



**Nota Grondbeleid
Gemeente Weesp
2015**

“Inspelen op de situatie”

Nota vastgesteld bij besluit d.d. 28 mei 2015 (Z.40679/D.1864)

Inhoudsopgave

INLEIDING	3
1. ALGEMEEN GRONDBELEID.....	5
1.1. Vormen van grondbeleid	5
1.2. Factoren.....	7
1.3. Grondpolitiek in Weesp: "Inspelen op de situatie".....	10
2. JURIDISCH INSTRUMENTARIUM	12
2.1 Verwerving	12
2.2 Uitgifte.....	15
2.3. Beheer	20
2.4. Samenwerking	22
2.5. Kostenverhaal en fondsvorming	25
2.6. Aanbesteding	29
3. FINANCIEEL INSTRUMENTARIUM.....	31
3.1. Grondprijnsbeleid	31
3.2. Grondexploitaties	32
3.3. Risicomanagement	35
3.4. Besluit Begroting en Verantwoording	36
3.5. Grondpolitiek in Weesp: "Inspelen op de situatie".....	37
4. ROLVERDELING RAAD EN COLLEGE.....	38
4.1 Informatievoorziening aan de gemeenteraad	38
5. BESLUITVORMING	39
LITERATUUROVERZICHT	41

INLEIDING

In 2007 is de Nota Grondbeleid Gemeente Weesp 2007 vastgesteld. Met de vaststelling daarvan maakte de gemeenteraad de keuze tot het voeren van een sturend grondbeleid. Ook werd in de nota uit 2007 uitvoerig beschreven hoe het ter beschikking staande privaats- en publiekrechtelijk instrumentarium in Weesp kan worden ingezet.

Naast dat er reeds enige tijd is verstreken, sinds de vaststelling in 2007, hebben zich in de afgelopen periode verschillende veranderingen voorgedaan op en rondom het gebied van grondbeleid, die reden geven tot herziening van het grondbeleid van Weesp:

1. Op basis van financiële voorschriften zoals het Besluit Begroting en Verantwoording (hierna: BBV) moet de gemeenteraad een visie op het grondbeleid formuleren en actualiseren, in relatie tot de realisatie van de doelstellingen van de programma's die zijn opgenomen in de begroting.
Daarnaast is een aanduiding van de wijze waarop de gemeente het grondbeleid uitvoert nodig;
2. De voor het grondbeleid relevante wet- en regelgeving is gewijzigd. De Wet ruimtelijke ordening (Wro) met daarin de grondexploitatiewet, aanpassingen in het grondbeleid-instrumentarium en de wetgeving en jurisprudentie rondom het aanbestedingsrecht en staatssteun en de aanpassingen aan het BBV zijn met name van belang;
3. De effecten van de economische crisis op gebiedsontwikkelingen en de veranderende rol van overheden daarin, geven aanleiding om het te voeren grondbeleid onder de loep te nemen;
4. De maatschappelijke ontwikkelingen die ook hun weerslag hebben op de rol van de overheid en gemeenten in het bijzonder.

Met deze nieuwe Nota Grondbeleid Gemeente Weesp 2015 zal de gemeente, zoals de ondertitel al doet vermoeden, waar nodig inspelen op deze ontwikkelingen en de nieuw ontstane situatie.

De nota grondbeleid is een kaderstellende beleidsnota waarin op hoofdlijnen wordt aangegeven op welke wijze de gemeente met haar grondpolitiek invloed wil uitoefenen op de ruimtelijke ordening en haar beleidsdoelstellingen wil realiseren. Afwijken van dit kader kan altijd, maar dat zal dan (extra) gemotiveerd moeten worden. In dat opzicht wordt met de vaststelling van deze Nota ook invulling gegeven aan de kaderstellende rol die de gemeenteraad heeft ten opzichte van het college.

Er is een wezenlijk verschil tussen grondbeleid en grondpolitiek. Het grondbeleid is geen doel op zich maar een instrument om bepaalde (beleids)doelstellingen te realiseren. Het maken van strategische keuzes ten aanzien van de inzet van het grondbeleid-instrumentarium valt onder de noemer grondpolitiek. Hierbij gaat het om bestuurlijke keuzes.

Met de Nota Grondbeleid gemeente Weesp 2015 worden, zoveel als mogelijk, vooraf de gemeentelijke keuzes en werkwijzen vastgelegd. Bij de onderwerpen die in deze nota worden besproken zijn op voorhand onderbouwde keuzes gemaakt over de inzet van beschikbare instrumenten. Dit voorkomt het ad hoc moeten maken van keuzes, op het moment dat die naar voren komen. Door vooraf bepaalde vraagstukken te bespreken, te bediscussiëren en hierover uitgangspunten vast te leggen worden de werkwijzen duidelijker en worden discussies in de toekomst voorkomen. Ook het gevaar van willekeur wordt daarmee voorkomen. Tot slot betekent het vastleggen van die keuzes een transparante gemeentelijke houding. Zowel intern als extern is op voorhand duidelijk wat de visie van de gemeente is op bepaalde onderwerpen en hoe de gemeente zal handelen.

Met bovenstaande doelen voor ogen is de nota is als volgt opgebouwd:

- Allereerst wordt er een toelichting gegeven op grondpolitiek en de verschillende soorten grondbeleid in het algemeen en de factoren die samenhangen met de keuze in het te voeren grondbeleid. Tenslotte wordt de keuze van de gemeente Weesp ten aanzien van haar grondpolitiek toegelicht.
- Daaropvolgend wordt het juridisch en het financieel instrumentarium, dat de gemeente tot haar beschikking heeft in de uitvoering van haar grondbeleid, nader toegelicht.
- Vervolgens wordt ingegaan op de rol van de gemeenteraad en het college van burgemeester en wethouders in de uitvoering van het grondbeleid.
- Tenslotte treft u een overzicht aan van de besluitvorming die voortvloeit uit deze nota.

In de hele nota wordt, zoveel mogelijk via aparte paragrafen, expliciet gemaakt welke keuzes de gemeente Weesp maakt in de uitvoering van haar grondpolitiek en de toepassing van het (grondbeleids)instrumentarium dat zij tot haar beschikking heeft.

1. ALGEMEEN GRONDBELEID

Onder Grondbeleid wordt in deze nota bedoeld:

Het beleid dat, ten behoeve van de gemeentelijke doelstellingen op het gebied van ruimtelijke ordening, streeft naar het creëren van ruimte voor verschillende functies, zoals volkshuisvesting, lokale economie, natuur en groen, infrastructuur en maatschappelijke voorzieningen, door het oppakken of ondersteunen van concrete ontwikkelinitiatieven.

Een effectief en efficiënt grondbeleid is een voorwaarde voor het bereiken van de gemeentelijke beleidsdoelstellingen. Het doel van het gemeentelijk grondbeleid is een bijdrage te leveren aan de ruimtelijke ordening binnen de gemeente zodat een goede en evenwichtige inrichting van de ruimte wordt verkregen, waarbij ook de voorzieningen kunnen worden gerealiseerd die niet door de private sector worden ontwikkeld (zoals bijvoorbeeld een wijksteunpunt of scholen).

Grondbeleid is dus geen doel op zich, maar een middel. Grondbeleid is niet leidend maar volgend op de ruimtelijke doelstellingen die de gemeente zichzelf gesteld heeft.

In structuurvisies, beleidsnota's en bestemmingsplannen legt de gemeente haar ruimtelijke doelstellingen vast.

Gemeentelijk grondeigendom (of juist niet) en de mogelijkheden tot kostenverhaal zijn voor een groot deel bepalend voor de keuze in het te voeren grondbeleid en de eventuele inzet van het ter beschikking staande instrumentarium. Ook kan de mate van (maatschappelijke) urgentie tot de realisatie van de door de gemeente geformuleerde beleidsdoelstellingen bepalend zijn in de keuze van de mate waarin de gemeente regie wil voeren over een (gebieds)ontwikkeling. Het maken van die strategische keuzes valt onder de noemer Grondpolitiek.

1.1. Vormen van grondbeleid

1.1.1. Actief grondbeleid

Wanneer een gemeente een actief grondbeleid voert, gedraagt zij zich als ontwikkelaar. De gemeente koopt de benodigde grond aan, waar nodig met behulp van het instrumentarium dat haar daarvoor ter beschikking staat (Wet voorkeursrecht gemeente, Ontheffingswet). Vervolgens maakt de gemeente de grond bouwrijp en worden de gronden aan derden uitgegeven.

Regie

Bij een actief grondbeleid heeft de gemeente de regie van de ontwikkeling volledig in handen. Zij bepaalt zelf welk type bouwplan wordt gerealiseerd, het kwaliteitsniveau van het plan, de uitvoeringssnelheid en (zover de markt dit toelaat) de uitgifteprijs. De eigendomspositie vergroot/ vergemakkelijkt de mogelijkheden hiertoe.

Risico

Omdat de gemeente zich gedraagt als ontwikkelaar, draagt zij voor 100% het risico van de grondexploitatie en in sommige gevallen participeert de gemeente zelfs in de vastgoedexploitatie. Tegenover het risico staat het kunnen realiseren van winsten en het eventueel kunnen verevenen met andere gemeentelijke plannen.

Kostenverhaal

Het kostenverhaal vindt plaats bij de uitgifte van de grond. Via de uitgifteprijs is het mogelijk om de productiekosten te verhalen en indien de markt het toelaat (in sommige gevallen) zelfs meer.

Het volledig sturing kunnen geven aan de ontwikkeling en het op betrekkelijk eenvoudige wijze verhalen van de productiekosten, bij het voeren van een actief grondbeleid, hebben dus als nadeel dat de gemeente zelf volledig het financieel risico loopt.

Bij een grote grondvoorraad zullen renteverliezen optreden. Daarnaast loopt de gemeente het risico dat de waarde van de grond daalt als gevolg van de maatschappelijke en economische ontwikkelingen. Deze marktrisico's dient de gemeente op te vangen binnen de grondexploitatie van het plan.

1.1.2. Faciliterend (Passief) grondbeleid

Bij faciliterend grondbeleid beperkt de gemeente zich tot het coördineren van de activiteiten van de private partij(en). Het initiatief van de ontwikkeling komt veelal bij de private partij vandaan en deze draagt ook het volledig risico van de ontwikkeling. De gemeente maakt gebruik van het publiekrechtelijke instrumentarium om enige sturing aan de ontwikkeling te geven.

Regie

Zoals gezegd voert de gemeente, bij faciliterend grondbeleid, enkel regie via publiekrechtelijke middelen, zoals het opstellen van en het toetsen aan het bestemmingsplan en het stellen van technische eisen waar mogelijk. In sommige gevallen zal er samen met de private partij ook een beeldkwaliteitplan worden opgesteld.

Risico

Bij faciliterend grondbeleid loopt de gemeente geen financieel risico. Daartegenover staat dat de kansen/ baten volledig bij de private partij(en) liggen.

Kostenverhaal

Ook in het kader van het kostenverhaal zal de gemeente, bij faciliterend grondbeleid, gebruik maken van haar publiekrechtelijk instrumentarium. De Wro stelt dat de gemeente verplicht is haar kosten, voor zover de kosten voorkomen in het Besluit ruimtelijke ordening (hierna: Bro), te verhalen via een exploitatieplan tenzij de kosten anderszins verzekerd zijn. In de praktijk houdt dit voornamelijk in dat de gemeente en de initiatiefnemer afspraken maken over het kostenverhaal in een privaatrechtelijke (exploitatie)overeenkomst.

De Wro onderscheidt 2 soorten exploitatieovereenkomsten:

1. De anterieure overeenkomst:
de overeenkomst die een gemeente met één of meerdere particuliere eigenaren sluit op het moment dat er (nog) geen exploitatieplan is, en
2. De posterieure overeenkomst:
de overeenkomst die een gemeente met één of meer particuliere eigenaren sluit nadat de gemeente het exploitatieplan heeft vastgesteld.

Voert de gemeente een faciliterend grondbeleid dan loopt de gemeente geen financieel risico omdat het ontwikkelrisico bij de marktpartij ligt. De sturingsmogelijkheden van de gemeente binnen en op de planrealisatie zijn echter minimaal en daarmee wordt de invloed op de realisatie van geformuleerde beleidsdoelstellingen ook tot een minimum beperkt.

Een uitgebreide toelichting op kostenverhaal treft u aan in hoofdstuk 2.5 van deze nota.

1.1.3. Regisserend (Sturend) grondbeleid

Met de veranderende marktomstandigheden verandert ook het proces van gebiedsontwikkelingen. Daar waar de gebiedsontwikkelingen niet stil vallen, zien we dat de ontwikkelingen zich organisch voordoen en vanuit de markt of de maatschappij worden opgepakt. Dat vraagt van de gemeente wel een bepaalde mate van sturing/ visie, met name kader stellend, als het gaat om het toekomstig wensbeeld voor het gebied en verbindend als het gaat om het samen brengen van partijen ed.

Bij regisserend grondbeleid is de gemeente veelal geen risicodragend ontwikkelingspartner maar gebruikt zij haar organiserend vermogen en het haar ter beschikking staande grondbeleidsinstrumentarium om de spreekwoordelijke bal aan het rollen te brengen. De gemeente kan dan een partner bij gebiedsontwikkeling zijn die initiatieven stimuleert en regisseert, partijen bij elkaar brengt. Belangrijk hierbij is om vooraf duidelijke afspraken te maken over de rol van de gemeente bij de ontwikkeling.

Regie

Hoewel de term "regisserend grondbeleid" anders doet vermoeden is de mate van sturing die de gemeente heeft beperkter dan bij actief grondbeleid. Gelijk aan faciliterend grondbeleid zet ook hier de gemeente haar grondbeleidsinstrumentarium in zonder risicodragend te participeren. Echter in tegenstelling tot bij faciliterend grondbeleid, wacht de gemeente bij regisserend grondbeleid niet af tot er zich initiatiefnemers melden maar probeert zij ook initiatieven (proactief) te stimuleren en partijen bij elkaar te brengen.

