

GEMEENTE ROSENDAAL

Nota Grondbeleid 2012

Investeren in Ruimte

Voorwoord

Onzekerheid op de financiële markten, de woningmarkt en de waardeontwikkeling van het commercieel vastgoed staan in 2012 hoog op de bestuurlijke agenda van Roosendaal. In de Agenda van Roosendaal en de Structuurvisie Roosendaal 2025 sorteert Roosendaal voor op de toekomst en wordt een antwoord op de hierboven geschetste situatie gegeven. De gemeente wil haar burgers, bedrijven en partners ruimte geven en uitnodigen om te investeren in een bestendig en duurzaam Roosendaal. Tegelijkertijd wil de gemeente een degelijk risicomanagement op ruimtelijke projecten uitoefenen teneinde een gezonde financiële positie te behouden.

Het grondbeleid helpt daarbij. Het grondbeleid biedt de gemeente instrumenten om het ruimtelijk beleid enerzijds uitnodigend te maken, en anderzijds financieel te verankeren. Met de invoering van de Wet ruimtelijke ordening is de positie van de gemeente verstevigd, onder andere door het formaliseren van kostenverhaal bij ruimtelijke ontwikkelingen. Het grondbeleid is echter op zich niet wezenlijk veranderd, de instrumenten zijn nog steeds dezelfde als een aantal jaar geleden. Het gaat in het nieuwe grondbeleid veel meer om de wijze waarop en de situaties waarvoor instrumenten van grondbeleid worden ingezet.

Inhoudsopgave.

Voorwoord	2
Bestuurlijke samenvatting	4
1. Doel en inhoud Nota Grondbeleid	5
1.1 Introductie grondbeleid.	
1.2 Visie op grondbeleid	
1.3 Doelstelling grondbeleid	
1.4 Wet- en regelgeving	
2. Ruimtelijke visie en beleid	7
2.1 Ruimtelijke kaders en doelstellingen	
2.2 Uitnodigingsplanologie en grondbeleid	
2.3 Risicomanagement	
3. Vormen van grondbeleid	9
4. Instrumenten van grondbeleid	11
4.1 Algemeen	
4.2 Verwerven	
4.2.1 Minnelijk verwerven	
4.2.2 Wet voorkeursrecht gemeenten	
4.2.3 Onteigenen	
4.3 Kostenverhaal	
4.3.1 Anterieure overeenkomst; het privaatrechtelijke spoor	
4.3.2 Exploitatieplan; het publiekrechtelijke spoor	
4.3.3 Posterieure overeenkomst	
4.4 Bestemmingsplan	
4.5 Gronduitgifte en grondprijnsbeleid	
4.6 Grondprijnsbeleid	
4.6.1 Nota grondprijnsbeleid	
4.6.2 Uitgangspunten grondprijnsbeleid	
5. Publiek Private Samenwerking	21
5.1 Gemeentelijke, gezamenlijke en private grondexploitatie	
6. Financieel economische kaders	23
6.1 Grondexploitaties op concernniveau	
6.1.1 De bestemmingsreserve grondexploitatie als bedrijfsbuffer	
6.1.2 Zuivere grondexploitatie	
6.2 Grondexploitaties projectmatig	
6.2.1 Financiële kaderstelling	
6.2.2 Initiële grondexploitatie	
6.2.3 Status van gebiedsontwikkeling	
6.3 Planning & Control cyclus	
7. Verantwoordelijkheden en bevoegdheden grondbeleid	29
7.1 Verantwoordelijkheden van raad en college	
7.2 De gemeentewet	
7.3 Onderzoek Sturing grote projecten	
7.4 Instrumenten nota grondbeleid	

Bestuurlijke samenvatting

Gelijk met de Structuurvisie Roosendaal 2025 wordt de nota Grondbeleid vastgesteld. Hiermee wordt direct duidelijk gemaakt dat het ruimtelijk beleid en het grondbeleid met elkaar verweven.

Dat vastgesteld hebbende moet worden opgemerkt dat er anno 2012 een vastgoedcrisis is in Nederland. De woningmarkt hapert al enige jaren, er is een overproductie van kantoren, maatschappelijke ontwikkelingen leiden tot een overaanbod van winkels en de toekomstige vraag naar bedrijventerrein is ongewis.

De ontwikkelingen hebben in Nederland ertoe geleid dat de verwachte opbrengsten in grondexploitaties niet werden gerealiseerd en dat gemeentes en projectontwikkelaars verliezen moesten incasseren.

De gemeente doet wat zij kan om de vastgoedmarkten te stimuleren, maar de middelen en instrumenten zijn beperkt. In het ruimtelijk beleid wordt getracht om de dynamiek te verhogen door meer ruimte aan particulier initiatief te laten. Waar het ruimtelijke beleid onder invloed van de Agenda van Roosendaal kiest voor meer flexibel en uitnodigend beleid en daarbij ruimte laat aan particulier initiatief, is het grondbeleid het regulerend fundament onder deze ontwikkelingen. Het grondbeleid borgt en verzekert de positie van de gemeente in ruimtelijke ontwikkelingen. Grondbeleid is daarmee vooral intern gericht gemeentelijk beleid.

Het grondbeleid van Roosendaal kan de huidige (vastgoed)crisis niet oplossen. Samen met het ruimtelijk beleid geeft het grondbeleid aan op welke wijze ruimtelijke doelen met zo min mogelijk risico, financieel geborgd op bestuurlijk transparant niveau kunnen worden behaald.

In deze nota Grondbeleid wordt vervolgens aangegeven welke verschillende vormen en instrumenten van grondbeleid de gemeente ter beschikking staan. Er wordt vastgesteld dat de inzet van bepaalde instrumenten afhankelijk is van de specifieke opgave. De keuze voor een bepaalde strategie is situationeel. Alvorens een keuze te maken is eerst een gedegen analyse van de opgave noodzakelijk, waaronder een goede risico-analyse.

Gelet op de praktijk van nu en de beoogde rolopvatting van de gemeente in ruimtelijke processen ligt het voor de hand dat faciliterend grondbeleid en samenwerking met private partijen veelvuldig voor zal komen. In het ruimtelijk beleid is aangegeven dat private partijen meer ruimte kunnen krijgen, hetgeen binnen het stelsel van instrumenten van het grondbeleid goed mogelijk is.

Voor Roosendaal blijft het echter te allen tijde belangrijk dat risico's en financiële posities beheersbaar blijven. De gemeente is voorzichtig en behoedzaam met de programmering van ruimtelijke programma's en wil dit ook borgen in het grondbeleid. Risicomanagement is daarom integraal onderdeel van het grondbeleid.

Het grondbeleid gaat in op de reserve grondexploitaties en de relatie met de algemene risicoreserve en het weerstandvermogen van de gemeente.

Mede daarom geeft deze nota Grondbeleid heldere en transparante spelregels over de wijze waarop aspecten van grondbeleid terugkomen in de planning en controlcyclus en de werkverdeling tussen raad en college. De raad heeft daarbij als eindverantwoordelijke van de programmabegroting (en daarmee de grondexploitaties) en het bestemmingsplan een centrale positie. De raad wordt in stelling gebracht om aan de voorzijde van de ontwikkelingsproces van ruimtelijke projecten kaders te stellen aan ruimtelijke doelen en het grondprijnsbeleid. Gedurende de loop van projecten wordt de raad geïnformeerd via de planning- en controlcyclus en kan jaarlijks zijn kaders herzien bij het vaststellen van de grondexploitaties.

1. Doel en inhoud Nota Grondbeleid

1.1 Introductie grondbeleid

Grondbeleid vormt een werkkader waarbinnen het ruimtelijke beleid van de gemeente Roosendaal wordt uitgevoerd. Grondbeleid is daarmee vooral uitvoerend en ondersteunend van karakter. De ruimtelijke ordening grijpt in in het gebruik van gronden en grond is een belangrijke factor bij een succesvol ruimtelijk orderingsbeleid. Grond vertegenwoordigt in zekere zin zeggenschap ten aanzien van het uitvoeren van processen in de ruimtelijke ordening. Maar grond vertegenwoordigt ook (financiële) waarde, vooral wanneer het ruimtelijk beleid een verandering van grondgebruik beoogt en er een waardeverandering optreedt.

Het grondbeleid gaat over de wijze waarop er met grond wordt omgegaan in ruimtelijke projecten. Het is een gemeentelijk taakveld dat al meer dan 100 jaar bestaat. Het taakveld heeft in de voorbije jaren een aantal nieuwe speerpunten gekregen. Met het invoeren van de Wet ruimtelijke ordening in 2008 zijn ruimtelijk beleid en grondbeleid dichter bij elkaar komen te staan: rekenen en tekenen gaan hand in hand. De economische en vastgoedcrisis hebben duidelijk gemaakt welke financiële risico's er verbonden zijn aan actieve vormen van gemeentelijk grondbeleid, hetgeen heeft geleid tot risicobeheersing en een meer transparant grondbeleid.

1.2 Visie op het grondbeleid

Grondbeleid is uitvoerend beleid, dienstbaar aan het ruimtelijk beleid. Het gemeentelijk grondbeleid wil zo goed mogelijk het ruimtelijk beleid van de structuurvisie, bestemmingsplannen en exploitatieplannen faciliteren met de beschikbare instrumenten teneinde een goed kwalitatief en financieel resultaat te verkrijgen binnen acceptabel vastgestelde risico's.

1.3 Doelstelling grondbeleid

Maatschappelijk gewenst en kwaliteit van ruimtegebruik

Grondbeleid is dienstbaar aan de ruimtelijke ordening. De doelen van het ruimtelijk beleid die een gemeente wil bereiken, kunnen niet gerealiseerd worden wanneer de gemeente niet in enige zin zeggenschap heeft over de grond. Daarnaast zijn er zogenaamde facetdoelstellingen: er is ruimte nodig voor verschillende belangen, zoals wonen, bedrijven, infrastructuur en recreatie. Het grondbeleid dient de ruimtebehoefte van deze verschillende functies te faciliteren.

Economische afweging

Bij het opstellen van een bestemmingsplan zal vanuit het grondbeleid een economische afweging worden gemaakt over de wijze waarop het plan qua opzet en uitvoering tot een optimaal economisch resultaat kan leiden.

Kostenverhaal

De Wet ruimtelijke ordening en de Grondexploitatiewet maken het voor de gemeente mogelijk om kosten te verhalen op initiatiefnemers van ruimtelijke ontwikkelingsplannen. Het betreft bijvoorbeeld plankosten en kosten aan de openbare ruimte. Er zijn verschillende mogelijkheden om kosten te verhalen en het grondbeleid geeft aan op welke wijze dit het beste kan plaatsvinden

Transparant overheidshandelen

Het ruimtelijk beleid en het grondbeleid grijpen in in de belangen van Roosendaalse burgers en bedrijven. Daarnaast gaat het bij de gemeente zelf ook om aanzienlijke (financiële) belangen. Daarom moet de gemeente helder en transparant zijn in haar handelen en de inzet van instrumenten

ten behoeve van haar grondbeleid. Het betreft hier zowel de relatie tussen college en raad als de relatie tussen gemeente en maatschappij.

Risicobeheersing

Ruimtelijke projecten gaan gepaard met risico's voor de gemeente. Hoe actiever het gemeentelijk grondbeleid is, hoe groter zijn in de regel de risico's. Bij het grondbeleid ligt de verantwoordelijkheid om aan te geven hoe risico's worden afgewogen, hoe zij worden bewaakt en hoe zij in de gemeentelijke cyclus van beleidsverantwoording worden opgenomen.

1.4 Wet- en regelgeving

In het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten is opgenomen dat per 1 januari 2004 een paragraaf grondbeleid verplicht moet worden opgenomen in de begroting. Een en ander houdt verband met de gewenste transparantie in het grondbeleid. In de programmabegroting 2012 is ook een dergelijke paragraaf opgenomen.

