



Nota **grondbeleid** 2020-2024

Inhoudsopgave

1.	Inleiding	6
2.	Het manifest van de Nota Grondbeleid	7
3.	Waarom grondbeleid	8
4.	De koers van het grondbeleid	10
5.	Het afwegingskader	12
5.1	Hoofdroute gemeentelijke ambitie	12
5.2	Hoofdroute beperkte of geen gemeentelijke ambitie	13
6.	Instrumenten: welke instrumenten zet je in voor de gekozen rol?	14
6.1	Actief grondbeleid	14
6.2	Faciliterend grondbeleid	16
7.	Samenwerken	18
8.	Financieel kader	20
9.	Verantwoording en governance	23
10.	Flankerend beleid	24
10.1	Grondprijsbeleid	24
10.2	Verkoop snippergroen	25

Colofon

Opdrachtgever



Opdrachtnemer



Niets uit deze publicatie mag worden gereproduceerd, verspreid of overgedragen in welke vorm of op welke manier dan ook, met inbegrip van fotokopiëren, opnemen, of andere elektronische of mechanische wijze, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van gemeente Veenendaal en GrondGidsen.

Waarom

Wat is de aanleiding? Wat wil Veenendaal bereiken?

Bestuurlijke ambities uit het raadsprogramma

Sectoraal beleid, zoals wonen, economie, ruimtelijke ordening, duurzaamheid, recreatie, groen, natuur, water en mobiliteit

Privaat initiatief

Vrijkomende gemeentelijke locatie of gronden op de balans

Hoe

Grondbeleid is een middel om gemeentelijke ambities uit andere beleidsterreinen te realiseren.

Doelstellingen van grondbeleid

Het faciliteren en sturen van bestuurlijk en maatschappelijk gewenste ruimtelijke ontwikkelingen.
Bij ruimtelijke ontwikkelingen het rechtvaardig verdelen van kosten en opbrengsten tussen gemeente en grondeigenaren.
Het transparant maken en beheersen van de risico's van ruimtelijke ontwikkelingen en projecten.

Koers

Veenendaal voert situationeel grondbeleid en heeft twee hoofdsporen.

Ambitie

De ruimtelijke ontwikkeling zorgt voor de realisatie van bestuurlijke ambities of sectoriaal beleid

Geen of beperkte gemeentelijke ambitie

De ruimtelijke ontwikkeling draagt niet of beperkt bij aan de gemeentelijke ambities.

Actief grondbeleid

Proactief faciliterend grondbeleid

Ambitie / waarden	Veenendaal wil hard sturen om haar ambities en waarden expliciet in de ruimtelijke ontwikkeling te realiseren		Veenendaal stuurt op haar ambities maar is bereid tot concessies
Risicoprofiel	Veenendaal is bereid om risico (bestuurlijk, maatschappelijk of financieel) te lopen om de ambities en waarden te bereiken		Veenendaal wil geen of beperkt risico lopen in de ruimtelijke ontwikkeling.
Rendement	De ruimtelijke ontwikkeling is voor Veenendaal noodzakelijk om een maatschappelijk of financieel rendement voor de gemeente te behalen		Het maatschappelijk rendement kan gerealiseerd worden en het financieel rendement is geen vereiste voor de gemeente
Sturing	Veenendaal voert maximale regie op de ruimtelijke ontwikkeling en de hierin te bereiken ambities en waarden door op te treden als grondproducent		Veenendaal voert regie op de essentiële ambities en waarden en geeft hierbij ook vrijheid aan de markt
Grondpositie	Veenendaal zet haar gronden in of is bereid om gronden aan te kopen om de ambities en waarden met de ruimtelijke ontwikkeling te bereiken		Veenendaal bezit geen gronden of is niet bereid om grondeigenaar te blijven of te worden om de ambities en waarden te realiseren
Marktinitiatief	De markt neemt geen initiatief, ziet hiervoor geen kansen, ontwikkeling is niet voor hen haalbaar, terwijl de noodzaak tot realisatie voor de gemeente Veenendaal er wel is		De markt kan met de ruimtelijke ontwikkeling de gestelde ambities en waarden van Veenendaal (deels) realiseren

Passief faciliterend grondbeleid

Past in beleid	Geen strijdigheid met sectoraal beleid of gemeentelijke ambities		Strijdig met sectoraal beleid en/of gemeentelijke ambities. Veenendaal wil of kan niet afwijken van beleid of beleid niet aanpassen
Kostenverhaal	Veenendaal kan haar kosten verhalen op de initiatiefnemer van de ruimtelijke ontwikkeling		Veenendaal kan haar kosten niet of niet geheel verhalen
Economische, zelfstandige uitvoerbaarheid	De ruimtelijke ontwikkeling kan zonder extra bijdrage dan wel inspanning van de gemeente worden gerealiseerd		De ruimtelijke ontwikkeling is alleen haalbaar met een onevenredige inspanning van de gemeente en de gemeente is hiertoe niet bereid

Wat

		Actief grondbeleid	Proactief faciliterend grondbeleid	Passief faciliterend grondbeleid
INSTRUMENTEN Welke instrumenten zet je in voor de gekozen rol?	Publiekrechtelijk	Sturing via bestemming, exploitatieplan, beleidskaders en omgevingsvergunning Wvg en onteigening	Sturing via bestemming, exploitatieplan, beleidskaders en omgevingsvergunning	Sturing via bestemming, beleidskaders en omgevingsvergunning
	Privaatrechtelijk	Grondverwerving, intentie-, samenwerkings-, koop- en ontwikkelovereenkomst, zakelijke rechten	Intentie- en anterieure overeenkomst.	Intentie- en anterieure overeenkomst
FINANCIËEL KADER Welke geldstromen spelen er bij de gekozen rol?	Publiekrechtelijk	Leges (principeverzoek, omgevingsvergunning)	Leges (principeverzoek, omgevingsvergunning) Kostenverhaal (plankosten, planschade, openbare werken, bovenwijkse voorzieningen) Beheersen plan- en apparaatkosten	Leges (principeverzoek, omgevingsvergunning) Goed kostenverhaal (plankosten, planschade, openbare werken, bovenwijkse voorzieningen) Beheersen plan- en apparaatkosten
	Privaatrechtelijk	Cashflowsturing en risicomanagement binnen grondbedrijf Marktconforme uitgifteprijsen	Verankeren in intentie- en anterieure overeenkomst met waarborg zekerheden, budgetsturing	Verankeren in intentie- en anterieure overeenkomst met waarborg zekerheden, budgetsturing
VERANTWOORDING EN GOVERNANCE Hoe verantwoordt je en wie mag wat?	Uitvoering grondbeleid	Paragraaf grondbeleid, projectenboek en vertrouwelijke risicoanalyse	Paragraaf grondbeleid, projectenboek en vertrouwelijke risicoanalyse	
CAPACITEIT Welke capaciteit zet je in voor de gekozen rol?	Inzet gemeente door Projectleider	Integraal projectverantwoordelijk en projectaansturing Projectmanagement, onderhandelingen markt-partijen ondersteunt door planeconoom, privaat jurist, verwerper en medewerker gronduitgifte	Integraal projectverantwoordelijk en projectaansturing Verbinder, makelfunctie, netwerker en bewaken haalbaarheid	
	Planeconoom	Grondexploitatie, risicomanagement en marktconforme grondprijzen	Toetsen economische haalbaarheid en berekenen kostenverhaal	Toetsen economische haalbaarheid en berekenen kostenverhaal
	Verwerper	Verwervingsstrategie, onderhandelingen		
	Gronduitgifte	Gronduitgifte		
	Privaat jurist	Grondverwerving, intentie-, samenwerkings-, koop- en ontwikkelovereenkomst, zakelijke rechten	Intentie- en anterieure overeenkomst	Intentie- en anterieure overeenkomst



1. Inleiding

Het ruimtelijke domein is voortdurend in beweging. De (markt)omstandigheden veranderen en er blijven zich uitdagingen voordoen. Veenendaal moet koers houden om op deze veranderingen en uitdagingen te kunnen anticiperen. Deze koers is afhankelijk van de ambities en doelstellingen die voor de ruimtelijke ontwikkelingen gelden. Dit bepaalt de rol en de regie die Veenendaal hierbij wil voeren.

De Nota Grondbeleid is een koersdocument. Het geeft Veenendaal een handvat om met een routekaart een afweging te maken hoe de ruimtelijke ontwikkeling wordt vormgegeven. De Nota Grondbeleid helpt om in een dynamische markt met steeds veranderende omstandigheden om te gaan met de rol, de positie en de consequenties die zijn verbonden aan de keuzes die de gemeente hierbij maakt. Daarmee is deze Nota Grondbeleid een procesdocument. Het proces beweegt mee met de bestuurlijke ambities en de marktomstandigheden.

