwalitatieve voorwaarden zoals programma, grondgebruik, inrichtingsniveau openbaar gebied en extra's.

De grondexploitaties worden minimaal twee keer per jaar integraal herzien en door de raad vastgesteld. In het voorjaar via de nota Actualisatie Grondexploitaties en in het najaar via het MeerjarenPerspectief Grondexploitaties Heiloo (zie ook paragraaf 6.3.2). Deze momenten zijn gekoppeld aan de jaarrekening en de begroting.

De herzieningen betreffen minimaal:

- verwerking van de financiële – en inhoudelijke voortgang van het project;
- toetsing en eventuele bijstelling van parameters voor de kosten, opbrengsten en rente;
- inschatting voor het verdere verloop van het project.

De raming van de kosten en opbrengsten van een grondexploitatie worden opgenomen in een exploitatieopzet in een dynamisch grondexploitatiemodel. Dit wil zeggen dat rekening wordt gehouden met kosten- en opbrengstfluctuaties en met de fasering van de kosten en opbrengsten

in de tijd. Met een dergelijke grondexploitatie kan worden aangetoond in hoeverre een bestemmingsplan (-wijziging) (financieel) economisch haalbaar is.

Zoals gezegd zijn de herzieningen ook nodig voor waarderingen in de jaarstukken. De diepgang van die jaarlijkse herzieningen kan verschillen afhankelijk van ontwikkelingen in de grondexploitatie.

#### 4.2.2. *Faciliterend grondbeleid*

Bij projecten waarbij de gemeente faciliterend grondbeleid voert, wordt een exploitatieberekening gevraagd van de ontwikkelende partij. De kosten die de gemeente maakt om de ontwikkeling mogelijk te maken, komen voor rekening van de initiatiefnemer.

Bij het opstellen/wijzigen van een bestemmingsplan is het vereist de financiële haalbaarheid aan te tonen. Ook moet de kredietwaardigheid van de initiatiefnemer voldoende zijn om de verplichtingen te kunnen nakomen. De gemeente vraagt een zekerheidstelling op basis waarvan gegarandeerd is dat de initiatiefnemer zijn verplichtingen nakomt (zie 3.4.). In dit kader en het kostenverhaal is het van belang om inzicht te hebben in historische en toekomstige kosten.

#### 4.2.3. *Projectfasering en besluitvorming*

Om gestructureerd te werken wordt voor elk project in beginsel een vaste procedure gehanteerd. Als basis wordt een fasering in vier fasen aangehouden. In tabel 7 is weergegeven welke fasen dit zijn. Het is belangrijk dat duidelijk is hoe de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden zijn verdeeld. Hiermee wordt plan- en besluitvorming niet onnodig vertraagd met mogelijk extra kosten tot gevolg. Ook voor de raad is het van belang om te weten welke informatie en welke activiteiten thuishoren in een fase en wanneer en ten aanzien waarvan zij besluiten neemt over ruimtelijke projecten.

Tabel 7

> Projectfasering gebiedsontwikkeling				
	Initiatief	Haalbaarheid	Realisatie	Beheer
<b>Doel van de fase</b>	Projectvoorstel	Planuitwerking	Uitvoering	Continuïteit
<b>Uitgangspunten</b>	Nota's / besluitstukken	Startdocument	Bestemmingsplan	Openbare ruimte / Infrastructuur
<b>Eindproduct</b>	Startdocument	Ontwerp	Openbare ruimte / Infrastructuur	Beheer
<b>Activiteiten</b>	Behoeft onderzoek Toetsing beleid	Programma van Eisen Voorlopig Ontwerp	Aanbesteding stedenbouwkundig plan Definitief ontwerp grondexploitatie	Beheerplan

<b>Budgettair kader</b>	Vorbereidingskrediet /budget verwerving	Vorbereidingskrediet /budget verwerving	Grondexploitatie	Begroting
<b>Bestuurlijke besluitvorming</b>	Raad (gedelegeerd aan college)	Raad (gedelegeerd aan college)	Raad	College

Elke projectfase wordt afgesloten met een fasedocument of beslisdocument. In dit document worden de gewenste producten, instrumenten en hulpmiddelen omschreven en wordt de goedkeuring gevraagd voor de start van een nieuwe projectfase. In elke fase van een gebiedsontwikkeling is er een veelheid aan invalshoeken en belangen. Verschillende disciplines participeren in één of meerdere fasen van een project. Dit vraagt bij de voorbereiding van een project om een nauwe samenwerking tussen de diverse disciplines zoals projectmanagement (Plannen & Projecten), ruimtelijke ordening (Plannen & Projecten), grondzaken (Vastgoed & beleid), planeconomie (Plannen & Projecten) en civiele techniek (Civiele Werken en Verkeer) en beheer (Wijkbeheer), financiën en control (BOO).

Het resultaat van een grondexploitatie wordt het sterkst beïnvloed door keuzes in de beginfasen.

### 4.3. Risicomanagement

#### 4.3.1. Inleiding risicomanagement

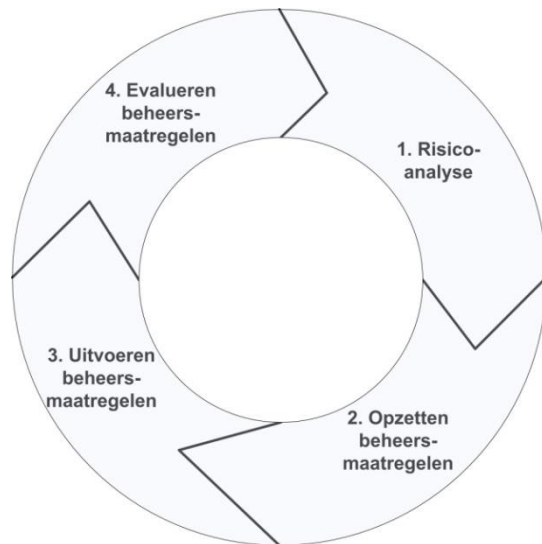
Een risico wordt gedefinieerd als 'het verschil tussen uitgangspunten en de afwijking op die uitgangspunten die zich gegeven een bepaald reëel scenario op termijn kan voordoen'. Risicomanagement is een regelmatig, systematisch onderzoek naar risico's die de (financiële) haalbaarheid van een project bedreigen én de formulering en toepassing van maatregelen waarmee deze risico's zo doeltreffend mogelijk kunnen worden beheerst. Risicomanagement is belegd op projectniveau en maakt een onderdeel uit van de reguliere Planning en Control cyclus. Grondexploitatie is een risicodragende activiteit, die vraagt om adequate analyse en beheersing van deze risico's.

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

#### 4.3.2. Werkwijze Heiloo

De werkwijze die Heiloo hanteert is als volgt:

1. Inventarisatie van mogelijke risico's per project;
2. Kwantificeren van risico's per project in Naris;
3. In risicoanalyse model het financieel effect van de risico's berekenen;
4. Formuleren en uitvoeren beheersmaatregelen om risico's te reduceren of te vermijden.