In artikel 22 van de financiële verordening van de gemeente Roosendaal is opgenomen dat het college ten minste eens in de vier jaar een (bijgestelde) nota grondbeleid ter behandeling en vaststelling door de raad aanbiedt. Aangezien de vorige nota uit 2005 stamt is er de noodzaak om deze te actualiseren. De geactualiseerde nota zal in principe voor een periode van 4 jaar gelden. In 2016 zal een aangepaste en geactualiseerde nota dienen te worden vastgesteld. Daarnaast is per 1 juli 2008 de Wet ruimtelijke ordening (Wro) in werking getreden. Diverse argumenten uit de vorige nota grondbeleid om bijvoorbeeld een actieve grondpolitiek te voeren lijken niet meer geheel valide te zijn door de komst van de Wro. Het is daarom verstandig voor de gemeente om de grondpolitiek - de wijze waarop de instrumenten uit het grondbeleid gedoseerd en gecombineerd worden ingezet - opnieuw te bezien.

Vanuit Europa is regelgeving en jurisprudentie op twee gebieden van invloed op uitvoering van het grondbeleid: de aanbestedingsplicht voor werken, leveringen en diensten en staatssteun bij vastgoedtransacties.

2. Ruimtelijke visie en beleid

2.1. Ruimtelijke kaders en doelstellingen

De Nota Grondbeleid is gelijktijdig opgesteld met de Structuurvisie en de visie Roosendaal Verandert, Roosendaal beweegt. De Structuurvisie en de daarbij behorende uitvoeringsparagraaf geven het algemene ruimtelijke beleid weer en op welke wijze dat uitgevoerd gaat worden.

In de structuurvisie is duidelijk aangegeven dat de grote stedelijke groei die de afgelopen decennia vanzelfsprekend was, voorbij is. Er breekt een tijd aan waarin er sprake is van een in de tijd afnemend woningbouwprogramma en een vooralsnog zeer behoudend beleid ten opzichte van werkfuncties en maatschappelijke voorzieningen. De structuurvisie heeft drie hoofdoelstellingen:

- een duurzame ontwikkeling van een compact, compleet en verbonden Roosendaal;
- een haalbare en betaalbare lokale ruimtelijke ontwikkeling en
- uitnodigen, samenwerken en regisseren in plaats van voorschrijven.

De focus in de Structuurvisie Roosendaal 2025 ligt daarom op het behoud van bestaande kwaliteiten, het omvormen en vernieuwen van de stad, de wijken en de dorpen. Er is een keuze gemaakt om vooral binnen de stedelijke contouren te blijven, maar dit impliceert dat er bijna geen “gemakkelijke” en goedkope locaties zijn. De uitvoering van het ruimtelijk beleid is daarom extra gefocust op haalbaarheid en betaalbaarheid van de ruimtelijke ordening.

De algemene ruimtelijke realisatiestrategie is gericht op het creëren van economische druk op de lokale vastgoedmarkten. Het doel hiervan is om in de eerste plaats haalbare bestemmingsplannen te maken, zodat regulier kostenverhaal mogelijk is.

Het is deels een ruimtelijke strategie, omdat er in principe niet aan uitbreidingen wordt meegewerkt voordat het bestaand stedelijk gebied optimaal gebruikt wordt.

Ten tweede is het een programmatische strategie. In de structuurvisie is al aangegeven dat programma's van detailhandel en kantoren aan banden worden gelegd. Ook voor bedrijventerreinen is er tot circa 2020 geen verdere uitbreiding in beeld, anders dan dat er zoeklocaties voor de verdere toekomst worden aangegeven. Met betrekking tot het onderdeel wonen wordt niet meer geprogrammeerd dan dat er geprognostiseerd is, dat er flexibel en in relatief kleine volumes wordt geprogrammeerd.

Beleidsregel

Het grondbeleid is dienstbaar aan het ruimtelijk beleid, waarvan de hoofdrichting in de Structuurvisie Roosendaal 2025 is aangegeven.

Beleidsregel

De gemeente zal pas starten met het opstellen van een bestemmingsplan wanneer er sprake is van een economisch haalbaar bestemmingsplan op basis waarvan kostenverhaal mogelijk is.

2.2. Uitnodigingsplanologie en grondbeleid

Uit de Agenda van Roosendaal, de Koepelvisie en de visie Roosendaal Verandert, Roosendaal beweegt vloeit een nieuw inzicht in de rol van de gemeente Roosendaal in ruimtelijke processen voort. Roosendaal voert een beleid waarin haar burgers, bedrijven en maatschappelijke partners ruimte krijgen om te investeren in de duurzame ruimtelijke ontwikkeling van de gemeente. Deze gedachte wordt mede gevoed doordat verschillende vastgoedmarkten van uitbreidings- naar vervangingsmarkten gaan. Er zal daartoe een ruimtelijk beleid op hoofdlijnen worden gevoerd, waarbij andere partijen worden uitgenodigd om te participeren. Daarbij past een gemeente die actief

samenwerking zoekt met maatschappelijke partners, bij voorkeur al in een vroeg stadium en op strategisch niveau.

In grondexploitaties is het traditie om toe te werken naar duidelijke bestemmingen met eenduidige grondprijzen. Dit kan gaan veranderen. In relatie tot het grondbeleid zal rekening moeten worden gehouden met flexibeler gemeentebestemmingen en flexibeler gemeentebestemmingen. Bovendien mag van de gemeente een pro-actievare houding worden verwacht worden in de marketing van projecten en de wijze waarop projecten in de markt worden gezet. De volgende beleidsrelevante ontwikkelingen worden genoemd:

- het ruimtelijk beleid en bestemmingsplannen zal voor sommige gebieden ruimhartiger zijn ten aanzien van functies en bebouwingmogelijkheden;
- in de antieure fase van ontwikkelingsprojecten is daarom meer ruimte om tot afspraken te komen;
- de kwaliteit van locaties gaat in steeds sterkere mate de ontwikkelingsmogelijkheden bepalen;
- de grondwaarde c.q. inbrengwaarde van gronden is medebepalend voor het ruimtelijk beleid en
- de gemeente zal (zelfstandig of in samenwerking met derden) actiever en klantgerichter projecten in de markt zetten.

Het grondbeleid zal de nieuwe rolopvatting van Roosendaal ondersteunen. Voor het grondbeleid betekent deze ontwikkeling dat de gemeente bereid zal zijn om steeds meer verantwoordelijkheden en uitvoering aan marktpartijen over de laten. Ook in procesmatige zin zal de gemeente meer aan de markt willen overlaten. Dientengevolge zal de gemeente scherper haar beleidsmatige en financiële doelen formuleren. De gemeente is bereid om minder eisen te stellen, maar zal die eisen die ze nog wel stelt goed willen volgen en borgen. Het volgen wijst in dit geval op een zwaardere rol voor het risicomanagement; het borgen verwijst naar de wijze waarop de gemeentelijke belangen in contracten en exploitatieplannen worden opgenomen.

Beleidsregel

Het grondbeleid borgt de essentiële ruimtelijke belangen van de gemeente en draagt zorg voor de uitoefening van een adequaat risicomanagement.

2.3. Risicomanagement

In deze nota Grondbeleid vormt risicomanagement een integraal onderdeel dat op verschillende plaatsen in de nota terugkomt. Haalbaarheid, betaalbaarheid en risicomanagement zijn kernbegrippen voor het ruimtelijk beleid en het grondbeleid. Het wordt feitelijk toegepast over de gehele linie van ruimtelijke planvorming:

Bij de programmering van stedelijke functies gebeurt voorzichtig en behoedzaam. Roosendaal wil overprogrammering voorkomen en daarmee het risico in nieuwe projecten terugdringen.

In projectmanagement van projecten waar bij aanvang van projecten een integrale risicoafweging wordt gemaakt, en waar gedurende de doorlooptijd van het project risico's worden ingeschat en afgewogen op basis waarvan projecten kunnen worden bijgesteld.

In de financiële verantwoording in de planning- & controlcyclus wordt integraal rekening gehouden met risicomanagement op concernniveau.

3. Vormen van grondbeleid

De gemeente heeft de mogelijkheid om op verschillende manieren grondbeleid uit te oefenen: actief grondbeleid, passief grondbeleid en faciliterend grondbeleid.

Actief grondbeleid

Actief grondbeleid gaat uit van een financieel verantwoordelijke rol voor de overheid, die grond verwerft, bouwrijp maakt of uitgeeft. Met actief grondbeleid verkrijgt de gemeente een sturende rol in de productie en exploitatie van ontwikkelingslocaties. Deze vorm van grondbeleid is geschikt voor situaties, waarin de gemeente een heel zwaar belang hecht aan een ruimtelijke ontwikkeling.

Voordelen van een actief grondbeleid zijn:

- Het verwezenlijken van ruimtelijk en ander gemeentelijk beleid wordt volledig veilig gesteld; Alle productiekosten kunnen in de uitgifteprijs worden doorberekend evenals kosten van (boven)wijkse voorzieningen.
- De marktsituatie kan ertoe leiden dat de uitgifteprijs hoger is dan de kostprijs, waardoor een positief resultaat ontstaat dat ten gunste komt van de gemeente.

Nadelen van een actief grondbeleid zijn:

- Het verwerving- en uitgiftebeleid kennen aanzienlijke financiële risico's.
- De waarde van onroerende zaken fluctueert en is afhankelijk van de economische ontwikkelingen.

Passief grondbeleid

Bij een volledig passief grondbeleid laat de gemeente de aankoop en exploitatie van de grond geheel over aan de marktpartijen. De gemeente beperkt zich als overheid tot de regiefunctie en stelt randvoorwaarden. De grondexploitatie wordt door een derde uitgevoerd, de gemeente voert de publiekrechtelijke procedures en neemt doorgaans de openbare ruimte na oplevering in eigendom en beheer.

Voordelen van een passief grondbeleid zijn:

- geen financiële risico's;
- beperkte conjunctuurgevoeligheid ten opzichte van actief grondbeleid.

Nadeel van een passief grondbeleid is:

- er bestaat geen zekerheid dat de gewenste ruimtelijke ontwikkeling wordt gerealiseerd, omdat er geen bouwplicht bestaat.

Faciliterend grondbeleid

Faciliterend grondbeleid wordt veelvuldig toegepast in Roosendaal. Bij faciliterend grondbeleid is over het algemeen sprake van een meer gelijkwaardiger rolverdeling tussen de ontwikkelende marktpartij en de gemeente, waarbij de gemeente faciliterend optreedt door middel van:

- het vaststellen van ruimtelijke, kwalitatieve, financiële en programmatische kaders voor de betreffende locatieontwikkeling;
- het hanteren van het grondbeleidsinstrumentarium;
- het aankopen van gronden als daarmee de onderhandelingspositie van de gemeente kan worden versterkt of gewenste ontwikkelingen op gang worden gebracht dan wel ongewenste ontwikkelingen kunnen worden tegengegaan.

De praktijk van de laatste jaren heeft verschillende manieren van faciliterend grondbeleid opgeleverd. In de toekomst waarbij steeds meer ruimte komt voor particuliere ontwikkelaars moet rekening worden gehouden met alweer nieuwere uitwerkingen van het faciliterend grondbeleid.

Beleidsregel

De keuze voor een bepaalde vorm van grondbeleid is situationeel en wordt gemaakt op basis van verkenning van de opgave, de beleidsdoelen en het risicoprofiel van de voorliggende ruimtelijke ontwikkeling.

4. Instrumenten van grondbeleid

4.1 Algemeen

Bij het voeren van grondbeleid staat de gemeente een aantal instrumenten ter beschikking. De inzet van die instrumenten hangt nauw samen met het soort grondbeleid dat wordt gevoerd.

In hoofdstuk 3 is ingegaan op de strategie die de gemeente op het gebied van het grondbeleid wil voeren. Sommige instrumenten van grondbeleid zijn daarbij al kort aangestipt. Er is echter een veel groter scala aan instrumenten voorhanden. Dit hoofdstuk geeft een totaaloverzicht van het grondbeleidsinstrumentarium en de wijze waarop de gemeente hiermee wil omgaan.

Overigens staat de inzet van grondbeleidsinstrumenten niet op zichzelf. Dit blijkt niet alleen uit de voorgaande hoofdstukken. Met name de ontwikkeling van de Europese regelgeving speelt een belangrijke rol bij de inzet van een aantal grondbeleidsinstrumenten. Dit betreft dan de onderdelen aanbesteding en staatssteun.

Aanbestedingsplicht

Door de Europese Unie zijn Richtlijnen vastgesteld, waarin voorschriften zijn opgenomen voor het door aanbestedende diensten verstrekken van overheidsopdrachten voor leveringen, diensten en werken. De gemeente geldt als een aanbestedende dienst. De lidstaten zijn verplicht de in deze Richtlijnen neergelegde regels op te nemen in nationale wet- en regelgeving. In Nederland heeft deze implementatie voornamelijk plaatsgevonden in het Besluit aanbestedingsregels voor overheidsopdrachten (Bao). Dit besluit kent een tijdelijke werking en zal te zijner tijd worden vervangen door de Aanbestedingswet.

