



Actualisering Nota Grondbeleid

Gemeente Hof van Twente

2015

INHOUD

Samenvatting	4
1 Nota Grondbeleid	7
1.1 Aanleiding.....	7
1.2 Doel Nota Grondbeleid.....	8
1.3 Leeswijzer	9
2 Vormen van grondbeleid	10
2.1 Inleiding	10
2.2 Actief grondbeleid.....	10
2.3 Faciliterend/Passief grondbeleid	11
2.4 Beleidskeuze gemeente Hof van Twente.....	12
3 Actief grondbeleid.....	16
3.1 Inleiding	16
3.2 Instrumenten bij actief grondbeleid	16
3.2.1 Minnelijke verwerving	16
3.2.2 Onteigening	16
3.2.3 Wet voorkeursrecht gemeenten	17
3.2.4 Strategische Verwervingen	18
3.2.5 Beheer van gronden.....	21
3.2.6 Uitgifte van gronden	21
4 Faciliterend grondbeleid	22
4.1 Inleiding	22
4.2 Instrumenten bij faciliterend grondbeleid.....	22
4.2.1 Kostenverhaal	22
4.2.2 Bouwclaimovereenkomst	26
4.2.3 PPS	27
5 Financiën	28
5.1 Grondbeleid en het duale stelsel.....	28
5.2 Reserves en voorzieningen.....	29
5.3 Verlies en winstnemingen en waarderingen.....	31
5.4 Grondprijsbeleid	33
5.5 Aanbestedingsaspecten	35
5.6 Overig financieel beleid	36

5.6.1	Doelgroepenbeleid	36
5.6.2	Planschadebeleid	38
5.6.3	Taxatiebeleid	38
5.6.4	Risicomanagement.....	39
Bijlage 1.	Begrippenlijst	40
Bijlage 2.	Schematische weergave traject minnelijke verwerving.....	43
Bijlage 3.	Samenvatting kostenverhaal in de Grondexploitatiewet:.....	44
Bijlage 4.	Kostensoortenlijst Bro.....	50
Bijlage 5.	Omschrijving bouwplannen Bro	53
Bijlage 6.	Procedure Wvg.....	54
Bijlage 7.	Procedure Onteigening	56

Samenvatting

In deze Nota Grondbeleid worden algemene beleidskeuzes aangegeven waarbinnen het te voeren gemeentelijke grondbeleid zal kunnen plaatsvinden.

De concrete uitvoering van het grondbeleid zal voornamelijk door het College geschieden. Het grondbeleid van de gemeente Hof van Twente wordt hieronder samengevat weergegeven.

Actieve sturing op de ruimtelijke ontwikkeling

Over het algemeen maken we onderscheid tussen actief en faciliterend grondbeleid. Wanneer de gemeente geen gebruik maakt van grondbeleidsinstrumentarium spreken we van passief grondbeleid. Tussen deze uitersten bevinden zich mengvormen die feitelijk vormen van publiek-private samenwerking (PPS) zijn. De gemeente Hof van Twente wenst actief sturing te blijven geven aan ruimtelijke ontwikkelingen. Hierbij past een actieve en regisserende rol, maar dit hoeft niet altijd te leiden naar een keuze voor een actief grondbeleid. Er zal per situatie worden bezien welke vorm van grondbeleid en welke instrumenten het beste passen bij de te realiseren doelen van het ruimtelijk beleid.

.

Koers

Wanneer de gemeente volledige regie wenst te voeren is actief grondbeleid voor de komende periode nog steeds actueel. Er is echter wel sprake van een andere tijd en een andere uitgangspositie waarmee een koerswijziging richting faciliterend grondbeleid op zijn plaats is. Met name voor de functie wonen is er voor de komende jaren voldoende voorraad van potentiële bouwgrond om te kunnen voorzien in de behoefte.

De argumenten voor het uit te voeren grondbeleid moeten per ontwikkeling zorgvuldig afgewogen worden in samenhang met kosten en risico's. Daarom wordt in de beginfase van een ontwikkeling afgewogen of moet worden gekozen voor een actief danwel andere vorm van grondbeleid en dit wordt middels besluitvorming door het college vastgelegd.

Het is dus niet altijd vooraf aan te geven welk grondbeleid exact ingezet moet worden bij de ruimtelijke ontwikkelingen in Hof van Twente. Centraal staat dat er grip wordt gehouden op de ruimtelijke ontwikkelingen. De weg waarlangs dit kan gebeuren kan per situatie of locatie verschillen.

Actief grondbeleid

Actief grondbeleid betekent in hoofdzaak dat de gemeente gronden aankoopt, een bestemmingsplan maakt, gronden bouw- en woonrijp maakt en de gronden verkoopt (of in erfpacht uitgeeft) met daarin verwerkt de gemeentelijke kosten en indien mogelijk een winstpercentage (ten behoeve van het algemeen belang). Wanneer de gemeente gebruik maakt van actief grondbeleid, vormt minnelijke verwerving het uitgangspunt. Een andere manier om actief op te treden kan worden gerealiseerd door toepassing van de Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg). Indien minnelijke verwerving niet mogelijk is, maakt de gemeente als middel gebruik van het instrument onteigening. Actief grondbeleid heeft als voordeel dat de gemeente de mogelijkheid heeft om meer sturing te geven en winst te realiseren. Een belangrijk nadeel is dat dit gepaard gaat aanzienlijke risico's.

Faciliterend grondbeleid

Bij faciliterend grondbeleid kiest de gemeente voor een passievere rol. Faciliterend grondbeleid houdt in dat de gemeente weliswaar streeft naar realisatie van (ruimtelijke) plannen, maar de gemeente laat de grondexploitatie over aan een particuliere grondexploitant. De gemeente beperkt zich dan tot haar publiekrechtelijke rol. Dit kan zich beperken tot het vaststellen van kaders en randvoorwaarden en de ontwikkeling en controle hierop. Het belangrijkste voordeel van een faciliterend grondbeleid is dat de gemeente minder financiële risico's loopt dan bij actief grondbeleid. Doel is om het grondexploitatie risico over te hevelen naar de markt (grondexploitant). De gemeente zal de door haar gemaakte kosten in rekening brengen via het daarvoor beschikbare kostenverhaalinstrumentarium waaronder de anterieure exploitatieovereenkomst en het exploitatieplan.

Financiën

De gemeente Hof van Twente kent vanaf november 2011 een Reserve Grondexploitatie (RG). Door het instellen van deze aparte reserve voor de grondexploitaties worden de financiële resultaten en risico's gescheiden van de financiële huishouding voor de overige gemeentelijke taken. De RG vormt een buffer voor de financiële risico's die samenhangen met de grondexploitaties. Daarbij wordt een ratio gehanteerd die in de beleidsregel weerstandsvermogen en weerstandscapaciteit is vastgelegd. Inhoudelijk wordt de RG en de wijze van opbouw behandeld in de Nota Reserves en Voorzieningen.

Strategische verwervingen

Kern van een actief grondbeleid is een strategisch verwervingsbeleid om strategische aankopen te doen. De gemeente koopt, vooruitlopend op verwachte planvorming, gronden aan om binnen een bepaald plangebied haar grondpositie en onderhandelingspositie te versterken. Vroegtijdige verwerving brengt echter ook risico's met zich mee. Het is namelijk niet zeker of de aankopen in het kader van een grondexploitatie kunnen worden goedgemaakt. De verworven gronden komen op de balans van de gemeente en dit kan een aanzienlijke last zijn. Wanneer gronden langdurig in bezit zijn en de marktprijs daalt, kan afwaardering noodzakelijk zijn. De weerstandscapaciteit moet van een dusdanige omvang zijn om de risico's verantwoord te nemen.

Om slagvaardig te kunnen optreden in de markt, is het in voorkomende gevallen wenselijk op korte termijn een besluit te kunnen nemen over aankoop van grond (strategische verwervingen). Wanneer de keuze gemaakt is om een ruimtelijke ontwikkeling actief te realiseren is het belangrijk te beschikken over een raamkrediet van jaarlijks € 1.000.000 om slagvaardig te kunnen handelen. Genoemd budget kan slechts gebruikt worden wanneer de aankoop past binnen ruimtelijk beleid zoals beschreven in structuurvisies (in de toekomst omgevingsvisie) en passend binnen functionele visies als woonvisie, bedrijventerreinvisie en centrumvisie. Bovengenoemd raamkrediet raakt de gemeentebegroting niet omdat het uitgangspunt bij genoemde verwervingen een kostendekkende grondexploitatie is. De aankoop van grond wordt immers geactiveerd en in de toekomst ten laste gebracht van de verkopen. Bij een eventueel niet kostendekkende exploitatie wordt een voorstel aan de gemeenteraad gedaan over de aankoop en de dekking van het tekort.

Grondprijzen

Onderdeel van het gemeentelijke grondbeleid vormen de grondprijzen. Het gemeentelijk grondprijzenbeleid heeft met de komst van de Grondexploitatiewet (afdeling 6.4 Wro) een belangrijke rol gekregen binnen het kostenverhaal. De in een exploitatieopzet te hanteren verwachte opbrengsten hebben niet alleen invloed op het resultaat en daarmee de hoogte van de te verhalen kosten. De opbrengsten vormen tevens het profijt criterium op basis waarvan kosten worden toegerekend. In de toelichting op de Wro is uitdrukkelijk uitgesproken dat de te verwachten opbrengsten marktconform zullen moeten worden benaderd. Jaarlijks zullen de grondprijzen worden vastgesteld in samenhang met de begroting.

1 Nota Grondbeleid

1.1 Aanleiding

Sinds 1 januari 2004 zijn gemeenten op basis van het BBV (Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten) verplicht om een 'paragraaf grondbeleid' in de programmabegroting op te nemen. In deze 'paragraaf' moet onder meer aandacht worden besteed aan:

- De visie op het grondbeleid in relatie tot de realisatie van de doelstellingen van de programma's die zijn opgenomen in de begroting;
- Een aanduiding van de wijze waarop de gemeente het grondbeleid uitvoert;
- De beleidsuitgangspunten betreffende de reserves voor grondexploitatie in relatie tot de risico's van grondexploitaties.

Middels een vastgestelde nota grondbeleid kan de paragraaf grondbeleid beperkt worden gehouden.

De gemeente Hof van Twente wenst de regiefunctie op een goede ruimtelijke ordening te waarborgen. Onder het regime van de (nieuwe) Wro is de gemeente bezig met het opstellen van structuurvisies (in de toekomst omgevingsvisie) waarin het sectorale beleid (volkshuisvesting, economische ontwikkeling en openbare ruimte, infrastructuur, recreatie en natuur) wordt vertaald in ruimtelijk beleid. In de structuurvisies (in de toekomst omgevingsvisie) en uiteindelijk bestemmingsplannen, projectbesluiten of wijzigingsplannen wordt afgewogen welke functie aan welke gronden moet worden toegekend. Ten behoeve van de uitvoering van het ruimtelijk beleid staat een instrumentarium ter beschikking waarmee het grondbeleid voor de diverse ruimtelijke doelstellingen wordt vormgegeven. In deze Nota Grondbeleid staan die instrumenten en de wijze waarop de gemeente Hof van Twente die wenst in te zetten, beschreven.

Op de beleidsagenda 2011 stonden behalve het actualiseren van de Nota Grondbeleid ook het ontwikkelen van een Nota risicomanagement en het actualiseren van de Nota Reserves en voorzieningen. De Nota risicomanagement en de nota Reserves en voorzieningen zijn in november 2011 door de gemeenteraad vastgesteld. De Nota Grondbeleid is daarna in februari 2012 door de gemeenteraad vastgesteld. Omdat de gemeentelijke grondexploitaties een belangrijk aandeel vormen van de risico's die de gemeente loopt, en daarnaast het beleidsmatig omgaan met reserves en voorzieningen een belangrijk instrument is om in te spelen op risico's, zijn deze nota's nadrukkelijk op elkaar afgestemd.

Ook nu zijn de drie nota's tegelijkertijd geactualiseerd en vastgesteld door de gemeenteraad.

Met name door de vaststelling van de beleidsregel weerstandsvermogen en weerstandscapaciteit 2013 en de BBV wijziging ten aanzien van de NIEGG's (niet in exploitatie genomen gronden) was het noodzakelijk ook de Nota Grondbeleid, de Nota Risicomanagement en de Nota Reserves en Voorzieningen aan te passen. Deze nota is daarom slechts op enkele plaatsen aangepast ten opzichte van de versie van 2011 en kent geen beleidsaanpassingen.

1.2 Doel Nota Grondbeleid

Grondbeleid is een instrument om doelstellingen van andere beleidsvelden (volkshuisvesting, economische ontwikkeling, openbare ruimte, infrastructuur etc.) te kunnen realiseren. De nota Grondbeleid 2014 geeft vooral antwoord op de vraag hoe de ruimtelijke opgave gerealiseerd gaat worden en welke instrumenten hiervoor worden ingezet. De Nota grondbeleid is echter geen afwegingskader waar de ruimtelijke ontwikkeling van de gemeente Hof van Twente moet plaatsvinden en met welke kwaliteit.

De gemeente Hof van Twente stemt haar behoefte aan woningen af op basis van de actuele woonvisie en het dynamisch woningbouwprogramma en legt deze afspraken daarnaast ook vast middels prestatieafspraken met de provincie Overijssel. De woningmarkt staat landelijk en daarmee ook in Hof van Twente onder druk en wordt jaarlijks gemonitord. Inmiddels is de gemeente al gestart met het terugbrengen van woningbouwplannen. Voor de behoefte voor bedrijventerreinen wordt verwezen naar de actuele bedrijventerreinvisie en de prestatieafspraken met de provincie Overijssel.

Aangezien de gemeente Hof van Twente beschikt over voldoende hoeveelheden bouwgrond voor met name woningbouw zal het actieve grondbeleid voor de komende jaren als inzet hebben het exploiteren en tot ontwikkeling brengen van bouwgrond en projecten op die locaties waar de gemeente grondposities heeft.

Bij eventuele nieuwe ontwikkelingen wordt per exploitatiegebied een afweging gemaakt tussen actief en faciliterend grondbeleid, rekening houdend met alle relevante interne en externe factoren.

Als uit deze afweging voortvloeit dat de gemeente een actieve rol wil spelen, dan houdt dat in, dat de gemeente zal trachten de gronden te verwerven teneinde een sturende en bepalende rol te vervullen. Als uit deze afweging voortvloeit dat de gemeente een keuze maakt voor een faciliterende rol, dan zal de gemeente kiezen voor de meest optimale vorm van kostenverhaal.

Het doel van de voorliggende Nota Grondbeleid is om het grondbeleid van de gemeente Hof van Twente in beleid vast te leggen. Per exploitatiegebied wordt een afweging gemaakt tussen actief en faciliterend grondbeleid, rekening houdend met alle relevante interne en externe factoren. Hiermee kan de gemeente inspelen op de markt en de veranderende wet- en regelgeving vanuit voornamelijk de Wet ruimtelijke ordening. Deze nota legt derhalve het initiatief vast voor:

- Een **actief grondbeleid** voor de ontwikkeling van locaties waar gemeente een grondpositie heeft
- Bij nieuwe ontwikkelingen wordt per locatie een afweging gemaakt tussen actief grondbeleid en faciliterend grondbeleid
- Het benoemen van de bijbehorende kaders
- Een helder grondprijnsbeleid
- De beleidsmatige en instrumentele keuzes van de gemeente Hof van Twente ten aanzien van deze bovengenoemde aspecten

1.3 Leeswijzer

Deze Nota Grondbeleid bestaat uit vijf hoofdstukken. Het eerste hoofdstuk beschrijft het nut en noodzaak van deze Nota. Het tweede hoofdstuk gaat in op de beleidskeuze van de gemeente. Het derde hoofdstuk is een algemeen deel waarin wordt beschreven welke juridische grondbeleidsinstrumenten gemeenten ten dienste staan bij de uitvoering van actief grondbeleid. Het vierde hoofdstuk is een algemeen deel waarin wordt beschreven welke juridische grondbeleidsinstrumenten gemeenten ten dienste staan bij de uitvoering van faciliterend grondbeleid en bij de uitvoering van het **kostenverhaal** voor de door de gemeente te verzorgen openbare voorzieningen. Tot slot wordt in het vijfde hoofdstuk het financieel-economische instrumentarium toegelicht. In de bijlagen bij deze Nota Grondbeleid worden een aantal zaken nader toegelicht. De eerste bijlage betreft een begrippenlijst waarin de vetgedrukte termen in deze Nota worden beschreven.