Risico

Zoals gezegd dicht de gemeente zich bij het regisserend grondbeleid geen risicodragende rol toe, maar laat zij de ontwikkeling over aan de markt.

Kostenverhaal

Ook bij regisserend grondbeleid zal de gemeente, gelijk aan faciliterend grondbeleid, het kostenverhaal dienen te plegen in overeenstemming met de geldende bepalingen uit de Wro en Bro.

1.2. Factoren

De afgelopen jaren hebben grote veranderingen plaatsgevonden op financieel/ economisch maar ook op maatschappelijk vlak. Deze ontwikkelingen hebben zowel directe als indirecte gevolgen gehad op de positie en de houding van partijen, zowel publiek als privaat, binnen gebiedsontwikkelingen en maken dat, nog meer dan voorheen, elke ontwikkeling vraagt om "een aanpak op maat". Dit betekent voor de rol van de gemeente dat zij per situatie, per ontwikkeling, zal moeten kijken welke vorm van grondbeleid zij wil toepassen.

De keuze voor een bepaalde vorm van grondbeleid hangt in de regel af van een aantal factoren die per ontwikkeling anders kunnen zijn. Deze factoren zijn:

1. (Maatschappelijk) belang van de ontwikkeling
2. Eigendomssituatie
3. Mate waarin marktpartijen de ontwikkeling zelf ter hand willen nemen
4. Inschatting risicoprofiel en winstverwachting
5. Aanwezigheid financiële middelen
6. Beschikbaarheid capaciteit, kennis en kunde

1.2.1. (Maatschappelijk) belang van de ontwikkeling

Het (maatschappelijk) belang van een bepaalde ontwikkeling is een belangrijke factor bij het bepalen van het toe te passen grondbeleid. De mate van (maatschappelijk) belang is moeilijk in cijfers te vatten en zal per situatie bepaald moeten worden.

Ontwikkelingen in Weesp moeten als vanzelfsprekend passen in de visie van de gemeente die onder meer is verwoord in de structuurvisie "Weesp 2013 – 2030; Weesp vertelt haar verhaal".

Particuliere initiatieven die passen in de visie van de gemeente en die in het belang van de gemeente zijn, worden gestimuleerd. In dat geval is actief ingrijpen door de gemeente niet nodig en kan voor faciliterend grondbeleid worden gekozen.

Actief ingrijpen ligt echter wel voor de hand zijn bij ontwikkelingen die van (groot) belang voor Weesp zijn, maar die niet automatisch of in het geheel niet door de markt worden opgepakt. Of de gemeente het houdt bij stimuleren van de gewenste ontwikkeling (regisserend grondbeleid) of daadwerkelijk de teugels in handen neemt (actief grondbeleid) is afhankelijk van het belang dat de gemeente aan de ontwikkeling hecht.

1.2.2. Eigendomssituatie

De eigendomssituatie is ook zeer bepalend in de keuze voor een bepaald type grondbeleid.

In Nederland geldt bijvoorbeeld het recht op zelfrealisatie, indien een eigenaar bereid en in staat is de door de gemeente gewenste ontwikkeling zelf te realiseren. Al zou de gemeente in deze ontwikkeling een actief grondbeleid wensen te voeren dan kan zij dit niet, als de eigenaar zich beroept op zijn recht op zelfrealisatie. De vraag is of dit erg is. Indien de ontwikkeling gerealiseerd wordt op de wijze die de gemeente voor ogen heeft dan rest haar niet meer dan vanuit haar publiekrechtelijke rol de ontwikkeling te faciliteren.

Worden ontwikkelingen niet of niet op de wijze die de gemeente voor ogen heeft gerealiseerd dan kan de gemeente besluiten daarin een actievere rol te spelen. Grondeigendom is daarbij een belangrijk instrument in de mogelijkheid tot het geven van de gewenste sturing.

1.2.3. Zelfrealisatie

De mate waarin marktpartijen ontwikkelingen zelfstandig ter hand nemen, is niet geheel los te zien van de hiervoor genoemde factoren en is daarnaast ook van grote invloed op de keuze van het te hanteren grondbeleid.

Zijn (private) partijen zelf in staat om ontwikkelingen te realiseren, uiteraard binnen de kaders die de gemeente stelt, dan zal de gemeente zich faciliterend opstellen (faciliterend grondbeleid).

Sommige ontwikkelingen komen echter niet van de grond zonder gemeentelijk ingrijpen. De mate waarin marktpartijen dergelijke ontwikkelingen zelf willen oppakken is dan gering tot nihil. Veelal hangt dit samen met risico-inschattingen van ontwikkelende partijen. Een te groot risicoprofiel leidt ertoe dat partijen niet willen investeren. Echter, soms is het wel wenselijk dat een bepaalde ontwikkeling op gang komt, vaak is het (maatschappelijk) belang dat de gemeente aan de ontwikkeling hecht daarin voor een groot deel bepalend. De gemeente zal dan moeten zoeken naar manieren om toch tot ontwikkeling over te gaan in de vorm van regisserend dan wel actief grondbeleid.

1.2.4. Inschatting risicoprofiel en aanwezigheid financiële middelen

Net als de marktpartijen dient de gemeente ook een financiële analyse te maken van een ontwikkeling, waarbij een gedegen inschatting van het risicoprofiel wordt gemaakt en wordt gekeken naar de mogelijkheden tot beheersing van de risico's. De aanwezigheid van financiële middelen en de mogelijke inzet daarvan, tezamen met de financiële analyse, bepalen vervolgens hoe reëel realisatie van het project in financiële zin is.

In samenhang met het (maatschappelijk) belang van de ontwikkeling zal meer of minder risico worden geaccepteerd en geeft dit richting aan het te volgen grondbeleid. Een kostenbatenanalyse of een quick scan kunnen een hulpmiddel zijn bij het maken van een dergelijke afweging. In paragraaf 3.2.1. wordt hier nader op ingegaan.

1.2.5. Beschikbaarheid capaciteit, kennis en kunde

Tot slot is de beschikbaarheid van capaciteit binnen de gemeentelijke organisatie ook een belangrijke factor. Daarbij hebben we het niet alleen over kwantitatieve beschikbaarheid maar nadrukkelijk ook over kwalitatieve beschikbaarheid in de vorm van kennis en kunde.

Het is lastig hier direct een keuze in het te voeren grondbeleid aan te koppelen, maar als voorbeeld kan genoemd worden kennis van de markt. Het is zeer goed mogelijk dat een private partij een betere kennis van de markt heeft dan de gemeente. In dat geval is het wellicht verstandiger, als gemeente, een meer faciliterende rol te kiezen voor die ontwikkeling. Overigens is niet gezegd dat dit dan ook automatisch tot minder inzet van de gemeente leidt, een bepaalde mate van proces- en projectbegeleiding vanuit de gemeente blijft immers altijd noodzakelijk.

1.3. Grondpolitiek in Weesp: "Inspelen op de situatie"

Zoals gezegd hebben de ontwikkelingen van de afgelopen jaren er voor gezorgd dat, daar waar het gaat over een keuze in het te voeren grondbeleid, de gemeente per situatie zal moeten kijken welke grondpolitiek zij wil voeren en welke rol zij daarbij aanneemt. De in paragraaf 1.2 genoemde factoren zijn zeer bepalend bij het maken van een keuze. Echter is er in algemene zin wel een voorkeur uit te spreken.

De gemeente Weesp heeft in algemene zin een voorkeur voor het voeren van een faciliterend grondbeleid, zal een regisserende rol aannemen indien dit in de gegeven omstandigheden wenselijk is en zal kiezen voor een actieve vorm van grondbeleid indien dat noodzakelijk is.

Deze "route" verwoordt de keuze die reeds in de praktijk is gemaakt en sluit aan bij ons beeld over de rol van de overheid bij gebiedsontwikkelingen. Zo heeft de gemeente in de uitvoeringstabel behorende bij de structuurvisie "Weesp 2013-2030; Weesp vertelt haar verhaal" duidelijk aangegeven welke rol zij verwacht te spelen in de realisering van de beoogde ontwikkelingen. Uit de rollen, die in de structuurvisie worden geschetst, valt al duidelijk te lezen welke grondpolitiek de gemeente daarbij wenst te voeren:

Trekker: *Voor deze projecten geldt dat we er echt voor gaan. We maken ons als gemeente sterk voor realisatie. We staan voor deze projecten zelf aan de lat maar zorgen ook voor financiële ondersteuning eventueel vanuit andere projecten en eventuele subsidie.*

Samenwerken: *We zien als gemeente een sterke noodzaak dat deze projecten worden opgepakt maar wij zijn niet de trekker. We zullen onze partners aansporen en uitdagen om tot actie te komen.*

Faciliteren: *De projecten sluiten aan bij onze visie en we zullen waar mogelijk medewerking verlenen. Onze rol beperkt zich in principe tot het verlenen van planologische medewerking, het verhalen van kosten en (het maken van afspraken over) de herstructurering/ aanleg van bijbehorende openbare ruimte.*

Concreet betekent dit dat een faciliterende rol van de gemeente afdoende is als private partijen zelfstandig initiatieven ontwikkelen die passen in de gemeentelijke visie. De gemeente kan dan toetsend optreden, de noodzakelijke bestuursrechtelijke handelingen verrichten waarna de initiatiefnemer het plan risicodragend ontwikkelt.

Indien initiatieven niet als vanzelf van de grond komen, maar een ontwikkeling wel gewenst is, zal Weesp zich proactief opstellen in het benaderen van de particuliere partijen die een ontwikkeling mogelijk tot stand kunnen brengen. In deze regisserende rol nodigt de gemeente partijen actief uit tot het nemen van initiatief. Ook in deze rol treedt Weesp niet als risicodragend ondernemer op, maar brengt de gemeente daarbij wel haar organiserend vermogen in.

Tot slot kunnen bepaalde ontwikkelingen van dusdanig belang voor Weesp zijn dat de gemeente een actieve en eventueel zelfs een risicodragende rol zal accepteren. Dit is het geval indien de betreffende ontwikkeling niet zelfstandig of aan de hand van de regisserende rol door particuliere initiatiefnemers wordt opgepakt. In dat geval zal de gemeente een actieve rol aannemen om de betreffende ontwikkeling toch te kunnen realiseren.

Hier voor omschreven voorkeursroute betekent niet dat hiervan afwijken niet mogelijk is. Indien een afwijking wenselijk is, zal deze onderbouwd moeten worden. Hiertoe dienen onder meer de inputfactoren als genoemd in paragraaf 1.2. Door de afwijkende keuze te motiveren aan de hand van de genoemde inputfactoren is beoordeling en verantwoording ervan mogelijk.



2. JURIDISCH INSTRUMENTARIUM

De vorm van het te voeren grondbeleid of grondpolitiek is in grote mate bepalend voor de keuze van de toe te passen grondbeleidsinstrumenten en de wijze waarop deze instrumenten ingezet worden.

Het grondbeleidsinstrumentarium is grofweg op te delen in een juridisch en een financieel instrumentarium. In dit hoofdstuk bespreken we het juridische gereedschap die de gemeente tot haar beschikking heeft. In hoofdstuk 3 zal het financieel instrumentarium worden besproken.

De onderverdeling van het juridisch instrumentarium waar de gemeente bij het voeren van haar grondbeleid gebruik van kan maken, is veelal die in:

1. Verwerving;
2. Uitgifte;
3. Beheer;
4. Samenwerking;
5. Kostenverhaal, en;
6. (zijdelings) Aanbestedingsrecht.

Het gaat om juridisch gereedschap dat veelal privaatrechtelijk van aard is. Dat betekent dat het bestuursrecht daar over het algemeen alleen indirect op van toepassing is. Bij privaatrechtelijk handelen treedt de gemeente op als rechtspersoon in het handelsverkeer en niet zozeer in haar rol van overheid.

2.1 Verwerving

Indien een gemeente een actief grondbeleid voert zal zij zelf de gronden wensen te verwerven. Bij een passieve grondhouding, zoals bij faciliterend grondbeleid, zal de gemeente de verwerving van de gronden aan de marktpartijen overlaten. Indien een gemeente een regisserend grondbeleid nastreeft zal zij enkel gronden verwerven indien dit noodzakelijk is om de ontwikkeling te stimuleren/ te sturen en/ of als de gemeente maatschappelijk belang hecht aan de realisatie van de ontwikkeling. Een voorbeeld daarvan uit de Weespse praktijk is de vestiging van een voorkeursrecht op en de daarop volgende aankoop van drie percelen ten behoeve van de realisatie van een rotonde en de eventuele ontwikkelingen nabij winkelcentrum Hogewei.

Maakt de gemeente de keuze om grond in eigendom te verwerven dan heeft zij daarvoor verschillende instrumenten tot haar beschikking. In onderstaande paragraaf worden het verwervingsinstrumentarium en aanverwante zaken verder toegelicht.

2.1.1. Verwervingsinstrumenten

Minnelijke verwerving

Bij minnelijke verwerving wordt er met de eigenaar van een perceel onderhandeld over de mogelijkheid om tot een aankoop te komen. Beide partijen zijn gelijkwaardig aan elkaar. Van beide partijen is wilsovereenstemming vereist. De overeenstemming tussen partijen zal meestal worden bereikt indien de gemeente bereid is de gronden aan te kopen tegen marktconforme condities.

Gemeentelijk voorkeursrecht

De Wet voorkeursrecht gemeenten biedt de gemeente de mogelijkheid om af te dwingen dat een eigenaar, bij een voorgenomen verkoop, de grond eerst aan de gemeente moet aanbieden. Vervolgens moeten de eigenaar en de gemeente het eens worden over de prijs. De Wet voorkeursrecht gemeenten is een passief middel. Zolang de eigenaar de grond niet te koop aanbiedt gebeurt er niets.