Figuur 2: de cyclus van risicomanagement

Bij de uitvoering van risicomanagement staan twee begrippen centraal: risicoanalyses en beheersmaatregelen. In figuur 2 is weergegeven op welke wijze risicoanalyses en beheersmaatregelen in elkaar grijpen.

Het risicomanagement zal verder worden geprofessionaliseerd in de uitvoeringsorganisatie, zodat in elke fase weloverwogen beslissingen kunnen worden genomen mede op basis van het bijbehorende, samengestelde risicoprofiel van een ontwikkeling. De verantwoordelijkheid voor het risicomanagement ligt bij de projecten, maar ook op het totaalniveau van de grondportefeuille.

Bij het opstellen van een (nieuwe) exploitatieberekening wordt ook een risicoanalyse opgesteld. Bij actualisering van de exploitatieberekening van gemeentelijke exploitaties wordt ook de risicoanalyse geactualiseerd. Dit betekent dat tenminste twee keer per jaar de risico's en kansen in de grondexploitaties worden beoordeeld en toegelicht (nota Actualisatie Grondexploitaties en MeerjarenPerspectief Grondexploitaties Heiloo, zie ook paragraaf 6.3.2).

In 2018 wordt het risicomanagement verder versterkt op projectniveau. De uitgangspunten en toepassing van de methodiek worden verder in praktijk gebracht en de interactie tussen risicoanalyse op projectniveau en NARIS verder gestroomlijnd.

De exploitaties in Heiloo worden volgens vast stramien opgezet en bewaakt. Hierbij zijn de volgende aspecten van belang:

- De uitwerking van de exploitatieopzetten is gerelateerd aan de projectfase en de exploitaties worden 2 keer per jaar herzien. De beginfase van een project is het meest "gevoelig" voor sturing.
- Risico's worden ingeschat, gekwantificeerd en periodiek opnieuw beoordeeld en/of gewaardeerd conform paragraaf 4.3.

## **5. RESULTAATBEPALING VAN HET GRONDBELEID**

In hoofdstuk 4 is het wetgevend kader waarbinnen de grondexploitaties zich afspelen geschetst en zijn de instrumenten benoemd die worden gehanteerd om grondexploitaties te sturen en te beheersen. In dit hoofdstuk worden de spelregels gedefinieerd op welke wijze de gemeente financieel wenst om te gaan met grondexploitaties en het totaal aan grondportefeuille. Hierbij worden de uitgangspunten en spelregels voor grondexploitaties en de financiële positie van de gehele grondportefeuille toegelicht. Aan de orde komen onderwerpen als (tussentijdse) winstneming, reserves en voorzieningen.

### **5.1. Waardering gronden**

Gronden die anticiperend en strategisch zijn aangekocht, maar waarbij (nog) geen sprake is van een raadsbesluit met de vaststelling van een grondexploitatiecomplex (Bouwgrond in Exploitatie) inclusief begroting worden als vaste materiële activa op de balans gezet. Waardering vindt op basis van artikel 63.1 BBV plaats tegen de (historische) kostprijs en bijkomende kosten. Op grond wordt niet afgeschreven, maar er mag ook geen rentetoevoeging of plankosten op worden bijgeboekt. Dit was tot 2016 gebruikelijk, maar met de nieuwe BBV voorschriften mag dit niet meer.

Verder zal jaarlijks moeten worden getoetst of de geactiveerde gronden nog tegen marktwaarde in de boeken staan of dat deze waarde (duurzaam) lager uitvalt. In het laatste geval worden de gronden afgewaardeerd tot huidige marktwaarde.

### **5.2. Winst- en verliesneming**

Afhankelijk van het eindresultaat van een grondexploitatie wordt er winst of verlies genomen. In de Notitie grondexploitatie van de Commissie BBV 2016 zijn de mogelijkheden hiervoor beschreven.

#### *Winstneming*

Verwachte, maar nog niet gerealiseerde, positieve resultaten mogen in principe niet als winst worden genomen. De basisregel die hierbij in acht wordt genomen is dat winsten pas mogen worden genomen op het moment dat zij daadwerkelijk worden gerealiseerd (voorzichtigheidsbeginsel).

Er zijn echter situaties denkbaar waarbij er reeds eerder voldoende zekerheid is voor winstneming. Volgens het realisatiebeginsel dient in die gevallen de winst ook genomen te worden genomen. Het tussentijds nemen van winst op grondexploitaties is alleen toegestaan indien er cumulatief is voldaan aan de volgende voorwaarden:

- het resultaat van de grondexploitatie kan betrouwbaar worden ingeschat: én
- de grond (of het deelperceel) moet zijn verkocht: én
- de kosten zijn gerealiseerd (winst wordt na rato van de realisatie gerealiseerd)

Volgens het realisatiebeginsel dient in die gevallen de winst te worden genomen.

Een winstneming uit de grondexploitatie komt ten gunste van de bestemmingsreserve grote projecten.

#### *Verliesneming*

Bij een verwacht tekort binnen een grondexploitatie moet onmiddellijk een verliesvoorziening worden getroffen of moet er een afboeking plaats vinden. Beide ter grootte van het geprognosticeerde verlies. Een dergelijke voorziening of afboeking gaat ten laste van de bestemmingsreserve grote projecten.

### **5.3. Reserves en weerstandsvermogen**

#### *5.3.1. Bestemmingsreserve grote projecten en algemene reserve*

De bestemmingsreserve grote projecten is ingesteld bij de vaststelling van de jaarstukken 2011 en is een reserve, waaraan de batige saldi van grondexploitaties worden toegevoegd tot een maximum van € 500.000. Indien de stand van de reserve na toevoeging van batige saldi de € 500.000 overstijgt dan wordt het meerdere aan de algemene reserve toegevoegd. Deze bestemmingsreserve is primair bedoeld voor het opvangen van financiële gevolgen van ruimtelijke ontwikkelingsplannen (o.a. het manifesteren van risico's). Als verliezen zich aankondigen wordt eerst deze bestemmingsreserve aangesproken. Als deze niet toereikend is wordt de algemene reserve van de gemeente aangesproken.

#### *5.3.2. Verliesvoorziening of afwaardering*

Een verliesvoorziening dient voor de dekking van een geprognosticeerd verlies van een grondexploitatie. De verliesvoorziening moet voldoende middelen bevatten om het gehele verlies te kunnen afdekken. Voor iedere grondexploitatie met een geprognosticeerd verlies wordt een afzonderlijke verliesvoorziening ingesteld. Het voordeel van een voorziening is dat deze gedurende de looptijd van een grondexploitatie kan worden bijgesteld op basis van de ontwikkeling van het resultaat. Een afwaardering is een afboeking op grond (en eventuele andere geactiveerde kosten) die niet meer herstelbaar is. Afwaardering wordt gehanteerd bij gronden die niet in exploitatie zijn of worden genomen en die een hogere boekwaarde kennen dan de marktwaarde.