Drempelwaarden

Zowel de Europese Richtlijnen als het Bao kennen drempelwaarden. Ligt de waarde van een levering, dienst of werk boven die drempelwaarde dan zijn de daarin opgenomen (procedurele) regels voor aanbesteding van toepassing. Ligt de waarde van de overheidsopdracht onder de drempelwaarde, dan geldt de vraag of ondernemingen uit andere lidstaten mogelijk geïnteresseerd zijn in de verkrijging van de opdracht (grensoverschrijdend belang). Is dit laatste het geval dan dient een zodanige procedure te worden gevolgd dat sprake is van een passende mate van openbaarheid en van non-discriminatie.

Overheidsopdracht

In het verleden werd vooral gedacht dat grondbeleid in relatie tot aanbestedingsrechtelijke aspecten vooral betrekking had op de aanleg van openbare voorzieningen en de verstrekking van adviesdiensten. Op basis van jurisprudentie is inmiddels wel gebleken dat het begrip overheidsopdracht toch ruimer moet worden uitgelegd. Dit betekent voor deze nota grondbeleid en met name de contractering inzake gebiedsontwikkelingen (gronduitgifte, samenwerkingsovereenkomsten en andere anterieure overeenkomsten) het volgende:

- de reikwijdte van het begrip overheidsopdracht kan ook betrekking hebben op een relatie tussen de gemeente met een particuliere grondeigenaar, indien de gemeente vergaande eisen stelt aan de ontwikkeling;
- een overheidsopdracht kan ook betrekking hebben op een verkoop van grond door de gemeente, gekoppeld aan een ontwikkelopdracht onder nader vastgestelde eisen en
- de waarde van het werk ziet niet alleen op de grondwaarde, maar betreft ook de te ontwikkelen opstallen, zonder dat daarbij onderscheid wordt gemaakt tussen commerciële en niet-commerciële functies.

Deze jurisprudentie leidt ertoe dat de gemeente moet kiezen bij een gebiedsontwikkeling. Of de gemeente besteedt aan conform alle wet- en regelgeving die daarbij geldt, of de gemeente stelt minder of geen eisen aan private partijen en trekt zich terug op de oorspronkelijke publieke taken. In

contracten met private partijen kan dan nog alleen worden verwezen naar publiekrechtelijke randvoorwaarden, zoals bestemmingsplannen, exploitatieplannen etc.

Staatssteun

Het verbod tot het verlenen van ongeoorloofde staatssteun ligt vast in het EG-verdrag. Van ongeoorloofde staatssteun is sprake indien de overheid steun verleent aan een onderneming, waardoor voor die onderneming een economisch voordeel ontstaat dat niet langs normale commerciële weg zou zijn verkregen. Daarbij gelden de volgende criteria:

- het voordeel komt slechts toe aan bepaalde ondernemingen (selectief) of
- het voordeel leidt tot (dreigende) vervalsing van de mededinging en heeft mogelijk een invloed op de handel tussen lidstaten.

Staatssteun is van invloed bij grondbeleid bij verwerving van gronden, opdrachtverlening voor bouwen woonrijp maken en bij verkoop van bouwrijpe grond. Staatsteun is ook relevant bij de verstrekking van financiële bijdragen aan zogenaamde derde realisatoren, als er sprake is van een tekortlocatie. In al die gevallen is de gemeente verplicht marktconform te werken.

In dit verband wordt ook nog gewezen op de aparte Europese mededeling inzake staatssteun bij grondtransacties. Zo moet in- en verkoop van grond altijd worden getaxeerd tegen marktconforme condities, om de schijn van staatssteun te vermijden. Marktconforme prijzen kunnen ook tot stand komen door openbare biedprocedure.

4.2 Verwerven

Met name bij het voeren van een actief grondbeleid ligt de nadruk op het verwerven van gronden. Tot de verwervingsinstrumenten behoren:

- Minnelijke verwerving;
- Wet voorkeursrecht gemeenten;
- Onteigening.

Verwerven vergt een doordachte strategische aanpak. Niet alleen wat betreft de afweging of de gemeente opteert voor actieve verwerving maar ook wat betreft het daadwerkelijk overgaan tot verwerving. Het is daarom belangrijk om een verwervingstrategie op te stellen per te ontwikkelen (deel)gebied. Daarbij wordt de te volgen strategie beïnvloed door de verwachte resultaten van de in ontwikkeling te brengen locatie. Hierbij wordt een onderscheid gemaakt tussen locaties waar de exploitatie naar verwachting een gunstig financieel perspectief biedt (locaties waar opbrengsten te zijn genereren) en locaties waar de exploitatie naar verwachting een nadelig perspectief biedt (locaties die verliesgevend zijn). Indien het gaat om een locatie met een te verwachte positieve exploitatie en marktpartijen hebben geen grondpositie, dan wordt gekozen voor een actieve verwerving. Als marktpartijen reeds een grondpositie hebben, dan kan de gemeente opteren voor samenwerking om bijvoorbeeld een tijdige ontwikkeling te kunnen bewerkstelligen. Dit wordt verder uitgewerkt in paragraaf 4.3.

Bij locaties met een te verwachte negatieve exploitatie zal de gemeente alleen dan tot actieve verwerving overgaan als dit noodzakelijk mocht uit oogpunt van een zwaarwegend belang.

Overigens kan naast het actief verwerven ten behoeve van ruimtelijke ontwikkelingen ruim voorafgaande aan ruimtelijke ordeningsprocessen grond proactief worden verworven. Het gaat dan om gebieden waar zicht is op eventuele toekomstige ontwikkelingsmogelijkheden of om compensatiegrond in het bezit te verkrijgen. Gaat het om aankoop van grond die op termijn leidt tot financieel voordeel en waarvan de verwachting is dat de aankoop binnen vijf jaar opgenomen kan worden in een operationeel plan, dan kan actief worden verworven.

Voor het met succes kunnen inzetten van het instrument verwerving is het van groot belang dat de gemeente snel en flexibel kan handelen. Het is dan ook van groot belang dat het college, dat bevoegd is tot de aankoop van gronden, kaders mee krijgt waarbinnen de onderhandelingen gevoerd kunnen worden. Bij projecten zal dat kader zijn vastgelegd in het door de gemeenteraad vast te stellen programma van eisen. Bij andere ontwikkelingen zal de gemeenteraad hetzij middels de begroting

hetzij door middel van het afzonderlijk vaststellen van een krediet de kaders tot aankopen aan het college meegeven.

Beleidsregel

Bij elke in ontwikkeling te brengen locatie wordt een verwervingsstrategie opgesteld waarbij de volgende uitgangspunten gelden:

*Wanneer de gemeente een **actief grondbeleid** voert omdat de in ontwikkeling te brengen locatie naar verwachting een positief resultaat heeft en marktpartijen geen grondposities hebben verworven of de gemeente actief;*

*Wanneer de gemeente een **faciliterend grondbeleid** voert omdat de in ontwikkeling te brengen locatie naar verwachting een positief resultaat geeft en waar marktpartijen strategische grondposities hebben, gaat de gemeente alleen tot verwerving over als daarmee de onderhandelingspositie van de gemeente wordt verbeterd;*

*Wanneer de gemeente een **passief grondbeleid** voert omdat het een ontwikkeling is met naar verwachting een negatieve exploitatie dan gaat de gemeente alleen tot actieve verwerving over als dit noodzakelijk is ter stimulering van bepaalde ontwikkelingen en/of het tegengaan van bepaalde ongewenste ontwikkelingen en passend binnen de financiële mogelijkheden;*

*Wanneer door de gemeente gronden kunnen worden aangekocht die als compensatiegronden kunnen worden gebruikt of die zijn gelegen in een toekomstig ontwikkelingsgebied en welke aankoop binnen vijf jaar kan worden opgenomen in een operationeel plan dan zal **proactief** worden verworven.*

4.2.1 Minnelijk verwerven

Bij minnelijke verwerving tracht de gemeente de benodigde gronden te verwerven via het marktmechanisme van vraag en aanbod.

Om een gestructureerde start mogelijk te maken met minnelijke verwerving van gronden is het noodzakelijk dat de locatie duidelijk wordt afgebakend. Vervolgens moet per deelgebied een verwervingsstrategie worden opgesteld, op basis waarvan daadwerkelijk kan worden gestart met de onderhandelingen. Onderdeel van de verwervingsstrategie is het bepalen van de prijs die de gemeente Roosendaal bereid is te betalen en het uitvoeren van een quick scan van de totale verwervingskosten. Verder is het van belang een goed verwervingsdossier op te stellen om in een later stadium eventueel een onteigeningsprocedure te kunnen voeren.

Beleidsregel

Indien de gemeente heeft besloten tot het actief verwerven van grond dan zal zij dat zoveel als mogelijk op minnelijke wijze doen

4.2.2 Wet voorkeursrecht gemeenten

Naast het instrument van onteigening heeft de gemeente de mogelijkheid een voorkeursrecht te vestigen op grond. De gemeente heeft van dit instrument meerdere malen gebruik gemaakt, zoals bij Stadsoevers, Borchwerf II, Kalsdonk en laatst nog bij de Bulkstraat (voorjaar 2011). Het is een effectief instrument, omdat het bescherming biedt tegen ongewenste verkopen aan derden. In tegenstelling tot minnelijke verwerving en onteigening is dit een passief instrument om grond te verwerven. Dat wil zeggen dat door het vestigen van een voorkeursrecht een eigenaar niet verplicht wordt zijn grond te verkopen maar dat als de eigenaar zijn grond wil verkopen hij die eerst aan de gemeente moet aanbieden. Met dit instrument bewerkstelligt de gemeente dat de druk van marktpartijen op de grondmarkt zal verminderen en de prijzen kunnen worden beheerst.

Per 1 juli 2008 is de procedure tot vestiging van voorkeursrecht vereenvoudigd. De verlenging van een voorkeursrecht geschiedt vanaf 1 juli 2008 van rechtswege op het moment dat een structuurvisie en daarna een bestemmingsplan wordt vastgesteld. Hierbij is van belang dat het vestigen van een voorkeursrecht direct gekoppeld is aan het opstellen van ruimtelijke plannen. Daarbij is de gemeente gedwongen binnen bepaalde termijnen een ruimtelijk plan op te stellen en in procedure te brengen, anders vervalt het voorkeursrecht.

Ook de afweging of toepassing wordt gegeven aan de Wet voorkeursrecht gemeenten, moet in een vroeg stadium plaatsvinden en zal meegenomen worden bij de op te stellen verwervingstrategie. Omdat het voorkeursrecht een passief instrument is, lijkt het voor de hand te liggen om bij elke locatieontwikkeling dit instrument in te zetten. Vanuit de gemeente moet echter wel daadwerkelijk de bereidheid bestaan tot het aankopen van gronden. Dit betekent dat alleen wanneer de gemeente besloten heeft tot actieve verwerving, zij een voorkeursrecht vestigt.

Beleidsregel:

Als besloten is tot actieve verwerving dan geeft de gemeente toepassing aan de Wet voorkeursrecht gemeenten als onderdeel van de totale verwervingstrategie.

4.2.3 Onteigenen

Het uiterste middel dat de gemeente kan inzetten om het eigendom van de grond te verkrijgen is de onteigening. De onteigening is geregeld in de Onteigeningswet. In die wet staan de voorwaarden, procedures en regels voor schadeloosstelling beschreven. Over het algemeen is onteigening slechts toegestaan tegen volledige schadeloosstelling van de oorspronkelijke eigenaar en wanneer er geen andere mogelijkheden bestaan om de publieke doelen te bereiken.

De wet noemt een aantal mogelijke redenen voor onteigening. Eén daarvan is onteigening ten behoeve van een geldend bestemmingsplan. Voor het gemeentelijk grondbeleid is dat de meest relevante. Een voorwaarde is wel dat de oorspronkelijke eigenaar niet zelf in staat en bereid is om de door de gemeente gewenste bestemming op zijn grond te realiseren. Dit is het zogenaamde zelfrealisatiebeginsel.