2 Vormen van grondbeleid

2.1 Inleiding

Om zo goed mogelijk op de voorgestane ontwikkelingen in Hof van Twente te kunnen ingaan en om die ontwikkelingen te stimuleren dan wel te initiëren, wenst de gemeente per situatie of locatie een keuze te maken uit de verschillende vormen van grondbeleid. Bij dit grondbeleid kan onderscheid worden gemaakt tussen actief, passief en faciliterend grondbeleid. Het belangrijkste onderscheidende kenmerk van deze vormen van grondbeleid is de mate waarin de gemeente al dan niet risicodragend en al dan niet in samenwerking met private partijen overgaat tot de exploitatie van grond en/of het te realiseren vastgoed.

2.2 Actief grondbeleid

Bij **actief grondbeleid** verwerft de gemeente zoveel mogelijk zelf de gronden, maakt deze zelf bouw- en woonrijp (juridisch en technisch) en geeft deze vervolgens uit aan derden. Mits de markt het toelaat kan de gemeente de productiekosten volledig in de uitgifteprijs verhalen. Indien de uitgifteprijs de productiekosten overstijgt, vloeit deze meerwaarde (door waardestijging als gevolg van transformatie) naar de algemene middelen

Gemeentelijke regie

De gemeente heeft de regie aangaande de ontwikkeling volledig in eigen hand. De gemeente bepaalt zelf (voor zover dat al niet mogelijk is met andere gemeentelijke instrumenten) de planinhoud, kwaliteit, uitvoeringssnelheid en uitgifteprijs.

Exploitatie en risico

De gemeente draagt zelf voor 100% het risico van de grondexploitatie. In sommige gevallen kan dit zelfs nog verder gaan in die zin dat de gemeente ook actief zal proberen te participeren in de vastgoedexploitatie. Tegenover dit risico staat het kunnen realiseren van winsten en verevening met andere gemeentelijke plannen.

Kostenverhaal

Indien kosten worden verhaald in de uitgifteprijs is het mogelijk alle productiekosten te verhalen en in sommige gevallen zelfs meer indien de markt dit toelaat.

Om daadwerkelijk actief grondbeleid te kunnen voeren is het doen van strategische aankopen min of meer noodzakelijk. Met het doen van strategische aankopen verzekert de gemeente zich in een vroegtijdig stadium van de eigendom van percelen die in de toekomst voor planontwikkeling in aanmerking komen en kunnen marktpartijen daar niet meer tussen treden. Daar staat de rentelast van de vroege aankoop tegenover die waar mogelijk wordt beperkt door bijvoorbeeld tijdelijke verhuur.

Voorbeelden van plangebieden die gefaseerd tot ontwikkeling zullen worden gebracht en waar de gemeente op dit moment bijna het gehele plangebied in eigendom heeft zijn:

- Noord II te Diepenheim;
- De Marke III te Hengevelde;
- De Esch III te Markelo.

Het instrumentarium dat kan worden ingezet om een actief grondbeleid te voeren wordt omschreven in hoofdstuk 3.

2.3 Faciliterend/Passief grondbeleid

Bij faciliterend grondbeleid kiest de gemeente voor een passievere rol. Faciliterend grondbeleid houdt in dat de gemeente weliswaar streeft naar realisatie van (ruimtelijke) plannen, maar de gemeente laat de grondexploitatie over aan een particuliere grondexploitant. De gemeente beperkt zich dan tot haar publiekrechtelijke rol. Dit kan zich beperken tot het vaststellen van kaders en randvoorwaarden en de ontwikkeling en controle hierop. Het belangrijkste voordeel van een faciliterend grondbeleid is dat de gemeente minder financiële risico's loopt dan bij actief grondbeleid. Doel is om het grondexploitatie-risico over te hevelen naar de markt (grondexploitant). De gemeente zal de door haar gemaakte kosten in rekening brengen via het daarvoor beschikbare kostenverhaal-instrumentarium waaronder de anterieure exploitatieovereenkomst en het exploitatieplan. De anterieure overeenkomst komt tot stand op basis van vrijwilligheid. Wanneer het niet mogelijk is om een overeenkomst te sluiten kan gekozen worden voor een exploitatieplan. Bij volledig **passief grondbeleid** neemt de gemeente geen enkel initiatief tot het uitvoeren van ruimtelijke plannen. Dit wordt volledig overgelaten aan marktpartijen. Zowel de grond- als vastgoedexploitatie wordt daarbij overgelaten aan de marktpartij.

Gemeentelijke regie

De gemeente verliest ten opzichte van het actief grondbeleid een deel van haar regie. Met de invoering van Grondexploitatiewet zijn er echter wel meer mogelijkheden om uitvoering te geven

aan de regierol. Middels een exploitatieplan heeft de gemeente bijvoorbeeld de mogelijkheid om de locatie-eisen te stellen. Vaak wordt samen met de private partij de planinhoud, kwaliteit, uitvoeringssnelheid en verkoopprijs bepaald.

Extra voorwaarden kunnen eventueel worden gesteld in een anterieure overeenkomst.

Exploitatie en risico

De gemeente loopt beduidend minder financiële risico's dan bij een actief grondbeleid.

Doel is om het grondexploitatie-risico over te hevelen naar de markt (grondexploitant). De winstpotentie komt ook bij de markt te liggen. De gemeente zal de door haar gemaakte kosten in rekening brengen via het daarvoor beschikbare kostenverhaalinstrumentarium waaronder de anterieure exploitatieovereenkomst en het exploitatieplan.

Bij een exploitatieplan ligt het financiële risico van een tekort bij de gemeente. De anterieure overeenkomst biedt meer mogelijkheden tot volledige verplaatsing van de kosten naar de marktpartij.

Kostenverhaal

Voor het kostenverhaal in deze optie gelden aparte wettelijke regels. De gemeente stelt verplicht een exploitatieplan op conform de Wro. Daarmee kunnen op wettelijke basis kosten worden verhaald voor zover deze kostenposten voorkomen in het Bro. Het opstellen van een dergelijk plan is niet noodzakelijk indien, onder meer, het kostenverhaal anderszins is verzekerd. Dit houdt in dat dan afspraken worden gemaakt over het kostenverhaal in een daartoe op te stellen zogenaamde anterieure overeenkomst. Dergelijke afspraken kunnen ook vrijwillig worden gemaakt na het vaststellen van het exploitatieplan. In dat geval dienen de afspraken echter wel gebaseerd te zijn op de uitgangspunten als geformuleerd in het exploitatieplan. De overeenkomst wordt dan gekenmerkt als een zogenaamde posterieure overeenkomst.

Het instrumentarium dat kan worden ingezet om een faciliterend grondbeleid te voeren wordt omschreven in hoofdstuk 4.

2.4 Beleidskeuze gemeente Hof van Twente

De gemeente zal per locatie tot een keuze komen voor een bepaalde vorm van grondbeleid, waarbij de afweging zal plaatsvinden op basis van de hierna genoemde kenmerken (gewenste gemeentelijke regie, exploitatie, risico, kostenverhaal en eigendomssituatie). De gemeentelijke

voorkeur wordt met name bepaald door de mate waarin de gemeente volledige regie wenst te voeren. Wanneer de gemeente volledige regie wenst te voeren is actief grondbeleid noodzakelijk. De argumenten voor een actief grondbeleid moeten per ontwikkeling zorgvuldig afgewogen worden in samenhang met kosten en risico's. Daarom wordt in de beginfase van een ontwikkeling afgewogen of moet worden gekozen voor een actief danwel andere vorm van grondbeleid en dit wordt middels besluitvorming door het college vastgelegd. Onderstaand wordt per kenmerk bepaald welke elementen van belang zijn in de keuze bepaling.

Gewenste gemeentelijke regie ten aanzien van ruimtelijke ontwikkelingen

De gemeente heeft in het verleden, bij de ontwikkeling van diverse locaties een actief grondbeleid gevoerd. Door de grond in eigendom te hebben is de gemeente in staat geweest op een juiste wijze in te spelen op de behoeften ten aanzien van voornamelijk woningbouw. In de gemeente Hof van Twente is bijvoorbeeld veel vraag naar particuliere kavels die in (collectief) particulier opdrachtgeverschap worden uitgegeven. Indien het gewenst is bij de ontwikkeling van een locatie om zoveel mogelijk de regierol ten behoeve van ruimtelijke ontwikkelingen en de kwaliteit te kunnen voeren heeft de gemeente een voorkeur voor actief grondbeleid

Door de gronden als gemeente zelf uit te geven, is de gemeente tevens in staat diverse van belang zijnde uitgiftevoorwaarden te hanteren. Ook de planning van een ontwikkeling kan door de gemeente beter worden geregisseerd. Samengevat kunnen de volgende regieaspecten worden omschreven die kunnen leiden tot een gemeentelijke keuze waarin de gemeente een voorkeur heeft voor actief grondbeleid.

- Regie ten aanzien van de planning en fasering van ontwikkelingen
- Op doelmatige wijze kunnen inspelen op behoeften door gronden te bestemmen voor bepaalde doelgroepen en daarvoor te bouwen
- Regie onder welke voorwaarden grond voor woningen wordt uitgegeven (verkoop en bijvoorbeeld erfpacht). Hierbij spelen vooral diverse uitgiftevoorwaarden, prijsbepaling en mogelijke winstafroming bij toekomstige doorverkoop een rol

Exploitatie, risico en kostenverhaal

Het kunnen voeren van regie in vergaande vorm is een voordeel van een actief grondbeleid waarbij de gemeente zelf de gronden in eigendom heeft. Bij de keuze voor een actief grondbeleid waarbij de gemeente de gronden zelf verwerft, bouw- en woonrijp maakt en uitgeeft

hoort echter ook het accepteren van 100% van de daarbij aanwezige risico's. De risico's bij gebiedsontwikkeling zijn doorgaans substantieel en een keuze voor een meer faciliterend grondbeleid kan ertoe leiden dat de gemeente deze risico's niet voor 100% zelf draagt. De gemeente zal een deel van haar regie kunnen kwijtraken, maar heeft nog voldoende publiekrechtelijke middelen beschikbaar om een groot deel van de door haar beoogde doelen te bereiken. Naast een afweging ten aanzien van de gewenste regie is dus zeker ook een financiële afweging noodzakelijk bij de keuze voor een bepaalde vorm van grondbeleid. Deze financiële afweging vertaalt zich in een inschatting van het te verwachten saldo van een bepaalde ontwikkeling inclusief een inschatting van de hoogte van de bijbehorende risico's. Ook de mogelijkheden die de gemeente heeft de door haar gemaakte kosten op particuliere partijen te verhalen spelen mee bij de keuze voor een bepaalde vorm van grondbeleid.

Eigendomssituatie

Een meer feitelijke afweging voor een bepaalde vorm van grondbeleid vormt de eigendomssituatie. Indien private partijen grondposities hebben binnen ontwikkelingsgebieden en bereid en in staat zijn tot zelfrealisatie zal de gemeente dat moeten respecteren. Automatisch zal de gemeente dan een vorm van faciliterend grondbeleid voeren. De gemeente zal trachten samen te werken met de betreffende partijen en proberen afspraken te maken over onder meer het kostenverhaal. In deze situatie zal de gemeente tevens zoveel mogelijk gebruik maken van de (markt)kennis en financiële draagkracht die de betreffende partij mogelijk bezit. Tevens zullen (financiële) risico's worden gedeeld. Diverse vormen van samenwerking kunnen daarbij worden onderscheiden. De gemeentelijke voorkeur wordt daarbij bepaald door:

- De risico's en kansen die het project met zich meebrengt
- De mogelijkheden tot realiseren van gemeentelijke doelen ten aanzien van doelgroepen en prijs
- Mogelijk te behalen grondopbrengsten
- De gemeentelijke wensen met betrekking tot de kwaliteit van de openbare inrichting
- Het gemeentelijk kostenverhaal

Bij de keuze voor een bepaalde vorm van grondbeleid zal de gemeente een afweging maken waarin bovengenoemde criteria (gewenste gemeentelijke regie, exploitatie, risico, kostenverhaal en eigendomssituatie) inclusief de daarbij gemaakte opmerkingen worden betrokken.

De instrumentaria die de gemeente binnen een bepaalde vorm van grondbeleid voorstaan worden behandeld in de hoofdstukken 3 en 4.

Waar kiest de gemeente Hof van Twente voor?:

- De gemeente maakt per nieuw te ontwikkelen locatie een keuze voor actief of faciliterend grondbeleid.
- In de beginfase van een ontwikkeling wordt de keuze voor actief of faciliterend grondbeleid middels besluitvorming door het college vastgelegd.

3 Actief grondbeleid

3.1 Inleiding

In het vorige hoofdstuk staat beschreven dat het uitgangspunt van de gemeente Hof van Twente is dat zij per nieuw te ontwikkelen locatie een keuze maakt voor actief of faciliterend grondbeleid. Daar waar het gewenst is om zoveel mogelijk de regierol op zich te nemen heeft zij een voorkeur voor actief grondbeleid. In gevallen waarbij dat niet mogelijk is doordat marktpartijen grondposities hebben ingenomen, zal de gemeente kiezen voor de financieel meest optimale vorm van kostenverhaal en/of zonodig de samenwerking aan gaan met marktpartijen indien dat meerwaarde oplevert. In dit hoofdstuk wordt het kader aangegeven waarin de bovenstaande uitgangspunten tot uitvoering worden gebracht. Achtereenvolgens wordt ingegaan op de inzet van juridische instrumenten bij actief grondbeleid, zijnde minnelijke verwerving, onteigening, inzet van de Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg) strategische aankopen, het beheer van gronden en uitgifte.

3.2 Instrumenten bij actief grondbeleid

3.2.1 Minnelijke verwerving

Wanneer de gemeente na zorgvuldige afweging kiest voor actief grondbeleid in een concrete ontwikkeling, zal de gemeente in beginsel trachten zelf de grond te verwerven. De meest actieve wijze waarop de overheid grondbeleid kan voeren is om via de minnelijke weg gronden te kopen welke zijn gelegen in bestaande of toekomstige ontwikkelingsgebieden. Minnelijke verwerving betekent dat de overheid (al dan niet op eigen initiatief) met de eigenaar een aankoop overeen komt. In bijlage 2 staat een procedure voor minnelijke verwerving weergegeven.

3.2.2 Onteigening

Onteigening is het meest ingrijpende instrument dat een overheid kan inzetten om uitvoering te geven aan haar grondbeleid. Het heeft immers een inbreuk op het eigendomsrecht tot gevolg. De rechtvaardiging van een dergelijke inbreuk is gelegen in het gemeenschapsbelang dat van een hogere orde moet worden geacht. Onteigening kan plaatsvinden als een overheidsorgaan voor de uitoefening van haar publieke taak de volledige beschikking over een zaak nodig heeft

en zij er niet in slaagt langs minnelijke weg het eigendom te verkrijgen. De in de Onteigeningswet opgenomen procedure is met veel waarborgen omkleed.

