

Nota Grondbeleid gemeente Neerijnen 2016

Gemeente Neerijnen
Vastgesteld in de raadvergadering van april 2016

Auteur: M.M. van der Dussen & W. Berendse
Versie: februari 2016

Samenvatting

Uit artikel 22 van de *'Financiële Verordening Neerijnen 2016'* volgt dat de Nota Grondbeleid in dient te gaan op in ieder geval de onderstaande aspecten:

- wat de gemeente wil bereiken (maatschappelijk effect en doelen);
- wat de gemeente daarvoor gaat doen en in welke mate daarvoor actief beleid en eigen initiatief in de verschillende projectfasen wenselijk zijn (activiteiten);
- op welke wijze de beschikbare instrumenten ingezet worden (afwegingskader);
- hoe wordt omgegaan met de aanwezige risico's (berekeningwijze risicoreserve algemeen).

Bovenstaande aspecten worden in navolgende paragrafen voorzien van een korte samenvatting.

Wat de gemeente wil bereiken (maatschappelijk effect en doelen).

De voornaamste doelstelling van het gemeentelijk grondbeleid is: "direct en indirect met inzet van financiële en juridische grondbeleidsinstrumenten, het leveren van een bijdrage aan een evenwichtige en duurzame kwalitatieve en kwantitatieve ruimtelijke functionele ontwikkeling van Neerijnen". Het grondbeleid van de gemeente Neerijnen is gericht op: het bewerkstelligen van maatschappelijk gewenst, duurzaam en efficiënt ruimtegebruik, het streven naar een optimale kwaliteit van het ruimtegebruik binnen zowel de kernen als het buitengebied en het bevorderen van een rechtvaardige verdeling van kosten en opbrengsten over gebruikers, eigenaren, ontwikkelaars en overheid.

Wat de gemeente daarvoor gaat doen en in welke mate daarvoor actief beleid en eigen initiatief in de verschillende projectfasen wenselijk zijn (activiteiten).

Neerijnen voerde voorheen een actief grondbeleid (mits noodzakelijk voor invulling van ruimtelijke ontwikkelingen) dat gericht was op strategische aankopen en ontwikkelingen met winstoogmerk. Deze Nota Grondbeleid voorziet in een passief grondbeleid waarin de nadruk ligt op het faciliteren waar het kan en acteren waar het moet. Daarnaast worden gemeentelijke (bouw)percelen afgestoten, voor zover deze niet strategisch van aard zijn. De daarbij horende uitgiftestrategie is gericht op het samenbrengen van marktpartijen en het ondersteunen van initiatieven en ontwikkelingen die bijdragen aan een goed woon-, werk-, en verblijfsklimaat van de omgeving.

Op welke wijze de beschikbare instrumenten ingezet worden (afwegingskader).

De gemeente heeft diverse privaatrechtelijke en publiekrechtelijke instrumenten om invulling te geven aan haar grondbeleid. Zo kan gebruik gemaakt worden van anterieure- en posterieure overeenkomsten, regie via de grondexploitatiewet en exploitatieplannen. Daarnaast kan de markt gefaciliteerd worden in haar behoeften via bijvoorbeeld bestemmingsplanwijzigingen. Daarbij gaat de gemeente de dialoog aan met zowel projectontwikkelaars, particulieren en verenigde particulieren in constructies als collectief particulier opdrachtgeverschap.

Hoe wordt omgegaan met de aanwezige risico's (berekeningwijze risicoreserve algemeen).

De nadruk ligt in deze Nota Grondbeleid op het afstoten van gemeentelijke eigendommen die niet strategisch van aard zijn ter minimalisering van het risicoprofiel.

1. Inhoud

2. Inleiding.....	4
3. Wet- en regelgeving.....	5
4. Grondbeleidsinstrumenten.....	11
5. Verwerving.....	13
6. Grondprijnsbeleid.....	15
7. Uitgiftebeleid.....	17
8. Bouw- en woonrijp maken.....	19
9. Tijdelijk beheer.....	20
10. Vervolgprocedure.....	21
11. Bijlagen.....	22

2. Inleiding

2.1 Aanleiding tot herijking van het grondbeleid

De herijking van de Nota Grondbeleid is in de 'Financiële Verordening gemeente Neerijnen 2016' aangekondigd. Daarin is opgenomen dat het college ten minste eens in de 4 jaar een geactualiseerde Nota Grondbeleid aanbiedt aan de raad. Ook vormen de conclusies van een recent onderzoek naar de toekomstbestendigheid van het grondbeleid van de gemeente Neerijnen, aanleiding voor een actualisatie. Deze conclusies zijn vervat in een rapportage van de Rekenkamercommissie Neerijnen uit 2015.

Daarnaast verandert de markt, behoeften van bewoners, inbreng van beleggers, corporaties en toekomstvisies van projectontwikkelaars. Dit vraagt om een goede regisseur in het ontwikkelproces. De wijze waarop de gemeente de grondmarkt regisseert hangt samen met de keuze die zij maakt om actief of passief grondbeleid te voeren. Deze keuze hangt af van vele factoren (zoals eigendomsposities, tijd, financiën, de huidige economische situatie) en vaak ook van diverse actoren (eigenaren, ontwikkelaars, beleggers, corporaties, bewoners, gemeente). Deze factoren en actoren bepalen het voorspoedig verloop van een (gebieds-)ontwikkelingsproces. Dat maakt dat de vorm van grondbeleid die het 'beste resultaat' oplevert per locatie en per situatie beoordeeld moet worden. Het 'beste resultaat' wordt in de ruimste zin gedefinieerd als het maatschappelijk gezien optimale resultaat. Het is daarmee zeker niet beperkt tot uitsluitend het financiële resultaat voor de gemeente Neerijnen.

Expliciet onderdeel van de afweging over de in te nemen rol en taakuitvoering is wat er met een (strikte) kaderstelling overgelaten kan worden aan andere partijen. Daar waar Neerijnen in het verleden koos voor een actieve positie in het verwerven van gronden, zal zij zich nu meer concentreren op een meer passief grondbeleid: faciliteren waar het kan en acteren waar het moet. Vanuit deze regierol brengt de gemeente partijen samen en ondersteunt initiatieven en ontwikkelingen die bijdragen aan een goed woon-, werk- en verblijfsklimaat van de omgeving.

De komst van de gewijzigde wetgeving zorgt er voor dat de gemeente de door haar gewenste regiefunctie beter kan vormgeven. De gemeente heeft meer regiemogelijkheden gekregen ingeval zij het eigendom van de grond niet heeft. De mogelijkheden voor het zogeheten 'passieve grondbeleid' zijn groter geworden en als gevolg daarvan kan Neerijnen zich – sterker dan voorheen – in haar actieve rol beperken.

2.2 Doel van de Nota Grondbeleid

De gemeenteraad scheidt met het ruimtelijk beleid en de Nota Grondbeleid de kaders waarbinnen de ruimtelijke ontwikkelingen binnen de gemeentegrenzen kunnen worden gerealiseerd. De Nota legt de hoofdlijnen van het door de gemeente gevoerde grondbeleid vast en geeft aan of en hoe instrumenten als onteigening of kostenverhaal worden ingezet om ontwikkelingen te realiseren. Daarnaast wordt ingegaan op de rolverdeling tussen gemeenteraad, het college en de ambtelijke organisatie bij de keuze tussen, en de inzet van, de instrumenten. De vastlegging van deze kaders geeft op een transparante wijze inzicht in de gemeentelijke rol bij realisatie van ruimtelijke plannen door externe partijen en biedt inzicht in de interne spelregels en beleidskaders waarbinnen Neerijnen invulling geeft aan haar beoogde passieve rol.

2.3 Doelstelling gemeentelijk grondbeleid

De voornaamste doelstelling van het gemeentelijk grondbeleid is: “direct en indirect met inzet van financiële en juridische grondbeleidsinstrumenten, het leveren van een bijdrage aan een evenwichtige en duurzame kwalitatieve en kwantitatieve ruimtelijke functionele ontwikkeling van Neerijnen”.

Grondbeleid wordt ingezet om beleidsdoelstellingen van de gemeente (op het gebied van ruimtelijke ordening, wonen, economie en werk, milieu, maatschappelijk ontwikkeling, verkeer & vervoer, enzovoorts) te kunnen realiseren. Het is een middel om het ruimtelijk beleid op een zo economisch verantwoord mogelijke wijze te realiseren. Het grondbeleid van Neerijnen is gericht op:

- het bewerkstelligen van maatschappelijk gewenst, duurzaam en efficiënt ruimtegebruik;
- streven naar een optimale kwaliteit van het ruimtegebruik binnen zowel de kernen als het buitengebied;
- het bevorderen van een rechtvaardige verdeling van kosten en opbrengsten over gebruikers, eigenaren, ontwikkelaars en overheid.

3. Wet- en regelgeving

In onderstaande paragrafen is kort toegelicht welke wet- en regelgeving van invloed is op gemeentelijk grondbeleid. Per niveau (Europees/Nationaal) is kort samengevat welke wetten een directe invloed hebben op het grondbeleid in Neerijnen.