2. Het manifest van de Nota Grondbeleid

1. Koersdocument

De Nota Grondbeleid is een koersdocument. Het geeft een handvat en een routekaart. Met de Nota Grondbeleid maakt Veenendaal een afweging in hoeverre een ruimtelijke ontwikkeling bijdraagt aan het beleid en de ambities en op welke wijze zij hiervoor het grondbeleid inzet.

2. Grondbeleid als middel om gemeentelijke ambities te realiseren

Het grondbeleid is geen doel op zich. Het ondersteunt bij de realisatie van de sectorale beleidsdoelstellingen en bestuurlijke ambities op het gebied van onder andere wonen, economie en gezondheid.

3. Situationeel grondbeleid

Het grondbeleid is situationeel. Er wordt maatwerk toegepast door telkens de afweging te maken welk grondbeleid het beste past bij de ruimtelijke ontwikkeling. Deze flexibele houding draagt bij aan de ambitie om als stad te groeien en voor nu en in de toekomst een aantrekkelijk woon-, verblijf- en werkklimaat te bieden.

4. Koers als een ruimtelijke ontwikkeling bijdraagt aan de realisatie van gemeentelijke ambities

Als de ruimtelijke ontwikkeling zorgt voor de realisatie van (bestuurlijke) ambities en sectorale beleidsdoelstellingen, dan kiest Veenendaal voor een actieve houding door middel van actief grondbeleid of proactief faciliterend grondbeleid. Welk grondbeleid geschikt is, wordt bepaald aan de hand van een afwegingskader met verschillende afwegingsfactoren.

5. Koers als een ruimtelijke ontwikkeling niet specifiek bijdraagt aan de realisatie van gemeentelijke ambities

Als de ruimtelijke ontwikkeling niet specifiek bijdraagt aan de gemeentelijke ambities en sectorale beleidsdoelstellingen, geldt een passief faciliterend grondbeleid. Als de ruimtelijke ontwikkeling de belangen van de gemeente schaadt, het kostenverhaal niet is verzekerd en/of economisch niet uitvoerbaar is, dan werkt de gemeente niet mee aan de ontwikkeling.

6. Voorwaarden grondaankoop

Grondaankoop tegen marktconforme prijzen en voorwaarden. De prijsstelling wordt gewaarborgd door een onafhankelijke en onderbouwde taxatie.

7. Instrumenten grondaankoop

De instrumenten voorkeursrecht en onteigening kunnen deel uitmaken van het verwervingsproces. In het proces wordt rekening gehouden met de inzet van deze instrumenten. De inzet van deze instrumenten is doelgericht en effectief.

8. Voorwaarden gronduitgifte

Gronduitgifte geschiedt tegen marktconforme voorwaarden en prijzen. Een tenderprocedure heeft de voorkeur. Bij een één-op-één onderhandeling ligt aan de grondprijs een taxatierapport of een marktconformiteitstoets ten grondslag.

9. Kostenverhaal

Het kostenverhaal wordt bij voorkeur met een anterieure overeenkomst verzekerd. Het kostenverhaal voldoet aan de wettelijke kaders en is redelijk en billijk.

10. Financieel

De risico's worden zoveel mogelijk beperkt met flexibiliteit, cashflowsturing en risicomanagement. De regelgeving vanuit het BBV is leidend bij de grondexploitaties; dit betreft de regels m.b.t. onder andere (tussentijdse) winstneming, verliesafdekking, rente, disconteringsvoet en looptijd.

11. Governance

De raad stelt met de Nota Grondbeleid de kaders voor het grondbeleid en heeft een controlerende rol. Het college voert het grondbeleid uit binnen de kaders van de Nota Grondbeleid en legt verantwoording af over de uitvoering van het grondbeleid.

12. Grondprijsbeleid

Grondprijzen en uitgiftevoorwaarden zijn marktconform.

13. Snippergroen

Gemeentelijke gronden die geen onderdeel zijn van de groene structuur, het openbaar nut niet dienen, waar geen kabels, leidingen en riolering in de grond liggen en waar geen (toekomstige) ruimtelijke ontwikkeling voorzien is, kunnen eventueel in aanmerking komen om als snippergroen te worden verkocht. In principe wordt alleen snippergroen aan eigenaren van aangrenzende percelen verkocht.

3. Waarom grondbeleid

Veenendaal heeft (bestuurlijke) ambities en sectorale beleidsvoornemens. Dit heeft zij vastgelegd in het raadsprogramma, de omgevingsvisie en sectoraal beleid. De realisatie van de ambities en de uitvoering van het beleid hebben impact op het ruimtelijk domein en zijn van invloed op de ontwikkelingen die hiervoor nodig zijn. Dit vraagt om een integrale en overkoepelende sturing. Het grondbeleid geeft richting aan de wijze waarop de gemeente acteert bij ruimtelijke ontwikkelingen, waarbij grond en grondposities een rol spelen.

Het grondbeleid is geen doel op zich. Het heeft een dienend karakter: het grondbeleid ondersteunt Veenendaal bij de realisatie van de (ruimtelijke) beleidsdoelstellingen en bestuurlijke ambities op het gebied van onder andere wonen, economie en gezondheid. Het is een middel dat houvast geeft in de keuzes die de gemeente maakt en welke instrumenten zij inzet om haar bovenliggende doelen te bereiken.

Met grondbeleid grijpt de gemeente in op de grondmarkt om te komen tot een efficiënte en rechtmatige verdeling van gronden en van kosten en baten bij de ontwikkeling ervan¹.

Kortom de doelstelling van het grondbeleid is:

1. het faciliteren en sturen van bestuurlijk en maatschappelijk gewenste ruimtelijke ontwikkelingen;
2. het rechtvaardig verdelen van kosten en baten² tussen gemeente en grondeigenaren op grond van de Wet ruimtelijke ordening (Wro)/Omgevingswet (OW)/Aanvullingswet grondeigendom (Awg);
3. het transparant maken en beheersen van de risico's van ruimtelijke ontwikkelingen.

De figuur rechts laat de relatie van grondbeleid met bestuurlijke ambities en sectoraal beleid zien.

Sturen op impact

Gebiedsontwikkeling is geen doel op zich. Het gaat om de impact die de gebiedsontwikkeling heeft op de lange termijn. Wat is het effect van de ruimtelijke ingreep op de toekomst van de gemeente en het imago? Hoe draagt een gebiedsontwikkeling bij aan de visie en de ambities (bijvoorbeeld de woonvisie) van de gemeente? Wat is het effect op de woningbouwvoorraad? Draagt een gebiedsontwikkeling bij aan een meer gedifferentieerd woonmilieu?

De effecten van gebiedsontwikkeling kunnen divers zijn: economisch, sociaal, maatschappelijk of een combinatie. Het is verleidelijk om alleen te sturen op de korte termijn door te kijken naar de looptijd en het financiële resultaat van de grondexploitatie. De gemeente kijkt echter verder en brengt op verschillende momenten (o.a. haalbaarheid: go/no go, uitvoering, afronding) in beeld wat de impact op de lange termijn is. Een positieve impact kan reden zijn om nu te investeren als gemeente. Bijvoorbeeld een fysieke ingreep die eenmalig geld vraagt (een investering dus) en voor de lange termijn een positief effect heeft op bijvoorbeeld de leefbaarheid, de werkgelegenheid, duurzaamheid en de vitaliteit. De impact kan voor een aantal facetten (uiteindelijk met aannames) gekwantificeerd worden, terwijl andere aspecten alleen in kwalitatieve zin benoemd kunnen worden.



Figuur Relatie grondbeleid met ambities en sectorale beleidsterreinen

¹ Grond voor gebiedsontwikkeling 'instrumenten voor grondbeleid in een energieke samenleving', Raad voor de leefomgeving en infrastructuur, juni 2017

² Tweede Kamer, 2001; Groetelaars, 2004



Figuur Aanleiding

Het grondbeleid geeft een afwegingskader om een keuze te maken op welke wijze de ambities, beleidsdoeleinden en andere factoren in balans worden gebracht om te zorgen dat in het ruimtelijke domein resultaten worden geboekt. Dit kan bereikt worden door een initiatief te ondersteunen van marktpartijen dan wel doordat Veenendaal zelf het voortouw neemt binnen de door haar vooraf afgewogen kaders.



4. De koers van het grondbeleid

De koers is om situationeel grondbeleid toe te passen. Dit betekent dat maatwerk wordt toegepast door bij iedere situatie een afweging te maken welk grondbeleid het beste past bij die specifieke situatie. Een eerste stap in deze afweging is de beoordeling of een ruimtelijke ontwikkeling bijdraagt aan de realisatie van de ambities van de gemeente of dat het niet specifiek de ambities van de gemeente dient; Dit zijn de twee hoofdroutes: 1) gemeentelijke ambitie en 2) beperkte of geen gemeentelijke ambitie.