Onteigening

Onteigening is het meest ingrijpende instrument dat een gemeente kan inzetten in de uitvoering van haar grondbeleid.

De gemeente gebruikt hier publieke middelen ter verkrijging van een persoonlijk eigendom, waarvan de eigenaar in het voortraject reeds heeft aangegeven dat hij/ zij dit niet minnelijk wenst te verkopen.

Onteigening is alleen mogelijk indien wordt aangetoond dat het publieke belang zwaarder moet wegen dan het persoonlijke belang. Bovendien moet duidelijk zijn dat er getracht is om het perceel eerst minnelijk te verwerven.

Duidelijk mag zijn dat onteigening zeker niet de voorkeur geniet. Soms is het echter onvermijdelijk omdat minnelijke verwerving en verwerving via een gemeentelijk voorkeursrecht niet succesvol is geweest. Onteigening is alleen mogelijk op basis van een vastgesteld ruimtelijk plan. Indien na het vaststellen van dit plan de verwerving nog niet heeft plaatsgevonden, kan onteigening worden ingezet.

Vaak is tijdens de procedure om te komen tot een plan al duidelijk dat minnelijke verwerving geen kans van slagen heeft. In dergelijke gevallen zal in het kader van het tweesparenbeleid tijdens de totstandkoming van het plan reeds een onteigeningsdossier worden opgebouwd, ter voorkoming van veel tijdverlies.

Nieuwe ontwikkelingen

De veranderingen bij de aanpak van gebiedsontwikkelingen leiden er onder meer toe dat er ook gekeken wordt naar alternatieve mogelijkheden om gronden binnen een plangebied van eigenaar te (laten) veranderen.

Zo stellen (samenwerkende) gemeenten of regio's grondbanken in. De grond in de grondbank kan worden ingezet als ruilgrond om ontwikkelingen op gang te brengen. Eigenaren in een bepaald gebied kan dan bijvoorbeeld een stuk grond uit de grondbank worden aangeboden waar zij zich kunnen vestigen. De gemeente/ regio kan op die manier een extra stimulans bieden in de wens die eigenaar te verplaatsen. Het hebben van een grondbank brengt uiteraard ook een risico mee indien de gronden lange tijd niet ingezet kunnen worden. In dat geval zullen de rentelasten toenemen.

Ook experimenteert een aantal gemeenten met stedelijke herverkaveling vooruitlopend op een wettelijke regeling daartoe. Bij stedelijke herverkaveling worden eigendomsrechten binnen een bepaald plangebied herverdeeld met als doel het verbeteren en financieren van de ruimtelijke inrichting van dat gebied. Herverkaveling is uiteraard alleen noodzakelijk als de beoogde ontwikkeling niet tot stand kan komen (mede) als gevolg van de bestaande eigendomsposities. Het verschil met grondruil binnen een grondbank is dat bij stedelijke herverkaveling enkel de gronden binnen het plangebied (mogelijk) van eigenaar zullen wisselen, daar waar bij een grondbank ook een perceel grond elders binnen de gemeente of de regio kan worden geruild.

In juli (2014) heeft de Tweede Kamer unaniem besloten tot een versnelde invoering van een wettelijke regeling tot stedelijke herverkaveling, vooruitlopend op de Omgevingswet.

2.1.2. Grondpolitiek in Weesp: "Inspelen op de situatie"

Zoals Weesp er voor kiest om per situatie te bekijken welk grondbeleid er wordt gevoerd, zal de gemeente ook in het kader van het verkrijgen van grondeigendom per project moeten afwegen welke verwervingsstrategie zij wenst te hanteren.

In algemene zin geldt dat de gemeente Weesp, indien zij tot verwerving wenst over te gaan, gebruik zal maken van het beschikbare instrumentarium waarbij minnelijke verwerving uitgangspunt is. Zij zal gebruik maken van de Wet voorkeursrecht gemeenten indien dit nuttig kan zijn en, indien dit noodzakelijk is, zal over worden gaan tot onteigening.

Indien de ontwikkelingen die spelen, zoals bijvoorbeeld stedelijke herverkaveling, mogelijkheden bieden voor bepaalde projecten dan zal de gemeente deze ook in overweging nemen, uitgangspunt daarbij is dat het (financieel) risico voor de gemeente tot een minimum beperkt blijft.

2.1.3. (Besluitvormings)proces

Indien dit voor een ontwikkeling noodzakelijk is, kunnen specifieke aankopen van onroerende zaken plaatsvinden maar een dergelijke verwerving zal altijd de goedkeuring van de gemeenteraad moeten hebben.

Om die goedkeuring te verkrijgen, is het noodzakelijk dat de eventuele aankoop goed onderbouwd wordt. De wens tot aankoop zal dan ook altijd vergezeld gaan van een goede onderbouwing waarbij aansluiting wordt gezocht bij de factoren uit paragraaf 1.2. Naast het aantonen van het (maatschappelijk) belang van de aankoop zullen ook de financiële gevolgen en risico's in beeld gebracht worden.

2.1.4. Aankooprijksbeleid

Als het gaat om aankoop van onroerende zaken is in een aantal van de gevallen al wettelijk vastgelegd welke waarde gehanteerd dient te worden.

Zo dient op grond van de Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg) de marktwaarde te worden vergoed. Onder de marktwaarde wordt verstaan: de waarde in het vrije economische verkeer.

In het kader van onteigening wordt een volledige schadeloosstelling door de onteigeningsrechter vastgesteld overeenkomstig de artikelen 40 en verder van de Onteigeningswet. Hierbij wordt dus, in tegenstelling tot bij de Wvg, wel rekening gehouden met bijkomende schadeloosstellingen.

Indien de onderhandelingen zich nog in de minnelijke fase bevinden dan is de gemeente in principe vrij in de hoogte van haar biedingen. Men dient er wel rekening mee te houden dat in een eventuele latere fase van de verwerving, als het mocht komen tot onteigening, de rechter zal beoordelen of partijen redelijke onderhandelingen hebben gevoerd. Dat houdt dus in dat hoe meer men in de minnelijke verwerving zal aansturen op onteigening, hoe meer de aankooprijks zal uitkomen op een bedrag gelijk aan volledige schadeloosstelling. Is een perceel strategisch van grote waarde voor de gemeente dan kan men overwegen om gelijk een volledige schadeloosstelling aan te bieden. Daarbij dient de gemeente, indien wordt aangekocht van een onderneming, zich bewust te zijn van de staatssteunregelgeving.

Voorafgaand aan de onderhandelingen zal een onafhankelijke taxatie worden opgesteld waarin de marktwaarde van de betreffende onroerende zaak getaxeerd wordt. De gemeente zal, in het minnelijke traject, inzetten op verwerving tegen niet meer dan die getaxeerde waarde.

2.2 Uitgifte

Indien de gemeente de grond volledig in eigendom heeft, is zij vrij om te bepalen op welke wijze zij de grond wenst uit te geven. Indien een gronduitgifte plaatsvindt binnen een samenwerking zal dat bepaald worden door de samenwerkende partijen.

Verkoop van grond is de meest gebruikelijke wijze van gronduitgifte. Naar gelang een gemeente meer invloed wil blijven uitoefenen op (het gebruik van) de grond zijn er andere uitgifte-instrumenten die een gemeente tot haar beschikking heeft.

2.2.1. Instrumentarium

Verkoop

Zoals gezegd, is in de praktijk de verkoop van grond de meeste gebruikte wijze van uitgifte van grond door gemeenten.

Door verkoop van grond ontvangt de gemeente bij de eigendomsoverdracht direct de koopsom. Hierdoor loopt de gemeente geen renterisico.

Door het eigendom over te dragen heeft de gemeente, buiten het opnemen van beperkende bepalingen in de koopovereenkomst en het beschikbare publiekrechtelijk instrumentarium, geen invloed meer op de wijze waarop de grond gebruikt wordt.

Erfpacht

Erfpacht is een zakelijk recht dat de erfpachter de bevoegdheid geeft een onroerende zaak (in de meeste gevallen grond) in eigendom van een ander te houden en te gebruiken.

Door middel van de erfpachtvoorwaarden kan de gemeente invloed (blijven) uitoefenen op het gebruik van de grond. Een ander voordeel voor de gemeente ontstaat als de canon wordt aangepast aan een grondwaarde-index. De gemeente kan op deze wijze profiteren van de stijging van de grondwaarde gedurende de looptijd van de erfpachtovereenkomst. Uiteraard komt een grondwaarde daling ook voor rekening van de gemeente.

Nadeel voor de gemeente is dat de waarde van de grond in termijnen binnenkomt, via de canonbetalingen.

In Weesp hebben we voornamelijk op bedrijventerrein Noord nog gronden in erfpacht uitgegeven.

Pacht

Pacht is een op huur lijkende overeenkomst waarbij agrarische gronden, al dan niet met de op die grond staande 'hoeve', viswater e.a., door de eigenaar (verpachter) in gebruik wordt gegeven aan de pachter.

In het kader van tijdelijk beheer hebben we in Weesp momenteel twee percelen landbouwgrond die via een geliberaliseerde overeenkomst in pacht zijn uitgegeven.

Mandeligheid

Mandeligheid is een vorm van gebonden mede-eigendom van twee of meer eigenaren van bijvoorbeeld een achterpad of een parkeerplaats. Het toegangspad of de parkeerplaats moet vrij voor alle eigenaren toegankelijk en bruikbaar blijven en mag niet eenzijdig worden veranderd.

In geval van mandeligheid komt het onderhoud voor rekening van de gezamenlijke eigenaren. In Weesp zijn bij Leeuwendeld II sommige binnenterreinen met parkeervoorziening in mandeligheid uitgegeven. In de praktijk blijkt dat het voor de grondeigenaar vaak onduidelijk is dat zij verantwoordelijk zijn voor het onderhoud, herstel en vervanging van de op/ in de grond aanwezige werken, zoals bestrating en riool. Daarom wordt er in Weesp terughoudend omgegaan met de uitgifte in mandeligheid.

Opstalrechten

Het recht van opstal is een zakelijk recht om in, op of boven een onroerende zaak van een andere persoon gebouwen, werken of beplantingen in eigendom te hebben. Bij het vestigen van een opstalrecht wordt de eigendom van ondergrond en opstal gesplitst. Normaal gesproken is de eigenaar van de ondergrond door natrekking ook eigenaar van hetgeen onlosmakelijk met die ondergrond verbonden is. Door het vestigen van een opstalrecht wordt dit doorbroken.

Als vergoeding voor het gebruik van de grond kan de grondeigenaar een retributie in rekening brengen. In Weesp hebben we een aantal opstalrechten gevestigd op gemeentegrond. Het gaat dan met name om telecomapparatuur, kabels en leidingen en gebouwen van (sport)verenigingen.

Erfdienstbaarheden

Een erfdienstbaarheid is nodig als er sprake is van een heersend en dienend erf. Het ene erf is belast met de erfdienstbaarheid, dat is het dienende erf. Het andere erf heeft het nut van de erfdienstbaarheid, dat is het heersende erf.

Het bekendste voorbeeld is het recht van overpad. Dit is het recht om van uw erf (heersende erf) over het erf van uw buren (dienende erf) naar de openbare weg te mogen gaan.

Verhuur en in gebruik om niet

Hierbij wordt grond in gebruik gegeven al dan niet tegen betaling van een vergoeding.

In Weesp hebben we een aantal reststroken grond in verhuur uitgegeven evenals de ondergrond van de velden van een aantal sportverenigingen.

2.2.2. Wijze van uitgifte

In het voorgaande is ingegaan op de juridische instrumenten die de gemeente kan hanteren bij de uitgifte van grond en vastgoed. Daarbij is nog niet ingegaan op de wijze waarop die uitgifte wordt vormgegeven. Zo kan grond worden uitgegeven per opbod, door loting of door simpelweg te hanteren dat wie het eerst interesse toont, de grond ook het eerste kan verwerven.

Ook kan de gemeente er voor kiezen om de verkoop van de grond te koppelen aan het ontwerp, planvorming en realisering van een project. Dit kan door middel van een ontwerpwedstrijd of een andere vorm van (openbare) inschrijving.

2.2.3. Snippergronden

In 2010 is het Grondsnipperbeleid – Gemeente Weesp vastgesteld door de gemeenteraad. In deze nota is vastgelegd onder welke voorwaarden de gemeente tot uitgifte van snippergronden wenst over te gaan en op welke wijze de gemeente omgaat met gemeentegronden die oneigenlijk in gebruik genomen zijn door derden. De uitgifteprijs van snippergronden is vastgelegd in de Nota Grondprijnsbeleid – gemeente Weesp uit 2008.

In paragraaf 2.3.3 wordt in het kader van beheer van gemeentelijk eigendom ingegaan op welke wijze de gemeente Weesp omgaat met oneigenlijk grondgebruik.

Op dit moment vindt de uitgifte van snippergrond hoofdzakelijk plaats in de vorm van verkoop. In bepaalde uitzonderingsgevallen vindt uitgifte plaats in de vorm van huur.

Evaluatie

In de afgelopen periode is er in Weesp, in het kader van snippergronden, voornamelijk ingezet op het behoud van gemeentelijk eigendom en de aanpak van oneigenlijk grondgebruik. Snippergronden werden hoofdzakelijk verkocht nadat daartoe een verzoek werd gedaan bij de gemeente. In bepaalde gevallen is er ook overgegaan tot (tijdelijke) verhuur van de gronden.

Het aantal verzoeken tot aankoop van snippergronden is in de afgelopen jaren sterk teruggelopen. Voor een groot deel is de afname te wijten aan de aanzienlijke kosten die gemoeid zijn met de aankoop. Buiten de koopsom dient men ook de kosten van de notaris en het Kadaster te betalen.