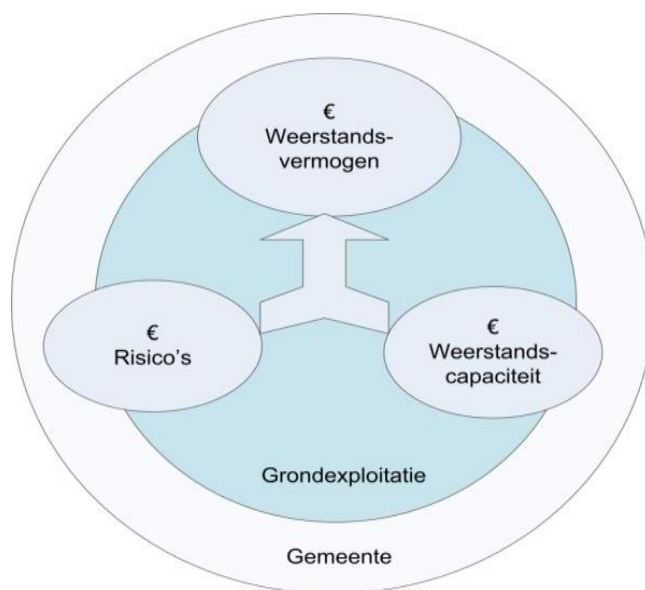
Zowel de verliesvoorziening als de afwaardering wordt gevormd ten laste van de bestemmingsreserve grote projecten en de algemene reserve (laatste alleen als bestemmingsreserve ontoereikend is). Jaarlijks wordt op basis van de herziening van de grondexploitatieberekeningen de noodzakelijke omvang van de verliesvoorzieningen opnieuw bepaald.

### 5.3.3. Weerstandsvermogen en weerstandscapaciteit

Het weerstandsvermogen bestaat uit middelen en mogelijkheden waarover de gemeente beschikt om niet-begrote kosten en risico's te dekken. Risico's van grondexploitaties betreffen onder meer risico's die samenhangen met gronduitgifte, gebiedsontwikkelingen en publiek-private samenwerkingen.

De risico's van grondexploitaties worden tenminste twee keer per jaar beoordeeld en tezamen met de overige gemeentebrede risico's dienen zij als input voor de berekening van de benodigde weerstandscapaciteit (zie ook hoofdstuk 4, paragraaf 4.3).

De aanwezige weerstandscapaciteit voor grondexploitaties omvat primair die middelen die kunnen worden ingezet voor het afdekken van risico's: de bestemmingsreserve grote projecten en de algemene reserve. Daarnaast valt te denken aan de onbenutte belastingcapaciteit, stille reserves en het saldo voor onvoorzien. De resultaten hiervan worden toegelicht in de paragraaf Weerstandsvermogen in de begroting en jaarstukken.



Figuur 3: relatie weerstandscapaciteit en weerstandsvermogen

De financiële spelregels voor het grondbeleid worden volgens vast stramien gehanteerd en bewaakt. Hierbij zijn de volgende aspecten van belang:

- Er zijn duidelijke regels omtrent winst- en verliesneming en de financiële afhandeling hiervan.
- Het doel is om voor grondbeleid een weerstandsvermogen van 100% na te streven.
- Resultaten en meerjarenperspectief worden respectievelijk gepresenteerd in de jaarstukken, nota Actualisatie Grondexploitaties en het MeerjarenPerspectief Grondexploitaties Heiloo (MPG Heiloo).



## **6. VERANTWOORDING VOOR EN OVER HET GRONDBELEID**

### **6.1. Rolverdeling raad en college**

De raad heeft een kaderstellende en controlerende taak. Het college heeft de taak te besturen en verantwoording hierover af te leggen. Het college van burgemeester en wethouders is bevoegd tot het besluiten over en verrichten van privaatrechtelijke rechtshandelingen, waaronder het aankopen van onroerende zaken. Met de jaarstukken (het jaarverslag en de jaarrekening) legt het college verantwoording af over de realisatie van de door de raad in de programmabegroting vastgelegde beleidsvoornemens.

De rolverdeling tussen de raad en het college is op hoofdlijnen als volgt:

- de gemeenteraad stelt kaders over de inzet van het grondbeleidsinstrumentarium;
- de gemeenteraad stelt middelen ter beschikking;
- het college handelt, koopt en verkoopt binnen deze kaders;
- de gemeenteraad controleert de uitvoering van deze kaders;
- individuele aankoop- en verkooptransacties die niet passen binnen de kaders, dienen eerste aan de raad te worden voorgelegd..

Om bij besprekingen precontractuele verwachtingen in de richting van de (verkopende) eigenaren te vermijden, zal elke keer opnieuw duidelijk worden gemaakt dat de afspraken onder voorbehoud van instemming van het college c.q. raad zijn gemaakt en bevestigd zullen moeten worden door een college- c.q. raadsbesluit.

Concreet betekent dit dat:

- het college alleen is gebonden aan hetgeen schriftelijk is vastgelegd, nadat hiertoe door het college is besloten;
- bij bestuurlijk overleg altijd ambtelijke ondersteuning aanwezig is voor vastlegging van het resultaat;
- onderhandelingen door het college altijd gevoerd worden onder voorbehoud van goedkeuring door de raad als het onderwerp van onderhandeling de bevoegdheid van de raad betreft;
- onderhandelingen door een collegelid pas status krijgen als het resultaat van die onderhandelingen schriftelijk is bevestigd in een collegevergadering.

#### *6.1.1. (Niet) Openbaarheid van gegevens*

Bij grondbeleid en grondexploitatie geldt dat de informatie over waar, wanneer en wat er wel of niet kan worden (her)ontwikkeld, van groot belang kan zijn voor derden en met name ontwikkelaars. De onderhandelingspositie van de gemeente kan geschaad worden als die informatie op onjuiste momenten bij de verkeerde personen belandt. Daarom worden grondexploitaties op basis van de Wet Openbaarheid Bestuur (art. 10) veelal onder

geheimhouding behandeld in de raad en commissies. In onderstaand kader is een aantal belangrijke aspecten genoemd.

- Conform afspraak met de raad worden bij de vast-, resp. bijstelling van grondexploitaties de globale uitgaven en opbrengsten openbaar gemaakt en blijft de gedetailleerde uitsplitsing daarvan geheim-zie ook hierna onder 6.3.1.
- Planningsgegevens en de overwegingen moeten tot het moment van definitieve besluitvorming blijven onder geheimhouding;
- Het verstrekken van onderhandse voorinformatie over bouwprogrammering, bouwprojecten, grondprijzen en kosten is in strijd met de wet en dus strafbaar;
- Afspraken over het al dan niet handhaven van bedrijven en bedrijfsactiviteiten in een gebied is, tot het moment van definitieve besluitvorming, geheime informatie voor betrokken partijen. Het hiervan op de hoogte stellen van derden schendt de privacy en maakt de gemeente aansprakelijk voor schade;
- Voorgenomen bedrijfsverplaatsingen en bedrijfsbeëindigingen is tot het moment van definitieve besluitvorming geheime informatie voor een bedrijf en het hiervan op de hoogte stellen van derden schendt de privacy en maakt de gemeente aansprakelijk voor schade;
- Afspraken over projectontwikkeling zijn voor zowel de gemeente als de betrokken ontwikkelaars tot het moment van definitieve besluitvorming geheim;

## **6.2. Welke taken heeft de organisatie**

De werkzaamheden gerelateerd aan gebiedsontwikkeling zijn onder te verdelen in de volgende activiteiten:

- Grondactiviteiten (o.a. verwerving, bouw- en woonrijp maken, uitgifte);
- Planning- en control activiteiten (projectadministratie, opzet en actualisatie van grondexploitaties, verslaglegging zoals jaarstukken, begroting en voortgangsrapportages, liquiditeitsprognoses);
- Procesactiviteiten (projectmanagement, risicomanagement, relatie naar de lijnorganisatie).
- Planologische activiteiten.