Koers

Situationeel grondbeleid

Actief of proactief faciliterend:

ruimtelijke ontwikkeling past binnen ambitie of dient het sectoraal beleid

Passief faciliterend:

ruimtelijke ontwikkeling dient niet het gemeentebelang

ambitie

beperkte of geen
gemeentelijke ambitie

actief

regie, grondexploitatie, risico

proactief faciliterend

verbinden, verleiden,
markt voert grondexploitatie

passief faciliterend

toetsend

niet meewerken

Figuur Situationeel grondbeleid met twee hoofdroutes



Binnen de twee hoofdroutes neemt Veenendaal, met een helder afwegingskader per hoofdroute, de vrijheid om per situatie het grondbeleid toe te passen dat het meest geschikt is voor die specifieke situatie.

Hoofdroute gemeentelijke ambitie

De hoofdroute van gemeentelijke ambitie bestaat uit twee subroutes, namelijk actief grondbeleid en proactief faciliterend grondbeleid.

1 Actief grondbeleid

De gemeente kan kiezen voor een producerende rol door voor eigen rekening en risico de grondexploitatie te voeren. Er wordt actief gronden gekocht en ontwikkeld of risicodragende samenwerking met marktpartijen aangegaan. De gemeente doorloopt een planologische procedure om de gewenste bestemming te verkrijgen, zorgt ervoor dat de grond geschikt wordt gemaakt om te bebouwen (bouwrijp) en te leven (woonrijp).

Een actieve rol is weggelegd als een ontwikkeling hoge prioriteit heeft en in maatschappelijke zin zeer wenselijk is. Met de grondpositie (al dan niet nog te verwerven) voert zij regie boven de haar toekomstige publiekrechtelijke bevoegdheden. Dit kan ook betekenen dat de gemeente een actieve rol oppakt als de markt het initiatief niet neemt en ook niet hiertoe te stimuleren is. Soms kan het simpelweg financieel voordeliger zijn om een actieve rol als grondproducent aan te nemen.

2 Proactief faciliterend grondbeleid

In deze rol wordt veelal een facilitaire houding aangenomen. Het grote verschil met passief faciliterend grondbeleid is dat bij proactief faciliterend grondbeleid, de gemeente actief meedenkt met private partijen door te stimuleren en te verbinden. Bij het ontbreken van marktinitiatief neemt de gemeente een makelaarsfunctie in en schept het klimaat om een ruimtelijke ontwikkeling van de grond te krijgen. De keuze voor deze rol is afhankelijk van de ontwikkeling bijdraagt aan gemeentelijke ambities. De gemeente kan het planologisch proces actief ondersteunen en ook initiëren. In deze regierol is zij bereid om beperkt risico te nemen. De gemeente beschouwt zich als partner in het project.

Hoofdroute beperkte of geen gemeentelijke ambitie

Deze hoofdroute van beperkte of geen gemeentelijke ambitie bestaat uit ook twee subroutes, namelijk passief faciliterend grondbeleid of niet meewerken.

3 Passief faciliterend grondbeleid

Als de ruimtelijke ontwikkeling beperkt bijdraagt aan de realisatie van gemeentelijke ambities, dan kan er worden gekozen voor een passief faciliterende houding. De gemeente laat de grondexploitatie over aan private partijen. Zij stuurt dus uitsluitend op basis van haar publiekrechtelijke bevoegdheden. De kosten, die de gemeente maakt om het plan te faciliteren, verhaalt zij op de private partij. Het volledige risico van de ontwikkeling ligt bij de private partij. De gemeente kiest dus voor haar reguliere publiekrechtelijke rol, zonder het initiatief te nemen of de markt aan te sporen tot ontwikkelen. De ontwikkeling heeft voor de gemeente geen of een lage prioriteit. Het initiatief en het ontwikkel- en planologisch proces ligt volledig bij de private partij, behoudens de publiekrechtelijke bevoegdheid van de gemeente. De gemeente toetst vanuit haar publiekrechtelijke rol of de ontwikkeling strookt met haar beleid, doelen en ambities, waarbij zij vanuit dit oogpunt enkel faciliteert.

4 Niet meewerken

Als een initiatief op geen enkele manier bijdraagt aan of zelfs strijdig is met de ambities en het sectorale beleid, dan wordt geen medewerking verleend. Dit geldt ook als een initiatief niet economisch uitvoerbaar is omdat het initiatief geen evenwichtige verdeling van kosten en opbrengsten met zich meebrengt.

5. Het afwegingskader

Als de hoofdroute bekend is (wél of beperkte/geen gemeentelijke ambitie) maakt de gemeente de keuze voor de subroute met een afwegingskader. Iedere hoofdroute heeft zijn eigen afwegingskader.

5.1 Hoofdroute gemeentelijke ambitie

Hoe Veenendaal het grondbeleid inzet om ambities en beleidsdoelstellingen te realiseren hangt af van hoe een ruimtelijke ontwikkeling ‘scoort’ op verschillende afwegingsfactoren. De score op deze afwegingsfactoren bepaalt of de gemeente actief grondbeleid voert of juist vanuit een faciliterende rol actief stimuleert en stuurt.

Bij de keuze tussen actief grondbeleid en proactief faciliterend grondbeleid hoort het onderstaande afwegingskader. Met het afwegingskader wordt de ruimtelijke ontwikkeling beoordeeld op de volgende afwegingsfactoren: ambitie/waarden, risicoprofiel, rendement, sturing, grondpositie en marktinitiatief.

Het onderstaande afwegingskader is een neutrale weergave van de afwegingsfactoren. De schuifjes staan exact in het midden. Per specifieke situatie kunnen de ‘schuifjes’ naar links of rechts worden verschoven. Dit hangt welke afweging per factor wordt gemaakt in een specifieke ruimtelijke ontwikkeling. Dit heeft als resultaat dat met behulp van de ‘schuifjes’ de ‘score’ bepaald kan worden.

	Actief grondbeleid		Proactief faciliterend grondbeleid
Ambitie / waarden	Veenendaal wil hard sturen om haar ambities en waarden expliciet in de ruimtelijke ontwikkeling te realiseren		Veenendaal stuurt op haar ambities maar is bereid tot concessies
Risicoprofiel	Veenendaal is bereid om risico (bestuurlijk, maatschappelijk of financieel) te lopen om de ambities en waarden te bereiken		Veenendaal wil geen of beperkt risico lopen in de ruimtelijke ontwikkeling.
Rendement	De ruimtelijke ontwikkeling is voor Veenendaal noodzakelijk om een maatschappelijk of financieel rendement voor de gemeente te behalen		Het maatschappelijk rendement kan gerealiseerd worden en het financieel rendement is geen vereiste voor de gemeente
Sturing	Veenendaal voert maximale regie op de ruimtelijke ontwikkeling en de hierin te bereiken ambities en waarden door op te treden als grondproducent		Veenendaal voert regie op de essentiële ambities en waarden en geeft hierbij ook vrijheid aan de markt
Grondpositie	Veenendaal zet haar gronden in of is bereid om gronden aan te kopen om de ambities en waarden met de ruimtelijke ontwikkeling te bereiken		Veenendaal bezit geen gronden of is niet bereid om grondeigenaar te blijven of te worden om de ambities en waarden te realiseren
Marktinitiatief	De markt neemt geen initiatief, ziet hiervoor geen kansen, ontwikkeling is niet voor hen haalbaar, terwijl de noodzaak tot realisatie voor de gemeente Veenendaal er wel is		De markt kan met de ruimtelijke ontwikkeling de gestelde ambities en waarden van Veenendaal (deels) realiseren

Figuur Afwegingskader hoofdroute gemeentelijke ambitie

5.2 Hoofdroute beperkte of geen gemeentelijke ambitie

De ruimtelijke ontwikkeling draagt niet specifiek bij aan de verwezenlijking van de sectorale en bestuurlijke (ruimtelijke) ambities van de gemeente. De gemeente maakt dan de afweging of zij vanuit een passief facilitaire houding aan de ruimtelijk ontwikkeling meewerkt of dat zij niet meewerkt aan het initiatief. Voor het afwegingskader wordt verwezen naar de routekaart.

Er wordt dus bekeken in hoeverre de ruimtelijke ontwikkeling past in het beleid, de gemeente haar kosten kan verhalen en economische, zelfstandige uitvoerbaar is.

De afweging om passief faciliterend grondbeleid toe te passen of niet mee te werken, hangt er vanaf of aan Veenendaal een onevenredige medewerking wordt gevraagd om een ruimtelijke ontwikkeling tot stand te brengen.