Voordat de overheid het instrument van onteigening kan inzetten, zal zij eerst moeten proberen om langs minnelijke weg, bijvoorbeeld door koop of ruil, de beoogde te onteigenen percelen te verkrijgen. In het geval geen overeenstemming met de betreffende eigenaar kan worden bereikt, worden in de administratieve procedure de voor de onteigening benodigde overheidsbesluiten tot stand gebracht (veelal een gemeenteraadsbesluit dat door de Kroon dient te worden goedgekeurd). Indien aan de voorwaarden nut, noodzaak en urgentie wordt voldaan, kan een Koninklijk Besluit (KB) verkregen worden ter verkrijging van een onteigeningstitel. In bijlage 7 staat de verdere procedure nader omschreven.

De gemeente Hof van Twente zal van geval tot geval onderzoeken of het opstarten van een administratieve onteigeningsprocedure nodig is ter ondersteuning van de actieve ontwikkeling van een locatie.

3.2.3 Wet voorkeursrecht gemeenten

De kern van de Wet voorkeursrecht gemeenten is dat, indien een eigenaar van gronden waarop een voorkeursrecht rust, deze gronden wenst te verkopen, hij de gronden eerst aan die overheid die het voorkeursrecht heeft gevestigd te koop moet aanbieden. Het is een passief verwervingsinstrument bij actief grondbeleid. Het instrument behelst immers geen plicht tot verkoop door grondeigenaren, echter enkel een plicht tot aanbieden aan de gemeente in geval de eigenaar tot verkoop wenst over te gaan. Als de eigenaren van de grond deze niet willen verkopen, is er voor hen niets aan de hand. Met het gevestigde voorkeursrecht kan de gemeente niets afdwingen.

In het geval dat eigenaren hun grond aanbieden, moet de gemeente de marktwaaarde voor de grond betalen. De eigenaren krijgen waar zij recht op hebben. Als de eigenaren zich afvragen of de prijs die de gemeente biedt wel de juiste prijs is, kunnen zij via het College van burgemeester en wethouders aan de rechtbank vragen of zij deskundigen op het gebied van vastgoed benoemen. Deze deskundigen moeten dan de prijs vaststellen

De gemeente Hof van Twente zal van geval tot geval onderzoeken of de toepassing van het gemeentelijke voorkeursrecht nodig is ter ondersteuning van de actieve ontwikkeling van een locatie. In bijlage 6 staat de Wvg-procedure nader omschreven.

3.2.4 Strategische Verwervingen

Voor een locatie die actief wordt ontwikkeld is het noodzakelijk dat de gemeente in een vroegtijdig stadium de te ontwikkelen gronden in bezit krijgt.

Dit betekent dat slagvaardig moet worden gehandeld.

De verwervingen die worden verricht zijn geen doel op zich maar worden altijd verricht ten behoeve van toekomstige ruimtelijke ontwikkelingen

Soorten verwervingen

Ad1. Reguliere verwervingen

Het betreft hierbij verwervingen in gebieden waar de gemeente een exploitatieopzet heeft vastgesteld. De verantwoording vindt in de desbetreffende grondexploitatie van het betreffende plangebied plaats.

Ad 2. Anticiperende strategische verwervingen.

Het betreft aankopen in gebieden waar door de gemeenteraad reeds globale kaders en visies zijn bepaald, zoals in een structuurvisie of masterplan. Er is nog geen door de gemeenteraad vastgestelde exploitatieopzet, maar er is al wel een financiële verkenning (haalbaarheidsberekening) van het te behalen exploitatieresultaat.

Ad 3. Overige strategische verwervingen

Het betreft aankopen waarvoor nog geen enkele planologisch kader of tastbare visie voorhanden is. De gemeente wil echter een grondpositie verwerven met het oog op te verwachten mogelijkheden voor (her) ontwikkeling van gebieden. Ook de aankoop van ruilgronden kan binnen deze strategische aankopen passen.

Mogelijke redenen om strategisch te verwerven

1. Vroegtijdige verwerving om de gemeentelijke regie volledig in eigen hand te krijgen;
2. De gemeente wil gronden aankopen om negatieve effecten op toekomstige planontwikkelingen tegen te gaan;
3. de gemeente wil gronden aankopen als ruilobject om deze in te kunnen zetten voor andere ruimtelijke ontwikkelingen;
4. de gemeente koopt gronden vroegtijdig aan om winst te kunnen genereren om daarmee tekorten te verevenen op verliesgevende projecten;
5. De gemeente wil gronden of opstallen aankopen waarvan de huidige functie geen toekomst meer heeft, waardoor nieuwe ontwikkelingen mogelijk worden.

Afwegingskader

Bij de afweging of een strategische verwerving wel of niet wordt verricht moet met name rekening worden gehouden met:

- Financiële mogelijkheden;
- Ruimtelijke belangen;
- Termijn van ontwikkeling;
- Afbreukrisico;
- Aankoopprijs en mogelijke plankosten

De combinatie van deze factoren bepalen in onderlinge samenhang de noodzaak en wenselijkheid van de aankoop

Beslissingsbevoegdheid en financiering strategische verwervingen

Vanuit een noodzakelijke snelheid van handelen en het belang om desgewenst private partijen voor te zijn als zich mogelijkheden voordoen is het gebruikelijk dat de raad de kaders bepaalt en een bijbehorend budget beschikbaar stelt voor strategische verwervingen. Hiermee kan het college van B&W slagvaardig opereren.

In Hof van Twente stelt de gemeenteraad jaarlijks bij de begroting een raamkrediet van 1,0 mln. aan het college beschikbaar voor strategische verwervingen.

Dit budget kan slechts worden aangewend voor de reguliere verwervingen (ad 1) en anticiperende strategische verwervingen (ad 2).

Met overige strategische verwervingen (ad 3) wordt zeer terughoudend omgesprongen en wordt altijd een voorstel aan de gemeenteraad gedaan over de (noodzaak tot) aankoop en de benodigde financiële middelen.

Het college heeft binnen het gestelde raamkrediet de beslissingsbevoegdheid voor afzonderlijke strategische aankopen. Genoemd budget kan slechts gebruikt worden wanneer de aankoop past binnen ruimtelijk beleid zoals beschreven in structuurvisies en passend binnen functionele functies als woonvisie, bedrijventerreinvisie en centrumvisie.

Bovengenoemd raamkrediet raakt de gemeentebegroting niet omdat het uitgangspunt bij bovengenoemde verwervingen een kostendeekkende grondexploitatie is. Bij een eventueel niet kostendeekkende exploitatie wordt een afzonderlijk voorstel aan de gemeenteraad gedaan over de aankoop en de dekking van het tekort.

Indien het college bovengenoemd budget voor strategische verwerving heeft aangewend, stelt zij de gemeenteraad hiervan in de eerstvolgende commissie of gemeenteraad op de hoogte.

Daarnaast wordt bij de jaarrekening verantwoording afgelegd over het gevoerde beleid, de gedane aankopen en de financiële positie van de grondexploitaties.

Bij de perspectiefnota die aan het einde van het jaar in de gemeenteraad wordt behandeld wordt ingegaan op de totale grondexploitatie, de risico's en de ontwikkelingen. De perspectiefnota heeft een informatief karakter. De financiële gevolgen van grondexploitaties zoals winstnemingen, afboekingen of het treffen van voorzieningen komen aan de orde bij de jaarrekening.

Daarbij worden de exploitaties die daartoe aanleiding geven herzien.

Voor zover nodig en van toepassing zal de financiële verordening worden afgestemd op de bovengenoemde uitgangspunten.

Dekking van strategische verwervingen

De strategische verwervingen worden gefinancierd middels bovengenoemde kredieten.

Deze worden gedekt door toekomstige verkopen omdat het uitgangspunt een kostendekkende grondexploitatie is.

Administratie

Administratief worden strategische aankopen ondergebracht in het complex verspreide gronden (complex 82 in het overzicht van de grondexploitaties bij de jaarrekening en perspectiefnota).

De aankopen voor een specifiek complex worden daarna overgeboekt naar een specifiek complex binnen de nog niet in exploitatie genomen gronden.

Zodra een complex in exploitatie wordt genomen middels vaststelling van een exploitatieopzet door de gemeenteraad gaat een complex over naar in exploitatie genomen gronden.

(Voorbeeld : de gronden voor de Marke III zijn aangekocht op complex 8.282 en overgebracht naar complex 8.248 gronden niet in exploitatie, Na vaststelling van de exploitatieopzet door de gemeenteraad wordt de boekwaarde van het complex overgebracht naar complex 8.148 gronden in exploitatie).

In het complex verspreide gronden bevinden zich op dit moment ook gronden voor ruilgronden, gronden voor toekomstige plannen en overige strategische gronden.

3.2.5 Beheer van gronden

Het gemeentelijk verwervingsbeleid is er op gericht om grond en opstallen tijdig ter beschikking te krijgen. Deze gronden en opstallen moeten vervolgens worden beheerd. Er ligt hierbij een spanningsveld tussen het financieel beheer (een marktconforme opbrengst) en de termijn waarop over het beheerde voor planuitvoering dient te worden beschikt. Een goede afstemming tussen tijdelijk beheer en de tijdige beschikbaarheid van de gronden is belangrijk. In het kader van het juridische beheer van gemeentelijk eigendom maakt de gemeente onder andere gebruik van huurovereenkomsten en (kortlopende) **pacht**.

3.2.6 Uitgifte van gronden

Bij actief grondbeleid resulteert het product bouwrijpe grond uiteindelijk in de uitgifte van de grond aan particulieren of ontwikkelaars. Bij verkoop van de grond wordt vastgelegd in de koopovereenkomst met bijbehorende algemene verkoopvoorwaarden.

Vanaf april 2015 behoort ook de uitgifte van de grond middels erfpacht tot de mogelijkheden. Bij gronduitgifte middels erfpacht wordt dit vastgelegd middels een erfpachtovereenkomst met bijbehorende algemene erfpachtvoorwaarden.

4 Faciliterend grondbeleid

4.1 Inleiding

De gemeente streeft naar de realisatie van ruimtelijke plannen en zet al haar middelen in om de gewenste ontwikkeling te realiseren, maar beoogt dat niet perse via de aankoop van grond te doen. De gemeente werkt in dit geval veelal samen met private partijen. In samenwerking wordt de locatie ontwikkeld en worden mogelijke winsten, verliezen en risico's verplaatst naar of gedeeld met marktpartijen. Dergelijke constructies kunnen tot stand komen indien de private partij beschikt over grondposities binnen het plangebied. Daar waar de gemeente niet of slechts gedeeltelijk de benodigde gronden kan verwerven, zal de gemeente aldus voor de meest optimale vorm van kostenverhaal kiezen of zonodig voor samenwerking met marktpartijen. Op deze wijze wil de gemeente toch ontwikkelingen tot stand brengen, waarbij de gemeente een regierol wil behouden. In het kader van de faciliterende rol van de gemeente worden de onderwerpen kostenverhaal en samenwerkingsmodellen verder uitgewerkt.

4.2 Instrumenten bij faciliterend grondbeleid

4.2.1 Kostenverhaal

Het kostenverhaal wordt toegepast bij eigenaren van grond waarvan is gebleken dat de gemeente niet kan verwerven en waaraan gerelateerd wel kosten door de gemeente worden gemaakt voor de aanleg van openbare voorzieningen. Op grond van jurisprudentie is het niet mogelijk te onteigenen van een eigenaar die zelf in staat en bereid is om de nieuwe bestemming te realiseren (zelfrealisatie). Als de betrokkene niet bereid is te verkopen kan de gemeente nimmer over de grond van die eigenaar beschikken. Kostenverhaal via de gronduitgifte, waarbij de kostprijs in de verkoopprijs van de bouwrijpe grond wordt versleuteld, is dan niet mogelijk. Belangrijk wettelijk kader voor kostenverhaal wordt gevormd door de Wet ruimtelijke ordening (Wro), in bijzonder hoofdstuk 6 Financiële bepalingen.

De gemeente heeft de volgende mogelijkheden om de kosten van de aanleg van voorzieningen van openbaar nut bij zelfrealisatoren in rekening te brengen:

- Anterieure exploitatieovereenkomst (Wro)
- Posterieure exploitatieovereenkomst (Wro)
- Exploitatiebijdrage op basis van exploitatieplan (Wro)

- Baatbelasting (op basis van de Gemeentewet)

In onderstaande paragrafen worden bovenstaande elementen nader uitgewerkt.

4.2.1.1 Korte toelichting Grondexploitatiewet

Per 1 juli 2008 is de (nieuwe) Wet ruimtelijke ordening (Wro) ingevoerd. Het betreft een herziening van de (oude) Wet op de Ruimtelijke Ordening. Een belangrijk onderdeel van de wet gaat over kostenverhaal, de grondexploitatiewet. De belangrijkste doelstellingen van de **Grondexploitatiewet** zijn:

- Het verbeteren van het stelsel van het kostenverhaal. Kort samengevat gaat het om het uit de opbrengsten van de ontwikkeling van vastgoed laten betalen van de aan die betreffende ontwikkeling toe te rekenen publieke kosten (infrastructuur, plankosten, apparaatskosten van de overheid).
- Per saldo komt het systeem er op neer dat gronden die meer opbrengsten genereren naar rato meer zullen moeten bijdragen aan de kosten van openbare voorzieningen.
- Het stellen van locatie-eisen. Gemeenten kunnen onder meer eisen stellen aan de beoogde functieverandering, zowel door bepalingen op te nemen betreffende de eisen aan de inrichting van de openbare ruimte als door een fasering op te nemen voor de betreffende ontwikkeling evenals door woningbouwcategorieën voor te schrijven (inclusief particulier opdrachtgeverschap).

4.2.1.2 Exploitatieovereenkomst

Het uitgangspunt van de Grondexploitatiewet is dat de gemeente in minnelijk overleg met de ontwikkelende partijen contractuele afspraken maakt over het verhaal van kosten en het te realiseren bouwprogramma. Tevens zal worden vastgelegd wie de (aanbesteding van de) aanleg van de openbare voorzieningen zal uitvoeren. Het maken van de afspraken in een exploitatieovereenkomst geschiedt op basis van vrijwilligheid. Als partijen er onderling toch niet uitkomen, dan kan de gemeente publiekrechtelijk optreden en de kosten verhalen via de exploitatiebijdrage bij de bouwvergunning op basis van het exploitatieplan.

Op grond van de Grondexploitatiewet kan de exploitatieovereenkomst in twee vormen voorkomen:

- Een **anterieure exploitatieovereenkomst**. Als er voor het betreffende plangebied nog geen exploitatieplan is vastgesteld is de inhoud van de overeenkomst vorm vrij en kan door de gemeente in beginsel zelfs winst worden gemaakt via de exploitatiebijdrage.
- Een **posterieure exploitatieovereenkomst**. Vanaf het moment dat er voor het betreffende plangebied een exploitatieplan is vastgesteld mag de inhoud van de exploitatieovereenkomst niet afwijken van de inhoud van het exploitatieplan. De exploitatiebijdrage dient te worden afgeleid uit het exploitatieplan.

In geval van de anterieure overeenkomst is de onderhandelingsruimte groter dan bij de posterieure overeenkomst, er is immers nog geen publiekrechtelijk kader. De gemeente heeft meer mogelijkheden om afspraken te maken, bijvoorbeeld over kosten buiten het plangebied. De bewegingsruimte is bij posterieure overeenkomsten kleiner aangezien dan sprake is van een publiekrechtelijk kader, het exploitatieplan.