3.1 Europees grondbeleid

Bij de samenwerking tussen gemeente en marktpartijen bij gebiedsontwikkeling, moeten Europese regels op het gebied van aanbesteding, staatssteun en mededinging nageleefd worden.

Regels aanbesteding

Als een overheidsinstantie opdrachten verstrekt voor werken, leveringen en/of diensten is het aanbestedingsrecht van toepassing. Europa schrijft voor dat het aanbestedingsrecht van toepassing is op 'publiekrechtelijke instellingen' voor opdrachten boven een bepaald drempelbedrag. De gemeente is een publiekrechtelijke instelling en moet daarom voorgeschreven procedures volgen. De drempelbedragen worden in principe iedere twee jaar herzien. De actuele drempelbedragen zijn te vinden op www.tenderscope.nl en www.europadecentraal.nl. Het Europese aanbestedingsrecht is verder uitgewerkt in de Nederlandse Aanbestedingswet en het gemeentelijk aanbestedingsbeleid.

Civieltechnische werken (wegen, bruggen, riolering, enzovoort) vormen vaak onderdeel van grondexploitaties. Ook binnen grondexploitaties, ongeacht of deze worden gevoerd door gemeenten of particuliere ontwikkelaars, moeten de aanbestedingsregels in acht worden genomen.

Regels staatssteun

Uitgangspunt van Europese regels rond staatssteun is het scheppen van gelijke concurrentievoorwaarden voor alle ondernemingen op de gemeenschappelijke markt. De maatregelen van de overheid die concurrentievervalsend uitpakken zijn niet toegestaan.

Lidstaten zijn verplicht voorgenomen steunmaatregelen ter goedkeuring bij Europa aan te melden. De Europese Commissie heeft uitzonderingen op het verbod uitgewerkt in kaderregelingen, mededelingen en richtsnoeren (www.europadecentraal.nl). Voor projecten is het van belang dat grondtransacties die in PPS-constructies plaatsvinden, worden gedaan tegen aantoonbaar marktconforme voorwaarden. Dit betekent dat de gemeente niet de vrijheid heeft om grondprijzen volledig naar eigen inzicht aan te passen.

Volgens een mededeling van de Europese Commissie uit 1997 kan marktconformiteit bij grondtransacties op twee manieren worden aangetoond, namelijk door middel van:

- een openbare biedingsprocedure waarbij meerdere marktpartijen een bod op de grond mogen uitbrengen, of;
- door een voorafgaande onafhankelijke taxatie of waardebeoordeling.

Ook is het van belang dat de gemeente grondeigenaren die zelf projecten realiseren gelijk behandelt als het gaat om het verhalen van kosten. Dit verhalen van kosten gebeurt doorgaans door middel van het sluiten van (anterieure) overeenkomsten.

Voor het verlenen van steun aan woningcorporaties is de Europese Beschikking Staatssteun (1 januari 2011) van belang. Hierin maakt de Europese Commissie helder onder welke voorwaarden staatssteun aan woningcorporaties is toegestaan.

Samenvatting

Zowel regels ten aanzien van aanbestedingen als staatssteun, zijn van toepassing op het grondbeleid van Neerijnen. Uitgangspunt is dat sprake moet zijn van transparante en eerlijke besluitvorming waarbij iedere onderneming/burger op eenzelfde wijze behandeld wordt.

3.2 Nationaal grondbeleid

Bij het bepalen van het gemeentelijk grondbeleid moet ook gekeken worden naar het grondbeleid van de Rijksoverheid. Deze paragraaf geeft aan welk beleid het Rijk voorstaat en welke wetswijzigingen zijn doorgevoerd.

Wet ruimtelijke ordening (Wro)

Met de inwerkingtreding van de Wet ruimtelijke ordening (Wro, 2008) is het grondbeleidsinstrumentarium voor overheden gewijzigd. Hiertoe is de zogenaamde Grondexploitatiewet geïntegreerd in de nieuwe Wro. Met de nieuwe wet kunnen overheden meer regie over plannen en projecten voeren en effectiever kosten verhalen die zij maakt ten behoeve van gebiedsontwikkelingen.

Crisis/ en herstelwet

De Crisis- en herstelwet (Chw, 2010) is bedoeld om bouwprojecten sneller uit te kunnen voeren en daarmee de crisis tegen te gaan. In het voorjaar van 2015 trad het laatste deel van de wet in werking. Hierdoor zijn onder andere nieuwe innovatieve experimenten en bijlagen aan de wet toegevoegd. De Crisis- en herstelwet zal in elk geval tot 2017 blijven. Daarna komt er een Omgevingswet, die meerdere wetten (waaronder de Chw) vervangt en waarmee het omgevingsrecht fundamenteel wijzigt.

Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo)

In 2010 is de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo, 2010) in werking getreden. Doel van de Wabo is een eenvoudiger en snellere vergunningverlening en een betere dienstverlening door de overheid op het terrein van bouwen, ruimte en milieu. De Wabo introduceert hiervoor de omgevingsvergunning. Dit is een gekoppelde vergunning, zodat aanvrager niet meerdere vergunningen meer hoeft aan te vragen. De aanvraagprocedure voor vergunningen is eenvoudiger geworden voor de aanvrager. De Wabo beoogt net als de Crisis- en herstelwet een versnelling van procedures.

Wet Houdbare overheidsfinanciën

De Wet Houdbare overheidsfinanciën (Wet Hof, 2014) bevat strengere regels om te zorgen dat het Nederlandse begrotingstekort beperkt wordt tot 3%. De Wet Hof veegt gemeenten, provincies en waterschappen op één hoop. Gezamenlijk mogen zij niet boven hun deel van deze norm komen. De wet heeft mogelijk gevolgen voor de investeringsruimte van Neerijnen omdat er terughoudender om moet worden gegaan met het inzetten van geprognosticeerde inkomsten.

Wet Markt en Overheid

De Wet Markt en Overheid (WMO, 2012) bevat vier gedragsregels die het gelijke speelveld tussen overheden en ondernemingen beogen te creëren:

- integrale kostendoorberekening: overheden moeten ten minste de integrale kosten van hun goederen of diensten in hun tarieven doorberekenen;
- bevoordelingverbod: overheden mogen hun eigen overheidsbedrijven niet bevoordelen ten opzichte van concurrerende bedrijven;
- gegevensgebruik: overheden mogen de gegevens die ze vanuit hun publieke taak verkrijgen niet gebruiken voor economische activiteiten die niet dienen ter uitvoering van de publieke taak. Dit verbod geldt niet als andere overheidsorganisaties of bedrijven ook over de gegevens kunnen beschikken;
- functiescheiding: als een overheid op een bepaald terrein een bestuurlijke (bijvoorbeeld toetsende) rol heeft voor bepaalde economische activiteiten en ook zelf die economische activiteiten uitvoert, mogen niet dezelfde personen betrokken zijn bij de uitoefening van de bestuurlijke bevoegdheid en bij het verrichten van de economische activiteiten van de overheidsorganisatie.

Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten

De Gemeentewet schrijft voor dat gemeenten een begroting, meerjarenraming, jaarrekening en jaarverslag maken en geven enkele vereisten waaraan de genoemde documenten dienen te voldoen. Artikel 186 van de Gemeentewet bepaalt dat de begroting, de begrotingswijzigingen, de meerjarenraming, het jaarverslag en de jaarrekening, van gemeenten voldoen aan bij of krachtens algemene maatregel van bestuur te geven regels. Vanaf begrotingsjaar 2004 geldt hiervoor het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (hierna: BBV).

Voor 2016 e.v. jaren stelde Neerijnen een financiële verordening vast. Met de verordening regelt de raad op hoofdlijnen de spelregels voor het financieel beleid, de financiële organisatie en het financieel beheer. Daarin is opgenomen dat Neerijnen altijd wijzigingen in de BBV volgt. Zodoende wordt geborgd dat nog door te voeren wijzigingen zijn/worden verwerkt in de verordening.

Vennootschapsbelastingplicht

In 2014 is het wetsvoorstel modernisering vennootschapsbelastingplicht voor overheidsondernemingen aangenomen door de Tweede Kamer. Het achterliggende doel van het wetsvoorstel is, mede onder druk van de Europese Commissie, het scheppen van een gelijk speelveld tussen overheidsondernemingen en private ondernemingen. De behandeling in de Eerste Kamer vond begin 2015 plaats. Vanaf 1 januari 2016 zijn gemeenten, provincies en waterschappen belastingplichtig voor de vennootschapsbelasting.

Samenvatting

De Wro, Chw en Wabo hebben voornamelijk betrekking op het uitvoeringsaspect (ruimtelijke ordening) van het grondbeleid en zijn daarmee verbonden aan de uitgangspunten van deze Nota Grondbeleid. De Wet Hof, WMO, BBV en de vennootschapsbelasting hebben directe invloed op het grondbeleid van Neerijnen. Dit omdat zij regels verbinden aan het speelveld tussen de gemeente en private partijen en invloed hebben op de financiële positie van Neerijnen.