Volgens vaste overweging van de Kroon mag pas van onteigening gebruik worden gemaakt indien langs minnelijke weg redelijkerwijs of niet in gewenste vorm tot overeenstemming is te komen. Dit betekent dat sowieso getracht moet worden via minnelijke weg te verwerven. Hierdoor is het noodzakelijk om reeds in een zeer vroeg stadium de afweging te maken of het onteigeningsinstrument zal worden ingezet. Wordt die afweging pas in een later stadium gemaakt dan heeft dat als gevolg dat er stagnatie optreedt doordat eerst (zeer) langdurig wordt geprobeerd vrijwillig te verwerven, waarna pas, wanneer dat niet lukt, besloten wordt tot onteigenen. Dit geeft grondeigenaren en hun adviseurs de gelegenheid hun onderhandelingspositie te versterken door enkel het traineren van de voortgang, met alle gevolgen van dien. De onderhandelingspositie die dan is ontstaan, kan leiden tot een hogere schadeloosstelling dan waarop een eigenaar op basis van de Onteigeningswet recht zou hebben. Iets wat in de Nederlandse praktijk regelmatig voorkomt. Daarom zal de gemeente het "twee sporen beleid" inzetten. Met dit twee sporen beleid wordt bedoeld dat al in de fase van minnelijk overleg op basis van een raadsbesluit de procedure tot het aanvragen van een Koninklijk Besluit tot onteigening in gang wordt gezet.

Beleidsregel:

- *Tijdens de onderhandelingen om te komen tot minnelijke verwerving, zal een start worden gemaakt met de onteigeningsprocedure als drukmiddel in de onderhandelingen;*
- *Als de grondeigenaar niet bereid is tot zelfrealisatie zal de gemeente tot onteigening overgaan, mits kan worden voldaan aan de eisen gesteld in de Onteigeningswet.*

4.3 Kostenverhaal

Er zijn vier methoden voor het verhalen van kosten van de grondexploitatie.

1. Via de gronduitgifte. Hierbij is het van belang dat de gemeente over de eigendom van de gronden in het plangebied beschikt. Bij de uitgifte van de gronden worden de gemaakte kosten verdisconteerd in de uitgifteprijs. Deze wijze van kostenverhaal vindt plaats bij actief grondbeleid.
2. Via een anterieure overeenkomst (artikel 6.24 eerste lid Wet ruimtelijke ordening). Indien de gemeente niet over de eigendom van (alle) gronden in het plangebied beschikt kan ze met particulieren/ontwikkelaars of bouwers die al dan niet in samenwerking met particulieren een grondpositie in het gebied hebben ingenomen met het oog op zelfrealisatie een anterieure (samenwerkings- of ontwikkelovereenkomst) sluiten. Onderdeel is de exploitatiebijdrage waarmee de kosten van de gemeente kunnen worden gedekt. De hoogte van de exploitatiebijdrage is het resultaat van onderhandelingen. Deze wijze van kostenverhaal vindt plaats bij vooral faciliterend en passief grondbeleid.
3. Via een exploitatieplan. Indien de gemeente niet over (alle) gronden beschikt en geen anterieure overeenkomst weet te sluiten met alle grondeigenaren, kan ze het kostenverhaal afdwingen door het vaststellen van een exploitatieplan. Deze wijze van kostenverhaal vindt plaats bij vooral passief grondbeleid.
4. Via een posterieure overeenkomst (artikel 6.24 tweede lid Wet ruimtelijke ordening). Dit is een overeenkomst die kan worden gesloten na vaststelling van het exploitatieplan. Het exploitatieplan moet dan in acht worden genomen. Ook deze wijze van kostenverhaal vindt voornamelijk plaats bij passief grondbeleid.

4.3.1 Anterieure overeenkomst; het privaatrechtelijke spoor

Particuliere partijen verwerven geregeld grondposities of hebben dat in het verleden gedaan. Hierdoor is het voor de gemeente moeilijker geworden een actief grondbeleid te voeren. Daardoor is de gemeente meer en meer een faciliterend of passief grondbeleid gaan voeren. Totdat de Wet ruimtelijke ordening in werking was getreden (1 juli 2008) was het voor de gemeente minder makkelijk om kosten te verhalen die de gemeente maakte bij het beoordelen van een bepaald initiatief op gronden die niet in eigendom van de gemeente waren en het planologisch medewerking verlenen aan een dergelijk initiatief. Met de invoering van de Wet ruimtelijke ordening is het mogelijk geworden de daarmee samenhangende gemeentelijke kosten (vroegtijdig) te verhalen.

Vroegtijdig kostenverhaal

Indien er initiatieven worden ingediend voor nieuwe projecten dan worden die initiatieven onderzocht op wenselijkheid en haalbaarheid. Niet alle initiatieven zijn wenselijk en/of haalbaar en ontwikkelaars haken soms na enige gesprekken al weer af. De gemeente heeft dan echter al wel geïnvesteerd in het project door ambtelijke inzet zonder dat daar een vergoeding tegenover staat. Met de huidige Wet ruimtelijke ordening is het mogelijk om voor een plan dat uiteindelijk niet in de fase van bestemmingsplan of omgevingsvergunning komt, toch (een deel van) de kosten te verhalen. Dit gebeurt door middel van het sluiten van een intentieovereenkomst. Indien het initiatief haalbaar wordt geacht dan volgt een tweede en soms ook nog een derde anterieure overeenkomst (de samenwerkingsovereenkomst en/of de ontwikkelovereenkomst).

Beleidsregel

De gemeente zal een intentieovereenkomst sluiten om de kosten te verhalen die samenhangen met de beoordeling van de haalbaarheid van het initiatief.

Anterieure overeenkomst

Elke grondexploitatieovereenkomst die wordt gesloten vóór de vaststelling van het bestemmingsplan en eventueel het exploitatieplan is een anterieure overeenkomst. Het sluiten van een anterieure

overeenkomst heeft zowel voor de gemeente als de ontwikkelaar een aantal voordelen. De gemeente en de ontwikkelaar krijgen door het sluiten van een overeenkomst namelijk vroeg in het proces helderheid en zekerheid over:

- de ontwikkeling op de betreffende locatie;
- de te ontvangen respectievelijk de te betalen exploitatiebijdrage;
- het te realiseren programma en;
- de bijzondere locatie-eisen.

De gemeenteraad heeft bij het vaststellen van de Kadernotitie Wet ruimtelijke ordening bepaald dat kostenverhaal bij voorkeur wordt geregeld door het sluiten van een anterieure overeenkomst in plaats van het vaststellen van een exploitatieplan.

Om zo optimaal mogelijk gebruik te kunnen maken van het instrument van de anterieure overeenkomst zal de gemeente zich vroegtijdig bezinnen en strategische keuzes maken door na te gaan op welke wijze ze gebruik wil maken van haar sturingsmogelijkheden en hoe ze de onderhandelingen wil ingaan. Dit betekent dat de gemeente een onderhandelingsstrategie voert. De strategie kan verschillen per gebied, maar de afweging vindt plaats aan de hand van steeds terugkerende uitgangspunten. Deze uitgangspunten zijn neergelegd in de door het college vastgestelde onderhandelingsstrategie, waarop geheimhouding is opgelegd.

De gemeenteraad heeft besloten dat hij voorafgaande aan de door het college te voeren onderhandelingen alsook een eventueel op te stellen exploitatieplan een programma van eisen vaststelt. Dit heeft de gemeenteraad nogmaals bevestigd naar aanleiding van het Rekenkameronderzoek "Sturing grote projecten". Hiermee is voor het college duidelijk welke uitgangspunten gelden in het privaatrechtelijk en publiekrechtelijk traject. Verder is in de Gemeentewet nog bepaald (artikel 169) dat indien overeenkomsten naar verwachting ingrijpende gevolgen voor de gemeente kunnen hebben het college hierover het gevoel van de gemeenteraad inwint.

Beleidsregel

Indien de gemeente ingevolge de Wet ruimtelijke ordening kosten moet verhalen en locatie-eisen wil stellen dan zal dit bij voorkeur geschieden door middel van een anterieure overeenkomst.

Wanneer de gebiedontwikkeling een groot project betreft zal de gemeenteraad een programma van eisen vaststellen voordat een anterieure overeenkomst wordt gesloten, waarin de privaatrechtelijke en publiekrechtelijke uitgangspunten zijn vastgelegd ten behoeve van de betreffende gebiedsontwikkeling.

Voordat het college start met de onderhandelingen om te komen tot een anterieure overeenkomst zal een onderhandelingsstrategie worden vastgesteld.

4.3.2. Exploitatieplan; het publiekrechtelijke spoor

Indien er geen overeenkomst is gesloten met alle betrokken private partijen voorafgaand aan de vaststelling van het bestemmingsplan, de wijziging als bedoeld in artikel 3.6, eerste lid van de Wet ruimtelijke ordening of de omgevingsvergunning waarbij met toepassing van artikel 2.12 eerste lid onder a onder 3° van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht van het bestemmingsplan of de beheersverordening wordt afgeweken, dient de gemeente afdwingbaar de kosten te verhalen en kan zij locatie-eisen stellen via het exploitatieplan. De plicht tot kostenverhaal geldt niet alleen voor een professionele marktpartij maar ook voor een individuele eigenaar die zelf realiseert.

Het exploitatieplan ligt gelijktijdig met het bestemmingsplan, de wijziging van het bestemmingsplan als bedoeld in artikel 3.6, eerste lid van de Wet ruimtelijke ordening of de omgevingsvergunning waarbij wordt afgeweken van het bestemmingsplan of de beheersverordening ter inzage en is eveneens vatbaar voor zienswijze en beroep. Om voldoende flexibel te kunnen opereren bestaat de verplichting het exploitatieplan jaarlijks te herzien totdat alle werken zijn gerealiseerd.

Het exploitatieplan speelt echter niet alleen een rol op het moment dat er geen anterieure overeenkomst wordt gesloten. De onderhandelingen om te komen tot een anterieure overeenkomst zullen steeds gevoerd worden tegen de achtergrond van het verplichte publiekrechtelijke kostenverhaal, in het bijzonder de kostensoortenlijst. Het Besluit op de ruimtelijke ordening bevat een kostensoortenlijst. Daarop staan alle kostensoorten die de gemeente in de exploitatieopzet van het exploitatieplan mag opnemen en publiekrechtelijk mag verhalen. Kostensoorten die niet op de lijst staan mogen niet publiekrechtelijk verhaald worden. Zowel vanuit haar verplichting tot kostenverhaal alsook vanuit het kennen van haar ondergrens voor de onderhandelingen, is het van belang dat de gemeente inzicht heeft in de mogelijkheden van kostenverhaal op basis van het exploitatieplan. De manier om inzicht te krijgen is het ten behoeve van de onderhandelingen opstellen van een intern concept exploitatieplan op basis van de methodiek van de Wet ruimtelijke ordening (fictie dat de gemeente de gehele grondexploitatie zelf doet) Dat geeft een eerste inzicht in de kosten, opbrengsten en de verdeling van kosten over de verschillende binnen het exploitatiegebied te realiseren onderdelen van het bouwprogramma. Het interne concept exploitatieplan zal daarbij logischerwijs de ondergrens vormen voor de te voeren onderhandelingen.

Beleidsregel:

Wanneer de gemeente een faciliterend of passief grondbeleid voert en onderhandelingen voert om te komen tot een anterieure overeenkomst, wordt een intern concept exploitatieplan opgesteld ondermeer ter bepaling van de ondergrens van de onderhandelingen.

Wanneer de gemeente een faciliterend of passief grondbeleid voert en niet met alle grondeigenaren in het betreffende exploitatiegebied een anterieure overeenkomst sluit, wordt een exploitatieplan opgesteld en vastgesteld.

4.3.3. Posterieure overeenkomst

Wanneer ontwikkelende partijen, nadat een exploitatieplan is vastgesteld alsnog een overeenkomst willen sluiten met de gemeente (een posterieure overeenkomst) dan is dat mogelijk. Deze posterieure overeenkomst mag niet afwijken van het exploitatieplan. Wel mag het aanvullingen bevatten.