4.2.1.3 Exploitatieplan

Het exploitatieplan is een instrument om publiekrechtelijk kostenverhaal te plegen. Het vervangt in feite de baatbelasting als achtervang voor kostenverhaal, zij het dat er meer mogelijke kosten verhaald kunnen worden. De baatbelasting blijft wel bestaan, maar mag niet meer gebruikt worden als er kostenverhaal op basis van afdeling 6.4 van de Wro mogelijk is (dus via een overeenkomst of een exploitatieplan). De gemeenteraad is verplicht om een exploitatieplan op te stellen voor bestemmingsplannen, projectbesluiten, wijzigingsplannen en eventueel afwijkingen van de beheerverordening indien en voor zover die door de gemeente zijn of worden vastgesteld. De uitzondering op deze verplichting doet zich voor als het kostenverhaal op andere wijze is verzekerd. Dan behoeft er geen exploitatieplan opgesteld te worden. Dat is bijvoorbeeld het geval als er met alle grondeigenaren binnen een bestemmingsplangebied een anterieure exploitatieovereenkomst is ondertekend. Een uitgebreide samenvatting van de procedure voor het exploitatieplan staat nader toegelicht in bijlage 3.

De gemeente Hof van Twente zal voordat een exploitatieplan is vastgesteld proberen met de betrokken partijen een anterieure overeenkomst af te sluiten waarbij onderhandeld zal worden over de exploitatiebijdrage.

De gemeente kiest ervoor een exploitatieplan op te stellen wanneer:

- Het kostenverhaal en de locatie eisen niet of niet geheel anderszins zijn verzekerd
- Kosten worden gemaakt die zijn genoemd in de kostensoorten lijst van het Bro (zie bijlage 4)
- Er sprake is van een of meer aangewezen bouwplannen volgens het Bro (zie bijlage 5)

Bij een exploitatieplan kan niet meer aan kosten worden verhaald dan ten hoogste het bedrag van de opbrengsten. Indien de opbrengsten lager zijn dan de kosten komen de niet te verhalen kosten voor rekening van de gemeente. In het omgekeerde geval dat de opbrengsten hoger zijn dan de totale kosten mag de gemeente nooit meer dan de totale kosten verhalen. Ook bij een exploitatieplan loopt de gemeente dus wel degelijk financiële risico's.

4.2.1.4 Bovenplanse kosten

Bovenplanse kosten zijn kosten voor voorzieningen buiten het plan- c.q. exploitatiegebied die van nut zijn voor het plan- c.q. exploitatiegebied en voor een of meer andere gebieden. Daarbij valt te denken aan infrastructurele voorzieningen zoals wegen, riolen, water- en groenpartijen. De Grondexploitiewet kent twee artikelen die aan overheden de mogelijkheden geven voor het verhalen van bovenplanse kosten. De eerste mogelijkheid is het anterieur of posterieur contractueel bedingen van een financiële bijdrage aan een ruimtelijke ontwikkeling op grond van artikel 6.24 lid 1 of 6.24 lid 2 Wro en de tweede mogelijkheid is het opnemen van een fondsbijdrage in het exploitatieplan op grond van artikel 6.13 lid 7 Wro. Beide manieren staan nader toegelicht in bijlage 5. Voor beide manieren van het verhalen van bovenplanse kosten geldt dat er een basis moet zijn in een structuurvisie, tenzij het om een kostenpost gaat die op basis van artikel 6.2.4 sub van het Bro via het exploitatieplan te verhalen is. Om het onderscheid te kunnen maken zal in een later stadium in een 'Nota Bovenplanse kosten' hiervoor separaat beleid worden geformuleerd. De Wro geeft gemeenten de mogelijkheid diverse kosten te verhalen en daarvoor dient een basis te worden gelegd in de structuurvisies van de gemeente. In een apart hoofdstuk bij de structuurvisies, de zogenaamde uitvoeringsparagraaf, zullen de bovenplanse kosten worden benoemd. Op dit moment heeft de gemeente al structuurvisies voor de kernen Hengevelde, Markelo en Goor vastgesteld.

De structuurvisie van Bentelo Goor is in voorbereiding en Delden en Diepenheim volgen daarna waarschijnlijk niet meer, maar worden opgenomen in de omgevingsvisie Hof van Twente.. Op basis van deze verschillende structuurvisies zal de gemeente vervolgens in staat zijn om een

gemeentelijke 'Nota Bovenplanse kosten' op te stellen. Tot die tijd zal de gemeente in voorkomende gevallen het huidige bestendige beleid door zetten waarbij de gemeente een vaste bijdrage vraagt van EUR 7,50 per vierkante meter verkochte bouwgrond. Deze bedragen worden jaarlijks bij de jaarrekening gestort in de Reserve Bovenwijkse voorzieningen.

4.2.1.5 Baatbelasting

Indien er geen mogelijkheid bestaat om een exploitatieovereenkomst te sluiten of om via de weg van het exploitatieplan met een exploitatiebijdrage bij de bouwvergunning het kostenverhaal te verzekeren kan de gemeente eventueel over gaan tot het heffen van baatbelasting als gevolg van artikel 222 Gemeentewet. Met baatbelasting kan een billijke bijdrage worden verkregen in de kosten van aanleg van voorzieningen waarmee de grondeigenaar of derde die het genot heeft van de onroerende zaak is gebaat of waardoor hij betere bebouwingsmogelijkheden krijgt. Baatbelasting wordt door gemeenten in het algemeen ervaren als een moeilijk te beheersen instrument. Baatbelasting fungeert aldus slechts als de stok achter de deur die men liever niet toepast.

4.2.2 Bouwclaimovereenkomst

Een bouwclaimovereenkomst gaat uit het van het principe dat een marktpartij zijn grondpositie in het plangebied overdraagt aan de gemeente en in ruil hiervoor een recht (dan wel plicht) verkrijgt om bouwrijpe grond van de gemeente terug te kopen met het recht of zelfs de plicht om deze gronden te bebouwen. De gronden zijn in een dergelijk geval verworven door de ontwikkelaars teneinde bouwvolume te verwerven. De uiteindelijk te verwerven gronden door de ontwikkelaars kunnen zowel in het betreffende gebied zelf liggen, maar een situering elders in de gemeente is ook mogelijk. De bouwclaimovereenkomst is vooral geschikt in de situatie waarin een ontwikkelende partij meerdere gronden in eigendom heeft die versnipperd liggen binnen een te ontwikkelen locatie.

Kenmerken:

- risico van de grondexploitatie ligt (in beginsel) bij gemeente en het risico van de vastgoedexploitatie ligt bij marktpartij
- winstmogelijkheden via gronduitgifte
- marktpartij ligt bij voorbaat vast vanwege grondeigendom
- fasering en plan vastgelegd in bouwclaimovereenkomst

4.2.3 PPS

Van een **Publiek-Private Samenwerking (PPS)** of een gezamenlijke rechtspersoon wordt in deze nota gesproken indien sprake is van een risicodragende deelneming, tussen gemeente en één of meer marktpartijen in de grondexploitatie en/of zelfs vastgoedexploitatie, ter realisering van een project of bestemmingsplan. Een voorbeeld hiervan is bedrijventerrein Zenkeldamshoek te Goor. De samenwerking tussen partijen wordt vastgelegd in een samenwerkingsovereenkomst of leidt zelfs tot de oprichting van een separate rechtspersoon bijvoorbeeld een Grond Exploitatie Maatschappij (GEM). Een dergelijke GEM kan dan de grondexploitatie voeren en gronden uitgeven.

Kenmerken:

- risico's en winstmogelijkheden van de grondexploitatie (en vastgoedexploitatie) worden door partijen gedeeld
- bestuur meer op afstand vanwege verregaande samenwerkingsvorm
- fasering en plan gedurende proces gemakkelijker aan te passen

Concessie (ontwikkelingsovereenkomst)

De gemeente laat in dit model de gehele ontwikkeling over aan één of meerdere private partij(en). De gemeente loopt hierbij weinig financieel risico. Zij stelt via de ontwikkelingsovereenkomst wel diverse randvoorwaarden aan de ontwikkeling. Het karakter van een ontwikkelingsovereenkomst is dat van een uitgifteovereenkomst, waaraan een aantal bijzondere elementen zijn toegevoegd. Uitgangspunt van de ontwikkelingsovereenkomst is verkoop van de ruwe bouwgrond aan de ontwikkelaars, die vervolgens de openbare voorzieningen realiseert of laat realiseren, deze voorzieningen met ondergrond terug overdraagt aan de gemeente en op de bouwgrond zijn bouwontwikkeling realiseert.

Kenmerken:

- risico grond- en vastgoedexploitatie liggen bij marktpartij
- winstmogelijkheden via gronduitgifte
- invloed op kwaliteit doordat gemeente bepaalt aan wie uitgegeven wordt
- fasering en plan liggen na verlening 'concessie' vast: gemeentebestuur op afstand
- benutting marktkennis

5 Financiën

5.1 Grondbeleid en het duale stelsel

De uitvoering van het grondbeleid is een taak van het College. De kaders worden gesteld door de raad, daarom is het van belang dat sprake is van een deugdelijke controle op de bestuurlijke en praktische uitvoering van grondbeleid. Het College doet bij de jaarrekening verslag van het gevoerde beleid. De raad controleert of het College binnen de gestelde beleidskaders is gebleven.

Wanneer de raad heeft besloten over het te voeren grondbeleid, op hoofdlijnen of uitvoeringsniveau, is het de taak van het College om hier uitvoering aan te geven. De verantwoordelijkheid en de bestuurlijke uitvoering liggen dan bij het College. Bij de begroting zal het College de beleidsvoornemens voor het komende jaar verwoorden. Bij de jaarrekening wordt verslag gedaan en verantwoording afgelegd over het gevoerde beleid in het verslagjaar. Voor elk ruimtelijk plan van de gemeente wordt een grondexploitatie opgesteld en voorgelegd aan de gemeenteraad ter vaststelling.

Grondexploitatie

Voor elk ruimtelijk plan van de gemeente wordt een grondexploitatie opgesteld. Deze grondexploitatie geeft een financieel inzicht in het geheel van de werkzaamheden in het geheel van activiteiten en werkzaamheden voor verwerving-, het bouw- en woonrijpmaken en de uitgifte van gronden en is daarmee het instrument op basis waarvan de financieel economische uitvoerbaarheid van het plan wordt afgeleid. Na vaststelling van de grondexploitatie door de gemeenteraad, geldt deze als kader voor de uitvoering.

Jaarrekening

In de jaarrekening wordt integraal gerapporteerd over de grondexploitaties. Er wordt verantwoording afgelegd over het gevoerde beleid, de gedane aankopen en de financiële positie van de grondexploitaties.

Begroting

In paragraaf zeven van de begroting wordt ingegaan op het grondbeleid en wat de gemeente van plan is te gaan doen in het kader van het grondbeleid in het betreffende jaar.

Perspectiefnota

Bij de perspectiefnota die aan het einde van het jaar in de gemeenteraad wordt behandeld wordt ingegaan op de totale grondexploitatie, de risico's en de ontwikkelingen. De perspectiefnota heeft een informatief karakter. De financiële gevolgen van grondexploitaties zoals winstnemingen, afboekingen of het treffen van voorzieningen komen aan de orde bij de jaarrekening.

Daarbij worden de exploitaties (gronden in exploitatie) die daartoe aanleiding geven jaarlijks herzien. Bij de overige complexen (gronden niet in exploitatie en verspreide gronden) worden de risico's beoordeeld, waarbij de grotere complexen op basis van kentallen en een voorzichtige fasering jaarlijks worden doorgerekend.

Naast bovenstaande periodieke rapportages zijn de volgende beleidsstukken van belang voor het grondbeleid:

- Nota grondbeleid 2015
- Nota risicomanagement 2015
- Nota reserves en voorzieningen 2015
- Woonvisie (vastgesteld april 2009) met oplegnotitie wonen (vastgesteld in november 2012)
- Structuurvisie (Hengevelde, Markelo, Goor en buitengebied zijn vastgesteld, overige kernen volgen middels de omgevingsvisie)
- Bedrijventerreinvisie (vastgesteld februari 2011)

5.2 Reserves en voorzieningen

In de nota Reserves en Voorzieningen 2011 heeft de gemeenteraad besloten om een Reserve Grondexploitatie in te stellen en daarmee lopen alle resultaten vanaf 1 januari 2012 via de Reserve Grondexploitatie. De weerstandscapaciteit die benodigd is als buffer voor de grondexploitaties maakt vanaf dat moment ook onderdeel uit van de Reserve Grondexploitatie.

Een gemeente loopt bij het uitvoeren van een actief grondbeleid diverse financiële risico's, gegeven de lange looptijden en aard van de projecten. Deze risico's kunnen ontstaan door wijzigingen in parameters die ten grondslag liggen aan financiële ramingen, zoals rentestand, inflatie en fasering, alsmede wijzigingen in de markt (kredietcrisis) of wet- en regelgeving. Daarnaast kunnen risico's ook voortkomen uit projectgebonden aspecten zoals risico's die samenhangen met de bodemkwaliteit, archeologie of hogere verwervingskosten.

In het BBV (Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten) wordt aangegeven dat gemeenten een schatting moeten geven van de met die ontwikkelingen samenhangende risico's

en verplichtingen waarvan tot en met het tijdstip van optreden nog onvoldoende zekerheid bestaat. Voor het beoordelen van de omvang hiervan is het noodzakelijk inzicht te krijgen in de omvang en achtergronden van de risico's in samenhang met de beschikbare weerstandscapaciteit van de gemeente om de risico's op te vangen. De ratio van het weerstandsvermogen (verhouding tussen benodigde weerstandscapaciteit en gekwantificeerde risico's) is vastgelegd in de beleidsregel weerstandsvermogen en weerstandscapaciteit.

De omvang van de benodigde weerstandscapaciteit voor grondexploitaties bevindt zich binnen de reserve grondexploitatie. De risico's binnen de grondexploitatie worden door de Reserve Grondexploitatie afgedekt. De Reserve Grondexploitatie wordt veelal gevoed door afsluiting van positieve grondexploitaties en tussentijdse winstnemingen. In de nota risicomanagement is aangegeven dat het opstellen van een risicoprofiel een belangrijk onderdeel is van het risicomanagement. In paragraaf 2 weerstandsvermogen en risicobeheersing van de begroting wordt onder andere toegelicht hoe de risico's ten aanzien van grondexploitaties worden gekwantificeerd. Daarbij wordt onderscheid gemaakt in Gronden niet in Exploitatie en Gronden in exploitatie.

Voor Gronden niet in exploitatie is het risico dat complexen niet in exploitatie worden genomen waardoor gemaakte kosten niet worden terugverdiend. Daarbij is het uitgangspunt dat het maximale gevolg berekend wordt op basis van een gedwongen afwaardering. Deze wordt berekend op basis van boekwaarde minus huidige marktwaarde (bij agrarische gronden dus de agrarische waarde).

Voor Gronden in exploitatie is voor gronden die de marktwaarde al hebben bereikt het risico dat deze niet worden verkocht tegen de marktprijs. Het maximale gevolg wordt jaarlijks bepaald vanuit de paragraaf weerstandvermogen en risico bij de begroting en de jaarrekening.

Wanneer een voorziening is getroffen wordt dit bedrag in mindering gebracht bij het bepalen van de weerstandscapaciteit. De benodigde weerstandscapaciteit wordt jaarlijks bepaald bij de jaarrekening en perspectiefnota.