Daarnaast zijn de regels met betrekking tot (hypothecaire) financiering aangescherpt, waardoor het voor mensen moeilijker is om geld te lenen voor de aankoop van snippergronden.

Uiteraard zal ook de teruglopende economie, in het algemeen, mede verantwoordelijk zijn voor de terugloop van het aantal verzoeken tot aankoop.

Sinds de vaststelling van de Nota Grondprijnsbeleid is de uitgifteprijs voor snippergrond jaarlijks geïndexeerd op basis van het Consumenten Prijs Indexcijfer (CPI). Dit heeft tot gevolg gehad dat de uitgifteprijs ca. 13 % is gestegen tot € 130,89 per m² (prijsspeil 2014). De vastgoedprijzen zijn algemeen genomen, sinds 2008, niet met 13% gestegen, maar is juist een prijsdaling duidelijk zichtbaar geworden.

In de hoop de aanvragen tot aankoop van stukjes snippergrond te stimuleren, wordt tot nadere besluitvorming de uitgifteprijs voor snippergrond niet meer geïndexeerd. De verkoopprijs is daarmee gefixeerd op € 130,89 per m².

Een van de beoordelingscriteria om te kijken of snippergrond voor uitgifte in aanmerking komt is of een perceel deel uitmaakt van de structurele groenvoorziening. In het Grondsnipperbeleid gemeente Weesp werd aangekondigd dat als uitwerking op het Groenbeleidsplan een groenstructuurplan zou worden opgesteld. Een groenstructuurplan geeft richting aan de vraag welk groen waardevol is voor de gemeente en is daarmee van belang in de beoordeling van verzoeken tot aankoop van snippergronden. Zoals u in paragraaf 2.3.3 toegelicht ziet, is een dergelijk plan ook van groot belang in het kader van de handhaving van oneigenlijk grondgebruik.

In afwachting van een dergelijk plan is tot op heden het team Wijkbeheer gevraagd te beoordelen of een perceel deel uitmaakt van de structurele groenvoorziening. Dit vraagt momenteel meer tijd en inzet van de medewerkers bij de aanpak van oneigenlijk grondgebruik en de beoordeling van aanvragen tot aankoop van snippergronden.

Naast de voordelen die een groenstructuurplan heeft in het kader van uitgifte en handhaving van (snipper)grond, is een dergelijk plan ook van toegevoegde waarde in de uitvoering van het onderhoud en beheer van de openbare ruimte en het gemeentelijk groen in het bijzonder.

Naast de toegevoegde waarde voor de uitvoering van werkzaamheden door de gemeentelijke organisatie, geeft een dergelijk plan ook een duidelijke en transparant beeld naar de burgers van Weesp. Dit alles maakt dat er op korte termijn een groenstructuurplan dient te worden opgesteld.

2.2.4. Grondpolitiek in Weesp: "Inspelen op de situatie"

Ook bij de uitgifte van gronden zal de gemeente Weesp per situatie bekijken hoe ze met haar gronden omgaat. Dit geldt voor het instrument dat wordt toegepast maar ook de wijze waarop de gemeente tot uitgifte wenst over te gaan.

Ten aanzien van het te gebruiken instrumentarium gaat de voorkeur van de gemeente uit naar uitgifte door verkoop van de grond. Indien de situatie daar om vraagt zal worden gekeken naar een andere vorm van uitgifte binnen het juridisch instrumentarium.

In het kader van (strategische) grondposities binnen toekomstige (her)ontwikkelingen kiezen we ervoor het geldende beleid voort te zetten. Dit houdt in dat de gemeente er voor kiest om af te zien van verkoop van grond indien men voor een locatie de verwachting heeft dat deze binnen een afzienbare periode (10 jaar) voor (her)ontwikkeling in aanmerking komt. De recent vastgestelde structuurvisie(s) is/ zijn daarin een leidraad.

Snippergronden

De uitgifte van snippergronden levert voor de gemeente een besparing op omdat zij geen onderhoud meer hoeft te plegen aan de uitgegeven gronden. Daarnaast hoeft de gemeente geen kosten te maken voor de handhaving van oneigenlijk gebruik van gemeentegronden. De uitgifte van snippergronden levert de gemeente, afhankelijk van de vorm, een structurele dan wel een incidentele opbrengst op.

Als nadeel kan worden gezien dat de gemeente niet direct over de gronden kan beschikken als deze in gebruik gegeven zijn of in geval van verkoop raakt de gemeente geheel de beschikking over de gronden kwijt. Daarentegen kan het sluiten van een overeenkomst voor het gebruik van de gronden zorgen dat er geen discussie over verlies van eigendom door verjaring gevoerd hoeft te worden.

Bij de uitgifte van snippergronden is verkoop uitgangspunt. Indien de situatie daarom vraagt behoort verhuur tot de mogelijkheden. Verhuur van snippergronden geschiedt tegen een vergoeding van € 4,64 per m² per jaar (prijspeil 2014).

Zoals in paragraaf 2.2.2 is toegelicht, is de uitgifte van snippergronden in de afgelopen periode sterk afgenomen. Om de verzoeken tot aankoop van snippergrond te stimuleren is besloten om de verkoopprijs te fixeren. De huurprijs zal wel jaarlijks worden geïndexeerd.

Daarnaast zal gekeken worden naar de mogelijkheid van het starten van een project voor een periode van 12 maanden. Tijdens dit project worden snippergronden actief te koop aangeboden. Er zal worden aangevangen met de uitgifte van gronden aan de buitenranden van de wijk Aetsveld. Het aanbieden van de gronden zal bloksgewijs gebeuren (maximaal 10 woningen aaneen). Om aankoop van de snippergronden binnen het project zo aantrekkelijk mogelijk te maken, zal verkoop binnen het project plaatsvinden tegen een projectprijs van € 100.- per m² (kosten koper).

Indien bewoners de gronden niet wensen aan te kopen/ te huren, maar hebben zij de gronden wel oneigenlijk in gebruik genomen, dan zal de gemeente overgaan tot handhaving. Het is immers niet aan de bewoners, die wel kopen, uit te leggen dat een buur de gronden in gebruik heeft genomen, zonder dat daar een vergoeding tegenover staat, en dat de gemeente daar niets aan doet.

Na afloop van de termijn van de proef zal er een evaluatie van het project plaatsvinden. Deze evaluatie zal onderdeel uitmaken van de actualisatie van het gemeentelijk Grondsnipperbeleid. Naast de evaluatie van de pilot zal ook de adoptie van gronden/ geveltuinen als vorm van ingebruikgeving en eventuele andere vormen van burgerparticipatie nader onderzocht worden in de actualisatie van het Grondsnipperbeleid.

De ontwikkelingen rond de Vennootschapsbelasting (hierna: Vpb) kan de reden zijn waarom wordt afgezien van het project. Het actief te koop aanbieden van gronden kan immers gezien worden als een Vpb-plichtige activiteit. In paragraaf 3.5 vindt u een korte toelichting op de ontwikkelingen rondom de Vpb.



2.3. Beheer

In het beheer van onroerende zaken valt een onderscheid te maken in tijdelijk en permanent beheer.

2.3.1. Tijdelijk beheer

Er is sprake van tijdelijk beheer wanneer de gemeente onroerende zaken in eigendom heeft verworven met het oog op de realisatie van een plan. De onroerende zaak moet voor korte tijd, de periode tussen verwerving en uitgifte, worden beheerd.

Het beheer richt zich dan met name op instandhouding van de zaak, het voorkomen van vandalisme, overlast en (bodem)vervuiling en heeft ten doel dat de gemeente op het gewenste moment over de gronden kan bezitten.

Binnen de gemeente Weesp voert het werkveld grondzaken van het projectbureau het tijdelijk beheer. Momenteel betreft dit een aantal panden op bedrijventerrein Nijverheidslaan en in de omgeving van winkelcentrum Hogewei.

2.3.2. Permanent beheer

Wanneer de gemeente de intentie heeft om de onroerende zaak structureel in eigendom te houden, voor eigen gebruik en/ of t.b.v. de uitvoering van haar publieke taken, dan zal men zogenaamd permanent beheer voeren.

Het permanente beheer is gericht op duurzame instandhouding van de onroerende zaak maar ook op het gebruik daarvan.

De juridische instrumenten die de gemeente tot haar beschikking heeft voor het voeren van permanent beheer zijn:

1. Pacht;
2. Huur;
3. Ingebruikgeving;
4. Erfpacht/ opstalrecht/ erfdienstbaarheid.

Deze instrumenten zijn in hoofdstuk 2.2 uitvoerig toegelicht. Binnen de gemeente voeren diverse werkvelden werkzaamheden uit in het kader van permanent beheer.

2.3.3. Oneigenlijk grondgebruik

In 2010 is het Grondsnipperbeleid – Gemeente Weesp vastgesteld door de gemeenteraad. In deze nota is vastgelegd onder welke voorwaarden de gemeente tot uitgifte van snippergronden wenst over te gaan en op welke wijze de gemeente omgaat met het oneigenlijk in gebruik nemen van gemeentegronden door derden.

In de paragrafen 2.2.2. en 2.2.3. zijn we uitgebreid ingegaan op de uitgifte van snippergronden.

Beleid handhaving oneigenlijk grondgebruik Weesp

In het kader van het beheer en onderhoud van gemeentelijk eigendom en in het bijzonder de aanpak van oneigenlijk grondgebruik door derden, voert de gemeente op grond van het Grondsnipperbeleid het volgende beleid:

- Oneigenlijk grondgebruik waarbij eigendomsgrens "in acht wordt genomen"
Hier betreft het met name het plaatsen van obstakels en/ of groen op of in gemeentegrond. Bij een dergelijke gebruik is het vaak moeilijk te bepalen wie de "overtreder" is. In dergelijke gevallen is het beleid om over te gaan tot een wijk-/ buurtbrede aanpak waarbij, na een uitgebreide informatieronde via de krant en deur-tot-deur, de obstakels worden verwijderd door de gemeente in het kader van het onderhoud en beheer van gemeentelijk eigendom.
Na een dergelijke schoonmaakactie is er sprake van een nul-situatie waarna nieuwe overtredingen kunnen en zullen worden gehandhaafd middels een formele aanschrijvingsprocedure, eventueel met toepassing van bestuursdwang.
- Oneigenlijk grondgebruik waarbij eigendomsgrens niet "in acht worden genomen"
Hier betreft het met name de vergroting van de tuin door particulieren. Hierbij is individueel redelijk tot goed te bepalen door wie de "overtreding" is begaan. Wel bestaat de kans dat de huidige bewoner zich niet bewust is van de onrechtmatigheid van het gebruik, omdat reeds (één van) de vorige eigenaren de grond oneigenlijk in bezit heeft genomen.
In dergelijke gevallen wordt eerst bekeken of de grond afgestoten kan worden. Indien uitgifte niet mogelijk is of als men niet tot aankoop wenst over te gaan dan zal men schriftelijk gemaand worden tot beëindiging van het bezit.

Indien daar geen gehoor aan gegeven wordt, zal per geval bekeken worden of het bestuursrechtelijke pad wordt ingeslagen en/ of een civielrechtelijke aanpak met het oog op stuiting van de verjaringstermijn aan de orde is.

Uitvoering handhaving oneigenlijk grondgebruik Weesp

De handhaving van oneigenlijk grondgebruik wordt in Weesp integraal opgepakt, onder meer door een ambtelijke werkgroep waarin de werkvelden ruimtelijke ordening, handhaving, juridische zaken, groenbeheer en grondzaken vertegenwoordigd zijn. De prioriteit bij de handhaving is tot op heden gelegd bij gronden waarvan de gemeente het eigendom dreigt te verliezen als gevolg van verjaring dan wel bij gronden die van belang zijn voor (toekomstige) gemeentelijke ontwikkelingen.

In verband met de uitgebreide rechtsbescherming voor de burgers en omdat er veelal bouwwerken op de in gebruik genomen gronden zijn geplaatst, is er de afgelopen periode vooral gehandhaafd via de bestuursrechtelijke weg. Juist die uitgebreide rechtsbescherming voor de burgers zorgt er ook voor dat de procedures lang duren.

Daarnaast vraagt het gebrek aan beleid met name op het gebied van groenstructuren, "Wat is structureel groen?", extra inzet van de medewerkers voor de onderbouwing van de handhavingactie. Indien de gemeente een dergelijk beleid, bijvoorbeeld in de vorm van een Groenstructuurplan, zou hebben vastgesteld dan zal dit naast een besparing op ambtelijke inzet ook zorgen voor meer transparantie richting burgers ten aanzien van groenstructuren en daarmee ook een meer gedegen juridische verantwoording van een gemeentelijke handhavingactie ten overstaan van een rechter.

Zoals reeds in paragraaf 2.2.3 aangegeven heeft het (laten) opstellen van een Groenstructuurplan vele (efficiency) voordelen in het kader van groenonderhoud, beoordeling van mogelijkheden tot uitgifte van groenstroken en de juridische borging van handhaving van oneigenlijk gebruik van gemeentegrond. Daarom dient er op zo kort mogelijke termijn een Groenstructuurplan te worden opgesteld.

In de Handhavingsnota 2014 wordt niet expliciet ingegaan op de handhaving van oneigenlijk grondgebruik. In de komende Handhavingsnota's zal het college, met inachtneming van deze nota en de nota Grondsnipperbeleid, een integrale afweging maken ten aanzien van de handhaving van oneigenlijk grondgebruik. In individuele gevallen, waar sprake is van oneigenlijk gebruik, zijn er situaties waarbij een afweging kan worden gemaakt tussen het algemene en het individuele belang/ gebruik. Die afweging dient zorgvuldig in samenspraak met alle (gemeentelijke) belanghebbende te worden gemaakt.