6. Instrumenten: welke instrumenten zet je in voor de gekozen rol?

De gemeente beschikt over een breed palet aan instrumenten waarmee zij voorwaarden kan stellen en kan sturen bij ruimtelijke ontwikkelingen. De inzet van deze instrumenten hangt af van het gekozen grondbeleid. Hieronder volgt een overzicht van de instrumenten per subroute.

6.1 Actief grondbeleid

Grondaankoop

De gemeente neemt bewust een grondpositie in om het maatschappelijke belang (ambitie) te waarborgen en de regie van de ontwikkeling zelf in de hand te houden. Dit kan vanuit een strategisch oogpunt gebeuren, maar altijd met de gedachte dat de grondaankoop toewijsbaar is aan een concreet doel of eindresultaat. Het besluit om grond aan te kopen is een weloverwogen keuze. De gemeente beschikt daarbij over de instrumenten van onteigening en het voorkeursrecht op grond van de Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg). Een goede voorbereiding aan het begin van het aankoopproces is essentieel om een aankoop succesvol te laten zijn. Een aankoopstrategieplan helpt de gemeente daarbij. Een randvoorwaarde is dat de grondaankoop marktconform is en wordt onderbouwd met een onafhankelijk en volledig onderbouwde taxatie van minimaal één onafhankelijke deskundige. Uitgangspunt is dat de grond op minnelijke basis wordt verkregen. De instrumenten van onteigening en voorkeursrecht zijn met name van belang als een minnelijke overeenstemming niet lukt of niet tegen redelijke en marktconforme uitgangspunten kan worden verkregen (onteigening) dan wel de gemeente grondspeculatie en prijsopdrijving wil voorkomen (voorkeursrecht).

Strategische aankopen

Strategische aankopen helpen in de actieve sturing van een ruimtelijke ontwikkeling. Door cruciale (grond)posities in te nemen, bepaalt zij de richting en uitkomst van de ontwikkeling in een gebied waar ook marktpartijen een positie hebben ingenomen of kunnen innemen.

Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg)

Veenendaal kan de Wvg inzetten om een voorkeurspositie in te nemen in de grondmarkt. Het voorkeursrecht op grond van de Wvg is een passief verwervingsinstrument dat de gemeente helpt bij actief grondbeleid. Door een voorkeursrecht op de grond te vestigen, kan de grondeigenaar zijn grond eerst alleen aan de gemeente aanbieden. Dit helpt Veenendaal om de gronden marktconform en zonder prijsopdrijving door speculatie aan te kopen.

Onteigening

Onteigening geldt als 'ultimum remedium', een laatste redmiddel. Veenendaal zet dit instrument pas in als de gemeente er binnen de grenzen van redelijkheid en billijkheid niet minnelijk uitkomt met de grondeigenaar. Onteigening kan alleen worden ingezet als er een aantoonbaar algemeen belang is.

Gronduitgifte

Gronduitgifte is maatwerk. Dit kan op verschillende manieren gebeuren en hangt af van de specifieke situatie. Veenendaal kan grond uitgeven door deze in eigendom uit te geven of door middel van de vestiging van een zakelijk recht. Bij bouwgrond voor woningbouw en bedrijven-terreinen geeft de gemeente de voorkeur aan verkoop door eigendomsoverdracht. Bij voornamelijk maatschappelijk vastgoed kan de gronduitgifte ook gebeuren door het vestigen van een zakelijk recht, zoals een recht van opstal of erfpacht. Veenendaal hanteert bij gronduitgifte marktconforme prijzen (zie hoofdstuk grondprijsbeleid) en voorwaarden.

Tender

Veenendaal verkoopt grond bij voorkeur met een tender (meervoudige openbare aanbesteding). Bij een tender brengen marktpartijen in concurrentie een aanbieding uit. Dit zorgt voor marktwerking en geeft een optimale opbrengst. Veenendaal kan in de bouwvelop een **bodemprijs** noemen, die de gemeente baseert op een haalbaar programma. Deze bodemprijs is marktconform. Het succes van de bouwvelop en de hoogte van de biedingen is afhankelijk van meerdere factoren, waaronder:

- de **courantheid** van de locatie en het programma bepalen of het interessant is voor partijen om een bod te doen.
Een courante bouwvelop schept de verwachting dat er veel inschrijvingen binnen komen. Dit komt de marktwerking en de hoogte van de biedingen goede. De bouwvelop heeft dan voorkeur ten opzichten van een onderhandse één op één gronduitgifte.
- de **voorwaarden** en de **risico's**, die onderdeel zijn van de bouwvelop.
Bijvoorbeeld het moment van verplichte grondafname. Indien afname plaatsvindt op een vaste datum dan zal een bidder minder willen betalen dan wanneer hij moet afnemen bij 70% voorverkoop. In dat laatste geval deelt de gemeente mee in het verkooprisico. Daarnaast kunnen gemeentelijke ambities, bijvoorbeeld op het gebied van duurzaamheid en beeldkwaliteit een prijsverlagend effect hebben. Indien de afnemer de meerkosten niet of niet geheel kan terugverdienen in de verkoopprijs dan zal hij een lager bod plaatsen. Een globaal bestemmingsplan dat ruimte biedt voor optimalisering en flexibiliteit zal daarentegen een hoger bod krijgen dan een stringent bestemmingsplan.

Als een tender, naast een bieding op prijs, ook inzet op kwalitatieve en duurzaamheidsaspecten, dan betreft het een prijsvraag. Bij een prijsvraag ligt de nadruk op de kwalitatieve invulling en minder op het financiële resultaat. Veenendaal nodigt marktpartijen uit om een goede ruimtelijke oplossing te bieden voor een perceel. Prijs is hierbij van ondergeschikt belang. Er kan worden gekozen om voorwaarden te stellen met betrekking tot stedenbouwkundige invulling en programmering. De gemeente heeft ook de keuze om de markt de vrijheid en flexibiliteit te geven door los te laten en zich te laten verrassen. Een prijsvraag biedt uitkomst bij locaties die ruimtelijk lastig liggen of juist om een 'landmark' vragen.

Onderhandeling

Er wordt één op één met de markt onderhandeld op grond van marktconforme uitgangspunten. Binnen de vastgestelde kaders en afwegingen wordt gestreefd naar het meest optimale resultaat in opbrengst, risico en eventueel wenselijke maatschappelijke doelstellingen. De onderhandeling is zakelijk, waarbij het belang van de gemeente in evenwicht is met het belang van de markt. De afspraken worden vastgelegd in een koopovereenkomst, die kan worden voorafgegaan door een intentie- en/of samenwerkingsovereenkomst.

Deze methode is vooral geschikt voor minder courante locaties, waarbij inzet van zowel de gemeente als de markt vereist is om het plan te realiseren.

Zakelijk recht

De uitgifte van gronden geschiedt in beginsel door middel van overdracht van het eigendomsrecht. Er zijn situaties denkbaar waarbij de keuze valt op een andere vorm. Situaties waarbij de gemeente haar regie wil behouden op de grond en het gebruik hiervan. Dan vormt de uitgifte in erfpacht of het vestigen van een opstalrecht een goed alternatief.

De uitgifte in erfpacht en het vestigen van een opstal is maatwerk. De condities en vestigingsvoorwaarden zijn afgestemd op marktconforme en redelijke uitgangspunten, waarbij de gemeente een gelijkwaardige rechtspositie inneemt ten opzichte van de zakelijke gerechtigde. De canon of retributie is een afgeleide van de kapitaalsrente die wordt vermeerderd met een risico-opslag

6.2 Faciliterend grondbeleid

Sturing met planologische instrumenten

Bestemming van grond

Kern van het faciliterend grondbeleid is dat vanuit de publiekrechtelijke rol wordt gestuurd op de ruimtelijke ordening van grond met aanpassing van de bestemming. De gemeente heeft de bevoegdheid om de bestemming van grond te veranderen en vast te leggen. Er worden kwalitatieve (programmering en duurzaamheid van een plan) en financiële (kostenverhaal) voorwaarden verbonden aan deze medewerking. Als de ruimtelijke ontwikkeling past binnen de ambities en gestelde (beleids)kaders en het kostenverhaal vooraf verzekerd is, dan is het mogelijk om medewerking te verlenen aan de bestemmingsherziening³.

Vorbereidingsbesluit

In de huidige wetgeving kan Veenendaal met een voorbereidingsbesluit in zekere zin strategisch handelen. Het voorbereidingsbesluit zorgt ervoor dat een aanhoudingsplicht voor bouwen en aanlegactiviteiten ontstaat. Hierdoor zorgt de gemeente ervoor dat binnen de periode van het voorbereidingsbesluit geen omgevingsvergunningen, die binnen het vigerende bestemmingsplan passen, worden verleend. Dit helpt met het bereiken van haar toekomstige doelstellingen en voorkomt hogere kosten (verwerving en schadeloosstelling). Het voorbereidingsbesluit anticipeert vanuit een ruimtelijk planologisch perspectief op de gewenste ontwikkelingen van de gemeente voor een bepaald gebied.