5.3 Verlies en winstnemingen en waarderingen

Algemeen

Indien een grondexploitatie wordt afgerond met een positief exploitatieresultaat, wordt het uiteindelijke resultaat ten gunste van de Reserve Grondexploitatie gebracht. Indien voor een plan geen sluitende grondexploitatie mogelijk is, wordt ten laste van de Reserve Grondexploitatie een voorziening getroffen ter grootte van het exploitatietekort op startwaarde, indien daarbij sprake is van een onafwendbare situatie.

Volgens de richtlijnen van BBV moet in de volgende gevallen een voorziening worden getroffen:

- Voor grondexploitaties die een voor gecalculeerd tekort laten zien;
- De boekwaarde van het gemeentelijk bezit overstijgt de marktwaarde (dit is het geval indien de boekwaarde op basis van een exploitatieberekening rekening houdend met programma, kwaliteit, ruimtegebruik en fasering niet langer kostendekkend is)

Voor de verschillen die hieruit voortvloeien wordt een voorziening gevormd.

Tussentijdse winstneming

In 2006 heeft de gemeenteraad de nota winstneming vastgesteld.

De richtlijn voor tussentijdse winstneming die in 2006 is gesteld blijft van toepassing.

Als richtlijn voor tussentijdse winstneming geldt dat dit slechts kan indien er geen belangrijke onzekerheden zijn ten aanzien van de nog te realiseren opbrengsten en nog te maken kosten. Indien dit het geval is worden de resultaten van winstgevende complexen genomen op basis van percentage of completion, vanaf het moment dat 50% van het complex is verkocht. Dit vindt plaats naar rato van de realisatie van de verwachte opbrengsten uit grondverkoop.

Waardering niet in exploitatie genomen gronden (NIEGG)

De commissie BBV heeft in 2012 een notitie opgesteld die gevolgen heeft voor met name de waardering van de gronden die niet in exploitatie (NIEGG) zijn en de ruilgronden. De commissie BBV heeft dit gedaan middels een aantal stellige uitspraken, aanbevelingen en antwoorden waarin zij aangeeft hoe met deze gronden moet worden omgegaan. Het gaat daarbij om de volgende stellige uitspraken:

1. Voor het activeren van kosten bij niet in exploitatie genomen gronden (NIEGG) moet een reëel en stellig voornemen bestaan dat deze in de nabije toekomst zal worden bebouwd. Deze verwachting moet zijn gebaseerd op een raadsbesluit, waarin inhoud wordt gegeven aan ambitie en planperiode.
2. Het activeren van vervaardigingskosten op NIEGG is aanvaardbaar, maar dient beperkt te blijven tot het niveau van de huidige marktwaarde van de grond. Wanneer na een raadsbesluit meer duidelijkheid bestaat over de nadere invulling van de toekomstige bouwlocatie en de daartoe te maken kosten, kan de toekomstige bestemming als toets worden gebruikt. Dat betekent het volgende:
 - De boekwaarde kan nooit hoger zijn dan de marktwaarde;
 - Bij de bepaling van het verschil tussen boekwaarde en verwachte marktwaarde moet rekening worden gehouden met de overige nog te maken kosten in het verdere verloop van het transformatieproces;
 - Als de waardering het niveau van de marktwaarde al heeft bereikt en de marktwaarde daalt dan wordt een verliesvoorziening getroffen c.q. afgewaardeerd.
 - Als duidelijk wordt dat de door de raad voorgenomen bestemming in het geheel niet of slechts gedeeltelijk zal worden gerealiseerd en daardoor een lagere verwachte marktwaarde ontstaat dan wordt een verliesvoorziening getroffen c.q. afgewaardeerd.
3. Het treffen van een afboeking of voorziening gebeurt bij een geprognosticeerd verlies direct ter grootte van dit volledige verlies.

Daarna is de commissie BBV naar aanleiding van deze notitie nader ingegaan op de notitie van 2012 middels vragen en antwoorden 2013 (Vragen en antwoorden Commissie BBV deel 1). In deze beantwoording heeft de commissie BBV aangegeven dat bij gronden die zijn aangekocht als ruilgronden zonder het stellige voornemen tot toekomstige bouw ook, de in het verleden gemaakte vervaardigingskosten moeten worden afgeboekt en dat de afwaardering in 2012 moet plaatsvinden.

Vennootschapsbelasting

De kans is groot dat de aangekondigde invoering van de vennootschapsbelasting voor gemeente ingaat met ingang van 1 januari 2016. In dat geval moet de gemeente jaarlijks belasting afdragen over de (fiscale) winsten die zij maakt met haar ondernemersactiviteiten. Voor de bepaling van de fiscale winst is naast het saldo op de betreffende activiteit ook de openingsbalans per 1 januari 2016 en de clustering van gemeentelijke ondernemingsactiviteiten van belang. De clustering maakt het mogelijk dat winsten en verliezen met elkaar worden verrekend. In de komende periode worden de financiële en overige gevolgen voor de gemeente (inclusief) grondexploitaties in beeld gebracht.

5.4 Grondprijsbeleid

Onderdeel van het gemeentelijke grondbeleid is het grondprijsbeleid. Het gemeentelijk grondprijsbeleid heeft met de komst van de Grondexploitatiewet (afdeling 6.4 Wro) een belangrijke rol gekregen binnen het kostenverhaal. De in een exploitatieopzet te hanteren verwachte opbrengsten hebben niet alleen invloed op het resultaat en daarmee de hoogte van de te verhalen kosten. De opbrengsten vormen tevens het profijtcriterium op basis waarvan kosten worden toegerekend. In de toelichting op de Wro is uitdrukkelijk uitgesproken dat de te verwachten opbrengsten marktconform zullen moeten worden benaderd. Gezien deze uitspraak wenst de gemeente Hof van Twente haar grondprijzen marktconform vast te stellen.

Grondprijzen woningbouw

Ten behoeve van de totstandkoming van de grondprijzen voor woningbouw zal eerst worden gekeken naar de actuele grondprijzen in relatie tot grondprijzen die in de omgeving worden gehanteerd.

Op basis van die analyse wordt onderzocht of een bijstelling, binnen de bandbreedte noodzakelijk is. Hiervoor wordt de residuele grondwaarde methode gebruikt. Met behulp van deze methode wordt onderzocht binnen welke bandbreedte de grondprijzen voor rijwoningen, 2^e kapwoningen en vrijstaande woningen in de verschillende kernen liggen. De grondprijzen voor sociale woningbouw zijn afgeleid van deze residueel bepaalde prijzen. De woningbouwgrondmarkt van de gemeente Hof van Twente bestaat voor een groot deel uit kavels voor particulier opdrachtgeverschap. Voor deze uitgiftecategorie is de residuele grondwaarde niet toepasbaar en wordt gekeken naar een combinatie van de grondprijzen voor vrijstaande woningen en de regionale markt. Voor de kernen Diepenheim, Bentelo en Hengevelde is het alleszins redelijk aansluiting te zoeken bij de grondprijzen die gehanteerd worden in Goor.

Het is hierbij van belang op te merken dat, daar waar residueel wordt gerekend, de residuele grondprijzen worden bepaald op basis van referentiewoningen. Indien project specifieke kenmerken dit vereisen, kan de gemeente afwijken van de waarden die voor de referentiewoningen zijn bepaald. Dit ook met het oog op marktconformiteit.

Hierbij wordt gedacht aan het verkoopprijsniveau van de woningen, maar ook aan de hoogte van de bouwkosten en bijkomende kosten.

In voorkomende gevallen kan ook gekozen worden om een te verkopen locatie te laten taxeren.

Een ander element binnen het grondprijsbeleid is de differentiatie naar woningtypen. Het prijsbeleid komt hiermee in lijn met omliggende gemeenten. Het blijft een punt van aandacht om

het evenwicht te vinden tussen afzetsnelheid en een marktconforme grondprijs. Een te hoge grondprijs kan tot gevolg hebben dat deze stagnatie van gronduitgifte in de hand werkt. Een te lage grondprijs kan tot gevolg hebben dat de gemeente opbrengsten misloopt. Daarnaast dient de gemeente rekening te houden met de Europese regelgeving op het gebied van staatssteun.

De prijzen voor grondgebonden sociale huur en koop worden afgeleid van de prijs van rijwoningen. Daarbij wordt als basis de prijs van rijwoningen in Goor gehanteerd omdat deze grondprijs als een laagste prijs van de Hof van Twente kan worden gezien. Zo wordt voor sociale huur een prijs van 60 % van de grondprijs maal 150 m² gerekend en voor sociale koop een prijs van 80 % van de grondprijs maal 150 m² gerekend

De grondwaarde voor kavels ten behoeve van particulier opdrachtgeverschap wordt bepaald in een combinatie van de comparatieve methode en een afgeleide van de residuele grondwaarde van de referentiewoningen.

Grondprijs bedrijventerreinen

De gemeente heeft momenteel geen bedrijventerreinen in uitgifte. Alleen in Goor heeft de gemeente een P.P.S gesloten inzake het plan Zenkeldamshoek. Bij voorkomende uitgifte wordt het prijsniveau van Zenkeldamshoek gevolgd. De actuele bandbreedte is € 95 tot € 130 per m².

Grondprijs overige doeleinden

De gemeente bepaalt per situatie de grondprijs. Voor scholen geldt dat de gemeente 50% van de laagste grondprijs voor woningbouw in Goor hanteert.

Grondprijs reststroken

Reststroken worden uitgegeven conform gemeentelijk beleid. Gemeente kent daarbij drie verschillende prijzen die gehanteerd worden:

- Overwegend tuingrond, hoofdzakelijk aan de achterzijde van het perceel: laagste reststrokenprijs
- Perceel komt in voordeliger positie te verkeren, zonder dat substantiële bouw mogelijkheden ontstaan (voor- achterkant): laagste reststrokenprijs.
- Perceel komt in een duidelijker voordeliger positie te verkeren, er ontstaan substantiële bouw mogelijkheden (zijkanen): Hoogste reststrokenprijs
- De kavel die grenst aan het te verkopen perceel heeft nog geen 10 jaren een nieuwe bestemming:(de grondprijs bij uitgifte is bepalend).

Actief verkopen van reststroken is een belangrijk uitgangspunt omdat er naast inkomsten uit verkoop minder grondgebied onderhouden behoeft te worden.

Actualiteit grondprijzen

Grondwaarden kennen een dynamisch verloop waardoor het noodzakelijk is om 'een vinger aan de pols' te houden.

.Binnen het gemeentelijk grondprijsbeleid is het van belang om de referentiewoningen te herijken. In voorkomende gevallen van uitgifte ten behoeve van projectmatige bouw, kan de residuele grondwaardebepaling plaatsvinden. Voor de grondprijzen die vergelijkenderwijs tot stand komen geldt dat het van belang is om de regionale prijsbewegingen in de gaten te houden. Voor alle grondprijzen zal een jaarlijkse herijking worden uitgevoerd in samenhang met de begroting en de perspectiefnota.

5.5 Aanbestedingsaspecten

Het Europese aanbestedingsrecht is voor grondbeleid van groot belang. Hier speelt voornamelijk het spanningsveld van enerzijds het eigendom van particulieren - die zich kunnen beroepen op het zelfrealisatierecht - en anderzijds de Europese aanbestedingsregels, die voorschrijven dat openbare werken ook openbaar moeten worden aanbesteed.

Met betrekking tot aanbesteding zal vanwege het drempelbedrag het zelden of nooit voorkomen dat de gemeente te maken krijgt met Europese aanbesteding. Wel geldt de aanbestedingswet en het gemeentelijke aanbestedingsbeleid. Ook moet rekening gehouden worden met de recente ontwikkelingen vanuit de Europese Commissie en uitspraken van het Europese Hof van Justitie over inbreukprocedures. Dat houdt in dat gunningen onder het drempelbedrag moeten voldoen aan de algemene regels van de aanbesteding zoals die in de Europese aanbestedingsrichtlijnen zijn verwerkt, te weten het discriminatieverbod, het transparantiebeginsel en het concurrentiebeginsel.

De drempelbedragen voor Europese aanbestedingsprocedures worden elke twee jaar vastgesteld.

Staatssteun

Er is sprake van staatssteun indien de gemeente steun verleent of (een project) met overheidsmiddelen bekostigt op zodanige wijze, dat dit ten goede komt aan bepaalde ondernemingen of bepaalde producties en die steun een voordeel verschaft aan die

ondernemingen die zij niet langs de normale commerciële weg zouden hebben gekregen, één en ander zodanig dat er beïnvloeding optreedt van het handelsverkeer tussen de lidstaten. Dat kan het geval zijn in transacties met bouwbedrijven, ontwikkelaars of woningcorporaties. In geval er subsidies verleend worden binnen het kader van gemeentelijke grondexploitaties, zullen daarbij de staatssteunregels in de transacties worden betrokken. Daartoe is veelal extern advies vereist.

5.6 Overig financieel beleid

5.6.1 Doelgroepenbeleid

Voor doelgroepen, zoals starters, ouderen, minder validen, en overige doelgroepen zal in overleg met betrokken partijen een afzonderlijk beleid worden geformuleerd met als uitgangspunt het 'doelgroepenbeleid 2005' van de gemeente. Financiering voor het doelgroepenbeleid komt vanuit de algemene reserve.

Subsidie kavelprijs

Voor betaalbare/ middeldure huurwoningen verleent de gemeente subsidie op de kavelprijs in de vorm van een lagere uitgifteprijs. De prijs voor grondgebonden huurwoningen is gebaseerd op de een oppervlakte van 150 m² naar een prijs van € 18.000 (gebaseerd op een prijs van 60% van de prijs per m² in Goor voor rijenwoningen met een kavel van 150 m² die bepaald is op € 200 per m²).

Deze kavelprijs wordt gehanteerd onder de voorwaarde dat de huurwoning de maximale huurgrens van de huurtoeslag niet overschrijdt en dat de woning niet zal worden verkocht. Indien niet aan deze voorwaarden wordt voldaan zal de subsidie moeten worden terugbetaald. Deze gelden kunnen voor doelgroepenbeleid worden ingezet.

Voor gestapelde huurwoningen wordt de prijs vastgesteld op € 15.000

Deze kavelprijs wordt gehanteerd onder de voorwaarde dat de huurwoning de maximale huurgrens van de huurtoeslag niet overschrijdt en dat de woning niet zal worden verkocht. Indien niet aan deze voorwaarden wordt voldaan zal de subsidie moeten worden terugbetaald. Deze gelden kunnen voor doelgroepenbeleid worden ingezet.

Daarnaast wordt nu ook een korting gegeven voor sociale koopwoningen. Bij deze koopwoningen gelden de volgende eisen..

- maximale kaveloppervlakte 150 m²
- grondprijs 80% van de gehanteerde prijs voor rijwoningen in Goor (slechts toepassen bij CPO-projecten ten behoeve van starters of sociale koopwoningen gebouwd door de corporatie
- maximale verwervingskosten voor de woningen te herleiden vanuit het “Initiatiefvoorstel Kansrijk Starten in de Hof van Twente”, dat op 2 oktober 2007 door de gemeenteraad is vastgesteld en waarbij de prijs voor een woning op € 150.000 vrij op naam is gesteld);
- Betrokkene moet aantonen dat hij of zij in aanmerking komt voor een starterlening

Een en ander zal in overleg met de corporaties bij de prestatieafspraken nader worden uitgewerkt.

