GEMEENTE
VALKENSWAARD

Nota

Grondbeleid 2011

Toelichting (Deel B)

Gemeente Valkenswaard
Team Ruimtelijke ontwikkeling en economie

januari 2011

Inhoudsopgave Toelichting (deel B)

Pagina

1 INLEIDING 5

1.1 Functie van het gemeentelijk grondbeleid 5

1.2 Doel van de Nota 5

2 GRONDBELEID EN RUIMTELIJK BELEID 7

2.1 Speerpunten van grondbeleid en ruimtelijk beleid in Valkenswaard 7

2.2 Legitimatie voor overheidsbemoeienis in de grondmarkt 7

2.3 Ambitie 8

2.4 De aard van de ruimtelijke ontwikkelingen 10

2.5 Veranderingen in wet- en regelgeving 12

2.6 De financiële polsstok van de gemeente 13

2.7 Openbaarheid 13

3 SAMENWERKING MARKTPARTIJEN 13

3.1 Speerpunten van beleid voor samenwerking met marktpartijen 14

3.2 Inleiding 14

3.3 Marktpartijen 14

3.4 Samenwerkingsvormen bij locatieontwikkeling 15

3.5 Selectie van marktpartijen 17

4 PARTICULIERE EXPLOITATIE 18

4.1 Speerpunten van beleid voor particuliere exploitatie 18

4.2 Inleiding 18

4.3 Wettelijk kader 18

4.4 Het privaatrechtelijke traject 19

4.5 Het publiekrechtelijke traject 20

4.6 Koppeling ruimtelijk beleid en grondbeleid 20

5 REGIONALE SAMENWERKING 21

5.1 Speerpunten van beleid voor regionale samenwerking 21

5.2 Functionele regio 21

6 VERWERVING 23

6.1 Speerpunten van beleid voor het verwerven van gronden 23

6.2 Inleiding 23

6.3 Open(baar)heid en transparantie 23

6.4 Strategische verwervingen/gelegenheidsaankopen 23

6.5 Verwervingsinstrumenten 23

6.6 Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg) 24

6.7 Onteigeningswet 24

7 BEHEER GEMEENTELIJK ONROEREND GOED 25

7.1 Speerpunten van beleid voor het beheer van gemeentelijk onroerend goed 25

7.2 Inleiding 25

7.3 Agrarische grond 25

7.4 Opstallen 26

7.5 Maatschappelijk vastgoed 26

7.6 Snippergroen 26

7.7 Overige gronden 26

8 VERKOOP GROND 27

8.1 Speerpunten van beleid voor de uitgifte van grond 27

8.3 Verkoop van bouwgrond 27

8.4 Verkoop agrarische grond 28

8.5 Grondprijsbeleid 28

8.6 Grondprijs sociale huur 29

9 AANBESTEDING EN STAATSSTEUN 30

9.1 Speerpunten van beleid m.b.t. aanbesteding en staatssteun 30

9.2 Invloed wet- en regelgeving Europese Unie 30

9.3 Aanbesteding 30

9.4 Staatssteun 31

10 KOSTEN LOCATIEONTWIKKELING 32

10.1 Speerpunten van beleid m.b.t. kosten van locatieontwikkeling 32

10.2 Belang van transparante kostentoerekening 32

10.3 Kaders voor de aan de grondexploitatie toe te rekenen kostensoorten 32

10.4 Indirect aan de locatieontwikkeling verbonden kosten (bovenplanse verevening) 33

11 BELEIDSKADER FINANCIEEL MANAGEMENT 34

11.1 Speerpunten van het financiële beleid in relatie tot grondbeleid 34

11.2 Planning & control instrumentarium 34

11.3 Exploitatieopzetten 35

11.4 Resultaten 37

11.5 Informatievoorziening en verantwoording 37

11.6 Risicomanagement 38

11.7 Weerstandsvermogen Grondexploitaties 39

11.8 Kaderstellende documenten inrichting, uitvoering en toetsing financieel beleid 40