De bescherming van het voorbereidingsbesluit geldt voor één jaar en wordt overgenomen door het ontwerp-bestemmingsplan dat binnen één jaar ter inzage gelegd moet worden. Gebeurt dit niet dan vervalt de voorbereidingsbescherming en moeten de aangehouden vergunningen alsnog worden verleend. Met de invoering van de Omgevingswet zal het instrument van Voorbereidingsbesluit overigens komen te vervallen.

Toetsing

Naast een sturende rol is er ook een toetsende rol. De gemeente toetst bij de afhandeling van een omgevingsvergunning of de aanvraag voldoet aan de publiekrechtelijke kaders.

Kostenverhaal

Elke gemeente is verplicht om de kosten, die zij voor een ruimtelijke ontwikkeling maakt of de investeringen die zij voor ruimtelijke ontwikkeling in het openbaar gebied pleegt, te verhalen op de initiatiefnemer. Het is wettelijk verplicht om de hoogte van de exploitatiebijdrage vast te stellen conform de Wro⁴ en het kostenverhaal te verzekeren. Het kostenverhaal omvat de grondexploitatiekosten conform de kostensoortenlijst (artikel 6.2.3 tot en met 6.2.5 Bro⁵), waaronder gebiedseigen kosten en de bijdrage voor bovenwijkse voorzieningen; het beleid hierover ligt vast in de Nota Bovenwijkse voorzieningen.

De wet schrijft voor dat het kostenverhaal dient te geschieden door middel van een exploitatieplan, tenzij anders geregeld (door middel van een anterieure overeenkomst).

Anterieure overeenkomst

In de anterieure overeenkomst worden samen met een private partij de afspraken over de ruimtelijke ontwikkeling vastgelegd. De anterieure overeenkomst biedt de mogelijkheid om voorwaarden te stellen waaraan de ruimtelijke ontwikkeling moet voldoen. De gemeente stuurt hiermee privaatrechtelijk op locatie-eisen, programmering en planning. Daarnaast biedt de overeenkomst de basis voor het kostenverhaal. Partijen zijn niet gebonden aan de kostensoortenlijst uit de Bro en de criteria 'profijt', 'toerekenbaarheid' en 'proportionaliteit'. Het verdient wel voorkeur om aansluiting te zoeken met de kostensoortenlijst en genoemde criteria. Hiermee toont de gemeente de contractuele redelijkheid aan die wordt getoetst bij een eventueel geschil. De overeenkomst wordt begrensd door de regels van het verbintenissenrecht en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. De initiatiefnemer overlegt na het ondertekenen van de anterieure overeenkomst een bankgarantie, zodat de gemeente verzekerd is van betaling.

Intentieovereenkomst

Bij complexe projecten heeft het voorkeur om een intentieovereenkomst met een initiatiefnemer te sluiten. De intentieovereenkomst gaat voorafgaand aan een anterieure overeenkomst. Het is vooral bedoeld om de kaders vast te leggen aan een haalbaarheidsfase en de onderzoeken die van partijen worden verlangd. Belangrijk is dat in deze fase van het project al verzekerd is dat de gemeentelijke kosten worden vergoed. Daarnaast legt deze overeenkomst de voorwaarden voor meewerking vast en wanneer de inzet beëindigt. De overeenkomst bepaalt welke risico's elk van de partijen op zich neemt en de benodigde inspanning. De intentieovereenkomst wordt opgevolgd door de anterieure overeenkomst.

³ Tenzij er een gegrond bezwaar of beroep tegen het besluit bestaat

⁴ Na de inwerkingtreding van de Omgevingswet is dit geregeld in de Aanvullingswet grondeigendom

⁵ Aanvullingsbesluit grondeigendom (afdeling 8.4)

Criteria kostenverhaal

Bro (artikel 6.2.3 t/m 6.2.5) en Aanvullingsbesluit grondeigendom (afdeling 8.4)

Profijt

De gebiedsontwikkeling moet nut ondervinden van de te treffen werken, werkzaamheden en maatregelen. Deze toets geldt alleen voor de locatie als zodanig en niet per bouwperceel binnen de locatie. Het gaat hierbij vooral om het fysieke nut voor een locatie. Bij maatregelen zoals het opheffen van hindercirkels en compensatie buiten de locatie schuilt het profijt in het feit dat dankzij deze ingrepen een (groter) gebied ontwikkeld kan worden. De profijt vraag wordt met 'ja' of 'nee' beantwoord.

Toerekenbaarheid

Er moet een causaal verband zijn tussen de gebiedsontwikkeling en de kosten. De werken, werkzaamheden en maatregelen zouden niet aan de orde zijn zonder dat plan. Niet alle kosten die een causaal verband hebben met de locatie zijn toerekenbaar. Wanneer uitgaven langs een andere weg gedekt dan wel gefinancierd worden, zijn deze niet toerekenbaar, bijvoorbeeld onderhoud en beheer. Nutsvoorzieningen worden doorgaans via een andere weg bekostigd. Als de gemeente een deel van de aanlegkosten moet betalen (onrendabele top) dan tellen deze kosten wel mee. In artikel 6.2.5 sub a Bro staat dat 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, verhaalbaar zijn. Ditzelfde geldt voor openbaar vervoervoorzieningen en gebouwde parkeervoorzieningen. De toerekenbaarheidsvraag wordt met 'ja' of 'nee' beantwoord.

Proportionaliteit

Als profijt en toerekenbaarheid beide met 'ja' zijn beantwoord, dan speelt proportionaliteit een rol.

Als meerdere gebieden profijt hebben van werken, werkzaamheden en maatregelen, moeten deze naar evenredigheid worden verdeeld. Deze verdeling moet expliciet gemaakt worden in verdeelmaatstaven. Dat betekent dat een gemeente transparant moet aangeven langs welke criteria deze kosten zijn verdeeld.

Uitblijven van overeenstemming

Indien de gemeente en de initiatiefnemer anterieur geen overeenstemming bereiken, heeft de gemeente de keuze om een exploitatieplan op te stellen of niet mee te werken aan het initiatief als dit niet past in een goede ruimtelijke ordening.