Starterslening

Voor de koopsector kent de gemeente een starterlening, waarbij het uitgangspunt is om de **starter** op de woningmarkt en de doorstromer naar de koopsector een duwtje in de rug te geven. De starterlening is in samenwerking met het Svn (Stimuleringsfonds Volkshuisvesting Nederlandse gemeenten) en de corporaties opgesteld. Met dit instrument willen wij bevorderen, dat de starters hun woonwens kunnen realiseren in de koopsector hetzij via een kavel, projectbouw dan wel in de bestaande sector en dat huurders kunnen doorstromen naar een koopwoning (koopstarters). Voor de inhoud van de regeling wordt verwezen naar de Verordening VROM Startersregeling.

Prestatieafspraken

Naast bovengenoemde instrumenten zijn er ten aanzien van doelgroepen een aantal zaken die verwant zijn aan het doelgroepenbeleid, waarover nadere afspraken met de corporaties zijn gemaakt. Daarbij gaat het om:

- het hanteren van een gemeenschappelijk te hanteren kavellijst/ koperlijst (gemeente corporaties)
- inzet van Wvg subsidies
- het bepalen van de kernvoorraad betaalbare huurwoningen
- verkoop van huurwoningen
- fiattering huurtoeslag

De corporaties onderschrijven de doelstellingen, afspraken en de nog nader uit te werken onderwerpen, zoals deze in de Kadernotitie Doelgroepenbeleid Gemeente Hof van Twente zijn

verwoord. De prestatieafspraken met de corporaties worden periodiek geactualiseerd en herzien voor de periode 2015 en verder.

In de gemeente Hof van Twente wordt rekening gehouden met de behoefte naar particuliere kavels die in (collectief) particulier opdrachtgeverschap worden uitgegeven. De gemeente ondersteunt en faciliteert projecten van particuliere opdrachtgevers en van collectieve particuliere opdrachtgevers.

5.6.2 Planschadebeleid

Met het oog op de exploitatie en haalbaarheid van de diverse plannen is het wenselijk om in een vroeg stadium van de planvorming een inventarisatie te maken van de planschaderisico's (planschadescan) en de plannen van de gemeente hier eventueel op aan te passen. De financieel-economische haalbaarheid wordt inzichtelijk, de plaats(en) waar zonder al te veel planschade kan worden ontwikkeld, wordt inzichtelijk, alsmede de hoogte van de te verwachten planschade. De te betalen tegemoetkoming in de planschade kan de gemeente geheel of gedeeltelijk afwentelen op de veroorzaker. Tevens bestaat de mogelijkheid om de kosten van de planschade te verrekenen via de Grondexploitatiewet.

5.6.3 Taxatiebeleid

Het uit laten brengen van een taxatierapport is een middel om ongeoorloofde staatssteun te voorkomen bij grondtransacties. Daarnaast kan de taxatie naar onze mening een belangrijke input vormen voor de beoordeling van de haalbaarheid van de ruimtelijke (deel)plannen (haalbaarheidsanalyse), de aankoopstrategie voor de verschillende (deel)gebieden en uiteindelijk, in samenwerking met andere disciplines zoals stedenbouw en planeconomie, input leveren voor het exploitatieplan, met name voor de inbrengwaarde van de gronden die partijen inbrengen in de exploitatie. Het belang van een deugdelijke taxatie van de bij ruimtelijke plannen betrokken onroerende zaken is door de aanpassing van de Wro alleen maar toegenomen. De Wro/Grondexploitatiewet gaat voor de waardering van de inbrengwaarde in beginsel uit van waardering volgens artikel 40 b t/m f van de Ontheffingswet, waarbij onder voorwaarden ook artikel 40 van de Ontheffingswet (volledige schadeloosstelling) mag worden betrokken. In het Bro wordt daarnaast een uitsplitsing gemaakt in waarde van de gronden, waarde van de opstallen, sloopkosten en het vrijmaken van zakelijke en persoonlijke rechten. In het kader van

een goed en strategisch grondbeleid is het zaak dat deze taxaties door een ter zake kundig bureau worden uitgevoerd.

5.6.4 Risicomanagement

In voorliggende nota zijn de diverse aspecten van risico's in relatie tot grondbeleid benoemd. De nota risicomanagement biedt de gemeente Hof van Twente een leidraad hoe om te gaan met risico's. Onderstaand worden de belangrijkste maatregelen en instrumenten benoemd die in het kader van risicomanagement bij grondbeleid in Hof van Twente worden gebruikt.

- In de beginfase van een ontwikkeling wordt afgewogen of moet worden gekozen voor een actief of faciliterend grondbeleid en dit wordt middels besluitvorming door het college vastgesteld;
- Bij de keuze voor een actief grondbeleid en daaruit voortvloeiende aankopen is het uitgangspunt een kostendekkende exploitatie. Bij een eventueel tekort wordt een afzonderlijk voorstel aan de gemeente gedaan over de aankoop en de dekking van het tekort;
- Jaarlijks opstellen van de perspectiefnota waarin op basis van verwachte exploitatieresultaten ingegaan wordt op de totale grondexploitatie, risico's en ontwikkelingen. De perspectiefnota heeft een informatief karakter. De exploitaties die aanleiding geven om te worden herzien worden herzien. Bij de overige complexen worden de risico's beoordeeld en de grotere complexen op basis van kentallen voorzichtig doorgerekend.
- Bij de jaarrekening wordt verantwoording afgelegd over het gevoerde beleid, de gedane aankopen en de financiële positie van de grondexploitaties;
- Door het instellen van een Reserve Grondexploitaties worden de financiële resultaten en risico's gescheiden van de financiële huishouding voor de overige gemeentelijke taken;
- Als onderdeel van het risicomanagement wordt jaarlijks bij de jaarrekening de gewenste hoogte voor de Reserve Grondexploitatie en de weerstandscapaciteit binnen de Reserve Grondexploitatie bepaald.

De Nota grondbeleid, de Nota reserves en voorzieningen en de Nota risicomanagement fungeren als kaderstellende documenten. Voor de werkafspraken en routines die hiervoor gelden wordt verwezen naar een nieuw op te stellen beheersverordening die onderdeel uitmaakt van het organisatiebesluit.

Bijlage 1. Begrippenlijst

In deze begrippenlijst zijn een aantal termen, die in deze nota worden gebruikt kort toegelicht. De begripsbeschrijving is bedoeld om snel inzicht te krijgen in hetgeen met de term is bedoeld. De begrippen zijn alfabetisch gerangschikt. Daar waar een beschreven begrip de eerste maal in de tekst van de nota is gebruikt, is dat **vet** afgedrukt om weer te geven dat er in deze lijst een verklaring is opgenomen.

Actief grondbeleid:

Actief grondbeleid behelst een uitdrukkelijke keuze voor eigendomsverwerving door de gemeente, gevolgd door bouwrijp maken en uitgeven van bouwgrond in plangebieden.

Comparatieve methode:

Een methode waarbij de grondprijs wordt vastgesteld aan de hand van de waarde van stukken grond met een vergelijkbare ligging en gebruik.

Faciliterend grondbeleid:

Onder faciliterend grondbeleid wordt verstaan het beleid dat streeft naar realisatie van (ruimtelijke) plannen, maar zonder daarbij uit te gaan van een voorkeur voor gemeentelijk initiatief of marktinitiatief.

Grondexploitatiewet:

Afdeling 6.4 van hoofdstuk 6 van de Wro inzake de regels betreffende de grondexploitatie.

Grondbedrijf:

In deze nota: diegenen binnen het ambtelijk apparaat die met het uitvoeren van het grondbeleid belast zijn. De term wordt dus functioneel gebruikt en duidt geen tak van dienst aan of iets dergelijks.

Kostenverhaal:

Het verhalen van de kosten van voorzieningen van openbaar nut (straten, parkeerplaatsen, openbaar groen, openbare verlichting, enzovoort) door de gemeente op diegenen die daar profijt van hebben.

Kostprijsmethode:

De bepaling van de grondwaarde op basis van de totale grondkosten, te weten verwerving, Bouw- en woonrijp maken en andere plankosten.

Pacht:

Een bepaalde vorm van juridisch zeer strak geregelde 'huur' van agrarische grond.

Passief grondbeleid:

Passief grondbeleid geeft de voorkeur aan het volgen van initiatieven vanuit de markt, zonder zelfstandig optreden.

Particulier opdrachtgeverschap / collectief particulier opdrachtgeverschap

Het ministerie van VROM onderscheidt op www.vrom.nl drie vormen van particulier opdrachtgeverschap:

- (traditionele) kavelbouw: een particulier koopt een kavel met woonbestemming, ontwerpt (met of zonder architect) de woning, stelt een bouwplan op, vraagt een bouwvergunning aan en selecteert een bouwbedrijf dat het bouwplan realiseert.
- catalogusbouw: een particulier koopt een kavel met woonbestemming en stelt naar eigen wens een woning samen aan de hand van een catalogus. Het bedrijf dat de betreffende catalogus aanbiedt realiseert vervolgens de woning.
- collectief particulier opdrachtgeverschap: Een groep mensen verenigt zich en ontwikkelt zelf hun eigen nieuwbouwwoningen waarbij zij zoveel mogelijk keuzevrijheid hebben. Dit alles binnen de gemeentelijke randvoorwaarden. Bij collectief opdrachtgeverschap dient het te gaan om de realisatie van 6 of meer wooneenheden met ieder een eigen opdrachtgever..

Starter

Een starter is een jongere uit de gemeente Hof van Twente in de leeftijd tot 35 jaar die voor het eerst een koopwoning wil bemachtigen. De groep starters is zeer divers. In het kader van de doelgroep starters genoemd in de woonvisie wordt met de term “starter” de jonge koopstarter met een beperkt inkomen bedoeld. Dit betreft een bruto (verzamel)inkomen van ca. € 35.000 per jaar (prijsspeil 2007)

Publiek -private samenwerking (PPS):

Een risicodragende deelneming tussen de gemeente en een of meer marktpartijen (bouwondernemers of ontwikkelaars) ter realisering van een project of bestemmingsplan.

Residuele waardemethode:

De grondprijs op basis van de VON-prijs minus de totale realisatiekosten (bouwkosten, bijkomende kosten en winst en risico voor de ontwikkelaar/bouwer) van het vastgoed.

Strategische verwerving:

Een strategische verwerving is een aankoop van grond en eventueel daarop staande gebouwen die in het kader van toekomstige ontwikkelingen belangrijk voor de gemeente is om in eigendom te hebben. Het gaat dan om toekomstige ontwikkelingen die nog niet in een (ontwerp) bestemmingsplan zijn opgenomen, maar waarvan het belang door het College en gemeenteraad wel als evident wordt beschouwd. Een strategische verwerving past binnen ruimtelijk beleid zoals beschreven in structuurvisies en passend binnen functionele visies als woonvisie, bedrijventerreinvisie en centrumvisie.

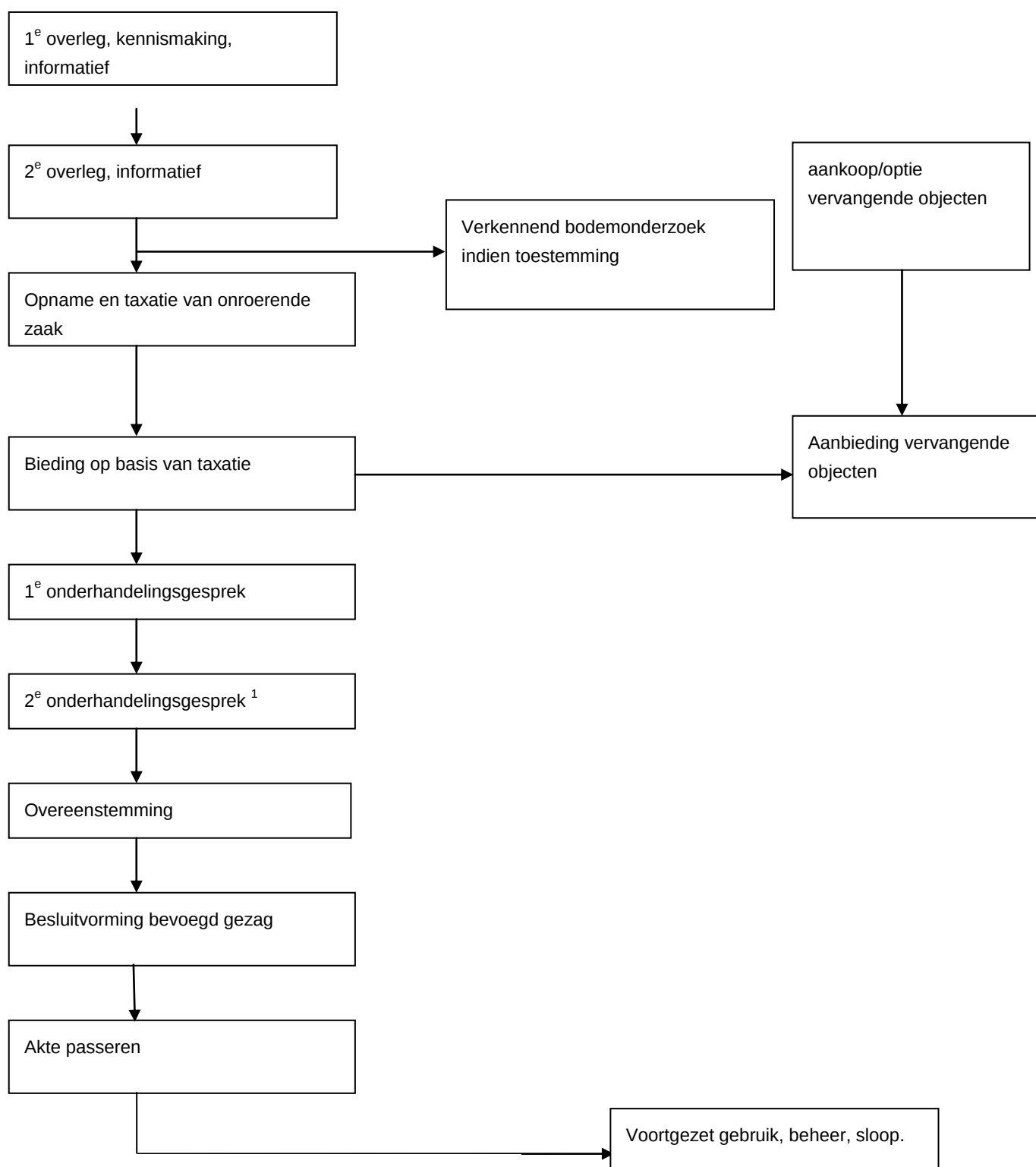
Vrij op naam:

Kosten van (bouwrijpe) grond plus bouwkosten woning (inclusief bijbehorende overwaardes) plus notaris- en kadastrale kosten. Verkoopprijs voor consument voor nieuw te bouwen woning, niet altijd gelijk aan marktwaaarde van de woning.

Zelfrealisatie:

De situatie waarin de eigenaar van de grond in een plangebied (meestal een ontwikkelaar of een bouwondernemer) zelf in staat en bereid is de nieuwe bestemming te realiseren. Er kan dan geen onteigening plaatsvinden en als hij niet wil verkopen kan de gemeente dus nooit eigenaar worden.

Bijlage 2. Schematische weergave traject minnelijke verwerving



¹ het aantal onderhandelingsgesprekken zal in de praktijk afhankelijk zijn van het verloop van de onderhandelingen .

Bijlage 3. Samenvatting kostenverhaal in de Grondexploitatiewet:

1. Inleiding

De voornaamste reden voor een nieuw stelsel van kostenverhaal is dat het vorige stelsel van kostenverhaal te kort schiet. De gemeente had onvoldoende middelen om alle kosten van de aanleg van openbare voorzieningen te verhalen en ook niet alle kosten konden via het systeem van exploitatieovereenkomst en baatbelasting worden verhaald.