2.3.4. Grondpolitiek in Weesp: "Inspelen op de situatie"

Tijdelijk beheer

De gemeente Weesp zal in het kader van tijdelijk beheer bij voorkeur het gebruik (tijdelijk) voort laten zetten. Is dat, om wat voor reden dan ook, niet mogelijk dan zal zij gebruik maken van de navolgende juridische instrumenten:

1. Inschakelen van een zogenaamde huisoppasdienst (anti-kraak wacht);
2. Geliberaliseerde pacht;
3. Huur en verhuur voor bepaalde tijd;
4. Ingebruikgeving (om niet).

Permanent beheer

De gemeente Weesp zal in het kader van permanent beheer per situatie bepalen welk instrument zij zal gebruiken, conform de uitgangspunten die zijn weergegeven in hoofdstuk 2.

Oneigenlijk grondgebruik

In het kader van de aanpak van oneigenlijk grondgebruik zal de gemeente de komende periode actief handhaven op onrechtmatig in gebruik genomen grond, daartoe zal het college, in de komende Handhavingsnota's, een integrale afweging maken ten aanzien van de handhaving van oneigenlijk grondgebruik.

Uitgangspunt daarbij is verkoop van de in gebruik genomen grond. In de gevallen dat verkoop op grond van de criteria uit het Grondsnipperbeleid niet mogelijk is, zal gekeken worden of tot verhuur van de grond kan worden overgegaan.

Is uitgifte van de grond, om wat voor reden dan ook, niet mogelijk dan zal worden overgegaan tot handhaving conform het Grondsnipperbeleid en zoals kort omschreven in paragraaf 2.3.3.

2.4. Samenwerking

Tot de jaren negentig waren gemeenten vaak dominant op de grondmarkt en voerde zij een actief grondbeleid. Vanaf de jaren negentig opereren veel meer marktpartijen en corporaties op de grondmarkt en zijn partijen (meestal) genoodzaakt om in gezamenlijkheid tot een gebiedsontwikkeling te komen.

De stagnerende (markt)ontwikkelingen van de afgelopen jaren hebben er voor gezorgd dat de partijen betrokken bij gebiedsontwikkeling proactief de samenwerking met elkaar hebben gezocht om daarmee optimaal gebruik te maken van elkaars knowhow.

Daar waar de gemeente samenwerkt met marktpartijen spreken we over publiek private samenwerking (PPS). In Weesp is het project "De Bloemendalerpolder" het grootste voorbeeld van een PPS.

Gaat de gemeente een samenwerking aan met een ander publiek orgaan dan spreken we van een publiek publieke samenwerking.

2.4.1. Redenen voor samenwerking

Er kunnen diverse redenen zijn om tot samenwerking over te gaan. Er kan actief naar samenwerking gezocht worden of samenwerking kan noodgedwongen ontstaan bijvoorbeeld door de grondposities binnen een gebiedsontwikkeling

De belangrijkste overwegingen om tot samenwerking over te gaan zijn:

1. Grondeigendom
2. Risicodeling
3. Kennis en kunde

Grondeigendom

Een zeer belangrijke reden waarom tot samenwerking wordt overgegaan is het eigendom van de grond.

Zo geldt in Nederland het recht op zelfrealisatie. Zelfs indien de gemeente een zeer actief grondbeleid zou willen voeren en eigendommen zou willen verwerven, kan dit niet indien de eigenaar in staat en bereid is de betreffende ontwikkeling zelf te realiseren.

Risicodeling

Het kan zijn dat aan bepaalde ontwikkelingen grote financiële risico's verbonden zijn of dat een grondexploitatie op voorhand een twijfelachtig resultaat vertoont. De gemeente kan dan actief op zoek gaan naar samenwerkingspartners om de risico's te delen.

Kennis en kunde

Enigszins samenhangend met het voorgaande punt is het vergaren van extra kennis en kunde door samenwerking. Bij complexe projecten kan op die manier geprofiteerd worden van de kennis en kunde die de specifieke samenwerkingspartners in huis hebben.

2.4.2. Samenwerkingsvormen

In het kader van publiek private samenwerking (PPS) onderscheidt men een drietal samenwerkingsmodellen:

1. Bouwclaim
2. Joint Venture
3. Concessie

Bouwclaim

In het bouwclaim model verkopen marktpartijen grond aan de gemeente in ruil voor het recht op afname van bouwrijpe kavels. Die bouwrijpe kavels kunnen in het gebied liggen waarop de eerste grondtransactie betrekking heeft, maar een situering elders in de gemeente is ook een mogelijkheid. De gemeenten dragen vrijwel volledig alle risico's van de grondexploitatie.

De sturingsmogelijkheden voor de gemeente zijn ook maximaal. In feite is er slechts beperkt sprake van "samenwerking": het bouwclaim-model zit dicht tegen actief grondbeleid aan.

Joint Venture

Binnen het joint venture model richten de gemeente en de marktpartij(en) samen een vennootschap op voor de realisatie van een project. Meestal is dit in de vorm van een grondexploitatie maatschappij (GEM). De gronden worden verworven door of overgedragen aan de GEM, deze voert vervolgens de grondexploitatie en geeft de gronden uit, vaak is dat aan de deelnemers van de GEM.

Binnen een joint venture delen de gemeente en de marktpartij(en) de kosten, opbrengsten, risico's en zeggenschap. Voor de gemeente betekent dit, ten opzichte van een traditioneel grondexploitatie, het inleveren van sturing op het ruimtelijk proces maar ook een verminderd risico. Voor de marktpartij geldt juist het omgekeerde.

Concessie

In het concessiemodel verkoopt de gemeente de grond aan één of meerdere marktpartijen, formuleert een programma van eisen als het gaat om de inrichting van het plangebied en laat de uitvoering daarvan, inclusief de inrichting van het openbaar gebied en de realisatie van publieke voorzieningen, over aan de marktpartijen.

Voordeel van dit model is dat de gemeente geen financieel risico loopt, in de zin van renteverliezen en marktontwikkelingen, maar daarbij ook geen risico loopt dat de gemaakte kosten niet volledig kunnen worden verhaald. Wel dient er, als het gaat om de inrichting van het openbaar gebied en de realisatie van publieke voorzieningen, aandacht te zijn voor de regelgeving op het gebied van aanbesteding en staatssteun. Een korte toelichting op het aanbestedingsbeleid wordt gegeven in paragraaf 2.6 van deze nota.

2.4.3. Grondpolitiek in Weesp: "Inspelen op de situatie"

Zoals gezegd heeft de gemeente een voorkeur voor het voeren van een faciliterend grondbeleid, waarbij particuliere partijen zelf initiatief nemen tot het ontwikkelen en realiseren van plannen zonder dat de gemeente daarbij risico loopt, en zal zij regisserend optreden daar waar de situatie dat vraagt.

Van een echte risicodragende samenwerking zal dan ook geen sprake zijn, het initiatief en risico ligt vooral bij private partijen. Een afsprakenkader wordt wel gemaakt, maar van "echte" samenwerking is geen sprake. Wel is het zaak om in elke fase van de planontwikkeling te bekijken of de gemeente tot samenwerking wenst over te gaan. En zo ja, in welke fase, met welke partij en in welke vorm men dat dan wenst.

De gemeente Weesp heeft als uitgangspunt om voor elke fase waarin zij kiest voor een bepaalde mate van samenwerking met een (markt)partij over te gaan tot vastleggen van de afspraken tussen partijen in een overeenkomst. De inhoud van de overeenkomst is afhankelijk van de fase van het planproces waarin de ontwikkeling zich bevindt, maar bevat in ieder geval bepalingen omtrent de mate van committent van partijen en de wijze waarop de samenwerking eindigt, in een zogenaamde "exit-regeling".

In de initiatieffase is het van belang, dat er in dit vroege stadium in het planproces geen (pré) contractuele verplichting vanuit de gemeente wordt aangegaan. Er dient duidelijk en helder naar de marktpartij gecommuniceerd te worden dat een gezamenlijke verkenning niet vanzelfsprekend leidt een gezamenlijke ontwikkeling en/ of realisatie.

2.5. Kostenverhaal en fondsvorming

In het kader van de Wro, de zogenaamde Grondexploitatiewet (hierna: Grex-wet) is de gemeente verplicht de door haar te maken kosten bij gebiedsontwikkeling te verhalen.

Dit kan zij op verschillende wijzen:

1. Via de opbrengst uit gronduitgifte indien de gemeente de gronden zelf in eigendom heeft
2. Via het sluiten van een anterieure overeenkomst met een zelfrealisator
3. Via het sluiten van een posterieure overeenkomst met een zelfrealisator
4. Via het opnemen van een betalingsvoorschrift bij de afgifte van een omgevingsvergunning op basis van een vastgesteld exploitatieplan

2.5.1. Kostensoorten conform Wro

De Grex-wet onderscheidt vier soorten kosten.

- a. Gebiedseigen kosten
- b. Bovenwijkse voorzieningen
- c. Bovenplanse kosten/verevening
- d. Bijdragen in ruimtelijke ontwikkelingen

Onderscheid maken tussen deze soorten kosten is van belang, onder andere omdat de spelregels voor de verhaalbaarheid per kostensoort verschillen.

Gebiedseigen kosten

Onder gebiedseigen kosten worden de kosten begrepen die nodig zijn om een gebied juridisch en fysiek bouwrijp te maken. Naast de fysieke werken vallen hieronder dus ook de procedure- en de plankosten.

Alle kosten die direct en volledig te maken hebben met een locatieontwikkeling dienen op deze ontwikkeling te worden verhaald. Hieronder kunnen overigens ook kosten vallen voor werkzaamheden die niet binnen het exploitatiegebied zijn gelegen, maar wel noodzakelijk zijn voor en volledig toerekenbaar zijn aan de betreffende locatieontwikkeling, zoals bijvoorbeeld natuurcompensatie.

Bovenwijkse voorzieningen

Bovenwijkse voorzieningen zijn voorzieningen die ten behoeve van meerdere locaties worden aangelegd. Hierbij zijn vele varianten denkbaar, waarbij de voorziening geheel, gedeeltelijk, of in het geheel niet in een exploitatiegebied kan liggen. In alle gevallen is de voorziening echter voor meer dan één locatieontwikkeling bedoeld.

Voorbeelden van bovenwijkse voorzieningen zijn:

- een park in een nieuwbouwwijk, dat mede bedoeld is voor twee aangrenzende toekomstige wijken;
- een nieuwe randweg rond twee nieuwe wijken;
- het saneren van een milieuhinderlijk bedrijf, waardoor woningbouw mogelijk wordt.

Bovenplanse kosten/ verevening

Van bovenplanse verevening is sprake indien een winstgevende locatie bijdraagt aan de onrendabele top van een ontwikkeling in een ander gebied van de gemeente.

In het algemeen wordt ervan uitgegaan dat hiermee bedoeld is, een verevening tussen locaties, waarbij bij de ene locatie een exploitatiewinst wordt verwacht en bij de andere locatie een exploitatieverlies. Deze locaties moeten dan wel functioneel en ruimtelijk aan elkaar gerelateerd zijn, wat in een structuurvisie tot uitdrukking moet komen. Verrekening moet dan plaatsvinden via een fondsbijdrage(bestemmingsreserve).

In de Structuurvisie bedrijventerreinen is de mogelijkheid tot verevening opgenomen tussen de bedrijventerreinen Noord en Nijverheidslaan.

Bijdrage ruimtelijke ontwikkelingen

De bijdrage ruimtelijke ontwikkelingen is niet afdwingbaar, maar kan slechts op basis van vrijwilligheid in een anterieure overeenkomst worden overeengekomen. Bovendien is bepaald dat hiervoor onderbouwing moet worden gevonden in de structuurvisie.

Voorbeelden van ruimtelijke ontwikkelingen waar een bijdrage voor kan worden bedongen, zijn:

- rood voor groenontwikkelingen;
- natuur, recreatie, waterberging en infrastructuur in een ander gebied;
- volkshuisvestelijke compensatie;
- saneren en opknappen oude bedrijfsterreinen;
- parkeervonds.

In de "Structuurvisie Weesp 2013-2030; Weesp vertelt haar verhaal" is in de uitvoeringsparagraaf de basis gelegd voor het maken van afspraken over bijdragen aan toekomstige ruimtelijke ontwikkelingen in Weesp.

De gemeente stelt daartoe een drietal fondsen in:

1. Kwaliteitsfonds Landelijk gebied;
2. Leefbaarheidsfonds Stedelijk gebied;
3. Parkeervonds.

Een verdere uitwerking van de wijze waarop de gemeente haar kostenverhaal wenst te plegen, zal plaatsvinden in de Nota Kostenverhaal die op korte termijn aan de gemeenteraad ter besluitvorming wordt voorgelegd. Daarin zal onder meer worden ingegaan op de wijze van uitvoering, prioritering en verantwoording van de bestedingen uit de fondsen.

2.5.2. Instrumentarium

Zoals gezegd is de gemeente verplicht tot het plegen van kostenverhaal.

De Grex-wet onderscheidt een tweetal instrumenten om kostenverhaal zeker te stellen:

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

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

Binnen het instrumentarium van kostenverhaal kan dus gesproken worden van een privaatrechtelijk en een publiekrechtelijk spoor.

2.5.3. Privaatrechtelijk spoor

Vrijwillige samenwerking in het kader van kostenverhaal, uiteindelijk vastgelegd in een privaatrechtelijke (exploitatie) overeenkomst, is het uitgangspunt van de wet en heeft ook de voorkeur van de gemeente.