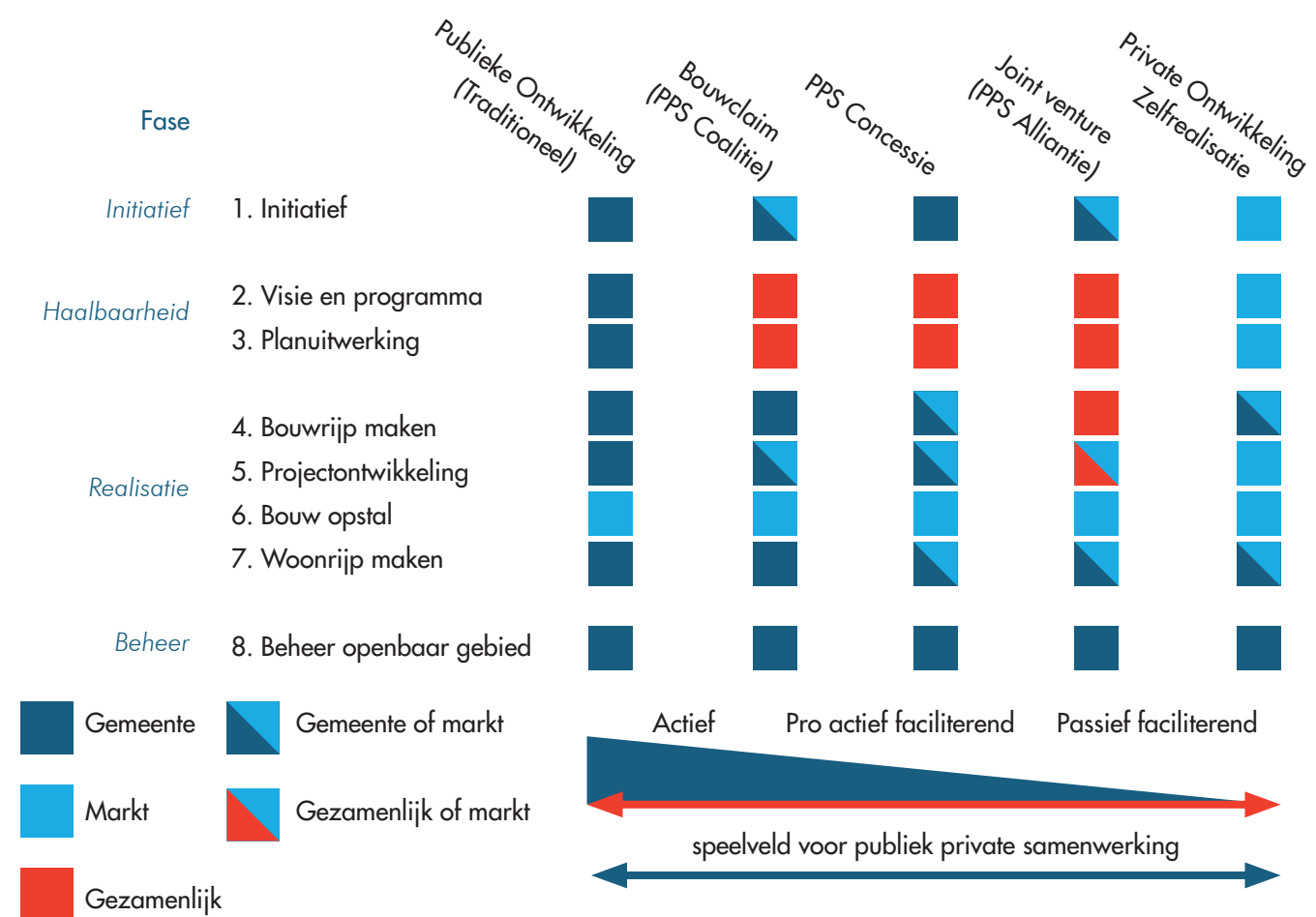
Exploitatieplan¹

Bij een particuliere grondexploitatie biedt een exploitatieplan een gemeente een publiekrechtelijke grondslag om de kosten van de grondexploitatie bij de particuliere ontwikkelaar te kunnen verhalen en om eisen en regels te kunnen stellen aan de ontwikkeling van de locatie. De kosten van de grondexploitatie bepaalt een gemeente aan de hand van de kostensoortenlijst (Bro afdeling 6.2 Grondexploitatie) en betreffen bijvoorbeeld de plankosten (o.b.v. de plankostenscan), de kosten voor aanleg van openbare ruimte, planschadevergoeding en bijdrage aan bovenwijkse voorzieningen. De raad is bevoegd om een exploitatieplan vast te stellen behorend bij bepaalde ruimtelijke besluiten, waarin gronden zijn aangewezen waarop een bij algemene maatregel van bestuur aangewezen bouwplan is voorgenomen. Het exploitatieplan moet gelijktijdig met het ruimtelijke besluit, waarop het exploitatieplan betrekking heeft, worden bekendgemaakt. De raad kan ook afzien van het vaststellen van het exploitatieplan. In de eerste plaats kan de gemeenteraad afzien van het vaststellen van een exploitatieplan, indien de grondexploitatie via een andere weg reeds verzekerd is. Daarvoor moet ten tijde van de vaststelling van het ruimtelijk besluit tegelijkertijd zijn voldaan aan drie minimaal te verzekeren facetten van grondexploitatie: (a) het verhaal van de kosten van grondexploitatie over de in het plan of omgevingsvergunning begrepen gronden moet anderszins verzekerd zijn, (b) het bepalen van een tijdvak, fasering en koppelingen wordt niet noodzakelijk geacht en (c) het stellen van locatie-eisen wordt niet noodzakelijk geacht.

¹ Handleiding exploitatieplan, Sdu Uitgevers bv, Den Haag, 2010

7. Samenwerken

De gemeente kan binnen de hoofdroute gemeentelijke ambitie kiezen om de ruimtelijke ontwikkeling in samenwerking met de markt te realiseren. De samenwerking kan op verschillende manier vorm krijgen. Dit hangt af welke rol de gemeente voor zichzelf ziet in deze samenwerking. Zie onderstaand schema voor de glijdende schaal van samenwerkingsverbanden.



Figuur Samenwerkingsvormen bij gebiedsontwikkeling (Bron: Deloitte, bewerking GrondGidsen)





Het bouwclaimmodel

Het bouwclaimmodel is een bijzondere vorm van actief grondbeleid en wordt veelal gekozen als marktpartijen grondeigendommen hebben in het plangebied. Het is een samenwerkingsvorm in het spoor van actief grondbeleid.

In het bouwclaimmodel verkopen de marktpartijen hun grond aan de gemeente onder de voorwaarde dat zij bij de gronduitgifte bouwrijpe kavels mogen terugkopen met een vooraf overeengekomen programmering, waarmee zij hun bouwrechten veiligstellen. De gemeente voert de grondexploitatie en draagt zorg voor het bouw- en woonrijp maken van het gebied. De marktpartijen nemen, net als bij actief grondbeleid, de realisatie van het vastgoed voor hun rekening.

Als in een gebied sprake is van versnipperd eigendom in handen van marktpartijen en de gemeente wenst een actieve rol in te nemen, is deze variant veelal te prefereren boven de zelfrealisatie door alle afzonderlijke marktpartijen. De gemeente kan dan haar regierol beter invullen en zo de gewenste ontwikkelingen op de locatie beter sturen.

Het concessiemodel

Bij het concessiemodel heeft de gemeente (geheel dan wel gedeeltelijk) de grondeigendom. Via bijvoorbeeld aanbesteding of prijsvraag wordt niet-bouwrijpe grond overgedragen aan een marktpartij. In een samenwerkingsovereenkomst worden vervolgens de afspraken vastgelegd. Na realisatie komt de openbare ruimte weer in handen van de gemeente.

De gemeente beperkt zich bij het concessiemodel tot het stellen van randvoorwaarden, bijvoorbeeld met een stedenbouwkundig programma van eisen of masterplan en kwaliteitsnormen. Dit model kenmerkt zich door een strikte publiek-private rolverdeling, waarbij een marktpartij een groot deel van de

traditionele overheidstaken (bijvoorbeeld de aanleg van voorzieningen en infrastructuur) uitvoert en risico's draagt. Zowel de grond- als de opstalexploitatie is voor rekening en risico van de marktpartij. Bij een dergelijke overdracht van overheidstaken moet verzekerd worden dat de marktpartij deze werken conform de regels van het (Europees) aanbestedingsrecht en het gemeentelijk aanbestedingsbeleid zal aanbesteden.

De gemeente kiest bij het concessiemodel nadrukkelijk voor samenwerking om zo ook de kennis, kunde en capaciteit van marktpartijen bij de gewenste gebiedsontwikkeling optimaal te kunnen benutten en/of omdat zij het risico voor de ontwikkeling niet wil dragen. De belangrijkste voorwaarde voor het bereiken van positieve effecten bij de toepassing van het concessiemodel ligt vooral in de rolvastheid en professionaliteit van partijen. Bij een concessie moet voldoende ruimte gegeven worden aan de marktpartij. Afspraken over het kwaliteitsniveau en programma dienen vooraf op hoofdlijnen te worden vastgelegd.

De joint venture

Wanneer in een gebied diverse partijen (waaronder de gemeente) grondeigendom hebben, kunnen zij besluiten samen te gaan werken door het sluiten van samenwerkingsovereenkomsten dan wel door voor de samenwerking een aparte rechtspersoon op te richten, bijvoorbeeld een Grond Exploitatie Maatschappij (GEM). De GEM kan dan de gezamenlijke grondexploitatie voeren en gronden uitgeven, vaak op basis van een gezamenlijk opgesteld en vastgesteld masterplan voor het gebied.

Meestal wordt als uitgangspunt gehanteerd dat de grondexploitatie minimaal een budgettair neutraal saldo heeft. De risico's van de grondexploitatie worden gedragen door alle deelnemende partijen. De gemeente behoudt haar publiekrechtelijke verantwoordelijkheden.

8. Financieel kader

Bij alle vormen van grondbeleid stuurt de gemeente op geld. Bij actief grondbeleid betekent dit sturen op het korte en lange termijn financieel resultaat, waarbij cashflowsturing en risicomangement van belang zijn. Bij faciliterend grondbeleid betekent dit sturen op kostenverhaal en budgetbewaking, waarbij tijdig factureren en zekerheden stellen van belang is.