De Grondexploitatiewet (6.4 van de Wro) voorziet in een beter stelsel van kostenverhaal. De belangrijkste nieuwe ontwikkelingen ten aanzien van het huidige stelsel zijn de volgende: Twee manieren van kostenverhaal: een wat gewijzigd systeem van exploitatieovereenkomsten met als achtervang een exploitatiebijdrage die als voorschrift in de bouwvergunning bindend wordt opgelegd.

Er kunnen locatie-eisen worden gesteld. In het bestemmingsplan door middel van een percentage en in een exploitatieplan op gedetailleerder niveau. Ook kan de eis worden gesteld dat de eigenaar (Europees of nationaal) openbaar moet aanbesteden.

De transparantie wordt beter gewaarborgd door het verplicht opstellen van een exploitatieplan en het actief openbaar maken ervan, alsmede door de verplichte passieve publicatie van exploitatieovereenkomsten.

Ook het nieuwe kostenverhaal werkt alleen ten opzichte van zogenaamde "zelfrealisatoren", eigenaren van grond in een (nieuw) bestemmingsplangebied die zelf in staat en bereid zijn de nieuwe bestemming te realiseren.

De "Grondexploitatiewet" is geen zelfstandige wet maar is onderdeel van de nieuwe Wro: afdeling 6.4 Grondexploitatie. Het gaat om de artikelen 6.12 t/m 6.25, ingevoerd op 1 juli 2008.

Hieronder volgt een korte beschrijving van het nieuwe kostenverhaal.

2. Exploitatieplan

2.1. Inhoud

In het exploitatieplan wordt de financiële en feitelijke planvorming van een bepaald ruimtelijk plan beschreven. Wat precies de inhoud van een exploitatieplan moet zijn, staat in art. 6.13 Wro. De verplichte elementen staan in lid 1, zoals een kaart van het exploitatiegebied, de eisen voor de onder- en bovengrondse inrichting en het bouwrijp maken, alsmede een kostenraming. In lid 2 staan de facultatieve elementen van een exploitatieplan zoals een kaart met daarop het voorgenomen grondgebruik en de te verwerven gronden, eisen voor de ondergrondse- en bovengrondse inrichting en het bouwrijp maken. Op de kaart met het voorgenomen grondgebruik zal blijken welke grond is bedoeld voor openbare voorzieningen en welke grond is bestemd voor verschillende soorten bouwbestemming. De verschillende woningbouwcategorieën (sociale huur, koop of een vorm van particulier opdrachtgeverschap) kunnen nader worden gedetailleerd.

2.2. Procedure

De gemeenteraad is verplicht een exploitatieplan vast te stellen voor bestemmingsplannen, projectbesluiten, wijzigingsplannen ex art. 3.6 lid 1 Wro en bij een plan tot afwijking van de beheersverordening ex art. 3.31 Wro. Deze verplichting lijdt uitzondering als het kostenverhaal op andere wijze is verzekerd. De gemeenteraad kan de bevoegdheid tot het maken van een exploitatieplan bij projectbesluiten delegeren aan het College van B&W. Een exploitatieplan is derhalve verplicht in de gevallen dat het kostenverhaal van het ruimtelijke plan niet op andere wijze is verzekerd. Met "andere wijzen" wordt bedoeld: via de gronduitgifte in het geval de gemeente eigenaar is van de grond en/of door middel van exploitatieovereenkomsten in het plangebied. De gemeente moet zich er bewust van zijn dat het gehele plangebied door deze twee elementen wordt bestreken.

Het exploitatieplan dient tegelijkertijd met het ruimtelijke plan te worden vastgesteld en bekendgemaakt. Het exploitatieplan loopt met het ruimtelijke plan gelijk in de uniforme openbare voorbereidingsprocedure (art. 6.12 Wro en afdeling 3.4 Awb). Het is dus voor belanghebbenden mogelijk er zienswijzen tegen in te dienen. Indien het exploitatieplan niet tijdig is vastgesteld vervalt de mogelijkheid van bestuursrechtelijk kostenverhaal (de exploitatiebijdrage als voorwaarde aan de bouwvergunning). Dit neemt niet weg dat er alsnog een exploitatieovereenkomst kan worden gesloten (privaatrechtelijke verhaalsmogelijkheid), maar of de zelfrealisator daar nog toe bereid is als de stok achter de deur blijkt te zijn weggevalen is natuurlijk zeer de vraag.

Indien er een globaal bestemmingsplan met uitwerkingsplicht wordt vastgesteld kan ook worden volstaan met het vaststellen van een globaal exploitatieplan (art. 6.12 lid 6 Wro). Wordt de

uitwerking van het bestemmingsplan vastgesteld, dan zal tevens een herziening van het exploitatieplan moeten worden vastgesteld (art. 6.15 lid 2 Wro).

In het geval de gemeente meent geen exploitatieplan te hoeven vaststellen dient zij dit uitdrukkelijk te besluiten.

2.3. Rechtsbescherming

Het exploitatieplan is een besluit in de zin van art. 1:3 Awb. Op de voorbereiding van het exploitatieplan is de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 Awb van toepassing. Het ontwerp besluit exploitatieplan zal gelijktijdig met het ontwerp bestemmingsplan of ander ruimtelijke besluit zes weken ter inzage moeten worden gelegd. De grondeigenaren in het exploitatiegebied moeten binnen vier weken na vaststelling van het exploitatieplan worden ingelicht over de vaststelling van het plan. Op de zienswijzen kan (afhankelijk van de plansoort bezwaar en) beroep worden ingesteld. De gemeentelijke grondexploitatie wordt derhalve openbaar en voor rechtsbescherming vatbaar. Dit in tegenstelling tot het huidige stelsel.

2.4. Herziening exploitatieplan

Het exploitatieplan dient elk jaar te worden herzien totdat de werken, werkzaamheden en bouwwerken waar het exploitatieplan op ziet zijn gerealiseerd (art. 6.15 Wro). Op de herziening is de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4. Awb wederom van toepassing, tenzij er geen sprake is van een echte afwijking van het exploitatieplan (art. 6.15 lid 3 Wro) maar van een (cijfermatige) bijstelling.

2.5. Exploitatiebijdrage via de bouwvergunning

De kosten van de aanleg van voorzieningen van openbaar nut worden verhaald door middel van een exploitatiebijdrage die als voorschrift bij de bouwvergunning wordt opgelegd indien de kosten niet anderszins zijn verzekerd. Het anderszins verzekerd zijn van de kosten kan door middel van een gesloten exploitatieovereenkomst waarin de exploitatiebijdrage ook uitdrukkelijk is verzekerd (bv. doordat reeds betaald is of een bankgarantie is afgegeven). De zekerheidsstelling zal moeten geschieden voordat het bestemmingsplan is vastgesteld. Zo niet dan is de gemeente genoodzaakt een exploitatieplan vast te stellen ook al bestaan er voldoende overeenkomsten (zonder zekerheidsstelling). Is die zekerheid niet voor de vaststelling van het bestemmingsplan in een wel gesloten overeenkomst gegeven en zou de gemeente geen exploitatieplan hebben vastgesteld dan loopt de gemeente gevaar het kostenverhaal kwijt te raken.

In art. 6.18 Wro is de methode voor het berekenen van de exploitatiebijdrage beschreven. Net als in het huidige stelsel betreft het ook hier een toedeling naar rato van profijt. In de rechtsbescherming zal daarnaast worden getoetst aan toerekenbaarheid en proportionaliteit.

2.6. Eindafrekening

Nieuw in het kostenverhaal is de eindafrekening die het College moet opstellen binnen drie maanden nadat de werken zoals omschreven in het exploitatieplan gereed zijn, of op verzoek van de exploitant als 90% van de in het exploitatieplan begrote kosten zijn gerealiseerd (art. 6.20 Wro). De eindafrekening is een herberekening van de exploitatiebijdrage. Indien de herberekende exploitatiebijdrage 5% lager is dan de betaalde exploitatiebijdrage dient de gemeente het verschil voor zover dat groter is dan de 5% binnen een maand terug te betalen aan de houder van de bouwvergunning of zijn rechtsopvolger. Andersom voorziet de Grondexploitatiewet niet in een terugbetalingsplicht van de exploitant aan de gemeente indien de herberekende exploitatiebijdrage meer dan 5% hoger uit zou zou dan de betaalde exploitatiebijdrage. Tegen het herberekeningsbesluit staat beroep open.

2.7. Rechtsmiddelen tegen wanbetaling van de exploitatiebijdrage

Op grond van afdeling 6.4 van de Wro staat de gemeente een aantal rechtsmiddelen ten dienst om er voor te zorgen dat de exploitatiebijdrage, die bij de bouwvergunning is opgelegd, ook daadwerkelijk wordt betaald. Allereerst kan de gemeente de bouw stil leggen (art. 6.21 lid 1 Wro). De gemeente kan tevens het verschuldigde bedrag bij dwangbevel invorderen, of bij aanhoudende wanbetaling de bouwvergunning intrekken (art. 6.21 lid 2 Wro).

2.8. Betaling door de gemeente

In het geval de exploitant (vergunninghouder) meer kosten maakt voor de aanleg van de openbare voorzieningen dan hem kunnen worden toegerekend kan hij een verzoek tot betaling indienen bij de gemeente (art. 6.22 Wro).

2.9 Karakter Exploitatieplan

Het exploitatieplan is zowel een ruimtelijk als een financieel plan. Het kan door de gemeente niet worden genegeerd. Vaststellen van een ruimtelijk plan zonder exploitatieplan en zonder een uitdrukkelijk en gemotiveerd weigeringsbesluit om een exploitatieplan vast te stellen levert een fictief weigeringsbesluit op waartegen weer rechtsbescherming openstaat.

Het exploitatieplan is vooral een plan waarmee de gemeente regie kan voeren in die situaties waarin zelfrealisatoren in het plan optreden. Het kan allerlei verplichtingen bevatten ten aanzien van de plaatsing van sociale woningbouw en particulier opdrachtgeverschap, de planning en de voorzieningen zelf. Ook kan er een aanbestedingsplicht in worden opgenomen voor de openbare voorzieningen. Deze eisen krijgen door opnemen in het exploitatieplan uiteraard een dwingend bestuursrechtelijk karakter. Een bouwvergunning kan niet in strijd met het exploitatieplan worden afgegeven.

3. Exploitatieovereenkomst

Afdeling 6.4 van de Wro gaat uit van het primaat van de privaatrechtelijke weg. Het publieke stelsel van kostenverhaal werkt aanvullend op het privaatrechtelijke stelsel. De gemeente zal derhalve eerst een exploitatieovereenkomst proberen te sluiten met de zich in het exploitatiegebied bevindende zelfrealiserende eigenaren. Lukt dit niet dan dient de gemeente over te gaan tot het vaststellen van een exploitatieplan.

De verhouding tussen het exploitatieplan en de exploitatieovereenkomst is als volgt. In het geval een exploitatieovereenkomst wordt gesloten nadat een exploitatieplan is vastgesteld, dan dient de overeenkomst het plan in acht te nemen en mag daar niet van worden afgeweken. In het geval een exploitatieovereenkomst wordt gesloten voordat een exploitatieplan wordt vastgesteld dan zijn partijen in principe vrij om met betrekking tot ruimtelijke ontwikkelingen af te spreken wat zij wensen en zijn zij niet gebonden aan een later vastgesteld exploitatieplan. Eventuele bijdragen die geen betrekking hebben op het betrokken ruimtelijk plan moeten echter dwingend ruimtelijke ontwikkelingen betreffen die in een structuurvisie zijn opgenomen. Dat betekent dat de gemeente in dat geval ook een hogere bijdrage kan afspreken dan via de publiekrechtelijke weg mogelijk is. Het nieuwe stelsel gaat daarbij uit van de vrijwilligheid van de overeenkomst.

De exploitatieovereenkomst is geregeld in art. 6.24 Wro. Daarin staat dat in de exploitatieovereenkomst financiële bijdragen en vergoeding aan de gemeente van uit te keren

planschadevergoedingen kunnen worden overeengekomen. Verder is voorgeschreven dat gepubliceerd moet worden dat er een overeenkomst is gesloten (passieve publicatie). Daarbij moet de gemeente een zakelijke beschrijving geven van de inhoud van de overeenkomst. In de exploitatieovereenkomst kunnen ook afspraken worden gemaakt die de grondexploitatie te buiten gaan, zoals afspraken over woningprijzen, particulier opdrachtgeverschap en afspraken van niet financiële aard zoals planvorming- en uitvoering. Gemeenten kunnen straks winst afomen zolang er nog geen exploitatieplan is vastgesteld waarna de nog vast te stellen exploitatieovereenkomsten binnen de financiële kaders van het exploitatieplan moeten blijven. De ruimte voor winstafroming is in ieder geval begrensd door het verbod op betaalplanologie (het vragen van een financiële bijdrage of opleggen van een privaatrechtelijke verplichting voor ruimtelijke orderingsmaatregelen; Alkemade/Hornkamp).

4. Conclusie

De nieuwe aandachtspunten voor het kostenverhaal van gemeenten naar aanleiding van de Grondexploitatiewet zijn kort samen te vatten in de volgende punten:

- Afdeling 6.4 van de Wro gaat uit van het primaat van het privaatrechtelijke kostenverhaal. Indien het kostenverhaal niet anderszins, via een exploitatieovereenkomst en/of via gronduitgifte is verzekerd is de gemeente verplicht een exploitatieplan vast te stellen.
- Op grond van het exploitatieplan kan de gemeente haar kosten verhalen door middel van een exploitatiebijdrage bindend opgelegd als voorschrift bij de bouwvergunning.
- Het voorbereiden en vaststellen alsmede het jaarlijks herzien van exploitatieplannen zal in de gemeentelijke organisatie de grootste organisatorische aanpassing vergen.
- Verder dient rekening te worden gehouden met de eindafrekening die binnen drie maanden na realisering van de werken en werkzaamheden op grond van het exploitatieplan moet worden opgesteld.
- Een verandering ten opzichte van het huidige kostenverhaal is voorts dat onder de werking van afdeling 6.4 van de Wro gemeenten winst mogen afomen bij het sluiten van een exploitatieovereenkomst.

Bijlage 4. Kostensoortenlijst Bro

De kostensoorten zoals beschreven in het Besluit ruimtelijke Ordening

Artikel 6.2.4

Tot de kosten, bedoeld in artikel 6.13, eerste lid, onder c, ten tweede, van de wet, worden gerekend de ramingen van:

- a. de kosten van het verrichten van onderzoek, waaronder in ieder geval begrepen grondmechanisch en milieukundig bodemonderzoek, akoestisch onderzoek, ander milieukundig onderzoek, archeologisch en cultuurhistorisch onderzoek;
- b. de kosten van bodemsanering, het dempen van oppervlaktewateren, het verrichten van grondwerken, met inbegrip van het egaliseren, ophogen en afgraven;
- c. de kosten van de aanleg van voorzieningen in een exploitatiegebied;
- d. de kosten van maatregelen, plannen, besluiten en rechtshandelingen met betrekking tot gronden, opstallen, activiteiten en rechten in het exploitatiegebied, waaronder mede begrepen het beperken van milieuhygiënische contouren en externe veiligheidscontouren;
- e. de in artikel 6.2.3 en de onder a tot en met d en g tot en met n bedoelde kosten met betrekking tot gronden buiten het exploitatiegebied, waaronder mede begrepen de kosten van de noodzakelijke compensatie van in het exploitatiegebied verloren gegane natuurwaarden, groenvoorzieningen en watervoorzieningen;
- f. de in artikel 6.2.3 en de onder a tot en met d bedoelde kosten, voor zover deze noodzakelijk zijn in verband met het in exploitatie brengen van gronden die in de naaste toekomst voor bebouwing in aanmerking komen;
- g. de kosten van voorbereiding en toezicht op de uitvoering, verband houdende met de aanleg van de voorzieningen en werken, bedoeld onder a tot en met f, en in artikel 6.2.3, onder c en d;
- h. de kosten van het opstellen van gemeentelijke ruimtelijke plannen ten behoeve van het exploitatiegebied;
- i. de kosten van het opzetten en begeleiden van gemeentelijke ontwerpcompetities en prijsvragen voor het stedenbouwkundig ontwerp van de locatie, en de kosten van vergoedingen voor deelname aan de prijsvraag;

- j. de kosten van andere door het gemeentelijk apparaat of in opdracht van de gemeente te verrichten werkzaamheden, voor zover deze werkzaamheden rechtstreeks verband houden met de in dit besluit bedoelde voorzieningen, werken, maatregelen en werkzaamheden;
- k. de kosten van tijdelijk beheer van de door of vanwege de gemeente verworven gronden, verminderd met de uit het tijdelijk beheer te verwachten opbrengsten;
- l. de kosten van tegemoetkoming van schade, bedoeld in artikel 6.1 van de wet;
- m. niet-terugvorderbare BTW, niet-gecompenseerde compensabele BTW, of andere niet-terugvorderbare belastingen, over de kostenelementen, genoemd onder a tot en met l;
- n. rente van geïnvesteerde kapitalen en overige lasten, verminderd met renteopbrengsten.