Anterieure overeenkomst

Binnen het privaatrechtelijk spoor gaat de voorkeur van de gemeente Weesp uit naar het sluiten van anterieure overeenkomsten. Het sluiten van een anterieure overeenkomst heeft een aantal voordelen. Ten eerste krijgt de gemeente al vroeg in het proces zekerheid over de (wijze van) ontwikkeling van de locatie en de hoogte van de te ontvangen bijdragen. In een anterieure overeenkomst kan een gemeente bovendien meer zaken regelen dan in een exploitatieplan of een posterieure overeenkomst, omdat bij een anterieure overeenkomst er geen beperking is op grond van profijt, causaliteit en proportionaliteit. Een toelichting op de toetsingscriteria profijt, causaliteit en proportionaliteit.

De volgende zaken komen minimaal aan bod in een anterieure overeenkomst:

- Locatie-eisen ten aanzien van de woningbouwcategorieën, bouw- en woonrijp maken, nutsvoorzieningen en de inrichting van de openbare ruimte;
- Benodigde grondtransacties;
- Kostenverhaal van gebiedseigen kosten;
- Kostenverhaal van bovenwijkse voorzieningen, bovenplanse verevening/kosten en bijdrage ruimtelijke ontwikkelingen indien daarvan sprake is;
- Voorwaarden tot verzekering van het kostenverhaal (bv. vooruitbetaling of het afgeven van een bankgarantie);
- Planschade.

Posterieure overeenkomst

Nadat het bestemmingsplan en het exploitatieplan zijn vastgesteld is een privaatrechtelijke overeenkomst ook mogelijk (posterieure overeenkomst) maar die moet dan in overeenstemming zijn met wat in het exploitatieplan is vastgelegd.

2.5.4. Publiekrechtelijk spoor

Het kostenverhaal binnen het publiekrechtelijk spoor is enkel van toepassing bij bestemmingsplannen en omgevingsvergunningen die voor de eerste maal voorzien in nieuwbouw of in belangrijke en omvangrijke verbouwplannen met functiewijzigingen (bijv. van kantoren naar appartementen).

Bij de partijen binnen een gebied waar de gemeente er niet in geslaagd is om een anterieure overeenkomst te sluiten, moet de gemeente publiekrechtelijk haar kosten verhalen.

Het daadwerkelijk kostenverhaal loopt via de omgevingsvergunning. In de Wabo is geregeld dat een omgevingsvergunning geweigerd zal worden bij strijd met het geldende exploitatieplan.

Indien de vergunninghouder niet tijdig betaald, kan het college van burgemeester en wethouders de bouw stilleggen en uiteindelijk besluiten tot intrekking van de bouwvergunning. Burgemeester en wethouders zouden ook kunnen besluiten de exploitatiebijdrage bij dwangbevel in te vorderen.

Exploitatieplan

Het publiekrechtelijk kostenverhaal start met het opstellen van een gemeentelijk exploitatieplan. Een dergelijk plan bevat naast een plankaart ook een grondexploitatie en regels voor het omslaan van de kosten over de verschillende uitgiftecategorieën.

Het eerste exploitatieplan voor een locatie wordt vastgesteld gelijktijdig met het bestemmingsplan en/ of de vaststelling van de omgevingsvergunning.

De te doorlopen procedure is gelijk aan die voor een bestemmingsplan, evenals de mogelijkheden tot bezwaar en beroep.

Grondexploitaties zijn dynamisch en worden regelmatig aangepast. Daarom is bepaald dat de exploitatieplannen jaarlijks herzien dien te worden. Dergelijke herzieningen kunnen los van het bestemmingsplan plaatsvinden.

Sinds de invoering van de Wro heeft de gemeente Weesp twee exploitatieplannen vastgesteld, "Exploitatieplan Plataanlaan" en "Exploitatieplan Ten Westen van de Vecht". Momenteel is er een exploitatieplan voor de Bloemendalerpolder in voorbereiding.

Kostensoortenlijst

Een overzicht van de soorten kosten die de gemeente publiekrechtelijk mag verhalen, is opgenomen in de zogenaamde kostensoortenlijst onderdeel van het Besluit ruimtelijke ordening (Bro). Kosten die niet op de lijst staan, mogen niet publiekrechtelijk worden verhaald.

Alle kosten van de grondexploitatie van een gebied komen voor kostenverhaal in aanmerking, ongeacht wie de kosten maakt. Het gaat hierbij wel uitsluitend om de kosten van de aanleg. Daarbij moet gedacht worden aan de kosten van bouw- en woonrijp maken, kosten van bodemonderzoek en/ of –sanering maar ook aan de inbrengwaarden van de gronden, de geraamde kosten van planschade en de ambtelijke uren.

Ook kunnen binnen het publiekrechtelijke spoor bovenplanse kosten voor meerdere locaties (of delen daarvan) in de exploitatie worden meegenomen in de vorm van een fondsbijdrage. Zoals reeds aangegeven is een van de voorwaarden daaraan is dat er een structuurvisie is vastgesteld, waarin wordt aangegeven tussen welke locaties verevening zal plaatsvinden

Kostenverhaal

In principe kunnen alle kosten, die op de kostensoortenlijst staan, worden verhaald maar voordat ze daadwerkelijk kunnen worden verhaald, moeten ze nog twee toetsen doorstaan.

Ten eerste wordt beoordeeld of de kosten voldoen aan de drie in de wet opgenomen toetsingscriteria:

1. Profijt
De grondexploitatie moet nut ondervinden van de voorzieningen en maatregelen.
2. Toerekenbaarheid
Er dient een (gedeeltelijk) causaal verband te zijn tussen de gemaakte kosten en het plan. Daarnaast zijn de kosten die op andere wijze worden gefinancierd (bijvoorbeeld via gebruikstarieven voor nutsvoorzieningen) niet toerekenbaar.
3. Proportionaliteit
Als meerdere gebieden voordeel hebben van een voorzieningen worden de kosten van die voorziening naar rato (hoe meer voordeel hoe hoger de bijdrage) verdeeld.

Ten tweede wordt gekeken of de locatie de kosten kan dragen. De totale kosten en de totale opbrengsten van de grondexploitatie worden berekend en vervolgens met elkaar vergeleken. Zijn de totale opbrengsten hoger dan de totale kosten, dan mogen die kosten volledig (maar niet meer dan het totaal van de kosten) worden verhaald. Zijn de kosten echter hoger dan de opbrengst, dan mag maximaal het totaal bedrag van de opbrengsten worden verhaald.

Het risico van het kostenverhaal, of beter gezegd het niet geheel kunnen verhalen van de kosten, ligt bij de gemeente.

Na voltooiing van alle werkzaamheden die zijn opgenomen in het exploitatieplan of uiterlijk binnen 10 jaar na het onherroepelijk van het eerste exploitatieplan dient de gemeenteraad een eindafrekening vast te stellen. Bij die eindafrekening worden de betaalde exploitatiebijdragen herberekend op basis van nacalculatie. Eventueel te veel betaalde bijdragen zullen, onder voorwaarden, door de gemeente worden terugbetaald.

Locatie-eisen

In het exploitatieplan kunnen eisen worden vastgelegd met betrekking tot de aanleg van de openbare ruimte. Hierbij moet gedacht worden aan eisen voor bijvoorbeeld de kwaliteit van de te gebruiken materialen en de fasering waarin de aanleg zal plaatsvinden.

Daarnaast kunnen er eisen gesteld worden met betrekking tot de woningbouwcategorieën.

2.5.5. Grondpolitiek in Weesp: "Inspelen op de situatie"

De gemeente wenst de te maken kosten bij gebiedsontwikkeling optimaal te verhalen. In de nog vast te stellen Nota Kostenverhaal zal de gemeente haar beleid ten aanzien van optimaal kostenverhaal, fondsvorming ed. vastleggen.

In het kader van kostenverhaal heeft de gemeente, indien zij niet zelf eigenaar is van de gronden, een voorkeur voor het aangaan van een anterieure overeenkomst. Daarbij dient de kostenbijdrage verzekerd te zijn door middel van een bankgarantie en dient de bijdrage bovendien minimaal het niveau te hebben van de kosten die te verhalen zijn op wettelijke basis.

Lukt het sluiten van een reële overeenkomst niet, dan zal de gemeente overgaan tot het vaststellen van een exploitatieplan, waarna het sluiten van een posterieure overeenkomst ook tot de mogelijkheden blijft behoren.

Momenteel is het Rijk druk doende met het integreren van het ruimtelijke beleid in de Omgevingswet. In juni 2014 is het ontwerp aangeboden aan de Tweede Kamer. De uiteindelijke invoering van de Omgevingswet zal naar verwachting ook gevolgen hebben voor de wijze waarop gemeenten kostenverhaal kunnen plegen. Uiteraard zal de gemeente Weesp daarop inspelen door haar beleid op de nieuwe wetgeving aan te passen, indien nodig met een herziening van deze Nota Grondbeleid of de nog vast te stellen Nota Kostenverhaal.

2.6. **Aanbesteding**

Hoewel het geen direct instrument van het grondbeleid is, kan het aanbestedingsrecht wel van invloed zijn op het gemeentelijk grondbeleid en de keuze van de te voeren grondpolitiek.

Op 1 april 2013 is de Aanbestedingswet 2012 in werking getreden. Tegelijkertijd traden ook het Aanbestedingsbesluit, de Gids Proportionaliteit en het Aanbestedingsreglement voor werken 2012 (ARW 2012) in werking.

Met de Aanbestedingswet is de Europese regelgeving op het gebied van aanbesteding verwerkt in de nationale regelgeving. Daarnaast zijn in de Aanbestedingswet ook bepalingen opgenomen voor aanbestedingen onder de Europese drempels. In aansluiting op de aanbesteding "boven de drempel" zijn ook hier de algemene beginselen van het aanbestedingsrecht van toepassing verklaard. Kort gezegd gaat het hier om gelijke behandeling, non-discriminatie, transparantie en proportionaliteit.

In het "Lokaal en Regionaal inkoopbeleid 2013" dat de gemeente Weesp hanteert, wordt ook aansluiting gezocht op de Europese en Nationale regelgeving inzake inkoop en aanbesteding.

In het kader van gebiedsontwikkeling kan aanbestedingsregelgeving bijvoorbeeld van toepassing zijn op werken voor het bouw- en woonrijp maken van het gebied of de selectie van een adviseur voor (een aspect van) de planontwikkeling. Ook kan, onder voorwaarden, een aanbestedingsplicht gelden bij de verkoop van grond.

2.6.1. Aanbesteding en samenwerking

Zoals al eerder in deze nota naar voren kwam, zoeken de overheid en marktpartijen steeds meer naar samenwerking in gebiedsontwikkelingen. Een vroegtijdige betrokkenheid van marktpartijen, maakt dat partijen optimaal gebruik kunnen maken van elkaars kennis en kunde. Dit kan op enig moment conflicteren met regels met betrekking tot selectie- en aanbesteding.

Bij de vormgeving van de samenwerking met marktpartijen moeten tal van praktische en juridische vraagstukken worden opgelost. De Reiswijzer Gebiedsontwikkeling die is opgesteld door het (toenmalig) ministerie van VROM en de in 2012 verschenen handreiking van het ministerie van Infrastructuur en Milieu "*Investeren in gebiedsontwikkeling nieuwe stijl*" geven belangrijke handvatten voor nieuwe manieren van (samen)werken en denken in gebiedsontwikkeling. De Reiswijzer uit 2011 en de Handreiking uit 2012 maken duidelijk, dat er binnen het juridische kader van de nationale en Europese regelgeving veel mogelijkheden zijn om de nieuwe innovatieve manieren van samenwerking vorm te geven.

In het verlengde hiervan heeft de NEPROM in april 2014 een handreiking uitgebracht voor marktpartijen en overheden onder de naam "Houd het simpel, met vlag en wimpel". Deze nieuwe handreiking is in het bijzonder gericht op de partnerkeuze bij gebiedsontwikkeling

2.6.2. Grondpolitiek in Weesp: "Inspelen op de situatie"

Samenwerkingsvormen, grondverkoop, uitvoering van werken en levering van diensten worden beoordeeld en in besluitvorming betrokken aan de hand van de actuele Nederlandse en Europese aanbestedingsrichtlijnen en de regels aangaande staatssteun.

Uiteraard wordt ook aangesloten bij het gemeentelijk aanbestedings- en inkoopbeleid vastgelegd in het "Lokaal en Regionaal inkoopbeleid 2013".



3. FINANCIEEL INSTRUMENTARIUM

In het voorgaande deel van de nota heeft de gemeente haar keuze gemaakt voor het voeren van een situationeel grondpolitiek, waarbij de voorkeur uitgaat naar een zoveel mogelijk faciliterend grondbeleid. Daarnaast zijn de verschillende juridische instrumenten besproken die de gemeente ten dienste staan bij de uitvoering van haar grondbeleid en is vastgelegd wat daarbij de gemeentelijke voorkeuren zijn.

Naast het juridisch instrumentarium is een financieel instrumentarium ook onderdeel van het grondbeleid. Veelal is dan niet de vraag of de gemeente dat wenst toe te passen, zoals dat bij juridisch instrumentarium wel de vraag kan zijn, maar slechts hoe de gemeente het instrument wenst toe te passen. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de financiële instrumenten die een rol spelen binnen het grondbeleid waarbij de relatie wordt gelegd met de voorgaande hoofdstukken.

Tevens wordt in dit hoofdstuk een relatie gelegd met de regels van het Besluit Begroting en Verantwoording (hierna: BBV) en het gemeentelijk grondbeleid.