Beleidsregel

De gemeente sluit alleen dan een posterieure overeenkomst als:

- er nog gronden zijn die overgedragen moeten worden, omdat die gronden de openbare ruimte in het plan gaan vormen;*
- er nog zaken uitgewerkt moeten worden die in het exploitatieplan globaal van aard zijn en/of*
- om zekerheid te verkrijgen over de betaling van de exploitatiebijdrage.*

4.4 Bestemmingsplan

Tot het gemeentelijk grondbeleidsinstrumentarium behoort ook het bestemmingsplan.

Uitgangspunt voor de planmethodiek dient te zijn: wat wil de gemeente eigenlijk vastleggen en welke grip wil de gemeente op een bepaalde situatie houden? Bij deze afweging speelt de

uitnodigingsplanologie een grote rol. Roosendaal heeft in de structuurvisie aangegeven ruimer te willen bestemmen en meer ruimte voor particulier initiatief te laten.

Er zijn drie hoofdvormen van bestemmingsplannen te onderscheiden: globaal, gedetailleerd en globaal met uitwerkingsbevoegdheid. Het globaal bestemmen lijkt het meeste aan te sluiten bij de hoofdgedachte achter het ruimtelijk beleid, maar het hoeft niet altijd de juiste oplossing te bieden.

De voordelen voor globaler bestemmen zijn:

- de uitvoering gaat sneller en goedkoper;
- minder procedures zijn nodig, zeker bij het globale eindplan (er hoeven minder afwijkingsprocedures te worden doorlopen) en
- toetsing van bouwaanvragen kan gemakkelijk zijn, maar is soms ook moeilijker. Globale bestemmingsplannen kunnen namelijk door globalere regels leiden tot ingewikkelder toetsing.

Toch hebben globale bestemmingsplannen ook hun nadelen.

- in de communicatie naar de burger of bedrijven is niet altijd eenduidig aan te geven wat er kan: soms zijn meerdere functies of bouwmogelijkheden toegestaan;
- het is niet altijd mogelijk om ongewenste ontwikkelingen tegen te gaan en
- het is bij globale plannen niet altijd goed mogelijk om alle relevante milieuaspecten in het plan op te nemen. Voor bepaalde milieuaspecten is het van belang precies in beeld te hebben waar bebouwing wordt opgericht.

In ieder geval is een globaal bestemmingsplan voldoende basis voor:

- het opstellen van een exploitatieplan;
- onteigening op voorwaarde dat het bestemmingsplan voor de onteigeningslocatie duidelijk aangeeft welke ruimtelijke en functionele mogelijkheden beoogd worden en
- de vestiging van het voorkeursrecht.

Beleidsregel

De planvorm wordt afgestemd uit de bestuurlijke doelstelling en de wijze waarop grip gehouden wordt op een situatie.

4.5. Gronduitgifte en grondprijnsbeleid

De uitgifte van gronden vindt in Roosendaal hoofdzakelijk plaats door middel van verkoop. Naast verkoop is het ook mogelijk gronden uit te geven in erfpacht. Het gebruik van erfpacht bij gemeenten laat een divers beeld zien. Er zijn gemeenten waar deze uitgiftedevorm op grote schaal wordt afgeschaft. Elders wordt er juist meer gebruik van deze uitgiftedevorm gemaakt, bijvoorbeeld om de omvang van de sociale woningvoorraad te kunnen borgen. Ook kunnen economische omstandigheden zich zo ontwikkelen dat er vanuit de markt meer belangstelling voor deze vorm van uitgifte gaat ontstaan.

Erfpacht bij maatschappelijke bestemmingen

Voor nieuwe ontwikkelingen waarbij de gemeente de grond uitgeeft, zijn er mogelijkheden met erfpacht. De gemeente Roosendaal hanteert voor maatschappelijke bestemmingen een lagere prijs voor grond. Bij sociale woningbouw is het motief om de "onrendabele top" te beperken en de betaalbaarheid van woningen te bevorderen. Voor de berekening van deze "onrendabele top" wordt uitgegaan door corporaties van een exploitatie in de sociale huursector van 50 jaar. Indien de woningen binnen die termijn worden verkocht, vloeit het voordeel van de verlaagde grondprijs aan de woningbouwcorporatie toe. Het oorspronkelijke doel van de gemeente bij te dragen aan betaalbare huurwoningen valt dan weg. Voor veel gemeenten neemt hierdoor de bereidheid om een lagere grondprijs te hanteren voor sociale woningbouw af. Indien een gemeente desondanks toch bereid is een lagere grondprijs te hanteren voor sociale woningbouw maar het onwenselijk vindt als de revenuen van het voortijdig verkopen van huurwoningen met verlaagde grondprijs bij de corporatie terecht komen, kan zij de lagere grondprijs vergezeld doen gaan van een erfpachtcontract. Wordt de

woning dan eerder in overleg met de gemeente aan de sociale voorraad onttrokken, dan kan de grond alsnog door de gemeente verkocht worden tegen marktprijzen.

Stedelijk erfpachtrecht

Hierbij gaat het om het uitgeven van bouwgrond in erfpacht in stedelijke gebieden te onderscheiden van groene erfpacht waarbij gronden in erfpacht worden uitgegeven in agrarisch gebied. Slechts enkele gemeenten geven nog gronden uit door middel van erfpacht, maar de regeling staat wel weer in de belangstelling om de door de economische crisis veroorzaakte dalende woningverkoop te stimuleren. Met name voor starters op de koopmarkt kan de uitgifte in erfpacht in tijden van crisis een uitkomst bieden. In de eerste jaren betaalt de erfpachter dan een lage canon, welke canon na verloop van een aantal jaar aangroeit tot een marktconforme canon. Op deze wijze heeft de erfpachter in de beginfase lage lasten. Hierbij valt wel de aantekening te maken dat banken als gevolg van de kredietcrisis hun risicoprofiel zijn gaan bijstellen bij het beoordelen welke zekerheid feitelijk wordt gesteld bij hypotheekverstrekking. Daardoor zijn banken terughoudend geworden met hypothecaire financiering bij particuliere erfpacht. Inmiddels is op initiatief van de Nederlandse Vereniging van Banken gekeken naar de financierbaarheid van erfpachtrechten. Dit heeft geresulteerd in het formuleren van criteria, waaraan overeenkomsten (waar de erfpachtrechten in zijn vastgelegd) moeten voldoen om voor verantwoorde financiering in aanmerking te komen. Het gaat hierbij om erfpachtrechten uitgegeven vóór 1 april 2012. Banken beraden zich nog op de basisvoorwaarden voor de financierbaarheid van overeenkomsten uitgegeven ná 1 april 2012. Bij de beoordeling van nieuwe erfpachtovereenkomsten zullen banken een individuele beoordeling maken.

Beleidsregel

Grond wordt uitgegeven door middel van verkoop, maar uitgifte in erfpacht blijft mogelijk.

Is de grondwaarde te hoog waardoor het project mogelijk financieel niet haalbaar is, dan zal per ontwikkeling gekeken worden of de gronden ook in erfpacht kunnen worden uitgegeven, mits het gaat om het realiseren van een maatschappelijke bestemming.

4.6. Grondprijsbeleid

4.6.1 Nota grondprijsbeleid

VROM adviseert gemeenten om periodiek een actuele grondprijzennota vast te stellen. De nota Grondprijsbeleid gaat in op de beleidskaders, de marktontwikkeling, de te hanteren grondprijsmethoden en de ontwikkeling van kosten en opbrengsten ten aanzien van woningbouw (sociaal, markt, kavels), kantoren, bedrijventerreinen en andere sectoren. Periodieke vaststelling van de nota Grondprijsbeleid is nodig om aansluiting te blijven houden met de huidige economische omstandigheden van de grondmarkt. Factoren die van invloed zijn op de grondprijs zijn onder meer: functie grond, aantal en type woningen, kwaliteit, omgeving, groen, water, infrastructurele, maatschappelijke voorzieningen, openbaar vervoer, vraag en aanbod, rendement, rente, etc.

Een nota Grondprijsbeleid biedt niet alleen de gemeenteraad de mogelijkheid om periodiek de kaders bij te stellen maar ook krijgen het college van burgemeester en wethouders en de ambtelijke organisatie de mogelijkheid om binnen deze kaders marktconform te handelen. De vaststelling van de nota Grondprijsbeleid komt voor het eerst bij de begroting 2013 aan de orde.

Beleidsregel:

De raad stelt de nota grondprijsbeleid periodiek vast bij de programmabegroting

4.6.2. Uitgangspunten grondprijnsbeleid

Bij grondprijnsbeleid gaat het erom dat er een optimale afweging wordt gemaakt tussen het bevorderen van de goede werking van de lokale woningmarkt, het realiseren van een marktconforme grondprijns en het leveren van maximale woonkwaliteit naar wens van de burger.

Om vermeende staatssteun te voorkomen en ten behoeve van juridische onderbouwing zal de grondprijns marktconform moeten worden vastgesteld. De marktconforme grondprijns wordt vastgesteld op grond van algemeen aanvaardbare marktindicaties en taxatiecriteria (zoals locatie dorp / stad en omgevingsfactoren) alsmede aan de hand van een comparatieve vergelijking van VON-prijzen op de regionale woningmarktsituatie.

De grondprijzen, zoals aangegeven in de nota Grondprijnsbeleid, zijn richtprijzen. De definitieve prijsbepaling van bouwgrond vindt plaats op projectniveau, waarbij de grondprijzen zoals aangegeven in de nota Grondprijnsbeleid zijn aangegeven een handvat bieden. Afwijkingen van de vastgestelde grondprijns mag alleen marktconform, dit betekent op basis van een taxatie of een openbare bieding. Niet uitgesloten wordt dat de gemeente experimenteert met de wijze waarop een marktconforme prijs uit de markt wordt gehaald. Immers, in tijden van moeilijke grondverkopen moet de gemeente flexibel en creatief te werk gaan.

Beleidsregel:

Ten aanzien van de grondprijnsvaststelling worden de volgende principes gehanteerd:

- *Realisatie van minimaal een marktconforme grondprijns;*
- *De marktconforme grondprijns wordt vastgesteld op grond van algemeen aanvaardbare marktindicaties en taxatiecriteria (zoals locatie dorp / stad en omgevingsfactoren) alsmede aan de hand van een comparatieve vergelijking van VON-prijzen op de regionale woningmarktsituatie.*
- *Experimenten om marktconforme prijzen uit de markt te halen worden bevorderd in tijden van moeizame grondverkopen.*

5. Publiek Private Samenwerking

5.1 Gemeentelijke, gezamenlijke en private grondexploitatie

Naast het zelf verwerven van gronden kan de gemeente haar ambities ook realiseren in samenwerking met marktpartijen. De gemeente voert daarbij een faciliterend grondbeleid. Het gaat hierbij om, door middel van een samenwerkingsverband, te komen tot een voor alle partijen gewenste locatieontwikkeling. Samenwerking kan in vele vormen en in vele gradaties en kan in verschillende fases van het planproces van een ruimtelijke ontwikkeling plaatsvinden. Het is bij uitstek een instrument dat past van de nieuwe rol van de gemeente.

De gemeente zal in beginsel altijd haar risico's uit de grondexploitatie willen minimaliseren maar wel veel sturing willen behouden. Uiteraard zal er sprake zijn van een afluï of uitruï tussen beide punten: men kan niet alle risico's overdragen maar wel alle zeggenschap willen behouden. Steeds zal gekozen moeten worden. Daarbij geldt dat deze keuze ook gemaakt wordt door de marktpartij. Zowel voor de gemeente als de marktpartijen geldt dat gebiedsontwikkelingen in zwaar weer terecht zijn komen door zowel de economische als de vastgoedcrisis. Dit betekent dat marktpartijen steeds minder vaak bereid zijn (grote) risico's te dragen ook al krijgen ze daarbij veel zeggenschap. De verhoudingen tussen overheid en markt zijn dan ook structureel aan het veranderen. Tot 2008 is een trend te signaleren geweest in gebiedsontwikkeling van een terugtrekkende overheid. Overheden beperkten zich steeds vaker tot faciliterend en passief grondbeleid. Nu neemt de rol van de overheid weer in belang toe.

De gemeente zal, vanwege financiële en organisatorische spankracht, zowel per project als op het niveau van het gehele ontwikkelingsprogramma ambitie, aanpak en risico zorgvuldig en in samenhang moeten afwegen. Samenwerking, faseerbaarheid en flexibiliteit in gebiedsontwikkelingsprocessen zijn nadrukkelijk voorwaarden om ontwikkelingen mogelijk te maken.