3.3 Gemeentelijk grondbeleid

Onder ruimtelijke ontwikkelingen wordt een wijziging van de fysieke omgeving verstaan, waarbij sprake is van een verandering van functie en/of grondbezit. Het kan hierbij gaan om nieuwe ontwikkelingen in kernen, in het buitengebied of om wijziging van bestaande bebouwing. De door de gemeente gewenste ruimtelijke ontwikkelingen worden in beleidsdocumenten vastgelegd en vormen hiermee de bouwstenen voor gebiedsontwikkeling in de gemeente Neerijnen. Afhankelijk van de beoogde ruimtelijke ontwikkelingen, dient een actief of passief grondbeleid gehanteerd te worden.

3.3.1 Vormen van grondbeleid

Het te voeren grondbeleid van de gemeente kan grofweg onderverdeeld worden in twee varianten: actief of passief grondbeleid. De keuze die Neerijnen daarin maakt, hangt af van de mate van sturing die nodig is om een gewenste ontwikkeling mogelijk te maken en het risico dat daarmee samenhangt. Uitgangspunt daarbij is dat de gemeente ten dienste van de burger staat en geen commerciële rol heeft. De mate waarin de gemeente zich als marktpartij gedraagt verschilt per hoofdvorm.

Actief grondbeleid

De gemeente is actief als zij zelf initiatief neemt, substantieel gronden aankoopt en zelf zorgt voor de productie van bouwgrond (bouw- en woonrijp maken). De gronden worden vervolgens door de gemeente uitgegeven aan particuliere initiatiefnemers of marktpartijen. De gemeente stelt de grondexploitatie op en stelt de grondprijzen vast. Wanneer de gemeente kiest voor actief grondbeleid, stelt zij zich op als marktpartij. Hierbij heeft de gemeente veel regie en sturing. Het resultaat (positief of negatief) komt geheel ten laste of ten goede aan de gemeente. Het risico voor de gemeente is in deze variant maximaal, evenals de potentiële opbrengsten.

Passief grondbeleid

De gemeente voert passief grondbeleid wanneer de gemeente reageert op een initiatief vanuit de markt. De aankoop van het vastgoed, het bouw- en woonrijp maken en het uitgeven van gronden, wordt overgelaten aan derden. De gemeente beperkt zich tot het opstellen van een bestemmingsplan/wijzigingsplan en het verhaal van de door de gemeente gemaakte kosten via de plankostenplan of leges. De ontwikkeling wordt niet door de gemeente zelf in gang, maar maakt wel afspraken over de prijs, voortgang, planning en bouwprogramma. De gemeente loopt bij een passief grondbeleid weinig risico en heeft slechts een beperkte invloed op de ruimtelijke ontwikkeling.

3.3.2 Tussenvormen

Tussen actief en passief grondbeleid zijn er verschillende mengvormen van grondbeleid te onderscheiden, zoals:

Bouwclaimmodel

Hierbij verplichten private partijen die gronden hebben verworven zich om deze tegen een vaste prijs per vierkante meter aan de gemeente over te dragen, in ruil waarvoor de marktpartijen te zijner tijd een bepaald aantal bouwrijpe kavels terugkopen. De gemeente maakt de gronden vervolgens bouw-woonrijp. Het grondexploitatierisico berust in dit samenwerkingsmodel volledig bij de gemeente.

Voordeel is dat, zeker als een afnameverplichting is overeengekomen, de gemeente verzekerd is van de gronduitgifte tegen een vooraf overeengekomen prijs.

Joint-venture

Het joint-venture model is het model waarbij gemeente en marktpartij(en) gezamenlijk een onderneming oprichten, aan welk de gronden binnen het plangebied (in economische eigendom) worden overgedragen. Deze 'grondexploitatie maatschappij (GEM)' is dan verantwoordelijk voor het bouw- en woonrijp maken en voor de gronduitgifte. In feite is zij van een geprivatiseerd grondbedrijf. Het grondexploitatierisico wordt in dit samenwerkingsmodel verdeeld tussen gemeente en marktpartijen in de verhouding waarin deze partijen participeren in de GEM. De joint-venture is een voorbeeld van Publiek-private samenwerking.

Concessiemodel

Het concessiemodel is het model waarbij private partij(en) de beschikking krijgen over alle gronden op een locatie en deze onder voorwaarden ontwikkelt. Dit kan bijvoorbeeld door verkoop van deze gronden door de gemeente aan de marktpartij. Het bouw- en woonrijp maken gebeurt vervolgens voor eigen rekening en risico van de marktpartij. Binnen het concessiemodel richt de private partij ook voor eigen rekening en risico het openbaar gebied in. De gemeente bepaalt hierbij vooraf de kwaliteitseisen. Nadat het project is afgerond wordt de openbare ruimte overgedragen aan de gemeente. Bij dit model kunnen aanbestedingsaspecten een belangrijke rol spelen.

3.3.3 Voor- en nadelen actief en passief grondbeleid

Alle vormen van grondbeleid kennen voor- en nadelen. De voordelen van actief grondbeleid zijn vaak een nadeel voor passief grondbeleid en omgekeerd. De belangrijkste voor- en nadelen van actief grondbeleid, passief grondbeleid of mengvormen van grondbeleid zijn hieronder toegelicht.

Actief grondbeleid

Voordelen actief grondbeleid:

- door de beschikking over grond kan de gemeente de voorbereiding en uitvoering van een bestemmingsplan optimaal sturen, bijvoorbeeld ten aanzien van kwaliteit, de gewenste fasering (voor zover de markt dit toelaat) en de gewenste betrokkenheid van burgers en toekomstige gebruikers;
- het kostenverhaal is verzekerd, omdat de gemaakte kosten, zoals verwervingskosten, bouwrijp maken, etc., bij een succesvolle exploitatie in de uitgifteprijs van de grond kunnen worden verdisconteerd;
- de beschikking over grond stelt de gemeente in staat gemeentelijke beleidsdoelstellingen zoals extra (publieke) voorzieningen te realiseren, die niet via publiekrechtelijke regels en voorschriften kunnen worden gerealiseerd;
- door middel van gronduitgifte kan de concurrentie op de grondmarkt worden bevorderd (bijvoorbeeld door te werken met prijsvragen en tenders).

Nadelen actief grondbeleid:

- met actieve participatie op de grondmarkt heeft de gemeente het ondernemersrisico van de grondexploitatie en is daarmee gevoelig voor conjuncturele schommelingen. Kosten kunnen daardoor niet altijd verrekend worden in de uitgifteprijs van gronden;
- conjuncturele schommelingen kunnen er ook voor zorgen dat investeringen die geen verband houden met de locatieontwikkeling niet uit grondexploitaties gefinancierd kunnen worden. Het gaat om kosten zoals de realisatie van maatschappelijke voorzieningen, verbonden aan de specifieke locatieontwikkelingen (onderwijs, kinderopvang, sport- en welzijnsvoorzieningen);
- marktpartijen staan dicht bij de ontwikkelingen op de vastgoed- en grondmarkt. Zij volgen de laatste trends nauwlettend. Hierdoor kunnen zij in de huidige snel veranderende markt goed inspelen op actuele wensen. De gemeente staat op grotere afstand van de ontwikkelingen op vastgoed- en grondmarkt. Zij is minder goed in staat de laatste trends te volgen, omdat zij minder in contact staat met eindgebruikers. Hierdoor kan zij in de huidige snel veranderende markt minder goed inspelen op actuele wensen;
- actief grondbeleid leidt tot meer druk op de ambtelijke organisatie.

Passief grondbeleid

Voordelen passief grondbeleid:

- bij passieve participatie op de grondmarkt loopt de gemeente minder tot geen ondernemersrisico. Deze wordt geheel dan wel gedeeltelijk (bij samenwerking) gedragen door de marktpartij;
- kosten verhaalt Neerijnen op de initiatiefnemer via de Wro;
- onder de Wro heeft de gemeente een instrumentarium gekregen in de vorm van het exploitatieplan of de anterieure overeenkomst, waarmee de gemeente regie kan behouden, ondanks dat zij geen grondeigendom heeft.

Nadelen passief grondbeleid:

- de sturingsmogelijkheden voor de gemeente op zaken als ruimtelijke kwaliteit zijn niet onbegrensd;
- doordat er geen winstneming plaats kan vinden (alle exploitatiewinsten vloeien immers naar de particuliere exploitant) wordt de Algemene reserve niet gevoed.

3.3.4 Voormalige beleidslijn Neerijnen

In de Nota Grondbeleid 2005, koos de gemeenteraad voor een actief grondbeleid. Dit resulteerde in strategische verwerving van gronden en objecten. Anno 2016 staat de woningmarkt, en daarmee ook de markt voor verwerving en uitgifte van gronden, niet meer in eenzelfde rooskleurig daglicht. De financiële crisis zorgde de afgelopen jaren o.a. voor dalende prijzen van vastgoed en grondposities. Dit heeft de nodige gemeenten in Nederland in financiële problemen gebracht. In 2012 is door de gemeente Neerijnen een verliesvoorziening op bouwgrond getroffen van 3,8 miljoen euro.