Artikel 16 BBV

De paragraaf betreffende het grondbeleid bevat tenminste:

- a. een visie op het grondbeleid in relatie tot de realisatie van de doelstellingen van de programma's die zijn opgenomen in de begroting;*
- b. een aanduiding van de wijze waarop de provincie onderscheidenlijk de gemeente het grondbeleid uitvoert;*
- c. een actuele prognose van de te verwachten resultaten van de totale grondexploitatie;*
- d. een onderbouwing van de geraamde winstneming;*
- e. de beleidsuitgangspunten omtrent de reserves voor grondzaken in relatie tot de risico's van de grondzaken.*

In dit hoofdstuk wordt achtereenvolgens ingegaan op de volgende onderwerpen:

1. Grondprijsbeleid
2. Grondexploitaties
3. Risicomanagement
4. Besluit Begroting en Verantwoording (BBV)

3.1. Grondprijsbeleid

In maart 2008 heeft de gemeenteraad de Nota Grondprijsbeleid – gemeente Weesp vastgesteld. Daarmee werd het algemene uitgangspunt bij de uitgifte van gronden een marktconforme benadering. Marktconform wordt onder verstaan: "De waarde die de markt maximaal bereid is te betalen en die door vraag en aanbod tot stand komt.". Marktconform houdt een prijs in passend bij de toekomstige functie/ bestemming.

Bij uitgifte van gronden zal de gemeente de marktconforme grondwaarde laten bepalen door een onafhankelijke deskundige (taxateur), dit ook in verband met de regelgeving omtrent staatssteun. Uitzondering hierop is de uitgifte van snippergronden. Deze gronden worden tot een bepaald aantal m² uitgegeven tegen een vaste verkoopprijs per m².

3.2. Grondexploitaties

Een grondexploitatie is de financiële raming van de kosten en de opbrengsten binnen een (gebieds)ontwikkeling. Door het opstellen van een grondexploitatie wordt de financiële haalbaarheid van de ontwikkeling berekend en al dan niet aangetoond.

Een grondexploitatie kan verschillende functies vervullen. Zo kan men zich met behulp van een grondexploitatie inzicht verschaffen in:

- de kosten en opbrengsten van de betreffende (gebieds)ontwikkeling;
- de onderhandelingspositie ten opzichte van andere aan de planontwikkeling deelnemende (markt)partijen;
- de wijze waarop men het kostenverhaalinstrumentarium optimaal kan inzetten.

Daarnaast wordt gedurende de looptijd van een ontwikkeling de grondexploitatie gebruikt voor de financiële projectbeheersing. Ook kan de grondexploitatie als input worden gebruikt voor de exploitatieopzet die onderdeel uitmaakt van het exploitatieplan wanneer de gemeente genoodzaakt is haar kosten te verhalen via het publiekrechtelijke spoor van de Grondexploitatiewet.

De grondexploitatie wordt gevuld met gegevens met betrekking tot:

- het programma (aantal en kwaliteit woningen, winkels, groen, water etc.)
- de partijen
- de fysieke omgeving (locatie, bodem etc.)
- financiën (budget, investeringsruimte, subsidies etc.)
- fasering van de ontwikkeling
- paramaters, zoals rente, kosten- en opbrengststijgingen.

In de beginfase van de planvorming worden bovengenoemde gegevens globaal opgenomen. Naar mate de planvorming vordert zullen de gegevens concreter worden en kunnen ze specifiek in de grondexploitatie opgenomen worden. Hoe specifiek de gegevens worden hoe kleiner de risico's worden, maar daarbij wordt de grondexploitatie ook beïnvloedbaar. De grondexploitatie is te beïnvloeden door wijzigingen aan te brengen in:

- het tijdsverloop;
- de grondopbrengsten;
- de parameters (rente, kosten- en opbrengststijgingen);
- programma (kwaliteit, verdichten, verdunnen etc.)
- kosten (stelposten, versoberen, aandeel onvoorzien)

De bevoegdheid voor het openen, vaststellen en afsluiten van grondexploitaties ligt bij de raad. Met het vaststellen van een grondexploitatie door de raad, worden de daarin opgenomen budgetten gevoteerd.

Het saldo van een grondexploitatie komt tot stand door de kosten en de opbrengsten te verdelen over de looptijd van de planontwikkeling. Op de einddatum van de exploitatie wordt de eindwaarde van het plansaldo bepaald.

Om de exploitaties met verschillende looptijden onderling te kunnen vergelijken, wordt het plansaldo van de diverse exploitaties teruggerekend naar de euro's van nu (contante waarde berekening).

Uitgangspunt bij een planontwikkeling is een minimaal kostendekkende exploitatie binnen de geraamde planperiode. Een eventuele plantekort of -overschot zal ten laste komen van of ten goede komen aan de reserve "Vereveningsfonds". Een uiteenzetting over bedoelde reserve treft u aan in paragraaf 3.2.2.

Binnen de gemeente Weesp worden momenteel (december 2014) 3 grondexploitaties bijgehouden. Het betreft de grondexploitaties:

- Horn 5;
- Papelaan en;
- Plataanlaan

Jaarlijks dienen de exploitaties te worden geactualiseerd, worden de risico's in kaart gebracht en worden eventuele wijzigingen in een exploitatie toegelicht. In tegenstelling tot veel andere gemeenten heeft Weesp geen apart grondbedrijf, daarom worden alle consequenties, zowel financieel als beleidsmatig, voortvloeiend uit de grondexploitaties integraal opgenomen in de planning- en controlcyclus van de gemeente. Dit betekent dat in de (meerjaren)begroting, de jaarrekening en in de bestuursrapportages wordt ingegaan op de stand van zaken met betrekking tot de grondexploitaties.

3.2.1. Rendement op investering

In het verleden was, in de meeste gevallen, op zijn minst sprake van een financieel sluitende (grond)exploitatie. Met alle ontwikkelingen die de afgelopen jaren hebben plaatsgevonden, is het halen van een positief resultaat op grondexploitaties steeds meer onder druk komen te staan.

Maatschappelijk belang

Toch kan de gemeente vanuit haar rol als regisseur bij bepaalde (gebieds)ontwikkelingen er voor kiezen om een min of meer actieve grondpolitiek te voeren. Deze situatie kan zich voordoen bij (gebieds)ontwikkelingen waarbij gemeentelijke beleidsdoelstellingen met grote prioriteit kunnen worden gerealiseerd. Indien er niet voldoende opbrengsten tegenover staan, kan dit resulteren in een negatief exploitatieresultaat. Dan zal er, indien er geen alternatieve inkomstenbronnen zoals subsidies worden gevonden en/ of het vereveningsfonds niet voldoende dekking biedt, mogelijk een bijdrage uit de algemene middelen moeten komen.

Om een goede afweging te kunnen maken tussen het maatschappelijk belang en de risico's van een dergelijke ontwikkeling kan de gemeente een kostenbatenanalyse of quick scan (laten) uitvoeren. In een dergelijke analyse worden de voor- en nadelen van het project op een rij gezet en waar mogelijk in geld uitgedrukt. Zo kunnen bestuurders een integrale afweging tussen de financiële en maatschappelijk effecten en een zo objectief mogelijk besluit nemen over het project. Het gaat hierbij uitdrukkelijk niet alleen om financiële gevolgen, maar ook om de maatschappelijke effecten van het project bijvoorbeeld op werkgelegenheid, milieu, ruimtelijke ordening, onderwijs ed. Gegevens uit de grondexploitatie zijn niet zonder meer te gebruiken voor een dergelijke afweging.

Door het maken van een kostenbatenanalyse of quick scan komen genoemde effecten wel in beeld en kan een afweging worden gemaakt of de gemeente bereid is om eventueel een negatief exploitatieresultaat met betrekking tot de (gebieds)ontwikkeling te accepteren.

Particuliere grondexploitaties

Bij particuliere grondexploitaties draagt de private partij het ontwikkelrisico en faciliteert de gemeente. Daarnaast dient de gemeente er voor te zorgen dat de kosten die zij maakt conform de Wro op de initiatiefnemer worden verhaald. Uitgangspunt van de gemeente Weesp is om de gemeentelijke kosten te verhalen door middel van een anterieure overeenkomst. In paragraaf 2.5 is dit kostenverhaal nader uitgewerkt.

3.2.2. Reserves en voorzieningen en winst- of verliesneming

Op grond van het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) en de accountantsrichtlijnen dient de gemeente een voorziening te treffen voor te voorziene verliezen op grondexploitaties. In tegenstelling tot veel andere gemeenten heeft de gemeente Weesp tot op heden nog niet zo'n voorziening hoeven vormen.

Vereveningsfonds

Met de vaststelling van de Nota Grondbeleid Weesp 2007 is besloten tot het instellen van de reserve "Vereveningsfonds".

De toevoegingen aan het "Vereveningsfonds" kunnen bestaan uit:

- Positief eindsaldo grondexploitatie;
- Opbrengsten uit incidentele verkopen van gemeente-eigendom;
- Opbrengsten uit verkoop restgroen;
- De ontvangen exploitatiebijdragen op grond van exploitatieovereenkomsten en wanneer dit in de toekomst mogelijk wordt;
- De ontvangen exploitatiebijdragen op grond van de Grex-wet.

De onttrekkingen kunnen bestaan uit:

- Negatief saldo grondexploitatie;
- Kosten van (strategische) aankopen.

Doordat de looptijden van de diverse grondexploitaties verschillen en steeds nieuwe exploitaties worden toegevoegd, zal er nooit een feitelijk eindresultaat worden verkregen.

Soms kan van een project met een bepaalde zekerheid, tussentijds (voor afronding van het project), al worden onderbouwd dat het betreffende project winstgevend zal worden afgesloten. In een aantal van die gevallen kan tussentijds een deel van die winst al worden genomen. Dat betekent dat de winst al voor het afsluiten van de grondexploitatie in de bestuursrapportages en in de jaarrekening wordt verwerkt.

Met betrekking tot tussentijdse winstneming wordt de actuele regelgeving van de BBV gevolgd, net als het geval is bij tussentijdse verliesneming (treffen van voorziening). Dit houdt in dat voorziene verliezen al in de jaarrekening worden opgenomen zodra zij bekend zijn. Winst nemen op meerjarige grondexploitaties wordt beheerst door het voorzichtigheidsbeginsel. Het voorzichtigheidsbeginsel leidt ertoe 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 de grondexploitatie.

Er zijn situaties denkbaar waarbij er reeds eerder voldoende zekerheid is voor winst nemen. Volgens het realisatiebeginsel dient in die gevallen de winst ook te worden genomen. In de notitie grondexploitatie van de commissie BBV wordt een viertal situaties van afnemende zekerheid voor de mogelijke tussentijdse winstneming beschreven:

1. Alle kosten van een complex zijn reeds geheel gedekt door gerealiseerde verkopen en elke verdere verkoop is dus pure winst. Maar let wel op de eventuele rentekosten, die hoger zullen uitvallen naarmate verkoop langer wordt uitgesteld, en die ook nog via de verkoopprijs moeten worden gedekt.
2. Een variant hierop is dat bijna alle kosten zijn gemaakt én ook de behoedzaam geraamde nog te maken laatste kosten geheel zijn gedekt door de gerealiseerde verkopen.

3. De gerealiseerde verkopen overtreffen de gemaakte kosten én de behoedzaam geraamde nog te verkrijgen verkoopopbrengsten zijn aanmerkelijk hoger dan de behoedzaam geraamde nog te maken laatste kosten. Deze situatie kan zich voordoen bij locaties met een relatief grote winstgevendheid.
4. Verkopen worden met een voorgecalculeerde winst gerealiseerd in een goed beheersbaar (resterend) productieproces. De voorgecalculeerde winst kan dan, onder deze relatief zekere omstandigheid, naar rato van de voortgang als gerealiseerd worden beschouwd (percentage of completion methode). Veelal wordt zo'n situatie "uitbesteed" aan een projectontwikkelaar die daadwerkelijk in staat is een goed beheersbaar (resterend) verkoop- en productieproces te organiseren en te realiseren, maar deze situatie zal niet vaak voorkomen.

In paragraaf 3.4.2. wordt nog nader ingegaan op de notitie Grondexploitatie van de commissie BBV.

3.3. Risicomanagement

Het voeren van een grondexploitatie brengt risico's met zich mee. Zeker bij actief grondbeleid zijn de financiële risico's groot. Daarnaast brengt de uitvoering van grondbeleid ook juridische en ruimtelijke risico's met zich mee. Door al vanaf de start een goede risicoanalyse uit te voeren en daarbij maatregelen te noemen waarmee risico's beperkt en bijgestuurd kunnen worden, kunnen risico's beter worden ingeperkt en kansen beter worden benut. Het risicomanagement en risicobeheersing maakt daarom integraal onderdeel uit van de grondexploitatie en de bestuurlijke besluitvorming rondom het grondexploitatieproces.

Het risicoprofiel is uiteraard afhankelijk van de grondpolitiek die gevoerd wordt. Het zal duidelijk zijn dat de risico's bij een faciliterend grondbeleid beduidend lager zijn dan bij een actieve grondhouding. Daarnaast verschilt de mate waarin risico's zich voordoen ook per projectfase.

3.3.1. Weerstandsvormogen

Het weerstandsvormogen is het vermogen waarover de gemeente dient te kunnen beschikken om eventuele tegenvallers binnen de gemeentelijke bedrijfsvoering op te vangen. De mogelijke tegenvallers (risico's) binnen grondexploitaties moeten ook uit dit weerstandsvormogen gedekt kunnen worden.

Het weerstandsvormogen dient in de vorm van een reserve (buffer) "op de plank" te liggen om mogelijke risico's te dekken, zoals voorziene verliezen. In dit weerstandsvormogen mogen nog de te verwachten winsten op projecten niet worden opgenomen. Indien deze regel wordt aangehouden wordt in overeenstemming met het BBV gehandeld.

Het college dient bij de begroting in de paragraaf grondbeleid expliciet aan te geven wat het te voeren grondbeleid in het komende jaar zal zijn. In de jaarrekening legt het college verantwoording af over het gevoerde grondbeleid van het afgelopen begrotingsjaar.

3.4. Besluit Begroting en Verantwoording

De Gemeentewet en de Provinciewet schrijven voor dat elke gemeente en provincie jaarlijks begrotings- en verantwoordingsstukken moet opstellen met daarin een paragraaf over het grondbeleid.