Deze activiteiten worden t.b.v. Heiloo uitgevoerd binnen de BUCH werkorganisatie, met name binnen de Domeinen Ruimtelijke Ontwikkeling en Bedrijfsvoering.

## **6.3. Verantwoording over het gevoerde grondbeleid**

De verslaggevingregels voor de grondexploitaties liggen vast in de verordening ex artikel 212 Gemeentewet. In deze verordening liggen de kaders vast voor het financiële beleid, het financiële beheer en het inrichten van de financiële organisatie. Het college is verplicht de raad tenminste twee maal per jaar te informeren door middel van tussentijdse rapportages over de realisatie van de begroting (1<sup>e</sup> en 2<sup>e</sup> Voortgangsrapportages).

Het college rapporteert aan de raad over de grondexploitaties op verschillende momenten in diverse vormen:

- In de begroting worden de voornemens vastgelegd in het desbetreffende programma en in de paragraaf grondbeleid.
- In het MPG Heiloo wordt in detail ingegaan op de individuele grondexploitaties en het totaal van de grondexploitaties. Het MPG wordt ter vaststelling aan de raad aangeboden;
- In de jaarstukken wordt het boekjaar verantwoord. Er vindt in opdracht van het college jaarlijks een herziening/actualisatie van de grondexploitaties plaats; de nota Actualisatie Grondexploitaties. Deze grondexploitaties worden ter vaststelling aan de raad aangeboden. De resultaten worden verwerkt in de jaarstukken;
- De voortgangsrapportages beleid (mei en oktober)
- De voortgangsrapportages financieel (onderdeel van de Kadernota en FIRAP)

Het onderstaande schema geeft de rapportagecyclus binnen Heiloo weer:

**Tabel 8**

<b>&gt; Rapportagecyclus grondexploitaties in aansluiting op P&amp;C cyclus BUCH gemeenten</b>				
<b>Document</b>	<b>Inhoud</b>	<b>Wanneer</b>	<b>Bevoegdheid</b>	<b>Status</b>
<b>Begroting</b>	Kaders en prioriteiten stellen begrotingsjaar Risicoanalyse aanpassen	November	Raad	Vaststellen
<b>MPG Heiloo</b>	Inzicht in de bedrijfseconomische situatie van de grondexploitaties inclusief risicoanalyse	November	Raad	Vaststellen
<b>Jaarstukken</b>	Verantwoording over gevoerde grondbeleid en cijfers Afsluiten complexen Winst- en verliesneming Risicoanalyse eventueel aanpassen	Juni	Raad	Vaststellen
<b>Nota Actualisatie Grondexploitaties</b>	Parameters bezien Ramingen kosten/opbrengsten bezien Risicoanalyse eventueel aanpassen	April	Raad	Vaststellen
<b>Kadernota (incl. financiële rapportage)</b>	Terugblik en verantwoording juli- december Vooruitblik Basis voor de jaarstukken	Juni/begin juli	Raad	Vaststellen
<b>1<sup>e</sup> Voortgangsrapportage beleid</b>		Mei	Raad	Vaststellen
<b>2<sup>e</sup> Voortgangsrapportage beleid</b>		Oktober	Raad	Vaststellen
<b>FIRAP</b>		December	Raad	Vaststellen

### *6.3.1. Begroting en jaarstukken*

In de begroting en jaarstukken zijn de volgende teksten opgenomen:

1. Programma 3A, Wonen en leefomgeving en Programma 2B, Economische Vitaliteit
2. Paragraaf grondbeleid.

#### *Ad. 1 Programma 2B en 3A*

Hierin wordt ingegaan op de ontwikkelingen voor het komende boekjaar waarbij het beleidskader uitgangspunt is en wordt kort omschreven wat er gedaan wordt om de doelstelling te bereiken.

#### *Ad. 2 Paragraaf grondbeleid*

In de paragraaf grondbeleid wordt ingegaan op wat de beleidskaders voor het grondbeleid zijn en wordt gekeken naar de financiële positie, risico's en de ontwikkeling van de reserves. Ook worden de hoofdlijnen van de financiële kaders van de projecten weergegeven. Hierbij is onderscheid gemaakt in:

- Bouwgrond in exploitatie (BIE);
- Anticiperende/strategische gronden (materieel vaste activa);
- Gronden in exploitatie door derden (GIEDD).

Deze paragraaf bevat ten minste:

- een visie op het grondbeleid in relatie tot de realisatie van de doelstellingen van de programma's die zijn opgenomen in de begroting/jaarrekening;
- 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 reserve voor grondzaken in relatie tot de risico's van de grondzaken.

De paragraaf grondbeleid hangt nauw samen met het Meerjarenperspectief Grondexploitaties Heiloo en de nota Actualisatie Grondexploitaties. Waar de paragraaf grondbeleid ingaat op de hoofdlijnen van het grondbeleid en de financiële stand van zaken in de grondexploitaties, wordt in de laatste twee (extracomptabele) producten meer in detail de stand van zaken in de grondexploitaties weergegeven.

#### *Geheimhouding*

In 2012 zijn, naar aanleiding van een initiatiefvoorstel met de concrete afspraken gemaakt over de (mate van) geheimhouding van gegevens in grondexploitaties. Daarbij is gekozen voor een - sindsdien toegepaste - praktijk van openbaarheid van de gegevens / cijfers op het niveau van hoofdposten van opbrengsten en uitgaven en geheimhouding van gedetailleerde subposten. Deze praktijk voldoet nog steeds, in het licht van de jongste afspraken (februari 2017, auditcommissie).

### 6.3.2. *MeerjarenPerspectief Grondexploitaties Heiloo (MPG Heiloo)*

In aanvulling op de paragraaf grondbeleid en de nota Actualisatie Grondexploitaties wordt een MPG Heiloo opgesteld. Dit is een extracomptabel stuk. Doelstelling van dit meerjarenperspectief is de bedrijfseconomische situatie van de actieve grondexploitaties transparant in beeld te brengen, waarbij verantwoording wordt afgelegd over voortgang in c.q. uitvoering van projecten en een financiële en programmatische doorkijk wordt gegeven naar de toekomst. Het meerjarenperspectief vormt een kader voor het gemeentebestuur, op basis waarvan op verantwoorde wijze financiële beslissingen kunnen worden genomen. Het meerjarenperspectief wordt jaarlijks in samenhang met de begroting geproduceerd en wordt door de gemeenteraad vastgesteld.