Actief grondbeleid

De gemeente opereert als private partij op de grondmarkt; een 'bedrijf' als onderdeel van een gemeente, een politieke organisatie. Bij actief grondbeleid is het essentieel om zowel op **project (individuele grondexploitatie⁶)** als **portefeuilleniveau (totaal van grondexploitaties)** overzicht en **inzicht** te hebben om goed te kunnen sturen. Het is belangrijk om vanuit beide vertrekpunten te analyseren en te sturen; dus op projectniveau en vervolgens te consolideren op portefeuilleniveau, maar ook vanuit de portefeuille om vervolgens af te dalen naar projecten. Dit is vooral van belang op het gebied van programmering; daarbij kijkt de gemeente verder dan de eigen projecten en neemt ook de projecten van marktpartijen mee. De gemeente analyseert en stuurt op gemeenteniveau door de programmering (het aanbod) van gemeentelijke projecten en particuliere initiatieven af te zetten tegen de behoefte. Hierdoor krijgt de gemeente inzicht hoe het aanbod zich verhoudt tot de behoefte. Deze informatie gebruikt de gemeente om te sturen, haar afzetrisico te bepalen en voor de financieel-economische onderbouwing bij een planologische procedure.

De gemeente stuurt bij grondexploitaties op **kasstromen** en probeert uitgaven en inkomsten zoveel mogelijk te matchen om grote voorinvesteringen te voorkomen (**cashflowsturing**). Door **flexibiliteit** (programmering, fasering) in te bouwen en pas kosten te maken als de gebruikers met hun wensen en commitment aan tafel zitten, verlaagt het risicoprofiel. De gemeente maakt realistische ramingen door zowel kosten als opbrengsten goed te onderbouwen en te faseren. De gemeente verkoopt gronden binnen de kaders van het grondprijnsbeleid (zie hoofdstuk grondprijnsbeleid).

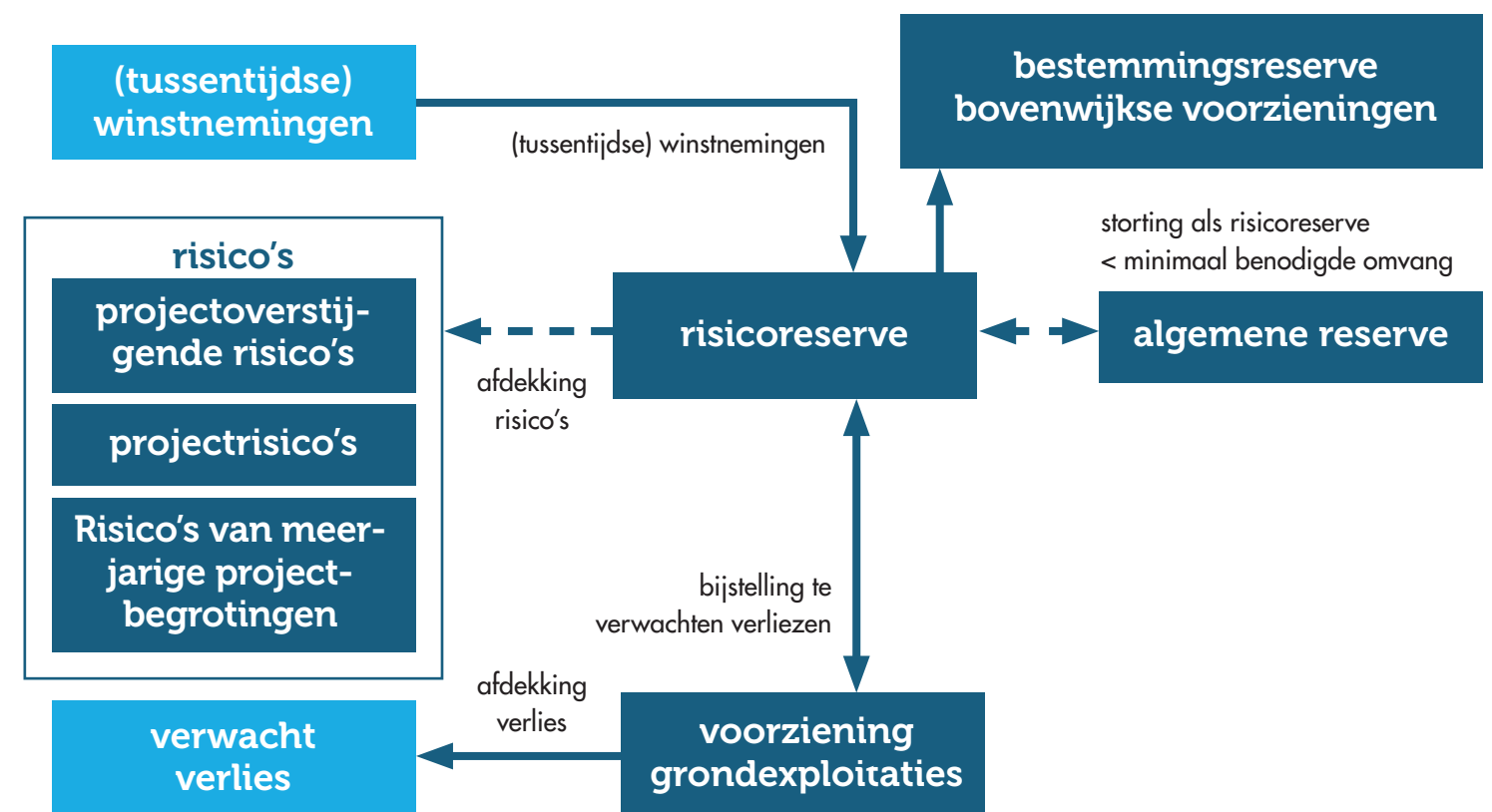
Tussentijdse winstneming vindt plaats conform de geldende BBV-voorschriften via de thans geldende "POC-methode" (POC = percentage of completion). Zodra te verwachten is dat een grondexploitatie verliesgevend is, wordt het verlies afgedekt door een storting in de voorziening grondexploitaties.

Actief en proactief faciliterend grondbeleid

Het college verantwoordt over de ruimtelijke projecten in het projectenboek. Daarnaast wordt jaarlijks een vertrouwelijke risicoanalyse opgesteld door een extern bureau, waarin per project en op portefeuilleniveau het risicoprofiel wordt geschetst.

Jaarlijks voert het college een risicoanalyse uit. Deze risicoanalyse omvat de grondexploitaties en grotere facilitaire projecten, de zogenaamde Meerjarige projectbegrotingen. Voor de grondexploitaties betreft dit de project- en projectoverstijgende risico's. De gemeente maakt risico's niet alleen inzichtelijk, maar zorgt met **risicomanagement** voor beheersing van de risico's en treft de nodige beheersmaatregelen. De risico's dekt de gemeente af met de risicoreserve.

Onderstaand schema laat de relaties zien tussen de grondexploitaties, de risicoreserve en de voorziening grondexploitaties.



Figuur Financiële stromen grondbedrijf

⁶ Een grondexploitatie wordt in het BBV bouwgrond in exploitatie genoemd of BIE.

In het onderstaande kader staan de spelregels voor het grondbedrijf (bouwgrond in exploitatie (BIE)).

Spelregels grondbedrijf en grondexploitaties

Gemeenten zijn gebonden aan de regels van het BBV en deze zijn altijd leidend. De onderstaande spelregels zijn in lijn met de regels van commissie BBV (notitie Grondbeleid in begroting en jaarstukken (2019) van juli 2019).

Actualisatie

Jaarlijks actualiseert de gemeente de grondexploitaties, risicoanalyse en de benodigde voorzieningen en reserves voor het grondbedrijf, namelijk bij het aanbieden van de jaarrekening. Het college rapporteert hierover in de paragraaf grondbeleid en met het projectenboek en de risicoanalyse (vertrouwelijk).

Winstneming

Winstneming vindt plaats volgens de percentage of completion regel; POC-methode. Hierbij geldt dat als aan alle drie de onderstaande voorwaarden is voldaan, (tussentijdse) winst genomen wordt.

1. Het resultaat op de grondexploitatie kan betrouwbaar worden ingeschat; én
2. De grond (of het deelperceel) moet zijn verkocht; én
3. De kosten zijn gerealiseerd (winst wordt naar rato van de realisatie gerealiseerd).

Bij de herziening van de grondexploitaties actualiseert de gemeente ook de (tussentijdse) winstnemingen en past deze eventueel aan. De gemeente stort (tussentijdse) winstnemingen in de risicoreserve.

Verliesneming en disconteringsvoet

Als het verwachte resultaat van een grondexploitatie negatief is, dan treft de gemeente hiervoor direct een voorziening. Veenendaal hanteert de disconteringsvoet die het BBV voorschrijft voor zowel de verliesgevende als winstgevende grondexploitaties. De dekking van de verliesvoorziening komt uit de risicoreserve grondexploitaties indien deze toereikend is. Is deze niet toereikend dan wordt de risicoreserve aangevuld door de algemene reserve.

Risicomanagement

Jaarlijks voert het college een risicoanalyse uit. Deze risicoanalyse omvat de grondexploitaties en grotere facilitaire projecten, de zogenaamde Meerjarige projectbegrotingen. Voor de grondexploitaties betreft dit de project- en projectoverstijgende risico's.