Er bestaan verschillende vormen van samenwerking. Deze vormen van samenwerking hangen samen met het beleid dat de gemeente voert. Daartussen kunnen verschillende vormen van samenwerking worden onderscheiden. Van samenwerking is sprake als er afspraken zijn gemaakt over:

- het opstellen en uitwerken van een ruimtelijk plan;
- de wijze van inbreng van gronden;
- het voorbereiden, financieren en realiseren van plannen;
- de wijze van besluitvorming;
- het tijdsplan van besluitvorming en realisatie en/of
- het afzetrisico.

De belangrijkste determinanten ten aanzien van de uiteindelijke samenwerkingsvorm zijn risico en zeggenschap.

Via het samenwerkingsverband komt men tot een redelijke verdeling van kosten, opbrengsten en risico's uit de grondexploitatie tussen de gemeente en de betreffende marktpartijen. Het gaat hier dus nadrukkelijk om te komen tot een gezamenlijke grondexploitatie.

Zowel de motieven die aan samenwerking ten grondslag liggen als de mogelijkheden om samenwerking vorm te geven zijn zeer divers. In het kader van samenwerking met marktpartijen wordt vaak over publiek-private samenwerking (PPS) gesproken. Het kan gaan om woningbouw, een bedrijvencomplex, maatschappelijke functies etc. De motieven voor een samenwerking met een marktpartij kunnen divers zijn, maar zijn hier teruggebracht tot twee: noodzaak en meerwaarde.

Als de gemeente en marktpartijen er voor kiezen een samenwerking aan te gaan, zullen daartoe samenwerkingsovereenkomsten worden gesloten. De gemeente zal het voortouw nemen in het stand komen van een samenwerkingsovereenkomst op basis van vooraf benoemde doelstellingen,

randvoorwaarden en uitgangspunten. Hiermee wordt de regie op de realisatie van de ruimtelijke ontwikkeling het best gewaarborgd.

Gemeentelijke grondexploitatie

Traditioneel model

In het traditionele model verwerft de gemeente zelf alle grond en maakt deze grond vervolgens bouwrijp. Nadat de grond bouwrijp is gemaakt, worden de bouw kavels uitgegeven aan partijen die binnen de grenzen van het bestemmingsplan kunnen overgaan tot realisatie. Na realisatie van de bouw kan de gemeente vervolgens het woonrijp maken op zich nemen. Bij het traditionele model is sprake van een actief grondbeleid.

Bouwclaimmodel

Binnen de te ontwikkelen locatie heeft de gemeente niet een volledige grondpositie. De marktpartijen hebben ook gronden in hun bezit. De marktpartijen dragen hun grond over aan de gemeente, die vervolgens traditioneel te werk gaat (bouw- en woonrijp maken en uitgeven) Marktpartijen stellen als voorwaarde aan de grondoverdracht dat zij te zijner tijd in aanmerking komen voor een aantal bouw kavels om daar bouwproductie te realiseren. Bij het bouwclaimmodel heeft de gemeente veel zeggenschap maar ook het grondexploitatie risico ligt bij de gemeente. Deze vorm van samenwerking ligt dicht tegen actief beleid aan.

Overigens geeft dit model de gemeente geen volledige zekerheid wat betreft de afname van de bouw kavels en het bebouwen van die kavels. Gelet op de huidige markt wordt als voorwaarde opgenomen een bepaald voorverkoopresultaat, dat in deze markt niet makkelijk en snel te halen is.

Het bouwclaimmodel is ook te gebruiken als inkoopinstrument. Een bouwclaim kan bijvoorbeeld ook worden verleend voor grond op een andere locatie dan de grond die wordt aangekocht.

Gezamenlijke grondexploitatie

Joint-Venturemodel

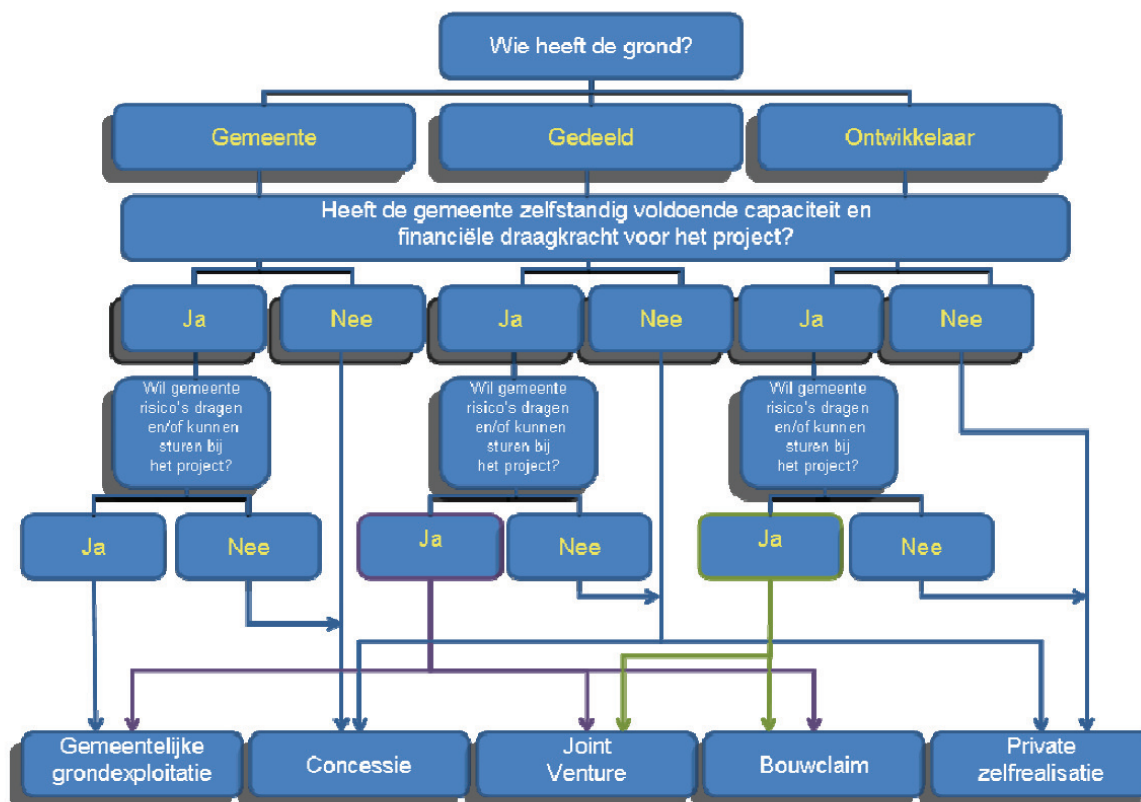
Bij dit model is sprake van een gezamenlijke ontwikkeling en grondexploitatie. De gemeente heeft een grote mate van zeggenschap. Het project wordt voor gezamenlijk risico uitgevoerd. Een veel voorkomende constructie binnen dit model is de zogenaamde BV/CV-constructie, waarbij intensief wordt samengewerkt. Deze juridische vorm wordt vaak gekozen in verband met de fiscale voordelen. Echter een joint-venture kan in vele juridische vormen worden verrat, zoals een NV, BV, VOF en een CV. Ook een joint-venture bij overeenkomst is mogelijk. Toepassing van dit model is zinvol bij een beperkt aantal ontwikkelaars, als er kans is op winst en als risico's vanuit de gemeente gezien beter gedeeld kunnen worden. Dit model past bij uitstek bij het voeren van faciliterend grondbeleid.

Private grondexploitatie

Concessiemodel

Bij de ontwikkeling van een plangebied kan de gemeente er ook voor kiezen zich te beperken tot het vooraf stellen van een aantal randvoorwaarden. Binnen deze randvoorwaarden wordt vervolgens de gehele planontwikkeling, zowel wat betreft de grondexploitatie als de opstalexploitatie overgelaten aan een private partij. Dit model is bijvoorbeeld interessant voor uitbreidingslocaties, kleinschalige ontwikkelingen of ontwikkelingen op deelplanniveau, omdat in dat geval de kans op onvoorziene ontwikkelingen die mogelijk om gemeentelijke bijsturing vragen, verhoudingsgewijs klein is.

De keuze voor een samenwerkingsmodel laat zich terug zien in onderstaand schema.



Beleidsregel

Afhankelijk van de grondpositie, de mate van zeggenschap die de gemeente wenst en de mate van risico die de gemeente wil lopen en de marktontwikkelingen wordt per gebied maatwerk betracht teneinde de gebiedsontwikkeling te realiseren.

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

6. Financieel economische kaders

In deze paragraaf worden de financieel economische kaders toegelicht. De huidige economische omstandigheden en de rolvatting van de gemeente in ruimtelijke processen hebben invloed op de beleidsuitgangspunten. In deze nota is eerder al aangegeven dat risicomanagement in het grondbeleid belangrijk is om de gemeentelijke financiële en ruimtelijke belangen te borgen. In deze paragraaf is er in tegenstelling tot de voorafgaande paragrafen niet zo zeer sprake van situationele keuzes in beleid, het gaat om het vastleggen van Roosendaalse spelregels.

Beleidsuitgangspunten zijn op een aantal niveaus relevant: concernniveau, het niveau van de individuele grondexploitatie (=projectmatig). Ook de bijdrage op de planning & control cyclus wordt toegelicht.

6.1. Grondexploitatie op concerniveau

6.1.1 De bestemmingsreserve grondexploitatie als bedrijfsbuffer

Het ontwikkelen en realiseren van ruimtelijke plannen brengt risico's met zich mee, die zich uiten in financiële consequenties. Volgens het BBV moet de gemeente van een plan waar zij bij betrokken is de risico's inventariseren.

Van plannen die in exploitatie zijn worden de gecalculeerde verliezen bij de herziening van de grondexploitatie ten laste van de reserve gebracht. Van plannen die worden afgesloten met een positief resultaat, wordt het batig saldo toegevoegd aan de bestemmingsreserve grondexploitatie.

Om het risico op overall niveau van alle grondexploitatie goed te kunnen bewaken ten opzichte van het aanwezige weerstandsvermogen ligt het voor de hand om de bestemmingsreserve grondexploitatie te laten fungeren als 'bedrijfsbuffer' voor de risico's bij planontwikkeling. Bovendien wordt op deze wijze ook de transparantie van planontwikkeling op overall niveau bevorderd. Transparantie van grondbeleid voor de raad is om twee redenen van belang. In de eerste plaats vanwege het financiële belang en de risico's en in de tweede plaats vanwege de relatie met de ruimtelijke doelstellingen.

Door de economische crisis is het risicoprofiel van de grondexploitatie sterk toegenomen. Deze risico's worden - conform de nota risicomangement vastgesteld in november 2008 - meegewogen in het totale weerstandsvermogen van de gehele gemeente. Om te voorkomen dat de risico's voortvloeiende uit de grondexploitatie een (te) grote claim gaan leggen op de aanwending van andere (bestemmings-) reserves wordt er nog wel gespaard binnen de bestemmingsreserve grondexploitatie voor toekomstige verliezen.

Soorten risico's:

- projectrisico's (opvangen binnen post onvoorzien en mogelijke winsten)
- marktrisico's (risico's boven het project afdekken – weerstandsvermogen)

De projectrisico's worden gedefinieerd op basis van per plan/project relevante scenario's. Marktrisico wordt vastgesteld als de negatieve gevolgen door een opbrengstendaling van 10% en een uitstel van het project van 2 jaar (conform VNG onderzoek Effecten van de economische crisis). De risico's worden in ieder geval bij de jaarrekening vastgesteld en doorgerekend.

Voorts fungeert de bestemmingsreserve grondexploitatie als egaliseringsreserve: de nadelige saldi worden gecompenseerd door de batige saldi van grondexploitatie (winst). Winst is het voordelig verschil tussen de baten en lasten. Winst wordt genomen, op basis van de notitie grondexploitatie van de Commissie BBV van februari 2012, met in achtname van het realisatiebeginsel. In situaties waarbij voldoende zekerheid is voor winst nemen dient de winst genomen te worden. In verband met de huidige economische omstandigheden, wordt voorzichtig omgegaan met winst nemen.

Beleidsregel:

De bestemmingsreserve fungeert als egaliseringsreserve. Eventuele winst wordt met inachtneming van het realisatiebeginsel bij het afsluiten van de grondexploitatie toegevoegd aan de bestemmingsreserve grondexploitatie.