In het meerjarenperspectief wordt voor de lopende projecten de stand van zaken weergegeven op basis van geactualiseerde (grond)exploitatieberekeningen. Per project wordt ook een risicoanalyse opgenomen. Van alle projecten tezamen wordt een overzicht van de risico's weergegeven voor het totaal aan actieve grondexploitaties. Hierbij wordt ook aandacht besteed aan marktbehoefte en te bedienen doelgroepen. Verder is in het meerjarenperspectief een meerjarig overzicht van de relevante reserves en middelen opgenomen.

Een mogelijke inhoudsopgave voor het MPG Heiloo zou zijn:

- Hoofdstuk 1 Inleiding
- Hoofdstuk 2 Uitgangspunten voor de grondexploitaties
- Hoofdstuk 3 Programmering wonen en werken
- Hoofdstuk 4 Projectresultaten bouwgronden in exploitatie
- Hoofdstuk 5 Overige grondportefeuille (Materieel vaste activa)
- Hoofdstuk 6 Grondexploitatie door derden
- Hoofdstuk 7 Risicoresultaten per project
- Hoofdstuk 8 Totaal resultaat en ontwikkeling grondexploitaties (incl. risicoprofiel).

Het voorstel is om het MPG Heiloo bij de Begroting 2019 voor het eerst te agenderen en te behandelen.

### 6.3.3. *Actualisatie / herziening grondexploitaties*

Voor vaststelling en/of wijziging van de grondexploitaties wordt per project de onderstaande tabel opgesteld. De totalen worden in netto contante waarde van het betreffende begrotingsjaar weergegeven.

Hiermee wordt ook het verschil ten opzichte van de voorgaande vaststelling in beeld gebracht. Deze tabellen kunnen per project/grondexploitatie opgesteld en ter besluitvorming worden aangeboden. Belangrijk is dat de informatie van dusdanig niveau is dat geen bedrijfsgeheimen

worden prijsgegeven, maar anderzijds er wel een duidelijk beeld van kosten/opbrengsten per categorie ontstaat.

Basis voor onderstaande tabel is het overzicht van de grondexploitatie met de fasering zoals deze sinds 2010 door het college aan de raad ter vaststelling wordt voorgelegd. De fasering met de ramingen van kosten en inkomsten per jaar zijn en blijven geheim. Het is noodzakelijk om de beraadslagingen hierover in beslotenheid plaats te laten vinden. De besluitvorming kan in de openbaarheid plaatshebben. Hier geldt het credo: openbaar wat kan en geheim wat moet.

**Tabel 9**

> Actualisatie / herziening grondexploitatie				
	Project	NCW 1-1-20XX	NCW 1-1-(20XX+1)	Vershil
101	Verwervingen			
102	Bodem			
103	Sloop- en bouwrijp maken			
104	Woonrijp maken			
105	Civieltechnische kunstwerken			
106	Tijdelijke exploitatiekosten			
107	Plankosten			
108	Overige planspecifieke kosten			
	<b>TOTAAL KOSTEN</b>			
201	Verkopen			
202	Subsidies			
206	Tijdelijke exploitatieopbrengsten			
207	Planschadevergoedingen			
208	Overige bijdragen			
	<b>TOTAAL OPBRENGSTEN</b>			
	Rente			
	<b>SALDO</b>			

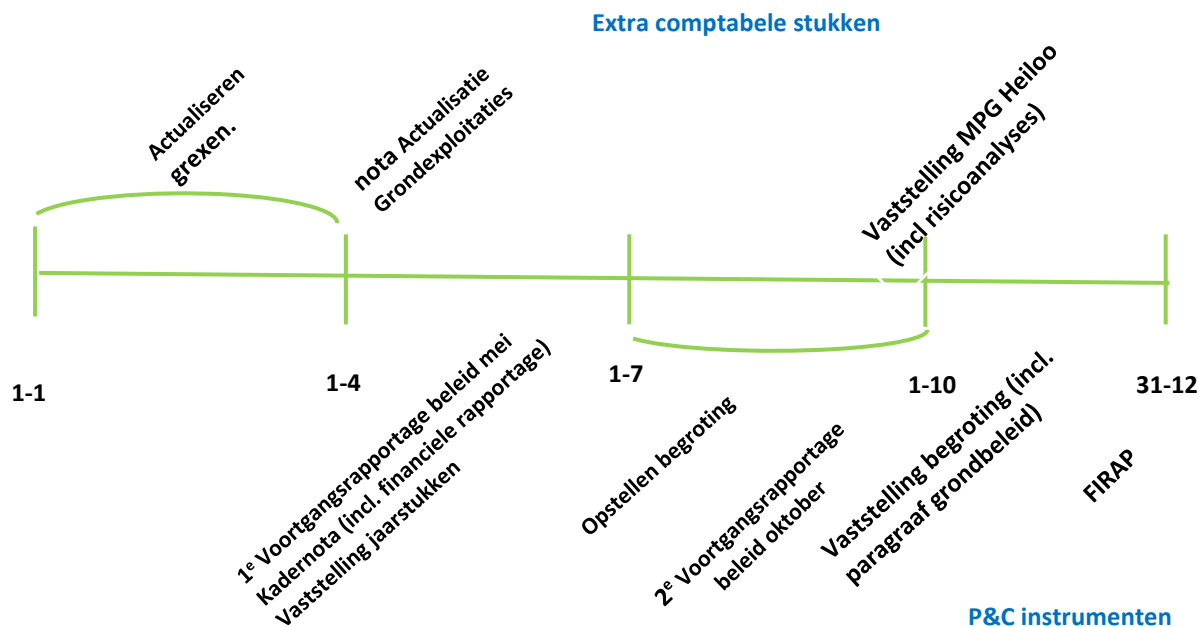
#### 6.3.4. Voortgangsrapportages

De voortgangsrapportages beleid (mei en oktober)

- geven de beleidsmatige voortgang weer. De voortgangsrapportages geven het eerste respectievelijk tweede halve kalenderjaar weer.

De voortgangsrapportages financieel (onderdeel kadernota en FIRAP)

- geven de financiële voortgang weer en benoemt alleen eventuele afwijkingen. De voortgangsrapportages geven het eerste respectievelijk tweede halve kalenderjaar weer.



**Figuur 4:** Overzicht P&C instrumenten en MPG

Indien kaderstellende keuzes en/of strategische heroverwegingen binnen projecten/grondexploitaties, al dan niet met een financieel gevolg, niet binnen de reguliere verantwoordingsmomenten vallen of te complex zijn, zullen ze altijd via een sepeeraat raadsvoorstel aan de raad kan worden aangeboden ter besluitvorming.

In Heiloo is de verantwoordelijkheid en rolverdeling als volgt:

- De raad stelt de beleidsmatige en financiële kaders vast waarbinnen het college bevoegd is te handelen.
- Intensieve samenwerking tussen afdelingen is noodzakelijk om de ruimtelijke doelstellingen en projecten te realiseren.

Gegevens rondom grondexploitaties kunnen de positie van de gemeente schaden en deze zijn veelal geheim en worden in vertrouwelijkheid besproken. Hierbij wordt het credo gehanteerd: openbaar wat kan en geheim wat moet.

Rapportage over de grondexploitaties vindt plaats op vaste momenten: begroting via paragraaf grondbeleid (najaar), MPG(najaar), jaarstukken, nota Actualisatie Grondexploitaties en voortgangsrapportages.