3.3.5 Nieuwe beleidslijn Neerijnen

De veranderende woningmarkt vraagt van gemeenten een meer regisserende en minder actieve rol ten aanzien van grondposities. Het is namelijk niet in alle gevallen noodzakelijk om een actief grondbeleid te voeren. Het vernieuwde wettelijke kader biedt daarbij de mogelijkheden om in een groter aantal gevallen via een passieve rol regie te voeren op een ontwikkeling.

Met ingang van 2008 heeft de gemeente de Grondexploitatiewet tot haar beschikking. Hierdoor kan de gemeente meer sturing geven aan de wijze waarop een plan wordt gerealiseerd. In een exploitatieplan kunnen dwingende eisen worden gesteld aan onder meer:

- het bouwrijp maken, de aanleg van de openbare ruimte en de aanleg van nutsvoorzieningen;
- de fasering en de koppeling tussen werkzaamheden;
- het aantal sociale huur- en koopwoningen en kavels voor particulier opdrachtgeverschap;
- de aanbesteding van diensten en werken;
- het verhaal van de (plan)kosten (kosten van bestemmings/wijzigingsplannen en ambtelijke kosten);
- het verhaal van de kosten van de aanleg van fysieke werken.

Het uitgangspunt is dat de gemeente anterieure (privaatrechtelijke) overeenkomsten sluit waarin deze eisen worden opgenomen. Indien Neerijnen op voornoemde punten overeenstemming bereikt via het sluiten van anterieure overeenkomsten, kan zij de regie uitoefenen zonder investeringen te doen in grondaankopen. Dit sluit niet uit dat de gemeente in bepaalde situaties en op specifieke locaties kan overgaan tot het voeren van actief grondbeleid. Vele factoren (zoals eigendomsposities, tijd, financiën, de huidige economische situatie) en vaak ook diverse actoren (eigenaren, ontwikkelaars, beleggers, corporaties, bewoners, gemeente) bepalen het voorspoedig verloop van een (gebieds-)ontwikkelingsproces.

Passief grondbeleid, tenzij

Wegens eerder genoemde voor- en nadelen van actief/passief grondbeleid, financiële risico's en ambtelijke bezetting, kiest Neerijnen de komende jaren voor een passief grondbeleid waarbij slechts in uitzonderingen over wordt gegaan tot actieve strategische grondaankopen. Uitgangspunt is echter de afstoot van in eigendom zijnde (bouw)percelen ter minimalisering van het risicoprofiel. De gemeente voert alleen een actief grondbeleid (het zelf produceren van bouwgrond) als sterke gemeentelijke regie noodzakelijk is voor het bereiken van publieke doelen. De noodzaak om actief grondbeleid te voeren ontstaat wanneer marktpartijen de voorgestane ontwikkeling niet of niet tijdig oppakken.

De keuze voor passief grondbeleid wordt ondersteund door het advies van de Raad voor financiële verhoudingen van juli 2015.

In principe maakt Neerijnen geen gebruik van tussenvormen omdat daar binnen de gemeente vrijwel nooit sprake van is.

4. Grondbeleidsinstrumenten

4.1 Inleiding

In hoofdstuk 3 is beschreven hoe Neerijnen de keuze maakt voor het voeren van een passief grondbeleid. Om het grondbeleid uit te voeren worden indien nodig grondbeleidsinstrumenten ingezet. Ook is aangegeven dat de gemeente bij passief grondbeleid, ondanks dat zij niet de eigendom van de grond heeft verkregen, de gemaakte (plan)kosten op basis van de Grondexploitatiewet kan en zal verhalen op private partijen. Daarnaast heeft de gemeente regiemogelijkheden door het stellen van locatie-eisen in het exploitatieplan. De Grondexploitatiewet heeft met het exploitatieplan een nieuw grondbeleidsinstrument geïntroduceerd waarmee de regiefunctie van de gemeente in potentie wordt versterkt.

4.2 Privaatrechtelijk spoor

De Wro onderscheidt twee typen (privaatrechtelijke) overeenkomsten voor kostenverhaal en grondexploitaties; de anterieure overeenkomst en de posterieure overeenkomst.

Anterieure overeenkomst

De gemeente sluit een anterieure overeenkomst in de beginfase van een bouwproject, voordat een bestemmingsplan is vastgesteld. Bij een anterieure overeenkomst hebben de gemeente en de exploitant veel onderhandelingsruimte. Partijen zijn niet gebonden aan algemene publiekrechtelijke kaders rond grondexploitaties. Zo hoeft de overeenkomst niet te worden getoetst aan de eisen van profijt, toerekenbaarheid en evenredigheid (proportionaliteit). Wel gelden de algemene beginselen van behoorlijk bestuur: redelijkheid en billijkheid.

In de toekomstige Omgevingswet worden alle bovenplanse kosten vervat in één term: bovenwijkse voorzieningen. Hieronder vallen ook bijdragen voor ruimtelijke ontwikkelingen, zoals kosten voor infrastructuur en (openbaar)groen.

Posterieure overeenkomst

Wanneer er geen anterieure overeenkomst tot stand komt, moet de gemeente overgaan tot het vaststellen van een exploitatieplan (zie hierna het publiekrechtelijke spoor). De gemeente kan dan nog steeds overeenkomsten sluiten, maar kent minder onderhandelingsruimte. Overeenkomsten mogen namelijk niet afwijken van het exploitatieplan. Deze 'posterieure' overeenkomsten zijn optioneel en kan de gemeente afsluiten nadat een exploitatieplan is opgesteld.

4.3 Publiekrechtelijk spoor

Het exploitatieplan

De gemeenteraad stelt het eerste exploitatieplan voor een locatie vast, samen met het bestemmingsplan voor de locatie. Vastgestelde exploitatieplannen moeten jaarlijks worden herzien.

Het exploitatieplan bevat regels over de omslag van de kosten over de verschillende uitgiftecategorieën. Daarnaast kan het exploitatieplan gemeentelijke locatie-eisen bevatten over de inrichting van de openbare ruimte, de nutsvoorzieningen en het bouwrijp maken. Ook kunnen bepalingen worden opgenomen over de fasering van de uitvoering of de koppeling van bepaalde onderdelen. Bij het exploitatieplan hoort een grondexploitatieopzet. Deze gaat uit van objectief vastgestelde marktprijzen, zowel aan de kant van de kosten als aan de kant van de opbrengsten. Een exploitatieplan vormt de grondslag voor het kostenverhaal via de omgevingsvergunning (namelijk als financiële voorwaarde voor vergunningverlening), maar heeft ook andere rechtsgevolgen. Zo kan de gemeente een omgevingsvergunning weigeren bij strijdigheid met het exploitatieplan.

De kostensoorten die de gemeente in de exploitatieopzet van een exploitatieplan mag opnemen en verhalen staan op een limitatieve kostensoortenlijst, die de minister bij Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB) vaststelt.

Alle kosten van de grondexploitatie, voor zover het betreft de aanleg (niet zijnde het beheer) van de locatie, komen in aanmerking voor kostenverhaal. Dit zijn onder andere de kosten van bouw- en woonrijp maken, de aanleg van groen en waterpartijen, milieu en archeologisch onderzoek, en van

bodemsanering. Om daadwerkelijk de kosten te kunnen verhalen, moet de locatie de kosten kunnen dragen en moet voldaan zijn aan de toetsingscriteria;

- profijt: de grondexploitatie moet nut ondervinden van de te treffen voorzieningen;
- toerekenbaarheid: causaal verband tussen de kosten en het plan;
- proportionaliteit: hoe meer profijt per locatie, hoe hoger de bijdrage.

Wanneer kosten verhaald kunnen worden, dan is het verhalen van die kosten dus ook een verplichting. Wanneer de totale kosten hoger zijn dan de totale opbrengsten, dan kunnen kosten worden verhaald tot de maximale opbrengstdrempel. Als de totale opbrengsten hoger zijn dan de kosten is de winst in het plan voor de grondeigenaar. De gemeente mag niet aan winstafroming doen. Eigenaren kunnen hierdoor niet geconfronteerd worden met een plan dat financieel-economisch niet uitvoerbaar is. Neerijnen werkt alleen aan een plan mee indien deze rendabel is.

Aan het eind van het project moet er een eindafrekening komen van het exploitatieplan. Mocht hieruit blijken dat de gemeente meer aan bijdragen heeft gevraagd en ontvangen dan achteraf gezien nodig is geweest, dan volgt restitutie. De wet verplicht de gemeente het verschil met rente terug te betalen voor zover dit verschil groter is dan 5%. Een eventuele kostenoverschrijding moet door de gemeente zelf worden opgevangen.

Samenvatting

Neerijnen sluit, voor zover mogelijk, altijd een anterieure overeenkomst met een initiatiefnemer. Dit kan zowel een marktpartij zijn, maar ook een particulier. Enkel indien door omstandigheden geen anterieure overeenkomst gesloten kan worden, stelt de gemeente een exploitatieplan op.

5. Verwerving

In hoofdstuk 4 zijn diverse instrumenten behandeld die de gemeente kan gebruiken voor de uitvoering van haar grondbeleid. Onderstaande paragrafen vullen deze instrumenten aan, voor wat betreft de mogelijkheden om strategische gronden aan te kopen indien dit nodig blijkt voor ruimtelijke ontwikkelingen.