Artikel 6.2.5

Tot de voorzieningen, bedoeld in artikel 6.2.4, onder c, worden gerekend:

- a. nutsvoorzieningen met bijbehorende werken en bouwwerken, voor zover de aanlegkosten bij of door de gemeente in rekening worden gebracht en niet via de verbruikstarieven kunnen worden gedekt;
- b. riolering met inbegrip van bijbehorende werken en bouwwerken;
- c. wegen, ongebouwde openbare parkeergelegenheden, pleinen, trottoirs, voet- en rijwielpaden, waterpartijen, watergangen, voorzieningen ten behoeve van de waterhuishouding, bruggen, tunnels, duikers, kades, steigers, en andere rechtstreeks met de aanleg van deze voorzieningen verband houdende werken en bouwwerken;
- d. infrastructuur voor openbaar vervoervoorzieningen met bijbehorende werken en bouwwerken, voor zover de aanlegkosten bij of door de gemeente in rekening worden gebracht en niet via de gebruikstarieven kunnen worden gedekt;
- e. groenvoorzieningen, waaronder begrepen openbare parken, plantsoenen, speelplaatsen, trapvelden en speelweiden, natuurvoorzieningen en openbare niet-commerciële sportvoorzieningen;
- f. openbare verlichting en brandkranen met aansluitingen;
- g. straatmeubilair, speeltoestellen, sierende elementen, kunstobjecten en afrasteringen in de openbare ruimte;
- h. gebouwde parkeervoorzieningen, voor zover deze leiden tot optimalisering van het grondgebruik en verbetering van de kwaliteit van de openbare ruimte, openbaar toegankelijk zijn en voornamelijk worden gebruikt door bewoners en gebruikers van het exploitatiegebied, voor zover de aanlegkosten bij of door de gemeente in rekening worden gebracht en niet via de gebruikstarieven kunnen worden gedekt;

i. uit een oogpunt van milieuhygiëne, archeologie of volksgezondheid noodzakelijke voorzieningen

Artikel 6.2.6

Met betrekking tot de kostensoorten, bedoeld in artikel 6.2.4, onder a en g tot en met j, kunnen bij ministeriële regeling regels worden gesteld met betrekking tot de hoogte en de begrenzing van de via het exploitatieplan verhaalbare kosten. Bij deze regels kan een onderscheid worden gemaakt naar type locatie en de aard en omvang van een project.

Bijlage 5. Omschrijving bouwplannen Bro

De bouwplannen zoals beschreven in het Besluit ruimtelijke Ordening

Artikel 6.2.1

Als bouwplan als bedoeld in artikel 6.12, eerste lid, van de wet, wordt aangewezen een bouwplan voor:

- a. de bouw van een of meer woningen;
- b. de bouw van een of meer andere hoofdgebouwen;
- c. de uitbreiding van een gebouw met ten minste 1000 m² bruto-vloeroppervlakte of met een of meer woningen;
- d. de verbouwing van een of meer aaneengesloten gebouwen die voor andere doeleinden in gebruik of ingericht waren, voor woondoeleinden, mits ten minste 10 woningen worden gerealiseerd;
- e. de verbouwing van een of meer aaneengesloten gebouwen die voor andere doeleinden in gebruik of ingericht waren, voor detailhandel, dienstverlening, kantoor of horecadoeleinden, mits de cumulatieve oppervlakte van de nieuwe functies ten minste 1500 m² bruto-vloeroppervlakte bedraagt;
- f. de bouw van kassen met een oppervlakte van ten minste 1000 m² bruto-vloeroppervlakte.

Bijlage 6. Procedure Wvg

Voor vestiging van een voorkeursrecht op basis van de Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg) gelden een aantal randvoorwaarden. Het voorkeursrecht kan worden gevestigd op gronden waaraan in de toekomst een niet-agrarische bestemming is toegedacht en waarbij het huidige gebruik ook afwijkt van de toekomstige bestemming. De gronden waarop het raadsbesluit tot vestiging van het voorkeursrecht betrekking heeft, dienen te zijn gelegen in een bestemmingsplan en kunnen voordien nog worden opgenomen in een structuurvisie waarin aanwijzingen zijn gegeven voor de bestemming. Indien er nog geen structuurvisie is, kan er een voorkeursrecht worden gevestigd voor de duur van drie jaar (de zogenaamde vervroegde vestiging van het voorkeursrecht). De gronden waarop het voorkeursrecht is gevestigd, zullen vervolgens binnen drie jaar moeten worden begrepen in een structuurvisie, projectbesluit of bestemmingsplan. Is dit niet gebeurd, dan vervalt het voorkeursrecht van rechtswege na verloop van voornoemde termijn, en kan gedurende een periode van twee jaar niet opnieuw een voorkeursrecht worden gevestigd op basis van dezelfde planologische ondergrond.

Wanneer behoefte bestaat aan een snelle voorlopige aanwijzing, kan het College van burgemeester en wethouders ingevolge artikel 6 Wvg op korte termijn een voorlopig voorkeursrechtbesluit nemen. Een onderliggend ruimtelijk besluit is daarbij niet vereist. De gemeenteraad moet vervolgens ingevolge artikel 5 Wvg binnen 3 maanden een definitief voorkeursbesluit nemen op straffe van verval van rechtswege van het voorkeursrecht. In schema:

1. Wanneer nog geen enkel ruimtelijk besluit is genomen, kan er een voorkeursrecht gevestigd worden.	Ogv Art.6 Wvg	B en W	3 maanden geldig vanaf dagtekening besluit
2. Wanneer nog geen enkel ruimtelijk besluit is genomen, kan er een voorkeursrecht gevestigd worden.	Ogv Art. 5 Wvg	Gemeenteraad	3 jaar geldig vanaf dagtekening besluit
3. Wanneer een structuurvisie is vastgesteld, kan er een voorkeursrecht gevestigd worden.	Ogv Art. 4 Wvg	Gemeenteraad	3 jaar geldig vanaf inwerking-treding structuurvisie
4. Wanneer een projectbesluit is genomen,	Ogv	Gemeenteraad	1 - 5 jaar geldig

kan er een voorkeursrecht gevestigd worden.	Art. 3 Wvg		vanaf inwerking-treding projectbesluit
5. Wanneer een bestemmingsplan is vastgesteld, kan er een voorkeursrecht gevestigd worden.	Ogv Art. 3 Wvg	Gemeenteraad	10 jaar geldig na inwerkingtreding b.p.

Door de vestiging van het voorkeursrecht verkrijgt de gemeente een centrale regierol in het ontwikkelingsproces en is daardoor in staat een bepaalde grondstrategie te voeren. Een combinatie met actieve minnelijke verwerving of onteigening is veelal nodig indien substantieel gronden moeten worden verworven.

Op het moment dat de gemeente in de gelegenheid wordt gesteld om gronden, waarop zij een voorkeursrecht heeft gevestigd, aan te kopen, start de wettelijk geregelde aanbestedingsprocedure. De gemeente moet binnen acht weken bekend maken of zij de aangeboden gronden tegen een nader overeen te komen prijs wenst aan te kopen. Is dit zogenaamde beginselbesluit positief dan volgt de onderhandelingsprocedure over de prijs van de gronden.

Wanneer de betrokken grondeigenaar zijn gronden te koop aanbiedt, zal de gemeente de financiële mogelijkheden moeten hebben om te kunnen reageren. Daarnaast is de bovenomschreven vestigingsprocedure gecompliceerd en de krachtens de wet te hanteren termijnen zijn in de aanvangsfase zeer kort. Kortom: er is een uitermate zorgvuldige procesplanning en -monitoring vereist.

Bijlage 7. Procedure Onteigening

Voordat de overheid het instrument van onteigening kan inzetten, zal zij eerst moeten proberen om langs minnelijke weg (1e fase), bijvoorbeeld door koop of ruil, de beoogde te onteigenen percelen te verkrijgen. In het geval geen overeenstemming met de betreffende eigenaar kan worden bereikt, worden in de administratieve procedure (2e fase) de voor de onteigening benodigde overheidsbesluiten tot stand gebracht (veelal een gemeenteraadsbesluit dat door de Kroon dient te worden goedgekeurd). Indien aan de voorwaarden nut, noodzaak en urgentie wordt voldaan, kan een Koninklijk Besluit (KB) verkregen worden ter verkrijging van een onteigeningstitel.

In de Onteigeningsprocedure wordt een afweging gemaakt van het belang van de beoogde ruimtelijke ontwikkeling en het belang van de individuele eigenaar in het gebied. Deze procedure duurt in theorie circa 10 tot 13 maanden.

Na verkrijging van een KB zal bij voorkeur nogmaals getracht worden om minnelijk overeenstemming te bereiken met de nog aanwezige eigenaren. Indien dit niet tot overeenstemming leidt, zal een gerechtelijke procedure (3e fase) worden opgestart. Deze procedure spitst zich toe op de aan de eigenaar uit te keren schadeloosstelling.

De Onteigeningswet geeft voor verschillende publieke bestemmingen aan dat en hoe onteigening kan plaatsvinden. De overheid kan alleen gebruik maken van het onteigeningsinstrument indien er de noodzaak tot onteigening bestaat. Er mag niet worden onteigend wanneer de eigenaar bereid is vrijwillig te verkopen, en de onteigening is ook niet toelaatbaar wanneer de grondeigenaar voldoende waarborgen biedt voor de door de overheid beoogde ontwikkeling, zodat deze ook zonder die onteigening plaats kan vinden (zelfrealisatierecht). Immers, indien de grondeigenaar het voor ogen staande plangebied zelf kan ontwikkelen en hiertoe bereid en in staat is, hoeft de overheid niet persé zelf de grond in eigendom te hebben ter ontwikkeling van het plangebied.

Tot slot mag er niet méér worden onteigend dan strikt noodzakelijk is voor de uitvoering van de beoogde ontwikkeling.

In de praktijk wordt een onteigeningsprocedure niet vaak doorgezet, omdat via de onderhandelingen en door het feit dat de overheid zou kunnen onteigenen reeds gekomen wordt tot minnelijke verwerving.

De administratieve procedure die is voorgeschreven voor onteigening, kan overigens tijdens de onderhandelingen reeds worden gestart, waardoor de onderhandelingspositie van de onteigenende overheid kan worden versterkt.

De administratieve procedure is recent gewijzigd middels de Crisis- en herstelwet (Chw). Na veel discussie en lang aarzelen heeft de Eerste Kamer de Chw goedgekeurd. Bij Koninklijk Besluit is de ingangsdatum van de Chw gesteld op 31 maart 2010. De Chw ziet onder andere op wijziging van de Onteigeningswet.

Onder het oude regime nam de gemeenteraad een besluit tot onteigening, dat vervolgens door de Kroon werd getoetst en al dan niet goedgekeurd. Voordat de raad een besluit nam, werd het voornemen tot besluit gepubliceerd en konden belanghebbenden een zienswijze indienen. Nadat het besluit genomen was, konden bedenkingen bij de Kroon worden ingediend.

Na invoering van de Chw richt de gemeenteraad een verzoek aan het Ministerie van VROM (bij Titel IV onteigening, op basis van het bestemmingsplan). Het besluit wordt genomen zonder dat belanghebbenden vooraf hun zienswijzen kenbaar kunnen maken. Uiteraard blijft de mogelijkheid bestaan bedenkingen in te dienen bij de Kroon. De nieuwe procedure moet leiden tot een versnelling van de eigendomsverkrijging.

Toetsing door De Kroon

De Kroon beslist aan de hand van de navolgende criteria of zij een Koninklijk Besluit (hierna te noemen: KB) onteigening afgeeft:

a. Een ruimtelijk ontwikkeling- en volkshuisvestingsbelang

Bij onteigening op grond van een bestemmingsplan is in principe het volkshuisvestingsbelang en het belang van de ruimtelijke ontwikkeling gediend. Het tegendeel kan blijken na onderzoek van de Kroon. Gedacht dient bijvoorbeeld te worden aan het volgende geval: in een bestemmingsplan van een gemeente heeft een stuk grond de bestemming “bedrijfsdoeleinden” gekregen. Het gemeentebestuur wil deze grond in eigendom verwerven om die te kunnen verkopen aan het naastliggende bedrijf. Niet op voorhand is dan aangetoond dat dit geschiedt in het kader van een goede ruimtelijke ontwikkeling- en volkshuisvestingsbelang.

b. Publiek belang

Bij de beoordeling van een verzoek tot onteigening door de Kroon wordt onderzocht of het publiek belang van de overheid die bij de onteigening is betrokken is gediend. Onteigening is geen middel om uitsluitend particuliere en / of bedrijfsbelangen te behartigen. Het komt natuurlijk voor dat individuele burgers en of bedrijven van een onteigening bijzonder voordeel kunnen hebben. Maar met de onteigening zullen altijd ook bepaalde belangen van de gemeenschap gediend

moeten zijn. Bij een onteigening op basis van een bestemmingsplan is in de regel het publiek belang gediend.

c. Noodzaak

De Kroon bekijkt ook of een onteigening noodzakelijk is. Een onteigening is pas noodzakelijk wanneer:

- de grond niet “langs minnelijke weg” te verwerven is, en
- zonder verwerving van deze grond niet zeker is dat het bestemmingsplan wordt uitgevoerd in de vorm waaraan de overheid het meest de behoefte heeft.

minnelijk overleg

De Kroon zal niet tot aanwijzing ter onteigening besluiten indien niet reeds door de overheid een aanvang is gemaakt met het minnelijk overleg over de verwerving.

noodzaak

De grondverwerving zal werkelijk noodzakelijk moeten zijn om de doeleinden van het overheidsbeleid te bereiken. Als de onteigening nodig is voor het uitvoeren van een bestemmingsplan zal het duidelijk moeten zijn dat de eigenaren van de daarvoor benodigde gronden die uitvoering niet zelf op zich willen en kunnen nemen en een beroep doen op **zelfrealisatie**.

d. Urgentie

Om de doeleinden te realiseren zullen bouw- en andere werken worden uitgevoerd. In de regel verwacht de Kroon dat met de uitvoering een begin wordt gemaakt binnen vijf jaar na het Kroonbesluit. Is die termijn naar het zich laat aanzien niet haalbaar, dan acht de Kroon de onteigening voorbarig.