## **BIJLAGE 1 INSTRUMENTEN VOOR ACTIEF GRONDBELEID**

1. Minnelijke verwerving
2. Strategische verwerving;
3. Gemeentelijk voorkeursrecht;
4. Onteigening.

### *Ad. 1 Minnelijke verwerving*

Minnelijke verwerving is altijd het uitgangspunt voor het verkrijgen van gronden. Dit betekent dat de gemeente ernaar streeft om op vrijwillige basis een koopovereenkomst met de eigenaar te sluiten.

### *Overwegingen bij minnelijke verwerving*

Per situatie moet een beoordeling worden gemaakt in welke mate en op welke wijze verwerving plaatsvindt. De volgende overwegingen kunnen worden gemaakt voor het al dan niet minnelijk verwerven van grond in het kader van actief grondbeleid:

- Valt het te verwachten dat de grond kan worden verworven voor een prijs die het mogelijk maakt later winst op de grond te maken, dan wel er geen verlies op te maken?
- Is er voldoende budget beschikbaar?
- Is de gemeente bereid het renterisico te dragen tot de tijd dat het project zal worden gerealiseerd of is een marktpartij gevonden die het risico overneemt?
- Heeft de gemeente de mogelijkheid eventueel vervangende grond aan te bieden?
- Zal aankoop leiden tot een betere onderhandelingspositie bij het onderhandelen met marktpartijen?
- Is het wenselijk om een samenwerking met een marktpartij aan te gaan en afspraken te maken over grondverwerving ofwel facilitair grondbeleid te voeren?

### *Ad. 2 Strategische verwerving*

Naast zelf actief verwerven kan de gemeente ook alert reageren op bewegingen in de vrije grondmarkt. Er wordt dan verworven voor eventuele toekomstige ontwikkelingsmogelijkheden of om ruilgrond in bezit te krijgen. Als de gemeente in deze context actief wil verwerven en de mogelijkheid wil hebben om strategisch te verwerven, dan is besluitvorming door de raad vereist. Als slagvaardige strategische verwerving 'in de luwte' gewenst is, dan kan de raad een budget beschikbaar stellen voor strategische aankopen. Het college legt in dat geval jaarlijks verantwoording af over de aanwending van dit budget.

De gemeente kan strategische locaties verwerven waarmee de sturingsmogelijkheden voor het in gang zetten van gewenste ontwikkelingen worden vergroot. Om strategisch (locatie en voortgang) aankopen mogelijk te maken kan een tweesparenbeleid worden gevolgd. Naast minnelijke verwerving worden dan ook de, in de volgende paragrafen, te bespreken instrumenten gemeentelijk voorkeursrecht en onteigening, ingezet om de verwerving zoveel mogelijk te verzekeren.



*Overwegingen voor strategische verwervingen kunnen zijn:*

- Valt de grond te verwerven op een locatie waar in de toekomst ontwikkeling plaats kan gaan vinden?
- Kan de grond dienen als ruilgrond om een andere locatie sneller of makkelijker tot ontwikkeling te brengen?
- Is er voldoende budget beschikbaar?

In Heiloo is geen budgettaire ruimte gereserveerd voor strategische aankopen.

#### *Ad. 3 Gemeentelijk voorkeursrecht*

In het traject van minnelijke verwerving heeft de gemeente een publiekrechtelijk sturingsinstrument. De Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg) geeft gemeenten de mogelijkheid een voorrangspositie te verkrijgen bij de verwerving van gronden en opstallen in een gebied waar ruimtelijke ontwikkelingen gaan plaatsvinden. Hiermee wordt de mogelijkheid tot verwerving door de gemeente vergroot. Immers bij vervreemding (verkoop) moet de eigenaar het perceel (al dan niet met opstallen) eerst aan de gemeente aanbieden. Het beperkt de verhandelbaarheid, gaat speculatie tegen en biedt de gemeente inzicht in de bewegingen van de grondmarkt. Of het nodig, mogelijk en wenselijk is om gebruik te maken van het instrumentarium van de Wet voorkeursrecht gemeenten, is afhankelijk van de concrete omstandigheden van een project, waaronder de fase en de juridische status van de planvorming. Het voorkeursrecht is slechts voor een bepaalde tijd geldig.

#### *Overwegingen voor het vestigen gemeentelijk voorkeursrecht*

Onderstaand wordt een overzicht van de strategische afwegingen voor inzet van het gemeentelijk voorkeursrecht gegeven:

- Wil de gemeente de grond van de onderhavige locatie zelf verwerven en (tijdelijk) beheren?
- Is er voldoende budget beschikbaar?
- Is te verwachten dat ontwikkelaars grondposities willen innemen op de locatie?
- Wil de gemeente Heiloo het signaal afgeven dat de onderhavige grond in de toekomst zal worden ontwikkeld en wellicht een prijsopdrijvend effect veroorzaken?
- Is te verwachten dat het vestigen van het voorkeursrecht de prijsontwikkeling 'dempt' of juist opdrijft in het geval van een niet-rendabele bestemming?
- Beïnvloedt het vestigen van het voorkeursrecht de verhoudingen met grondeigenaren?

Met het vestigen van een voorkeursrecht is de gemeente nog niet zeker van de verwerving. De grondeigenaar is niet verplicht zijn grond te koop aan te bieden aan de gemeente. Als de grond formeel wordt aangeboden aan de gemeente dan neemt het college binnen zes weken een beginselbesluit en volgen er onderhandelingen om tot overeenstemming te komen. Lukt dit niet dan kan de aanbiedende partij de gemeente verzoeken om de rechtbank te vragen een waardevaststellingsprocedure te starten. Deskundigen bepalen dan, op verzoek van de rechtbank,

de waarde. Komen partijen dan nog niet tot overeenstemming dan wordt de rechter gevraagd de waarde vast te stellen. De aanbieder is niet verplicht om tot verkoop over te gaan. Doet hij dat wel én binnen 3 maanden na de uitspraak dan is de gemeente verplicht om aan te kopen tegen de door de rechter vastgestelde waarde. De gemeente betaalt in alle gevallen de totale proceskosten.

#### *Ad. 4 Onteigening*

Als minnelijke verwerving niet tot overeenstemming leidt en de gemeente de grond absoluut nodig heeft om planvorming te realiseren is het onteigeningsinstrument inzetbaar. De raad verzoekt de Kroon de te verwerven percelen aan te wijzen als te onteigenen. Bij onteigening is sprake van gedwongen eigendomsovergang van de eigenaar naar de gemeente om redenen van algemeen belang. Deze wettelijke administratieve procedure vereist een zeer zorgvuldige voorbereiding. De start van een onteigeningsprocedure stopt het traject van de minnelijke verwerving niet. Dit blijft naast de onteigening doorlopen. Opgemerkt wordt, dat onteigening niet mogelijk is wanneer de eigenaar kan aantonen dat hij zelf in staat en bereid is om de bestemmingen uit het bestemmingsplan te realiseren (zelfrealisatie). Of het nodig, mogelijk en wenselijk is om gebruik te maken van dit instrumentarium, is afhankelijk van de concrete omstandigheden in een project. In geval van onteigening is er sprake van volledige schadeloosstelling van de onteigende. De hoogte van deze schadeloosstelling wordt in de gerechtelijke procedure bepaald.