6.1.2. Zuivere grondexploitatie

In geval van ruimtelijke ontwikkelingen wordt veelal een grondexploitatie gevoerd c.q. opgesteld. Grondexploitatie hebben overall de volgende functies:

- financieel-economische sturing van (de uitvoering van) de plannen;
- financieel-economische beleidsinformatie en
- toetsingskader voor planaanpassingen.

In een grondexploitatie is sprake van een duidelijke planbegrenzing. Binnen deze plangrenzen wordt het ruimtegebruik vastgelegd. Het ruimtegebruik is de grondslag voor de berekening van de opbrengsten en kosten. Het streven is de uitvoeringskosten zo reëel mogelijk te ramen. In de grondexploitatie worden alleen zuivere elementen van grondexploitatie (transformatie van grond) opgenomen. Onzuivere elementen, zoals de bouw van maatschappelijke voorzieningen (buurthuizen, scholen, etc.), onderhoudsperiode kapitaalwerken (wegen, groen, riolering, water, etc) worden niet opgenomen in de grondexploitatie. Bij een positief saldo van de grondexploitatie kan waar mogelijk een bijdrage worden opgenomen ten gunste van kapitaalwerken en/of een krediet voor de bouw van bijvoorbeeld een buurthuis.

Beleidsregel:

De grondexploitaties bevatten 'alleen' zuivere elementen. Waar mogelijk wordt een bijdrage vanuit de grondexploitatie meegegeven voor de toekomstige beheerskosten, of stichtingskosten voor buurthuizen, scholen, kapitaalwerken e.d.

6.2. Grondexploitaties projectmatig

6.2.1. Financiële kaderstelling

De financiële kaderstelling vindt jaarlijks plaats via het budgetrecht van de raad. Met betrekking tot de grondexploitaties stelt de raad de investeringsbudgetten en de kapitaallasten, in casu de rente over de boekwaarde van de gronden, vast. Het rentepercentage wordt jaarlijks herzien en vastgesteld op de omslagrente. Slechts in zeer bijzondere gevallen van grote omvang kan sprake zijn van projectfinanciering, waarbij dan de daarvoor gecontracteerde rente wordt toegepast.

De rente en parameters worden in de gebruikelijk planning & control cyclus middels het spoorboekje door het college en in de begroting door de raad vastgesteld.

Beleidsregel:

Ten behoeve van de actualisatie van de grondexploitaties wordt jaarlijks de parameters voor inflatie vastgesteld. Voor het toerekenen van rente wordt jaarlijks de omslagrente gehanteerd. Voor bijzondere gevallen van grote omvang wordt een hardheidsclausule ingevoerd, en wordt de daarvoor gecontracteerde rente toegepast.

6.2.2. Initiële grondexploitatie

De financiële en economische haalbaarheid van een plan/project wordt berekend en aangetoond via een grondexploitatie (GREX), en vastgesteld door de raad. Hiermee worden naast de prijzen, het programma en de planning (fasering), ook de parameters van het plan / project, denk aan indexering kosten, indexering opbrengsten en rentepercentage vastgesteld.

Beleidsregel:

De initiële grondexploitatie wordt per plan / project vastgesteld door de raad.

Een grondexploitatie heeft een aantal functies. De functie is afhankelijk van de rol die de gemeente speelt. Een functie van de grondexploitatie is, indien de gemeente actief grondbeleid voert en partij is bij een planontwikkeling, om de baten en lasten, uitgezet in de tijd, inzichtelijk te maken. Belangrijk moment is de aanwezigheid van een voornemen tot gemeentelijke bebouwingsuitbreiding door de raad (ontwikkelingsperspectief), met een 'hard' bewijs dat de Provincie de beoogde ontwikkeling toelaat. Wanneer een dergelijke besluit er ligt is er sprake van in exploitatie genomen gronden (IEGG). In de periode van planvorming die daaraan vooraf gaat is er sprake van niet in exploitatie genomen gronden (NIEGG).

Beleidsregel:

Het ontwikkelingsperspectief moet zijn gebaseerd op een raadsbesluit, voorzien van de budgettaire gevolgen (op middellange termijn). In dit besluit dient de raad inhoud te hebben gegeven aan ambitie en planperiode. Voor deze grond moet een reëel en stellig voornemen bestaan dat deze in de nabije toekomst zal worden bebouwd. Voor de nabije toekomst wordt een termijn gehanteerd van 10 jaar, gelijk aan de looptijd van een bestemmingsplan.

Ten tweede wordt via een grondexploitatie inzicht verkregen in de onderhandelingspositie.

Bij faciliterend grondbeleid wordt een anterieure overeenkomst of een posterieure overeenkomst of een exploitatieovereenkomst gesloten met een ontwikkelende partij en krijgt de gemeente via een grondexploitatie inzicht in haar onderhandelingspositie. Een exploitatieovereenkomst wordt gesloten om het kostenverhaalsinstrumentarium optimaal in te zetten. Bij het opstellen van een exploitatieopzet is het uitgangspunt een minimaal kostendekkende opzet binnen de geraamde planperiode. De kosten worden vastgesteld aan de hand van de voorschriften opgenomen in de Wet ruimtelijke ordening (Wro). Ingeval een exploitatietekort wordt verwacht en geaccepteerd, vindt besluitvorming door de raad plaats over de dekking van dit tekort. Mogelijke subsidies worden daarbij ook in ogenschouw genomen.

Beleidsregel:

Het exploitatieplan wordt per plan / project vastgesteld door de raad.

6.2.3. Status van gebiedsontwikkeling

In de gemeente Roosendaal wordt volgens een vaste systematiek projectmatig gewerkt. Daarmee is geregeld dat de ontwikkeling en uitvoering van projecten in fasen is verdeeld, waarbij elke fase een door besluitvorming gemarkeerd begin- en eindpunt heeft.

Voor de financiële beheersing van de projecten is deze fasering eveneens van belang. Hiervan kan de status van gebiedsontwikkeling worden afgeleid. Deze status heeft invloed op het risicoprofiel en op wijze van verantwoorden. In grote lijnen is een viertal projectfasen te onderscheiden:

	Initiatief	Haalbaarheid	Realisatie	Beheer
Doel van de fase	Projectvoorstel	Planuitwerking	Uitvoering	Continuïteit
Uitgangspunten	Nota's/ beleidsstukken	Startdocument	Plan	Openbare ruimte/ infrastructuur
Eindproduct	Startdocument	Ontwerp	Openbare ruimte/infrastructuur	Beheer
Budgettair kader	Vorbereidingskrediet/ budgetverwerving	Vorbereidingskrediet/ budgetverwerving	Grondexploitatie	Begroting
Bestuurlijke besluitvorming	Raad (gedelegeerd aan college)	Raad (gedelegeerd aan college)	Raad (gedelegeerd aan college)	College

Fase 1: in de initiatieffase worden initiatieven getoetst op wenselijkheid en mogelijkheid. Dit betrof voorheen een relatief korte fase met een beperkte ambtelijke inspanning. Het is zeer goed mogelijk dat deze fase in het licht van de nieuwe gemeentelijke rolopvatting een andere invulling krijgt doordat gemeente en private partijen indringend met elkaar de mogelijkheden van een eventueel project verkennen.

In deze fase blijkt ook of actief grondbeleid mogelijk zou kunnen zijn voor de uitvoering van het project of dat de gemeente een facilitaire rol zou moeten spelen. Bij voorgenomen actief grondbeleid is hier nog geen sprake van een exploitatieopzet, maar van een (financiële) haalbaarheidsstudie. Indien de wenselijkheid en mogelijkheid wordt vastgesteld, kan het bestuur een besluit nemen om de voorbereiding van het project ter hand te nemen. Daarmee gaat het project fase 2 in. Met dit bestuurlijke besluit dient ook een voorbereidingskrediet te worden verstrekt. Indien wordt besloten het initiatief niet verder te ontwikkelen, dienen de gemaakte kosten te worden afgeboekt.

Fase 2: Op grond van het besluit het project intensief te ontwerpen wordt het project administratief geactiveerd. In deze fase wordt de exploitatieopzet voorbereid. Historische kosten worden ingebracht. In deze fase worden met name plankosten gemaakt. Het aangaan van verplichtingen kan alleen binnen door de gemeenteraad gevoteerde voorbereidingskredieten. De gemeenteraad heeft nog niet tot de daadwerkelijke uitvoering van het project besloten. Op grond van een definitief ontwerp kan de gemeenteraad worden gevraagd het plan en de daarbij behorende grondexploitatie vast te stellen. Dit kan worden gezien als een uitvoeringsbesluit, fase 2 is daarmee afgerond.

Fase 3: In deze fase wordt het project fysiek uitgevoerd. Het aangaan van verplichtingen kan alleen binnen door de gemeenteraad gevoteerde grondexploitatie. De exploitatie kan aan het einde van deze fase worden gesloten als het project is afgerond. Het openbare gebied wordt vervolgens in beheer genomen. Om het project af te sluiten is ten gevolge van het budgetrecht van de gemeenteraad een raadsbesluit noodzakelijk.

Fase 4: Het project is afgesloten en het openbare gebied is in beheer genomen.

Beleidsregel:

Projecten in de initiatief- en haalbaarheidsfase vallen buiten de grondexploitaties. Faseovergangen dienen door expliciete bestuurlijke besluitvorming met bijbehorende voorbereidingskredieten te worden gemarkeerd.

6.3. Planning & Control cyclus

De verslaggevingregels voor de grondexploitaties liggen vast in de verordening ex artikel 212 Gemeentewet. In deze verordening liggen de kaders vast voor het financiële beleid, het financiële beheer en de financiële organisatie. Deze verordening ex artikel 212 Gemeentewet, aangeduid als "Financiële verordening gemeente Roosendaal" is vastgesteld door de raad op 25 september 2008. In artikel 7 van deze verordening is opgenomen dat het college de raad minimaal twee maal per jaar informeert door middel van tussentijdse rapportages over de realisatie van de programmabegroting van de gemeente. Zoals afgesproken met de raad in januari 2012 (notitie uitwerking thema's kaderstelling van 25 januari 2012) wordt in de rapportages gebruik gemaakt van het stoplichtenmodel. Met behulp van het stoplicht wordt inzicht verkregen in de veranderingen van Plansaldo, Programma en Planning ten opzichte van de laatst vastgestelde grondexploitatie. Daarmee wordt beoogd ontwikkelingen in projecten te monitoren en in de tijd gevolgen en risico's in beeld te brengen, zodat daarop beter kan worden gestuurd.

De jaarrekening biedt inzicht in de gerealiseerde kosten en opbrengsten van de door de raad vastgestelde grondexploitaties. De jaarrekening biedt eveneens inzicht in de eventuele afwijkingen in het inhoudelijke programma en in de tijdsplanning ten opzichte van de door de raad vastgestelde uitgangspunten. Het College brengt in de paragraaf grondbeleid bij de jaarrekening verslag uit over het gevoerde grondbeleid en legt daarover verantwoording af. Onderwerpen die aan bod komen zijn de winstnemingen/verliesnemingen, risico's en weerstandsvermogen. Voor het bepalen van de hoogte van de bestemmingsreserves worden per project relevante scenario's doorgerekend. Tegelijkertijd met de jaarrekening wordt het meerjaren prognose grondexploitaties (MPG) aangeboden aan de raad. De MPG is een verzameling van alle herziene grondexploitaties en een doorrekening op het totaalniveau

van alle grondexploitaties. Grondexploitaties worden tussentijds herzien wanneer daar vanuit actieve informatieplicht aanleiding toe is (zoals van passief naar actief grondbeleid).

Beleidsregel:

Minimaal jaarlijks worden de grondexploitaties herzien bij de jaarrekening en tussentijds wanneer daar vanuit actief informatieplicht aanleiding toe is (zoals van passief naar actief grondbeleid).