5.1 Vormen van verwerving

Strategische aankopen

Strategische verwervingen vinden plaats in gebieden waarin nog geen vastgestelde grondexploitatie of uitvoeringskrediet aan ten grondslag ligt of waar soms nog geen enkel planologisch kader of visie voor handen is.

Het belangrijkste kenmerk van strategische verwervingen is dat zij vooruitlopend op elke vorm van planvorming plaatsvinden. De objecten worden verworven op basis van vrijwilligheid (minnelijke verwerving). De waardebeoordeling vindt plaats op basis van de huidige bestemming en via een taxatie. Strategisch verworven bezit kan bij een ontwikkeling vanuit verschillende rollen van de gemeente worden ingezet. Een strategische grondaankoop moet aan de volgende voorwaarden voldoen:

- de aankoop moet aantoonbaar bedrijfseconomisch verantwoord zijn (een te vroege verwerving leidt tot onnodige rentelasten en een verwerving in een te late planvormingsfase kan leiden dat er duur moet worden aangekocht);
- het vastgoed moet nodig zijn voor de uitvoering van nog door de gemeenteraad vast te stellen beleid of er moet sprake zijn van een unieke aankoopkans.

Het college stelt voorstellen voor strategische aankopen op en beslist over een strategische aankoop voor zover deze past binnen de in deze paragraaf beschreven voorwaarden. De raad beslist uiteindelijk over strategische aankopen, omdat extra budget vrijgemaakt dient te worden.

5.2 Instrumenten voor grondverwerving

De gemeente heeft voor verwerving drie instrumenten tot haar beschikking:

- minnelijke verwerving;
- gemeentelijk voorkeursrecht (Wvg);
- onteigening.

Minnelijke grondverwerving

Minnelijke grondverwerving betekent dat de gemeente op eigen initiatief en in goed overleg met de eigenaar gronden aankoopt.

Gemeentelijk voorkeursrecht

De Wvg maakt het mogelijk om een zogeheten voorkeursrecht te vestigen. Het gevolg hiervan is dat wanneer de eigenaar van de betreffende gronden zijn grond wil verkopen, hij ze eerst aan de gemeente zal moeten aanbieden. Het vestigen van een voorkeursrecht heeft onder meer tot doel om de gemeentelijke regiefunctie in een vroege planfase te versterken en is met name effectief als het wordt aangewend in samenhang met andere grondbeleidsinstrumenten. Het voorkeursrecht is namelijk een passief instrument; verwerving kan uitsluitend plaatsvinden indien een eigenaar initiatief tot verkoop neemt of bereid is te verkopen.

Het voorkeursrecht wordt in de regel onverwacht ingezet als er nog geen voorbereidingsbesluit in de vorm van een visie of ontwerp bestemmingsplan voorhanden is.

Onteigening

Om het traject van actieve verwerving succesvol af te ronden kan het noodzakelijk zijn dat de gemeente Neerijnen het onteigeningsinstrument inzet. Wanneer een eigenaar èn niet wil verkopen èn niet wil overgaan of niet in staat is tot zelfrealisatie, maar het voor de planontwikkeling cruciaal is de gronden in te zetten om de gewenste ontwikkeling tijdig te realiseren, is het onteigeningsinstrument geschikt. Onteigening kan alleen onder de volgende omstandigheden plaatsvinden:

- de onteigening moet in het algemeen belang zijn;
- er moet een noodzaak tot de onteigening bestaan;

- er moet urgentie tot onteigening zijn;
- er moet een planologische basis voor de onteigening aanwezig zijn (bestemmingsplan of een concreet bouwplan).

5.3 Bevoegdheden bestuur

De bevoegdheid tot het aangaan van privaatrechtelijke overeenkomsten ligt bij het college van burgemeester en wethouders. Als de uitoefening van deze bevoegdheid ingrijpende gevolgen kan hebben voor de gemeente, mag het college geen besluit nemen voordat de gemeenteraad haar wensen en bedenkingen heeft kunnen uiten. Het budgetrecht ligt bij de gemeenteraad.

Grondaankopen vallende binnen exploitatiegebieden

Verwerving van grond door het college binnen een door de gemeenteraad gefiatteerd project en/of vastgestelde grondexploitatie is mogelijk zonder dat de gemeenteraad haar wensen en bedenkingen kenbaar hoeft te maken. Het college is hiertoe zelfstandig bevoegd.

Samenvatting

Het verwerven van gronden vindt alleen plaats indien dit nodig is voor strategische doeleinden.

6. Grondprijsbeleid

6.1 Grondprijsbeleid

Het uitgiftebeleid vormt het kader voor het grondprijsbeleid. Het college behoudt de mogelijkheid tot het gemotiveerd afwijken van dit kader, mits het past binnen de door de gemeenteraad vastgestelde grondexploitatie.

6.2 Methodiek

De waarde van een perceel grond (grondprijs) wordt bepaald op basis van een uit te voeren taxatie. Onderstaand overzicht geeft aan via welke methode getaxeerd dient te worden.

Functie	Methode	Eenheid
Woningbouw, sociale huur	Comparatief/Residueel	Maatwerk per locatie
Woningbouw, projectmatig	Comparatief/Residueel	Prijs per m ²
Woningbouw, particulier (po)	Comparatief/Residueel	Prijs per m ²
Kantoren	Comparatief/Residueel	Prijs per m ² terrein/bvo
Bedrijven	Comparatief/Residueel	Prijs per m ² terrein/bvo
Detailhandel, horeca en hotels	Comparatief/Residueel	Prijs per m ² terrein/bvo
Maatschappelijke voorzieningen commercieel	Comparatief	Prijs per m ² terrein/bvo
Maatschappelijke voorzieningen niet commercieel	Comparatief/Residueel	Prijs per m ² terrein/bvo
Parkeren	Residueel	Prijs per m ²
Tuingrond/groenstroken	Comparatief	Prijs per m ²
Nutsvoorzieningen/antennemasten en	Comparatief	Vaste grondprijs per kavel
Reclamemasten	Comparatief	Prijs per m ²

Neerijnen kiest per grondfunctie een geëigende methode om de grondprijs te bepalen (functionele grondprijsbepaling). De grondwaarde wordt vervolgens bepaald naar de marktwaarde van de grond.

Comparatieve methode

Voor bepaling van de marktwaarde van grond wordt in beginsel de 'comparatieve methode' gebruikt. Hierbij wordt een parallel getrokken met de koop- of gronduitgifteprijsen die gehanteerd worden in direct omliggende of anderszins vergelijkbare gebieden of gemeenten. Hierbij wordt wel rekening gehouden met specifieke (plaatselijke) omstandigheden, die van invloed zijn op de vergelijkbaarheid.

Residuele grondwaarde

Alternatief is de residuele waardemethode. Hierbij wordt de waarde van de grond afgeleid van het verschil van de opbrengsten en de kosten van de bestemming die daarop wordt gerealiseerd.

6.3 Waardebepaling

De waarde van alle te verwerven en/of uit te geven (bouw)percelen, wordt ten alle tijden bepaald via een taxatie. Hiervoor maakt de gemeente gebruik van één of meerdere onafhankelijke taxateurs. De taxateur zal de marktwaarde vaststellen op basis van algemeen aanvaarde marktindicaties.

Onder marktwaarde wordt verstaan, de prijs waartegen de gronden (en/of gebouwen) op de datum van waardering bij onderhandse overeenkomst tussen een willige verkoper en een van de verkoper onafhankelijke koper zouden kunnen worden verkocht. Ten behoeve van de waardebepaling van percelen, hanteren de taxateurs in beginsel de comparatieve methode. Enkel wanneer een de comparatieve methode wegens omstandigheden niet kan leiden tot een marktconforme prijs, kan de gemeente opdracht verstrekken om andere methoden te hanteren als randvoorwaarde.

Taxaties worden te allen tijde uitgevoerd conform de richtlijnen van Nederlands Register Vastgoed Taxateurs (NRVT) / Nederlandse Vereniging voor Makelaars en vastgoed deskundigen (NVM) en/of het kwaliteitsregister van makelaars en taxateurs (Vastgoedcert.).

Samenvatting

Zowel voor de aankoop als verkoop van (bouw)percelen, wordt de marktwaarde bepaald via een taxatie.

7. Uitgiftebeleid

7.1 Uitgiftebeleid algemeen

Onder uitgifte wordt verstaan de wijze waarop de gemeente (bouw)percelen ter beschikking stelt aan de bouwer of de eindgebruiker. Neerijnen geeft gronden enkel uit tegen een getaxeerde marktwaarde. Uitgangspunt is om alle beschikbare (bouw)percelen/vastgoed af te stoten, voor zover deze niet van strategische aard zijn. Tot strategisch vastgoed hoort bijvoorbeeld vastgoed dat gebruikt wordt voor maatschappelijke doeleinden zoals dorpshuizen. Hiervoor maakt de gemeente gebruik van diverse middelen om potentiële kopers te informeren.