Het instrument van onteigening wordt alleen ingezet wanneer de verwerving noodzakelijk is en er redelijkerwijs geen andere mogelijkheden tot verwerving meer voorhanden zijn.

#### *Overwegingen voor het voeren een onteigeningsprocedure*

Voordat het instrument wordt ingezet moet dit goed worden overwogen. Hierna wordt een overzicht van de strategische afwegingen voor inzet van het onteigeningsinstrument gegeven:

- Is er voldoende reden om het ingrijpende instrument van onteigening in te zetten?
- Wil de gemeente de druk verhogen om te komen tot minnelijke verwerving?
- Is er voldoende budget beschikbaar (voor volledige schadeloosstelling)?
- Heeft de gemeente eventueel vervangende grond tot haar beschikking? Wil de gemeente de mogelijkheid van onteigening paraat hebben als onderhandelingsinstrument bij een samenwerking?

## **Bijlage 2 Verhaalbare kostensoorten**

1. Gebiedseigen kosten;
2. Bovenwijkse voorzieningen;
3. Bovenplanse kosten/verevening;
4. Bijdragen in ruimtelijke ontwikkelingen.

### *Ad. 1 Gebiedseigen kosten*

Onder gebiedseigen kosten worden de kosten begrepen die nodig zijn om een gebied te ontwikkelen. Naast de fysieke werken vallen hieronder dus ook de procedure- en de plankosten. Alle kosten die direct en volledig te maken hebben met een gebiedsontwikkeling moeten op deze ontwikkeling worden verhaald. Hieronder kunnen ook kosten vallen voor werkzaamheden die niet binnen het exploitatiegebied zijn gelegen, maar wel noodzakelijk zijn voor en volledig toerekenbaar zijn aan de betreffende locatieontwikkeling. Denk hierbij bijvoorbeeld aan natuurcompensatie.

### *Ad. 2 Bovenwijkse voorzieningen*

Bovenwijkse voorzieningen zijn voorzieningen die ten behoeve van meerdere (nieuwe en bestaande) locaties worden aangelegd. Hierbij zijn varianten denkbaar waarbij de voorziening geheel, gedeeltelijk, of geheel niet in een exploitatiegebied ligt. In alle gevallen is de voorziening echter voor meer dan één locatie(ontwikkeling) bedoeld. Voorbeelden van bovenwijkse voorzieningen zijn:

- een park in een nieuwbouwwijk, dat mede bedoeld is voor twee aangrenzende toekomstige en/of bestaande wijken;
- een nieuwe randweg rond twee nieuwe wijken.

### *Ad. 3 Bovenplanse kosten/verevening*

Van bovenplanse verevening is sprake als een winstgevende locatie bijdraagt aan de onrendabele top van een ontwikkeling in een ander gebied van de gemeente. Dit wil zeggen dat er een verevening tussen locaties plaatsheeft, waarbij bij de ene locatie een exploitatiewinst wordt verwacht en bij de andere locatie een exploitatieverlies. Deze locaties moeten dan wel functioneel en ruimtelijk aan elkaar gerelateerd zijn. Dit laatste moet in een structuurvisie tot uitdrukking komen. Verrekening vindt dan plaats via een fondsbijdrage (bestemmingsreserve).

### *Ad. 4 Bijdragen in ruimtelijke ontwikkelingen*

Een bijdrage in ruimtelijke ontwikkelingen is niet afdwingbaar, maar kan slechts op basis van vrijwilligheid in een anterieure overeenkomst worden overeengekomen. Bovendien is bepaald dat hiervoor onderbouwing moet worden gevonden in de structuurvisie. Net als de bovenplanse kosten is de bijdrage ruimtelijke ontwikkeling niet in de wet of het besluit gedefinieerd. Uit kamerstukken blijkt dat onder ruimtelijke ontwikkeling moet worden begrepen:

- rood voor groenontwikkelingen;

- natuur, recreatie, waterberging en infrastructuur in een ander gebied;
- volkshuisvestelijke compensatie;
- saneren en opknappen oude bedrijfsterreinen;
- parkeerfonds.

### **Bijlage 3 Samenwerkingsvormen PPS**

1. bouwclaimmodel
2. joint-venture model
3. concessiemodel

#### *ad 1. Bouwclaim model*

Deze vorm van PPS wordt ook wel het coalitiemodel genoemd. Bij deze samenwerkingsvorm is de grond binnen een plangebied veelal geheel of gedeeltelijk in bezit van private partijen. De private partij verkoopt de betreffende gronden aan de gemeente die de grondexploitatie voert met de afspraak dat de gemeente zich verplicht bouwrijpe kavels terug te leveren, al dan niet gekoppeld aan een bouwplicht. Tussen de gemeente en de private partij(en) worden vooraf afspraken gemaakt over het aantal terug te leveren bouw kavels. De bouw kavels kunnen ook elders binnen de gemeente liggen. Nadat de gronden bouwrijp zijn gemaakt, worden bouwrijpe kavels tegen een vooraf afgesproken prijs teruggeleverd aan de private partij(en).

De meerwaarde van het bouwclaim model voor de gemeente zit in het afdekken van risico's door bij de aankoop van de grond al prijsafspraken over de afname te maken. Er ontstaat grip op de ontwikkeling omdat in een vroeg stadium gezamenlijke planvorming plaatsvindt. De afnameplicht geeft de gemeente overigens geen volledige zekerheid. De afname- en bouwplicht kunnen bijvoorbeeld voorwaardelijk zijn gekoppeld aan bestemmingswijziging en verkoopresultaat, afhankelijk van wat in de bouwclaim overeenkomst wordt overeengekomen.

Deze PPS is aantrekkelijk voor de gemeente, omdat de gemeente veelal 100% van de gemaakte kosten voor de planontwikkeling kan verhalen. De gemeente voert de grondexploitatie en de gemaakte kosten worden verrekend in de uitgifteprijs van de grond.

Er zijn enkele belangrijke aandachtspunten bij het bouwclaim model:

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

Het bouwclaim model is het meest gebruikte model van PPS binnen de gemeente Heiloo.

#### *ad 2. Joint venture model*

Deze vorm van PPS wordt ook wel het alliantiemodel genoemd. De meest uitgesproken vorm van PPS is de joint venture waarbij gemeente en marktpartij(en) samen een rechtspersoon (grondexploitiemaatschappij, afgekort GEM) oprichten voor de realisatie van een project waarin voor gezamenlijke rekening en risico planontwikkeling en de grondexploitatie wordt gevoerd. Vanzelfsprekend wordt ook de zeggenschap over de grondexploitatie gedeeld. In dit model zijn de

stuuringsmogelijkheden van de gemeente minder groot, vanwege de gedeelde zeggenschap binnen de GEM. Een joint venture kan verschillende juridische entiteiten hebben.