De projectrisico's zijn projectspecifiek. Denk hierbij aan een hindercontour of verhoogde kans op archeologische vondsten. Projectrisico's worden eerst kwalitatief inzichtelijk gemaakt; Wat is de oorzaak? Wat is het gevolg? Kunnen beheersmaatregelen het risico verkleinen? De volgende stap is het kwantificeren van de impact. Wat is het financieel gevolg als het risico zich voordoet? Wat is de kans dat het risico zich voordoet? De benodigde risicoreservering volgt uit de berekening van financieel gevolg x kans.

Projectoverstijgende risico's hangen samen met macro-economische of conjuncturele ontwikkelingen en beleidsmatige ontwikkelingen. De impact van de projectoverstijgende risico's wordt gekwantificeerd met een scenarioanalyse.

Weerstandsvermogen grondbedrijf

Het grondbedrijf dekt de risico's af met haar weerstandsvermogen en dit betreft de risicoreserve. Het weerstandsvermogen betreft verhouding tussen de risicoreserve en de omvang van de risico's (project- en projectoverstijgende risico's) van de grondexploitaties en meerjarige projectbegrotingen. Het weerstandsvermogen bevindt zich in een bandbreedte, namelijk 50% - 100% van de totaal berekende risico's. Als de omvang van de risicoreserve te laag is om 50% van de totaal berekende risico's af te dekken, dan stelt het college een dekkingsplan op om binnen een jaar te komen tot voldoende omvang. Bij het dekkingsplan kijkt het college naar de ontwikkeling van de omvang van de risicoreserve de komende vijf jaar (welke (tussentijdse) winstnemingen verwacht de gemeente?). Als het dekkingsplan niet voorziet, dan vult de algemene reserve het tekort aan. Indien de risicoreserve groter is dan 100% van de totaal berekende risico's kan een storting vanuit de risicoreserve naar de algemene reserve plaatsvinden.

Rekenregels grondexploitaties

Looptijd exploitatie:

Het uitgangspunt is dat de looptijd van een grondexploitatie maximaal 10 jaar is. Als de looptijd langer dan 10 jaar is, dan wordt de langere looptijd gerechtvaardigd met een onderbouwing en worden maatregelen getroffen om het risicoprofiel te verlagen, bijvoorbeeld door vanaf het tiende jaar geen opbrengstenstijging in de grondexploitatie te berekenen.

Rentetoerekening:

De toegestane toe te rekenen rente aan grondexploitaties is de daadwerkelijk te betalen rente over het vreemd vermogen. Het is niet toegestaan om rente over het eigen vermogen toe te rekenen aan grondexploitaties. Het over het vreemd vermogen te hanteren rentepercentage moet als volgt worden bepaald:

- het rentepercentage van de direct aan de grondexploitatie gerelateerde financiering in het geval van projectfinanciering;
- het gewogen gemiddelde rentepercentage van de bestaande leningenportefeuille van de gemeente, naar verhouding vreemd vermogen/totaal vermogen, indien geen sprake is van projectfinanciering;
- indien de gemeente geen externe financiering heeft, dan wordt geen rente toegerekend aan bouwgrond in exploitatie.

De rente aan de grondexploitaties wordt toegerekend over de boekwaarde van de bouwgrond in exploitatie per 1 januari van het betreffende boekjaar.



9. Verantwoording en governance

In het duale stelsel heeft de raad de kaderstellende en controlerende rol. Het college zorgt voor de uitvoering en doet dit binnen de kaders van de raad.

Het college legt verantwoording af over de uitvoering van het grondbeleid. De verantwoording is een onderdeel van de jaarlijkse [planning & control cyclus](#). Het college informeert de raad op twee momenten per jaar over de uitvoering van het grondbeleid, namelijk met de [paragraaf grondbeleid](#) als onderdeel van de programmabegroting en van de jaarstukken. Dit is conform de BBV-regels (verslagleggingsregels). In de paragraaf grondbeleid geeft de gemeenteraad aan wat het te voeren grondbeleid het komende jaar zal zijn om de ruimtelijke doelstellingen/opgaven te realiseren (programmabegroting). In de paragraaf grondbeleid van de eerstvolgende jaarrekening wordt vervolgens gerapporteerd wat er is gerealiseerd en hoe dit zich verhoudt tot de aanvankelijke voornemens uit de begroting. Daarnaast rapporteert het college tweemaal per jaar over de grondexploitaties en grotere projecten, die Veenendaal faciliteert middels het projectenboek en de risicoanalyse (vertrouwelijk), bij de jaarrekening en middels de voortgangsrapportage grondexploitaties, bij de laatste bestuursrapportage.

	Raad	College
Grondbeleid	Vaststellen Nota Grondbeleid	Uitvoeren grondbeleid
	Controleren uitvoering door college (paragraaf grondbeleid, projectenboek, voortgangsrapportage en risicoanalyse)	Verantwoording afleggen uitvoering (paragraaf grondbeleid, projectenboek, voortgangsrapportage en risicoanalyse)
Financieel	Vaststellen winstneming en reservevorming	
Grondexploitaties	Openen, vaststellen (herzien) en afsluiten grondexploitatie	Uitvoering grondexploitaties
Verwerving	Goedkeuren strategische aankopen	Aankoop gronden
	Vestigen van een voorkeursrecht	
	Onder Wro: Verzoek aan Kroon voor onteigening Onder OW: besluit tot onteigening	
Gronduitgifte		Verkoop gronden (inclusief selectieprocedure, tenders) Vaststellen algemene verkoopvoorwaarden
Grondprijzen	Vaststellen grondprijnsbeleid (onderdeel Nota Grondbeleid)	Vaststellen grondprijzen binnen kader Nota Grondbeleid (grondprijnsbeleid) met een grondprijzenbrief en bij gronduitgifte
Kostenverhaal	Vaststellen exploitatieplan	Sluiten anterieure en posterieure overeenkomsten, in rekening brengen exploitatievergoeding bij aanvraag omgevingsvergunning
Beheergronden		Privaatrechtelijke overeenkomsten aangaan, waaronder pacht, zakelijke rechten, verhuur, gebruikgeving, verkoop snippergroen.

10. Flankerend Beleid

10.1. Grondprijsbeleid

Grondprijzenbrief

Het College stelt jaarlijks een grondprijzenbrief vast voor de grondprijzen voor sociale woningbouw (sociale huur en sociale koop), sociaal maatschappelijke doeleinden, nutsvoorzieningen en interne levering van grond (conform de BBV regels).

Sociale woningbouw

Voor sociale huur hanteert Veenendaal vaste kavelprijzen⁷. Voor sociale koop geldt een marktconforme grondquote.

Sociaal maatschappelijke doeleinden

Dit zijn bijvoorbeeld gemeentehuis, brandweerkazerne, politiebureau, onderwijsvoorzieningen, religieuze voorzieningen, zorgsteunpunten, centra voor jeugd en gezin, hospices en bibliotheken. Hiervoor geldt een vaste prijs per m² BVO.

Vindt in de gronduitgifte een combinatie van sociaal en commercieel maatschappelijke activiteiten plaats, dan wordt naar rato van de functie een grondprijs bepaald.

Nutsvoorzieningen

Dit betreft de ondergrond voor transformator- en verdeelstations. Hiervoor geldt een vaste prijs per m².

Voor al het overige worden de grondprijzen marktconform vastgesteld, bij voorkeur via een tender. Het college zorgt voor een solide onderbouwing van de grondprijzen, bijvoorbeeld met de uitkomst van een meervoudig openbare aanbesteding, een taxatie of een marktconformiteitsstoets van een onafhankelijke taxateur.



⁷ met in 2020 een toeslag per m² voor iedere m² dat een perceel groter is dan 130 m².



10.2 Verkoop snippergroen

Veenendaal verkoopt in principe geen gronden, die onderdeel zijn van de groene structuur, het openbaar nut dienen, waar kabels en leidingen en riolering in de grond liggen en waar (toekomstige) ruimtelijke ontwikkeling voorzien is. De gemeente verkoopt alleen aan eigenaren van aangrenzende percelen. Indien Veenendaal snippergroen verkoopt, dan is dat omdat dit voor inwoners en bedrijven van waarde kan zijn, terwijl het voor de gemeente geen functie heeft. De gemeente registreert de verkochte gronden en draagt er zorg voor dat de bestemming van het snippergroen bij de eerstvolgende actualisering van het bestemmingsplan of omgevingsplan herzien wordt. De gemeente levert de grond in huidige staat (as is, where is).

Uitgangspunt is dat de gemeente snippergroen in [eigendom](#) uitgeeft tegen marktconforme uitgangspunten.