Voor uitgiftecriteria wordt verwezen naar de vastgestelde '*Algemene Verkoopvoorwaarden voor onroerende zaken gemeente Neerijnen 2008*'.

7.2 Uitgiftevormen

Neerijnen geeft bouwrijpe grond in beginsel in volledig eigendom uit. Er kunnen redenen zijn om af te wijken van dit uitgangspunt en de grond in erfpacht uit te geven. Het gaat dan meestal om beheertechnische redenen. Erfpacht biedt de gemeente aanvullende mogelijkheden bij de handhaving van gebruik en onderhoud van grond en/of opstallen, maar ook extra sturingsmogelijkheden bij herontwikkeling. Daarnaast geeft het de gemeente de mogelijkheid om financiële voordelen die voortvloeien uit bestemmingswijzigingen te verhalen op de erfpachter.

7.3 Uitgifte percelen/panden

Bevoegdheid uitgiftebeleid

De bevoegdheid tot het aangaan van (ver)koopovereenkomsten ligt op basis van artikel 160, lid 1 sub e Gemeentewet (Gw), bij het college van burgemeester en wethouders. Te alle tijden wordt de raad vooraf geïnformeerd over een door het college te nemen besluit tot uitgifte. In artikel 169, lid 4 Gw, is aanvullend bepaald dat het College, in die gevallen dat de uitoefening van haar bevoegdheden ingrijpende gevolgen (waaronder financiële gevolgen) kan hebben voor de gemeente, zij geen besluit neemt dan nadat de gemeenteraad zijn wensen en bedenkingen ter zake ter kennis van het college heeft kunnen brengen. De gemeenteraad wordt voor het overige achteraf geïnformeerd.

Op basis van het bepaalde in artikel 171 Gw heeft het college van burgemeester en wethouders de verantwoordelijkheid voor de praktische uitvoering van onderhandelingen en het vastleggen daarvan in (koop)overeenkomsten. Onderhandelingen en de hieruit voortvloeiende overeenstemming geschieden te allen tijde onder uitdrukkelijk voorbehoud van bestuurlijke goedkeuring.

Taxatie marktwaarde

De prijs van percelen wordt vastgesteld op basis van in hoofdstuk 6 genoemde taxaties.

Onderhandelingen

Bij uitgifte door de gemeente is altijd sprake van een wederpartij, namelijk de belanghebbende die koopt. In de onderhandelingen zal door de gemeente worden gestreefd naar een goede relatie met de belanghebbende. Deze start in elk geval met het in acht nemen van de algemene fatsoensnormen en gedragsregels. Wederzijds respect is daarbij een basis. Daarnaast is de gemeente zich bewust van de verhouding tussen haar als een professionele uitgever en de particuliere belanghebbende die minder ervaring heeft op het gebied van uitgifte en vastgoed. Van professionele marktpartijen zoals projectontwikkelaars, wordt verondersteld dat zij een gelijkwaardige ervaring hebben op het gebied van uitgifte en vastgoed.

7.4 Uitgiftestrategie particulier

Opstellen verkoopdocumentatie

Het is van belang dat particulieren die overwegen een kavel te kopen, vooraf precies weten waar ze aan toe zijn. Er wordt daarom een uitgebreide documentatieset gemaakt waarin informatie wordt opgenomen over:

- kavelpaspoorten (prijs, maatvoering, bouwmogelijkheden);

- inschrijfformulier en inschrijfvoorwaarden (indien openbare inschrijvings-aanmeldingsprocedure van toepassing is);
- stappenplan (proceduretoelichting).

Marktbenadering en informeren belangstellenden

Voor het werven van kandidaten voor de kavels worden verschillende instrumenten ingezet, zoals een gemeentelijke website voor de verkoop van kavels en vastgoed, sociale media, lokale en/of regionale media en vermeldingen op websites als Funda. Gegadigden die belangstelling tonen kunnen informatie aanvragen en kunnen terecht bij een vaste contactpersoon die leiding heeft over het verkoopproces. Van externe verkooppartijen zoals makelaars, wordt enkel gebruik gemaakt indien het college geen capaciteit en/of onvoldoende kennis heeft omtrent een specifiek pand/perceel.

Zelfrealisatie

In de situatie dat een grondeigenaar zelf de ruimtelijke opgave wil en kan realiseren, zal de gemeente de gemeentelijke kosten verhalen. Bij een bestemmingsplan moet de uitvoerbaarheid verzekerd zijn in de financiële paragraaf over de economische uitvoerbaarheid. Op basis van de wetgeving geldt dat de vergoeding van de gemeentelijke kosten wordt voorzien:

- in het kader van het vaststellen van het bestemmingsplan, omdat er een sluitend exploitatieplan mogelijk blijkt, of;
- door middel van het sluiten van een anterieure overeenkomst.

Collectief particulier opdrachtgeverschap (CPO)

CPO is een ontwikkelvorm van particulier opdrachtgeverschap, waarbij een groep particulieren (collectief) volledige zeggenschap heeft over de uiteindelijk te realiseren woningen. Voor kostenverhaal bij CPO gelden dezelfde regels als voor zelfrealisatie. Voordeel van deze methode is dat schaalvoordelen de kosten kunnen drukken en het risico verspreid wordt over meerdere initiatiefnemers. Nadeel kan zijn dat het besluitvormingsproces lang duurt waardoor projecten uiteindelijk niet gerealiseerd worden.

7.5 Uitgiftestrategie ontwikkelaar

In de gevallen dat de gemeente haar gronden niet uitgeeft ten behoeve van een eindgebruiker, selecteert zij een ontwikkelaar. De gemeente neemt, naast de altijd geldende algemene beginselen van behoorlijk bestuur, de aanbestedingsbeginselen transparantie, gelijkheid en proportionaliteit in acht. Indien nodig past de gemeente daarnaast de wet BIBOB toe in het selectieproces. De Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (BIBOB) is een Nederlandse wet die in 2003 is ingesteld. Doel is dat gemeenten, provincies en ministeries de integriteit van houders en/of aanvragers van vergunningen en subsidies toetsen bij het landelijk bureau BIBOB.

In situaties waarin een ontwikkelaar zelf het initiatief voor een ontwikkeling neemt, wordt dat voorstel in principe op dezelfde wijze beoordeeld als in het geval dat de gemeente zelf het initiatief tot de selectie neemt.

Bij het selecteren van ontwikkelaars is sprake van een voorselectie, waarbij financiële, kwaliteits-, typerings-, ervarings- en uitsluitingscriteria kunnen worden gehanteerd. Zo wordt bijvoorbeeld de kredietwaardigheid en solvabiliteit getoetst.

De Europese Richtlijn 2004/18 is van toepassing op Europese aanbestedingen. Deze Richtlijn is voor Nederland geïmplementeerd in de Aanbestedingswet 2012

Bij verkoop van percelen aan een ontwikkelaar, wordt een ruimtelijke afweging gemaakt en bepaald welke onderdelen van een nieuwbouwlocatie uitgegeven worden. Ontwikkelaars worden niet actief benaderd. Marktwerking zorgt voor interesse bij ontwikkelaars en zal zodoende leiden tot een marktconforme prijs per m² uit te geven grond.

8. Bouw- en woonrijp maken

Onder bouwrijp- en woonrijp maken vallen alle feitelijke en juridische maatregelen die gericht zijn op het geschikt of beter geschikt maken van gronden voor bebouwing en inrichting van de openbare ruimte. Zoals de term 'bouwrijp maken' al aangeeft betekent het dat de gronden in zodanige toestand worden gebracht dat erop gebouwd kan worden. Voorbeelden van feitelijke maatregelen zijn het opruimen van het terrein, het verleggen of opnemen van ondergrondse kabels en leidingen, graven van waterpartijen, vlak afwerken en kunstwerken en bouwstraten aanleggen.

Een terrein woonrijp maken betekent dat het in zodanige toestand wordt gebracht dat erop gewoond kan worden en dat het terrein goed beheerd kan worden. Voorbeelden van feitelijke maatregelen zijn de aanleg van definitieve verhardingen en aanbrengen van straatverlichting, straatmeubilair en groenvoorzieningen.

Omdat gekozen is voor passief grondbeleid, is de betrokkenheid van de gemeente afhankelijk van de rolverdeling binnen de samenwerking met marktpartijen. De gemeente heeft technische inrichtingseisen waaraan het bouw- en woonrijp maken moet voldoen. Deze zijn vervat in het *'Handboek inrichting openbare ruimte, technische inrichtingseisen'* d.d. januari 2013.

Neerijnen streeft er naar de grond zo kort mogelijk voorafgaand aan de uitgifte van de grond bouwrijp op te leveren, zodat renteverliezen beperkt blijven. Uitgangspunt is dat de gronden bij, of zo spoedig mogelijk na oplevering van de woningen, dan wel andere functies, woonrijp zijn. Kosten voor het bouw- en woonrijp maken worden verwerkt in de uitgifteprijs.

De uitgangspunten voor het aanbestedingsbeleid zijn vastgelegd in de door de raad vastgestelde 'inkoop- en aanbestedingsbeleid 2014-2017'. Dit beleid is ook volledig van toepassing op de aanbestedingen in het kader van het bouw- en woonrijp maken.