De keuze voor een joint venture met oprichting van een gezamenlijk rechtspersoon, heeft voordelen ten opzichte van een samenwerking met een private partij door middel van alleen een overeenkomst. Het biedt de mogelijkheid op een bedrijfsmatige manier in te spelen op de dynamiek van ontwikkelprocessen. Bovendien worden financiële risico's in belangrijke mate buiten de eigen organisatie en door de gezamenlijke rechtspersoon gedragen. Daarnaast staat de gezamenlijke rechtspersoon op enige afstand van partijen, zodat voor het betreffende project als één gezicht naar buiten kan worden getreden.

Aan de oprichting van een GEM gaat een samenwerkingsovereenkomst vooraf. Na ondertekening van de samenwerkingsovereenkomst, waarbij ruimtelijke en programmatische uitgangspunten zijn bepaald en gecontroleerd op financiële haalbaarheid en risico's, wordt een GEM opgericht, waarin de gemeente en ontwikkelaar(s) participeren in een bepaalde risico- en winstverhouding.

De GEM verwerft grond binnen het plangebied, is verantwoordelijk voor het bouw- en woonrijp maken en voor de gronduitgifte. De GEM heeft dus het karakter van een publiek-privaat grondbedrijf. Het grondexploitatie risico wordt gedragen door de GEM en wordt dus uiteindelijk verdeeld tussen gemeente en marktpartijen in de verhouding waarin deze partijen participeren in de GEM. Doorgaans zijn de private partijen in de GEM ook (in belangrijke mate) de preferente afnemers van bouwgrond ten behoeve van risicodragende opstalontwikkeling. De grondprijzen zijn marktconform en er worden afspraken gemaakt over de grondafname.

Partijen stellen een onafhankelijke projectdirecteur aan die de operationele leiding van de GEM ter hand neemt. De projectdirecteur stuurt de planontwikkeling en -realisatie aan, bereidt besluitvorming voor en zorgt voor periodieke rapportages waaronder actualisatie van de grondexploitatie. De grondexploitatie van de GEM staat op afstand van de gemeentelijke organisatie. Met behulp van een GEM kunnen kennis en middelen worden georganiseerd, worden risico's gereduceerd en wordt professionele sturing gegeven aan de ruimtelijke processen. Belangrijk is hoe de risico's zijn ondergebracht in de grond- en opstalexploitatie. De gemeente participeert normaal gesproken niet in de opstalexploitatie van commerciële ontwikkelaars.

### *Ad 3. Concessie model*

Bij de ontwikkeling van een plangebied kan een gemeente er ook voor kiezen zich te beperken tot het vooraf stellen van een aantal randvoorwaarden. Binnen deze randvoorwaarden wordt vervolgens de gehele planontwikkeling, zowel wat betreft de grondexploitatie als wat betreft de opstalexploitatie, overgelaten aan een private partij. De gemeente heeft aanvankelijk het initiatief. De gemeente vraagt projectontwikkelaars om hun plannen voor de ontwikkeling van het plangebied in te brengen. Na selectie verkoopt de gemeente de grond. Vervolgens ontwikkelt en realiseert de geselecteerde ontwikkelaar het plangebied. De gemeente houdt daarbij toezicht op de kwaliteit, op basis van vooraf opgestelde randvoorwaarden en op het plan waarmee de ontwikkelaar is gecontracteerd. Tijdens de realisatiefase draagt de gemeente haar taken en

bevoegdheden met betrekking tot de aanleg van de openbare voorzieningen over aan de private ontwikkelaars. Dit model is bijvoorbeeld interessant voor uitbreidingslocaties op agrarisch grondgebied, kleinschalige ontwikkelingen of ontwikkelingen op deelplanniveau, omdat in dat geval de kans op onvoorziene ontwikkelingen die mogelijk om gemeentelijke bijsturing vragen, relatief klein is.

## **Bijlage 4    Vormen van gronduitgifte**

1. verkoop
2. erfpacht
3. opstalrecht
4. bruikleen
5. verhuur
6. pacht

### *Ad. 1 Verkoop*

De uitgifte van bouwgrond geschiedt door middel van een verkoopovereenkomst. Daarin leggen de gemeente en de koper vast tegen welke prijs, onder welke voorwaarden, op welk tijdstip en met welke bestemming de grond wordt overgedragen.

### *Ad. 2 Erfpacht*

In het geval van erfpacht wordt een erfpachtovereenkomst gesloten voor een bepaalde (langdurende) periode. De grond blijft in eigendom van de gemeente, de erfpachter krijgt het gebruiksrecht van de grond en de daarop gerealiseerde of door de erfpachter te realiseren opstallen. De erfpachter heeft in economische zin een positie die nagenoeg gelijk is aan de positie van eigenaar. De erfpachter kan het opstal inclusief het erfpachtrecht ook overdragen en bezwaren met hypotheek.

### *Ad. 3 Opstalrecht*

Het vestigen van een recht van opstal wordt toegepast als de gemeente om haar moverende redenen haar grondpositie niet wenst te verkopen maar geen eigenaar wil worden van het (door de opstalhouder) op gemeentegrond te stichten opstal. Of als de gemeente het eigendom van het opstal (en daarmee de onderhoudsplicht) wenst over te dragen en anders dan via het bestemmingsplan invloed wil houden op het gebruik van het opstal. Door de juridische scheiding van het eigendom van de grond en de opstal is de opstaller verantwoordelijk voor het gehele onderhoud van het opstal. Voorts kan de gemeente in de opstalovereenkomst voorwaarden opnemen die verband houden met gebruik van de opstal en verkoop regulerende bepalingen opleggen. Het vestigen van een recht van opstal op gemeentegrond vindt binnen de gemeente Heiloo op beperkte schaal plaats. Meestal gaat het om sport gerelateerde accommodaties/gebouwen.

### *Ad. 4 Bruikleen*

Slechts in uitzonderlijke situaties van zeer beperkte duur (korter dan één jaar), geeft de gemeente gronden in bruikleen. Bruikleen is een overeenkomst om niet, zodat geen geldelijke tegenprestatie kan worden bedongen. Bruikleen wordt gebruikt ter overbrugging van een periode tot invulling van een definitieve bestemming of ontwikkeling. Het voordeel van deze gebruiksvorm is dat het gebruik snel kan worden beëindigd en het perceel wordt beheerd (onderhouden) door de gebruiker.



*Ad. 5 Verhuur*

De gemeente Heiloo kent een aantal verhuursituaties van gronden. Dit kan zijn verhuur ten behoeve van commerciële doeleinden, zijnde (horeca)terrassen, paardenweiden (bedrijfsmatig) en gebruik openbare ruimten of niet-commerciële doeleinden zijnde paardenweiden voor eigen (hobbymatig) gebruik, gebruik openbare ruimten, snippergroen en volkstuinen.

*Ad. 6 Pacht*

Pacht is een overeenkomst waarbij de eigenaar (verpachter) een perceel grond in gebruik geeft voor bedrijfsmatige landbouw en de andere partij (pachter) zich verbindt tot een tegenprestatie. De voornaamste pachtvormen zijn reguliere pacht, geliberaliseerde pacht en teeltpacht. Ieder pachtregime kent haar eigen regels.