In lopende projecten wordt de raad actief geïnformeerd in de planning- en controlcyclus. De raad stelt daarbij elk jaar de grondexploitaties voor projecten vast. In aanvulling op de nota grondbeleid wordt bij de jaarrekening een meerjarenprogramma gebiedsontwikkeling (MPG) aangeboden. Voor het eerst bij de jaarrekening 2012. Doelstelling van een MPG is inzicht en overzicht. Daarbij worden de exploitaties toegelicht en wordt het totaal overzicht van alle exploitaties in beeld gebracht. Het MPG wordt opgesteld op basis van de geactualiseerde exploitaties op de stand van de jaarrekening. Waar mogelijk kan bij de begroting besluitvorming plaatsvinden voor het vinden van de noodzakelijke dekking. Het MPG biedt inzicht in financiën, tijd en kwaliteit. De raad krijgt door het MPG inzicht op programmaniveau in de relatie tussen de beleidsuitgangspunten (bijvoorbeeld zoveel woningen per categorie per zoveel per jaar) en de planning in het lopende en komende programma. Inzicht in het totale programma is belangrijk omdat het niet gaat om per plan naar optimalisatie, maar naar optimaliseren van het totaalprogramma, bijvoorbeeld in een project wordt voorgesteld om geen bouw van woningen meer te realiseren zoals afgesproken maar over te gaan tot uitgifte van vrije kavels, zonder te kijken of in het totaal van de plannen de voorziene opnamecapaciteit van vrije kavels al niet is bereikt. Daarnaast wordt een meerjarenverloop van de reserve geschetst. Op basis van de geïnventariseerde risico's kan worden aangegeven wat het gewenste weerstandvermogen is. Risico's worden geïnventariseerd en doorberekend aan de hand van scenario's (zie paragraaf 6.1.1.).

7. Verantwoordelijkheden en bevoegdheden grondbeleid

7.1 Verantwoordelijkheden van raad en college

Tot slot wordt hier inzicht gegeven in de verschillende stappen in het proces van de ontwikkeling van ruimtelijke plannen, projecten en grondexploitaties en de verantwoordelijkheden die raad en college daarbij hebben. Het is belangrijk dat hierin een helder inzicht wordt gegeven. De stelregel is dat de raad kaders stelt, die het college uitvoert. Het college dient de raad goed over de voortgang van projecten te informeren.

De raad stelt met de structuurvisie, de nota Grondbeleid, sectoraal beleid (zoals de woningbouwprogrammering) en eventuele gebiedsvisies ruimtelijke kaders vast. Tevens kan de raad jaarlijks bij de programmabegroting de kaders voor de grondprijzen vaststellen. Wanneer dat tot ruimtelijke projecten leidt wordt de raad allereerst per project een nota van uitgangspunten aangeboden.

Het college kan binnen deze kaders projecten uitwerken en grondbeleid en bijpassende instrumenten gaan inzetten. Dit leidt tot samenwerkingsovereenkomsten en andere anterieure overeenkomsten. In de regel wordt de raad daar met een raadsmededeling over geïnformeerd.

De raad heeft te allen tijde de beslissingsbevoegdheid over het bestemmingsplan en het exploitatieplan, maar kan anterieure overeenkomsten niet ontkrachten.

7.2 De Gemeentewet

Het dualisme in de gemeentepolitiek heeft geleid tot een duidelijke verdeling van taken en verantwoordelijkheden tussen gemeenteraad en het college van burgemeester en wethouders. Over bevoegdheden is in de Gemeentewet het volgende bepaald.

Artikel 108 eerste lid Gemeentewet staat aangegeven dat de bevoegdheid tot regeling en bestuur van de huishouding van de gemeente aan het gemeentebestuur wordt overgelaten.

Artikel 147 eerste lid van de Gemeentewet zegt dat gemeentelijke verordeningen door de raad worden vastgesteld voor zover de bevoegdheid daartoe niet bij de wet of door de raad krachtens de wet aan het college of de burgemeester is toegekend.

Artikel 147 tweede lid Gemeentewet zegt dat de overige bevoegdheden bedoeld in artikel 108 eerste lid berusten bij de raad, voor zover deze niet bij of krachtens de wet aan het college van burgemeester en wethouders zijn toegekend.

Artikel 160 eerste lid onder a Gemeentewet geeft aan dat het college bevoegd is het dagelijks bestuur van de gemeente te voeren, voor zover niet bij of krachtens de wet de raad of de burgemeester hiermee is belast.

Artikel 160 eerste lid onder e Gemeentewet geeft aan het college bevoegd is tot privaatrechtelijke rechtshandelingen te besluiten.

Dit vertaalt zich ook naar het grondbeleid; de raad stelt de kaders en het college voert uit binnen die kaders. Vervolgens controleert de gemeenteraad in hoeverre het college het grondbeleid heeft uitgevoerd binnen de gestelde kaders.

Taak	Orgaan	Instrument
Kaders stellen	Gemeenteraad	Nota Grondbeleid
Uitvoeren	College	Vaststellen grondprijzen
		Grondexploitatieprojecten
Controleren	Gemeenteraad	Paragraaf Grondbeleid

7.3 Onderzoek Sturing grote projecten

In het rapport “Onderzoek sturing grote projecten gemeente Roosendaal” van de rekenkamer West Brabant zijn vijf aanbevelingen gedaan voor grote (grondexploitatie) projecten. Deze aanbevelingen zijn:

1. formuleer bij de start van grote projecten expliciet en in meetbare termen de te realiseren maatschappelijke doelstellingen;
2. versterk de kaderstellende en controlerende rol van de raad door als raad expliciet aan te geven op welke onderwerpen er informatie gewenst wordt over grote projecten;
3. maak projecten meer onderdeel van de reguliere planning- en controlcyclus, door ieder groot project op te nemen in de programmabegroting bij de beleidsdoelstellingen waar het project op is gericht;
4. versterk de rol van risicomangement bij grote projecten en
5. ontwikkel het projectmatig werken verder binnen de gemeente Roosendaal.

Deze aanbevelingen zijn overgenomen door de gemeenteraad en de uitvoering daarvan heeft zich, voor zover van belang in het kader van de nota Grondbeleid als volgt vertaald.

Ad 1

Bij de start van een groot project en inmiddels bij alle grote projecten wordt gewerkt met het aanbieden van een programma van eisen door het college aan de gemeenteraad. In dit programma van eisen wordt uitvoering gegeven aan het gemeentebeleid dat door de gemeenteraad is vastgesteld. In het programma van eisen wordt het gemeentebeleid als kader opgenomen (bijvoorbeeld de structuurvisie, de economische visie of daarvan afgeleid beleid zoals het horecabeleid, detailhandelbeleid, volkshuisvestingsbeleid etc. maar ook deze nota grondbeleid). Daarmee wordt aangegeven hoe met het betreffende project uitvoering wordt gegeven aan het gemeentelijk beleid waarbij het programma van eisen dit gemeentelijk beleid concretiseert naar meetbare resultaten. De gemeenteraad beschikt dan over een aantal knoppen om te kunnen sturen en te controleren. Deze zijn:

- ruimtelijke kwaliteit met ruimtegebruik en programma;
- tijd met fasering van het plan en
- financiën met verwervingskosten, grondprijzen, parameters kosten/opbrengstenstijgingen en rente, cash flow en plankostennorm.

Het programma van eisen geeft niet alleen de gemeentelijke beleidskaders aan waaraan uitvoering wordt gegeven met het betreffende project maar ook de condities waaronder zoals geld, organisatie, kwaliteit, tijd en informatie. Verder zullen expliciet de risico's worden benoemd, de kans of deze risico's zich kunnen voordoen en de eventueel benodigde beheersmaatregelen.

Ad 2

Binnen de Planning & Controlcyclus wordt door het college onder meer gerapporteerd over afwijkingen ten opzichte van het door de gemeenteraad vastgestelde programma van eisen. Buiten de Planning & Controlcyclus is er nog een aantal beslismomenten waar de gemeenteraad eveneens uitvoering kan geven aan de kaderstellende en controlerende rol, zoals het vaststellen van het bestemmingsplan en de besluitvorming over het exploitatieplan en het vaststellen van de grondexploitaties en de jaarlijkse herziening daarvan.

Ad 3

Naast de doelstellingen, prestaties en budgetten biedt het Meerjaren Programma Gebiedsontwikkeling (MPG) bij de jaarrekening inzicht in de aansluiting tussen grondbeleid en ruimtelijk beleid voor alle in exploitatie genomen gronden.

Ad 4

Risicomanagement is het proces van identificeren, kwantificeren en beheersen van risico's. Hierbij moet altijd rekening worden gehouden met een afweging van kosten en baten. Daarnaast moet een relatie gelegd worden tussen de risico's en het gewenste weerstandsvermogen, alsmede de optimalisatiemogelijkheden in de plannen. Risico's is dus meer dan alleen inventariseren van risico's, maar zal ook doorvertaald worden naar het werkproces, acties, afspraken, besluitvorming en rapportages.

Ad 5

De uitvoering van deze aanbeveling wordt meegenomen bij de strategische personeelsplanning waarbij uitgangspunt is dat medewerkers waar nodig projectmatig werken.

7.4 Instrumenten nota grondbeleid

Binnen het grondbeleid zijn in hoofdstuk 4 een aantal instrumenten benoemd. Vraag is welk orgaan bevoegd is bij de inzet van die instrumenten. Het gaat daarbij om:

- verwerven
- kostenverhaal
- bestemmingsplan
- uitgifte
- grondprijzen
- samenwerking

Concreet betekent dit voor de inzet van de instrumenten van het grondbeleid het volgende.

	Gemeenteraad	College van burgemeester en wethouders
Verwerven	Beschikbaar stellen kredieten (strategische) aankopen	Sluiten koopovereenkomst
	Vestigen voorkeursrecht	Vestigen voorkeursrecht
	Onteigenen	
Kostenverhaal	Exploitatieplan	Sluiten anterieure en posterieure overeenkomst
Bestemmingsplan	Vaststellen bestemmingsplan	
Uitgifte		Vaststellen algemene verkoopvoorwaarden
Grondprijzen	Grondprijsmethodiek	Vaststellen grondprijzen
Samenwerking	Besluit tot oprichting of deelneming aan privaatrechtelijk rechtspersoon	Sluiten overeenkomst in het kader van samenwerking

Bij de toepassing van een aantal instrumenten ontstaat door het dualisme de situatie dat de gemeenteraad en het college beide bevoegd zijn besluiten te nemen die tegenstrijdig met elkaar kunnen zijn. Het risico dat daarbij ontstaat is formeel juridisch op te lossen maar vraagt toch om afstemming tussen gemeenteraad en college. Het gaat daarbij om het instrument van het exploitatieplan en de anterieure overeenkomst. Het exploitatieplan wordt vastgesteld door de gemeenteraad tegelijkertijd met het bestemmingsplan en de anterieure overeenkomst die dezelfde

zaken regelt als het exploitatieplan wordt gesloten vóórdat het bestemmingsplan wordt vastgesteld. Deze situatie doet zich voor op het moment dat een locatieontwikkeling plaatsvindt waar kostenverhaal moet plaatsvinden en er meerdere eigenaren zijn. Met de ene eigenaar sluit het college een anterieure overeenkomst maar ten behoeve van de andere percelen moet de gemeenteraad een exploitatieplan vaststellen. De gemeenteraad kan dan andere beslissingen nemen bij de vaststelling van het exploitatieplan de afwijken van de afspraken in de anterieure overeenkomst. Wettelijk is bepaald dat het exploitatieplan voor de overeenkomst gaat met uitzondering van de afgesproken bijdrage in de anterieure overeenkomst. De gemeenteraad en het college hebben echter bepaald dat bij het vaststellen van het programma van eisen door de gemeenteraad kaders worden meegegeven, waarbinnen de onderhandelingen om te komen tot een anterieure overeenkomst worden vastgelegd. Dezelfde kaders zal de gemeenteraad hanteren bij het vaststellen van een exploitatieplan.

Beleidsregel

Bij elk groot (grondexploitatie)project stelt de gemeenteraad vooraf een programma van eisen vast.

Binnen de Planning & Control cyclus wordt gerapporteerd over de afwijkingen van het programma van eisen.

Bij de vaststelling van het programma van eisen geeft de gemeenteraad de kaders aan, waarbinnen het college het project uitvoert

Verder is in de Gemeentewet voor zover hier van belang nog bepaald dat het college van burgemeester en wethouders de raad vooraf inlichtingen over de uitoefening van de bevoegdheden, bedoeld in artikel 160, eerste lid onder e indien de raad daarom verzoekt of indien uitoefening ingrijpende gevolgen kan hebben voor de gemeente. In dat laatste geval neemt het college geen besluit dan nadat de raad in de gelegenheid is gesteld zijn wensen en bedenkingen ter kennis te brengen van het college.