Het Besluit begroting en verantwoording (BBV) bevat de regelgeving daarvoor. Doel hiervan is te komen tot een betere integratie van het gemeentelijk grondbeleid in de planning- en controlcyclus.

3.4.1. Commissie voor het Besluit begroting en verantwoording (commissie BBV)

In het BBV is opgenomen dat er een commissie voor het Besluit begroting en verantwoording (commissie BBV) is met als taak zorg te dragen voor een eenduidige uitvoering en toepassing van het BBV. Dit doet zij onder meer door het beantwoorden van praktijkvragen en het uitbrengen van richtinggevende notities.

In de notities geeft de commissie BBV aan op welke wijze een en ander in begroting en jaarrekening verwerkt en verantwoord kan of moet worden. Kan, omdat de regelgeving meerdere verwerkingsopties toestaat en moet als de regelgeving verplicht tot een bepaalde verwerkingswijze. De BBV-notities bevatten dan ook aanbevelingen en stellige uitspraken voor de juiste toepassing en uitvoering van het BBV.

De betekenis van stellige uitspraken en aanbevelingen voor de praktijk verschilt. Aan stellige uitspraken is een extra gewicht toe te kennen en er mag verwacht worden dat van stellige uitspraken slechts wordt afgeweken, indien daarvoor goede gronden zijn. De afwijkingen en de gronden daarvoor moeten in de begroting en/of jaarstukken worden vermeld.

Aanbevelingen kennen dat extra gewicht niet maar dienen wel om steun en richting aan de praktijk te geven.

In de afgelopen jaren heeft de commissie BBV een aantal notities uitgebracht die direct of indirect te maken hebben het grondbeleid gerelateerde onderwerpen. In 2012 werd de "Notitie grondexploitatie (bijgesteld)" uitgebracht en in 2013 de notities "Erfpacht in het BBV", "Toerekening kosten van bestedingen in de openbare ruimte aan grondexploitaties" en "Notitie Waardering Vastgoed".

3.4.2. Notitie Grondexploitatie

De in februari 2012 uitgebrachte notitie grondexploitatie is een bijgestelde versie van de notitie grondexploitatie van januari 2008. Een reden voor een aangepaste notitie zijn de gevolgen van de financieel-economische crisis voor de grondexploitaties. De commissie wil door middel van de aangepaste notitie een nadere verduidelijking geven op het verwerken van de financiële consequenties in begroting en jaarrekening.

De notitie behandelt verschillende aspecten van de (gemeentelijke) grondexploitatie. Centraal staat de toepassing bij gemeenten die voor eigen rekening en risico bouwgrond produceren met het doel die te verkopen of in erfpacht uit te geven. Deze notitie wordt ook gebruikt om de relevante artikelen van het BBV te verduidelijken of nadere aanbevelingen hierover te geven. Dit geheel maakt een adequate jaarverslaglegging mogelijk in het kader van het BBV met betrekking tot grondexploitaties en de daarmee samenhangende zaken.

Stellige uitspraak 4 uit de notitie kan wel de meest belangrijke worden genoemd. Hierin wordt voorgeschreven dat bij een geprognosticeerd verlies op een grondexploitatie direct een afboeking plaats vindt of een voorziening wordt getroffen ter grootte van dit volledige verlies, zoals al eerder besproken in paragraaf 3.2.2. van deze nota grondbeleid.

3.5. Grondpolitiek in Weesp: "Inspelen op de situatie"

Bij het toepassen van het financieel instrumentarium in het kader van grondbeleid doet de gemeente Weesp dit in overeenstemming met het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV). Daaruit voortvloeiend worden ook de "stellige uitspraken" en "aanbevelingen" van de commissie BBV opgevolgd en/ of toegepast.

In het kader van de bedrijfsvoering van de grondexploitaties wordt als onderdeel van de besluitvorming over een project een risicoanalyse uitgevoerd. Daar waar de gemeente een grote prioriteit toekent aan een (gebieds)ontwikkeling, maar waar een negatief exploitatieresultaat valt te verwachten zal een kostenbatenanalyse of quick scan worden uitgevoerd om een integrale afweging te kunnen maken tussen de financiële en maatschappelijk effecten.

Doorlopend wordt er actief gestuurd op het in beeld brengen en de beheersing van risico's en kansen binnen de (gebieds)ontwikkeling in het algemeen en de grondexploitatie in het bijzonder.

Indien de Eerste Kamer instemt met het wetsvoorstel over de belastingherzieningen, zullen vanaf 1 januari 2016 overheidsbedrijven vennootschapsbelasting moeten afdragen over winstgevendende activiteiten. Dat dit gevolgen zal hebben voor gemeenten is duidelijk. Maar wat de gevolgen zullen zijn, is het moment van schrijven van deze nota nog niet te overzien.

Als de invoering van de Vpb voor overheidsbedrijven invloed heeft op de uitvoering van het grondbeleid in Weesp dan zal dat bekeken worden. Dit zou eventueel tot aanpassing van deze nota kunnen leiden.



4. ROLVERDELING RAAD EN COLLEGE

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

- de raad is kaderstellend en controleert;
- het college is uitvoerend en legt verantwoording af.

Voor het grondbeleid en de uitvoering daarvan leidt dit tot de volgende verdeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden:

Onderwerp	Gemeenteraad	College B&W
Grondbeleid	Vaststellen Nota grondbeleid	Uitvoeren grondbeleid
Verwerving en beheer	Vaststellen kaders Definitief vestigen voorkeursrecht Vaststellen kaders beheer	Afsluiten overeenkomsten Voorlopig vestigen voorkeursrecht Uitvoering beheer
Bouw- en woonrijp maken	Vaststellen aanbestedingsbeleid	Uitvoering
Uitgifte	Vaststellen kaders	Afsluiten overeenkomsten
Kostenverhaal	Vaststellen bestemmingsplan en evt. exploitatieplan	Afsluiten anterieure overeenkomst (evt. na consultatie raad)
Samenwerking	Vaststellen kaders	Afsluiten van en uitvoering geven aan samenwerkingsovereenkomst
Grondexploitatie	Vaststellen grondexploitatie	Uitvoeren grondexploitatie
Programma en kwaliteit	Vaststellen kaders (evt. in beeldkwaliteitsplan)	Uitvoering
Sturing en verantwoording	Jaarrekening, programmabegroting, bestuursrapportage, financiële rapportages en tussentijdse rapportages	Opstellen jaarrekening, programmabegroting, financiële rapportages, bestuursrapportages, tussentijdse rapportages en nota's

4.1 Informatievoorziening aan de gemeenteraad

In overeenstemming met het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) legt het college van B&W jaarlijks in de paragraaf grondbeleid bij de begroting de beleidsvoornemens voor het komende jaar neer. In de jaarrekening doet het college, ook in de paragraaf grondbeleid, verslag en legt zij verantwoording af over het in het verslagjaar gevoerde grondbeleid.

Daarnaast informeert het college de raad tussentijds door middel van de Bestuursrapportage (Berap) en de Financiële rapportages.

Over belangrijke wijzigingen in de grondexploitaties, de vastgoedportefeuille en over andere daarmee samenhangende en van belang zijnde ontwikkelingen informeert het college de raad waar nodig actief.

5. BESLUITVORMING

In voorgaande hoofdstukken ligt een aantal besluiten verscholen die voortvloeien uit de vaststelling van de nota. Voor uw informatie treft u hierna een overzicht aan van de besluiten als gevolg van de vaststelling van deze nota grondbeleid.

Met de vaststelling van de Nota Grondbeleid Gemeente Weesp 2015 heeft de gemeenteraad besloten, dat:

1. De gemeente Weesp een situationele grondpolitiek voert. Dit betekent dat zij per project zal kijken welke grondpolitiek zij wil voeren en welke rol zij daarbij aanneemt. Daarbij geldt dat de gemeente in algemene zin een voorkeur heeft voor het voeren van een faciliterend (passief) grondbeleid, een regisserende rol zal aannemen indien dit in de gegeven omstandigheden wenselijk is en zal kiezen voor een actieve vorm van grondbeleid indien dat noodzakelijk is.
2. De gemeente Weesp per project zal afwegen of zij gronden wenst te verwerven. Indien wordt besloten tot verwerving zal, voor dat project, worden bekeken welke verwervingsstrategie de gemeente wenst te hanteren. In geval van verwerving is minnelijke verwerving uitgangspunt, zal gebruik worden gemaakt van de Wet voorkeursrecht gemeenten indien dit nuttig kan zijn en indien dit noodzakelijk is zal over worden gaan tot onteigening.
3. Ten aanzien van het te gebruiken instrumentarium, in het kader van gronduitgifte, de voorkeur van de gemeente uitgaat naar uitgifte door verkoop van de grond. Indien de situatie daar om vraagt zal worden gekeken naar een andere vorm van uitgifte binnen het juridisch instrumentarium.
4. Bij gronduitgifte een marktconforme vergoeding uitgangspunt is. Dit is in overeenstemming met het gemeentelijk grondprijsbeleid.
5. In het kader van (strategische) grondposities binnen toekomstige (her)ontwikkelingen wordt gekozen het geldende beleid voort te zetten. Het geldende beleid houdt in dat de gemeente er voor kiest om af te zien van verkoop van grond indien men voor een locatie de verwachting heeft dat deze binnen een afzienbare periode (10 jaar) voor (her)ontwikkeling in aanmerking komt. De recent vastgestelde structuurvisie(s) is daarin een leidraad.
6. Bij de uitgifte van snippergronden verkoop uitgangspunt is. Indien de situatie daarom vraagt behoort verhuur tot de mogelijkheden.
7. In de hoop de aanvragen tot aankoop van stukjes snippergrond te stimuleren, tot nadere besluitvorming, de uitgifteprijs voor snippergrond niet meer wordt geïndexeerd. De verkoopprijs is daarmee gefixeerd op € 130,89 per m². De huurprijs zal wel jaarlijks worden geïndexeerd.
8. Een project "snippergronden" wordt zo mogelijk opgestart. Het project houdt in dat gedurende een periode van 12 maanden gronden actief te koop worden aangeboden. Evaluatie van het project vindt plaats in de actualisatie van het Snippergrondbeleid.
9. De gemeente Weesp in het kader van tijdelijk beheer bij voorkeur het gebruik (tijdelijk) voort zal laten zetten. Is dat niet mogelijk dan zal zij gebruik maken van het beschikbare juridische instrumenten voor het tijdelijk beheer.

10. Op zo kort mogelijke termijn een Groenstructuurplan wordt opgesteld.
11. In het kader van de aanpak van oneigenlijk grondgebruik de gemeente de komende periode actief zal handhaven op onrechtmatig in gebruik genomen grond, daartoe zal het college, in de komende Handhavingsnota's, een integrale afweging maken ten aanzien van de handhaving van oneigenlijk grondgebruik.
12. In geval van samenwerking met een (markt)partij, voor elke fase binnen het planontwikkelingsproces, over te gaan tot het vastleggen van de afspraken tussen partijen in een overeenkomst.
13. In het kader van kostenverhaal, gaat binnen het privaatrechtelijk spoor de voorkeur van Weesp uit naar het sluiten van anterieure overeenkomsten.

Lukt het sluiten van een reële overeenkomst niet, dan zal de gemeente overgaan tot het vaststellen van een exploitatieplan, waarna het sluiten van een posterieure overeenkomst ook tot de mogelijkheden blijft behoren.
14. Samenwerkingsvormen, grondverkopen, uitvoering van werken en levering van diensten worden beoordeeld en in besluitvorming betrokken aan de hand van de actuele Nederlandse en Europese aanbestedingsrichtlijnen en de regels aangaande staatssteun. Uiteraard wordt ook aangesloten bij het gemeentelijk aanbestedings- en inkoopbeleid vastgelegd in het "Lokaal en Regionaal inkoopbeleid 2013".
15. Bij het toepassen van het financieel instrumentarium in het kader van grondbeleid doet de gemeente Weesp dit in overeenstemming met het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV). Daaruit voortvloeiend worden ook de "stellige uitspraken" en "aanbevelingen" van de commissie BBV opgevolgd en/ of toegepast.
16. In het kader van de bedrijfsvoering van de grondexploitaties wordt, als onderdeel van de besluitvorming over een project, een risicoanalyse uitgevoerd.
17. Daar waar een ontwikkeling een grote prioriteit heeft, maar waar een negatief exploitatieresultaat valt te verwachten zal een kostenbatenanalyse of quick scan worden uitgevoerd. Daarin worden de maatschappelijke effecten en de financiële risico in beeld worden gebracht zodat een integrale afweging kan worden gemaakt tussen de financiële en maatschappelijk effecten.

LITERATUUROVERZICHT

- Handboek Grondzaken

VNG Uitgeverij

- De Reijswijzer Gebiedsontwikkeling 2011;
een praktische routebeschrijving voor marktpartijen en overheden

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

- Investeren in gebiedsontwikkeling nieuwe stijl;
Handreikingen voor samenwerking en verdienmodellen

Ministerie van Infrastructuur en Milieu

- Gebiedsontwikkeling nieuwe stijl: eerste stappen in de praktijk
Van Vinken naar Vonken

Ministerie van Infrastructuur en Milieu

- Partnerkeuze bij gebiedsontwikkeling "Houd het simpel met vlag en wimpel";
Handreiking voor marktpartijen en overheden in het verlengde van de Reijswijzer
Gebiedsontwikkeling 2011

Neprom

- Handreiking grondbeleid voor raadsleden;
Wat u als raadslid moet weten over grondbeleid

VNG

- Essay – Naar een Nota Grondbeleid Nieuwe Stijl
Hoe kan de Nota Grondbeleid afgestemd worden op de nieuwe realiteit

Watertorenberaad