Samenvatting

Neerijnen is verantwoordelijk voor het bouw- en woonrijp maken van (bouw)percelen. De kosten worden verwerkt in de grondprijs.

9. Tijdelijk beheer

Het onroerend goed dat de gemeente via strategische en anticiperende verwerving aankoopt, wordt niet meteen in exploitatie genomen, maar zal in de nabije toekomst ontwikkeld worden. Het beheer van onroerend goed dat zich bevindt binnen een exploitatiegebied of dat in het kader van een daar beoogde ontwikkeling is verworven, valt onder het tijdelijk beheer. Als uitgangspunt geldt dat beheer van vastgoed zoveel mogelijk op een commercieel verantwoorde wijze wordt gevoerd. Daarmee beperkt de gemeente financiële risico's. Commercieel beheer mag echter niet leiden tot juridische binding waarmee het in exploitatie nemen van grond wordt beperkt.

In de vastgestelde Beleidsnota Grondzaken 2010-2014 is de werkwijze voor tijdelijk beheer vastgelegd.

Anti-kraak

Bij vastgoed in bebouwd gebied bepalen de ligging, staat van onderhoud en de beoogde bestemming of commerciële verhuur nog mogelijk is. Als dit niet mogelijk of wenselijk is, geeft de gemeente het vastgoed (gratis) in gebruik door middel van een gebruiksovereenkomst of door middel van het inschakelen van een anti-kraak bemiddelaar. Hiermee voorkomt zij verloedering, vandalisme en criminaliteit. Commerciële verhuur van vastgoed en de verhuur, het gebruik, en het bewaken van woningen en bedrijfspanden gebeurt zoveel mogelijk kostendekkend waarbij de gemeente zichzelf zo min mogelijk juridisch bindt.

10. Vervolprocedure

De nota grondbeleid vormt de basis voor alle handelingen die te maken hebben met de verwerving, exploitatie en uitgifte van (gemeentelijke) gronden. De nota dient iedere vier jaar geactualiseerd te worden om mogelijke wetswijzigingen te verwerken en invulling te geven aan nieuwe ontwikkelingen in de markt.

11. Bijlagen

11.1 Instrumenten op basis van de Wet ruimtelijke ordening

De Wet ruimtelijke ordening (Wro) is in juli 2008 sterk gewijzigd. In de wet zijn twee instrumenten van belang voor het grondbeleid: de structuurvisie en het bestemmingsplan.

Structuurvisie

De gemeente Neerijnen beschikt niet over een vastgestelde structuurvisie. Daar is wel aan gewerkt, maar deze is nooit vastgesteld. Wel zijn in voorbereiding op de structuurvisie een 'Startdocument' en een 'Visie Buitengebied' vastgesteld.

Bestemmingsplannen

Het bestemmingsplan is een beleidsdocument dat beschrijft wat er met de ruimte in een bepaald gebied mag gebeuren. Het bestemmingsplan is bindend en geldt zowel voor burgers, bedrijven als voor de gemeente zelf. Bestemmingsplannen bevatten niet alleen regels over het grondgebruik, maar bijvoorbeeld ook over maximale hoogte en breedte van bouwwerken. In principe wordt een bestemmingsplan elke tien jaar geactualiseerd. Past een bouwplan niet in het bestemmingsplan, dan kan de gemeente onder bepaalde voorwaarden vrijstelling verlenen.

Een bestemmingsplan kent drie onderdelen:

- een toelichting: hierin zijn de kenmerken van het gebied vastgelegd. Daarnaast worden de beleidskaders van het Rijk, de provincie of gemeente welke relevant zijn voor het plangebied in de toelichting opgenomen. Ook worden eventuele relevante (milieuhygiënische) aspecten in kaart gebracht en worden de ontwikkelingen voor het plangebied in kaart gebracht;
- een planverbeelding: dit is een kaart met kadastrale ondergrond die de verschillende (sub)bestemmingen in het plangebied visueel weergeeft;
- de voorschriften: regelen het gebruik dat voor de afzonderlijke bestemmingen mogelijk is. Daarnaast leggen de voorschriften vast of er gebouwd mag worden binnen de bestemming en onder welke voorwaarden.

De planverbeelding en de voorschriften maken deel uit van het juridische kader van het bestemmingsplan. De toelichting is meer van ondersteunende aard. Bij het bestemmingsplan hoort een financiële paragraaf waarin de gemeente aangeeft dat het bestemmingsplan economisch uitvoerbaar is.

Nieuw in de planologie is het begrip 'veegplan'. Een veegplan is geen begrip dat is opgenomen in de Wro en heeft derhalve geen juridische status. Wel is het een praktische oplossing voor het bundelen van bestemmingsplannen en daarop volgende afwijkingen. Doel van een veegplan is de ontwikkeling van één bestemmingsplan (moederplan) voor het buitengebied en/of de kernen van een gemeente. Door afwijkingen van het plan niet een aparte bestemmingsplanprocedure te laten doorlopen, maar door deze jaarlijks te bundelen en te verwerken in één jaarlijkse herziening, wordt eenvoud gecreëerd. Dit noemt men ook wel een veegplan. Zodoende ontstaat één juridisch planologische regeling voor het buitengebied en/of de kernen. Na het verlopen van de juridische levensduur van een bestemmingsplan (10 jaar) worden alle jaarlijkse herzieningen en het moederplan gebundeld tot één nieuw moederplan voor de volgende 10 jaar.

Neerijnen beschikt momenteel wel over een moederplan voor het buitengebied, maar nog niet over een eerste veegplan. Voor de kernen is nog geen veegplan, maar ook geen moederplan. Dit komt doordat de diverse kernen in Neerijnen elk een andere regelgeving kennen. Het is niet eenvoudig om deze in één keer gelijk te trekken. Daarom worden bestemmingsplannen van de kernen separaat ontwikkeld. Wel wordt de bijhorende regelgeving zo veel mogelijk gelijk getrokken.

Beheersverordening

Naast structuurvisies en bestemmingsplannen voorziet de Wro ook in beheersverordeningen. De gemeente Neerijnen kent echter geen beheersverordeningen. Nadere toelichting kan derhalve achterwege gelaten worden.

11.2 Overige relevante beleidsdocumenten

Gebiedsvisie

Een gebiedsvisie schetst een gewenste ruimtelijke invulling van een gebied waarbij de ruimtelijke kaders worden vastgesteld waaraan toekomstige ontwikkelingen worden getoetst, zonder daarbij in te gaan op de economische uitvoerbaarheid. De uitwerking van de gebiedsvisie in nadere plannen moet naast een nadere ruimtelijke en programmatische uitwerking ook de economische uitvoerbaarheid aantonen. De gemeente Neerijnen kent de volgende gebiedsvisies: Waardenburg-West, inbreidingslocatie Kruijt te Tuil en bedrijventerrein Kerkewaard te Haaften.

Woonvisie Neerijnen 2010-2025

In 2009 stelde de gemeenteraad van Neerijnen de Woonvisie Neerijnen 2010-2015 vast. Doel van de visie was invulling geven aan veranderende bevolkingssamenstelling, vergrijzing, woonwensen en lange wachttijden voor huurwoningen. Het behoud en uitbreiding van het economische, maatschappelijke en sociale voorzieningenniveau en het behoud van de identiteit, het rustieke en landelijke karakter van de gemeente stonden centraal.

In 2012 stelde de gemeenteraad van Neerijnen de Woonvisie 2012-2020 vast. De raad had zwaarwegende redenen om de voorgaande woonvisie uit 2009 al snel te vervangen:

- economisch dal sinds 2008;
- stringentere hypotheekverstrekking door banken;
- Nederlandse wetgeving;
- waaruit naar voren komt dat de behoefte anders is dan in 2009;
- regionale afspraken over bouwopgaven.

In 2013 stelde de gemeenteraad van Neerijnen een uitwerking van de Woonvisie 2012-2020 vast. Daarin maakte de raad een duidelijke keuze voor het drie kernen plus beleid. Daarin is opgenomen dat nieuwe woningbouw geconcentreerd wordt in de kernen Haaften, Waardenburg en Ophemert (en in de nabijheid van deze kernen).

Regionaal woningbehoefteonderzoek regio rivierenland

In regionaal verband maakt Neerijnen afspraken met de provincie Gelderland en omliggende gemeenten over de regionale woningbehoefte. Nadruk ligt daarbij niet alleen op kwaliteit, maar vooral op kwantiteit. Om deze behoefte in kaart te brengen, hield de provincie in 2011 een regionaal woningbehoefteonderzoek. Dit onderzoek was voor de provincie aanleiding om de regionale bouwproductie drastisch omlaag bij te stellen. Regiobreed leidde dit tot terugbrenging van het woningbouwprogramma van ruim 20.000 woningen in de periode 2010-2019 tot 14.065 woningen (inclusief 30% planuitval). Deze bijstelling betekende voor Neerijnen concreet dat gesneden werd in bestaande plancapaciteit en nieuwe woningbouwplannen uitgesteld werden.

Medio 2015 ontving Neerijnen wederom bericht van de provincie waarin werd aangegeven dat het woningbouwprogramma opnieuw nader bekeken zal worden. Vermoedelijk leidt dit net als in 2011 tot een versobering van het woningbouwprogramma.

Mandaatbesluit 2014 (rolverdeling college – raad)

De rolverdeling tussen gemeenteraad, college en ambtelijke organisatie met betrekking tot het grondbeleid vloeit voort uit wet en regelgeving, waarvan de hoofdlijnen staan beschreven in de Gemeentewet. Deze is vastgelegd in de Mandaatbesluit 2014 en bijhorend Mandaatregister. De mandaatregeling regelt welke taken in mandaat worden uitgevoerd door de ambtelijke organisatie. De regeling is aangepast aan de huidige organisatie, na de overdracht van bevoegdheden aan de Omgevingsdienst Rivierenland en AVRI. In het Mandaatregister 2014 is o.a. geregeld dat vrijwel alle werkzaamheden voor Grondzaken zijn gemandateerd naar de manager team Dienstverlening en Beleid, mits de activiteiten in overeenstemming zijn met vastgesteld beleid van de gemeente.

Nota winst- en verliesneming

In 2009 stelde het college de Nota winst- en verliesneming vast. Doel van de nota is eenduidige gemeentelijke richtlijnen voor het afsluiten van en (tussentijdse) winst/verliesnemingen bij grondexploitaties vast te leggen. Het voorzichtigheidsbeginsel leidt er toe dat realisatie van winst moet worden uitgesteld tot daarover voldoende zekerheid bestaat. Dit betekent echter niet dat pas winst

moet worden genomen bij het afsluiten van het grondexploitatiecomplex. Voor overige spelregels ten aanzien van (tussentijdse) winst/verliesneming en het afsluiten van grondexploitaties, wordt verwezen naar de *'Spelregels voor het afsluiten van en (tussentijdse) winst/verliesnemingen bij grondexploitaties voor de gemeente Neerijnen met ingang van 1 januari 2009'*.

Nota bovenwijken

In 2010 heeft de gemeenteraad de nota bovenwijkse zaken deel 1 en 2 vastgesteld. Deel 1 beschrijft de achtergronden, het kader en de toerekeningsmethodiek voor de voorzieningen. De concrete investeringen die verhaald worden zijn beschreven in deel 2. Op basis van nieuwe inzichten, ontwikkelingen en jurisprudentie zijn in 2012 en 2013 twee voorstellen door de raad overgenomen met betrekking tot uitvoering van de Nota bovenwijkse zaken;

- *raadsvoorstel en -besluit 19 april 2012* – het loslaten van de drie criteria (causaal verband, profijt en proportionaliteit) in de anterieure (= privaatrechtelijke) fase. Reden was dat de wet deze verplichting niet heeft voorgeschreven in de anterieure fase én door het loslaten van deze criteria, de gemeente meer ruimte krijgt om in de privaatrechtelijke sfeer maatwerk te leveren.
- *raadsvoorstel en -besluit 7 februari 2013* – met terugwerkende kracht tot 1 september 2012 de “Nota bovenwijkse zaken deel 2” buiten werking te verklaren. Reden was dat de in deze nota opgenomen bovenwijkse maatregelen – op twee na – dienden te worden aangeduid als ruimtelijke ontwikkeling.

Ter verduidelijking het verschil tussen bovenwijkse maatregelen en ruimtelijke ontwikkelingen;

- *bovenwijkse maatregelen*, zoals omschreven in artikel 6.2.5 van het Bro (Besluit ruimtelijke ordening), zijn te verhalen via een anterieure overeenkomst en afdwingbaar via een exploitatieplan (publiekrechtelijk). De twee concrete bovenwijkse investeringen van de gemeente op (korte) termijn zijn: verbreden Korfgraaf/dorpsontsluiting en rondweg Tuil.
- *ruimtelijke ontwikkelingen* zijn alleen te verhalen via een anterieure overeenkomst, kunnen niet worden afgedwongen én dienen te zijn opgenomen in de structuurvisie. Hierbij dient de samenhang tussen de te ontwikkelen locatie en de beoogde ruimtelijke ontwikkeling duidelijk te worden aangetoond en vastgelegd. Ook zal de gemeente moeten bijdragen in de kosten. In tegenstelling tot een bovenwijkse investering is een ruimtelijke ontwikkeling niet concreet. Voorbeelden: het fietspadenplan en recreatieve maatregelen.

Inmiddels is ook op rijksniveau duidelijk geworden dat de wetgever niet helder heeft aangegeven wat precies met bijdrage ruimtelijke ontwikkelingen en bovenplanse kosten wordt bedoeld. In de praktijk blijkt dat de termen bijdrage ruimtelijke ontwikkeling en bovenwijkse voorzieningen veelvuldig door elkaar worden gehaald, waarbij ook is gebleken dat kosten die men onder de bijdrage ruimtelijke ontwikkeling opneemt, vaak ook kunnen worden aangemerkt als bovenwijkse voorziening. Gezien deze onduidelijkheid is bij de aanpassing van de Omgevingswet voorgesteld om de termen **bovenplanse kosten** en de bijdrage ruimtelijke ontwikkeling weer te laten vervallen en één term **'bovenwijkse voorzieningen'** te hanteren. Dit wordt inmiddels uitgewerkt in de Omgevingswet.

Tenzij de toekomstige wetgeving mogelijk anders voorschrijft, wordt vooralsnog voor het toerekenen van een bijdrage bovenwijkse maatregel in Neerijnen de volgende uitgangspunten gehanteerd:

- per individuele bovenwijkse maatregel bezien of, en zo ja in welke mate de kosten dienen te worden toegerekend;
- bij toerekening van de kosten uit te gaan van een objectieve grondslag die aansluit bij de aard van de te realiseren maatregel;
- per te ontwikkelen locatie onderzoeken of, en zo ja in welke mate deze locatie voordeel heeft van de bovenwijkse voorziening.

Nota reserves en voorzieningen 2015

De reserve is destijds ingesteld voor het dekken van verliezen bij de ontwikkeling van gemeentelijke grondexploitatieprojecten. Voor dit risico is echter in 2012 een voorziening bouwgrondexploitatie gevormd waardoor deze reserve slechts nog dient voor het dekken van onvoorzienbare risico's bij de bouwgrond. De reserve wordt ook niet meer gevoed.

In het raadsvoorstel nota en reserves 2016 – raad van februari 2016 – is voorgesteld om niet een aparte reserve in stand te houden voor onvoorzienbare risico's bij bouwgrond. Voor deze risico's is er de algemene reserve (buffer). Bovendien is er voor de verwachte verliezen inzake de

grexberekeningen een aparte verliesvoorziening getroffen. Deze voorziening wordt op de balans in mindering gebracht op de balanspost Voorraden. Voorgesteld is om het aanwezige saldo van € 3.189 toe te voegen aan de algemene reserve (aanwendbaar) en deze bestemmingsreserve bouwgrond algemeen op te heffen.

Meerjaren prognose / voorjaarsnota

Eind 2015 heeft de raad voor de eerste keer de Meerjaren Prognose Grondexploitaties (MPG) vastgesteld. Met deze eerste MPG is getracht om te komen tot een rapportage, die heldere, eenduidige, betrouwbare en samenhangende informatie geeft over de financiële meerjaren situatie in de gezamenlijke grondexploitaties.

Een MPG is een samenvattend document van alle ruimtelijke ontwikkelingsprojecten van de gemeente waar sprake is van het exploiteren van grond;

- het levert inzicht en overzicht. Alle plannen worden op dezelfde wijze inzichtelijk gemaakt;
- het kan zorgen voor efficiëntie in besluitvorming, doordat op één moment alle exploitaties worden geactualiseerd en vastgesteld;
- het is een sturingsinstrument. Op basis van de optelling van de projecten, zowel programmatisch als financieel, worden keuzes gemaakt over prioriteiten om beter aan te sluiten op beleidsdoelstellingen en financiële mogelijkheden.

De raad stelt de kaders inhoudelijk, stedenbouwkundig en financieel vast en het college voert uit binnen de door de raad gestelde kaders. Met een MPG wordt een overzicht gepresenteerd waarbij de raad ook haar controlerende rol kan uitvoeren. Het gaat hier dan m.n. om een beeld van het totaaloverzicht van de plannen in uitvoering en voorbereiding, waarbij het zowel gaat om tijd, geld en programma als om een actieve en faciliterende betrokkenheid van de gemeente bij de plannen.

In februari van elk jaar wordt de boekhouding van het jaar ervoor afgesloten. Vanaf dat moment worden de boekwaarden verwerkt in de grondexploitaties en de actuele inzichten. De geactualiseerde grondexploitaties worden vervolgens gereed gemaakt en samengevoegd tot een MPG.

De MPG wordt in het voorjaar tegelijk met de jaarrekening en/of voorjaarsnota ter vaststelling aan de gemeenteraad aangeboden, in plaats van elke actualisatie van de grondexploitaties afzonderlijk.