BIJLAGEN

BIJLAGE 1 TOEREKENBARE KOSTEN (KOSTENSOORTENLIJST) 41

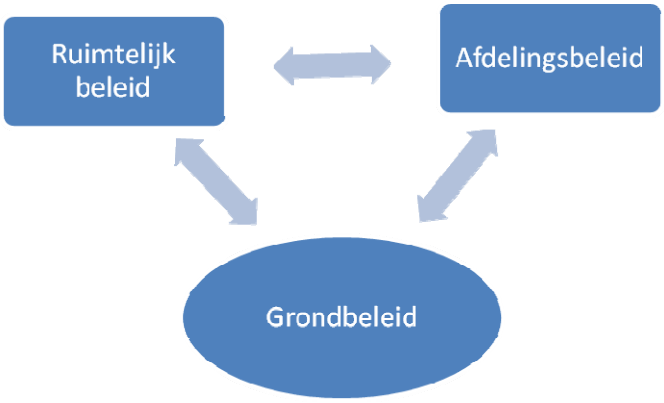
BIJLAGE 2 TABEL FINANCIËLE KADERSTELLING PROJECTEN 43

1 INLEIDING

1.1 Functie van het gemeentelijk grondbeleid

De gemeente heeft een bijzondere positie bij de voorbereiding en realisatie van ruimtelijke plannen. Zij geldt in eerste instantie als ruimtelijk bevoegd gezag, en kan als zodanig voorschriften geven voor ruimtelijke voorwaarden die moeten worden toegepast. De vaststelling van ruimtelijke plannen maakt echter nog niet dat de plannen uiteindelijk worden gerealiseerd conform de door de gemeente gestelde wensen en eisen. De manier waarop de gemeente invloed uitoefent op de realisatie van de plannen kan kortweg worden gezien als de essentie van gemeentelijk grondbeleid.

Een slagvaardig grondbeleid is daarmee een randvoorwaarde voor het welslagen van ruimtelijk en sectoraal beleid.



Figuur 1 Grondbeleid in relatie tot beleid

Hieruit mag echter niet worden afgeleid dat grondbeleid slechts “volgend” is op het ruimtelijke beleid, meer in het bijzonder volgend op de ruimtelijke besluitvorming. Als actieve grondpolitiek pas zou beginnen nadat openbare visie- of besluitvorming over voorgenomen ruimtelijke ontwikkelingen heeft plaatsgevonden, zal dit ten koste gaan van de effectiviteit van het grondbeleid, en daarmee van de uitvoerbaarheid van de publieke doelen die de gemeente stelt.

Het voeren van ruimtelijk beleid, dat als een typische kerntaak van de overheid kan worden aangemerkt, dient te geschieden in een open democratisch visie- en besluitvormingsproces. De strategie over het te voeren grondbeleid behoort daarentegen tot de bedrijfsmatige taken van de gemeente en geschiedt bij voorkeur in een meer vertrouwelijkere omgeving, waar slagvaardig en flexibel kan worden geopereerd.

1.2 Doel van de Nota

Met de vaststelling van de Kadernota Grondbeleid in 2002 zijn de kaders en hoofdlijnen van beleid vastgelegd voor de wijze waarop de gemeente invloed wenst uit te oefenen op de ten behoeve van ruimtelijke en sectorale ontwikkelingen gewenste veranderingen in het grondgebruik dan wel handhaving van het bestaande grondgebruik.

Diverse factoren geven aanleiding om de in de Kadernota Grondbeleid 2002 beschreven koersontwikkeling tegen het licht te houden:

- veranderingen in wet- en regelgeving (Wet ruimtelijke ordening, staatssteun, aanbesteding);
- de ambities van de gemeente zoals vastgelegd in Toekomstvisie, Structuurvisie en Woningbouwprogramma;
- de veranderende positie van de gemeente bij het realiseren van ruimtelijke plannen omdat de gemeente weinig eigen locaties heeft;
- de voorkeur voor inbreiding boven uitbreiding;
- niet in de laatste plaats de gevolgen van de recessie op de woningmarkt.

In de Nota Grondbeleid 2011 worden de hoofdlijnen van het grondbeleid zoals de gemeente dat voor de toekomst wil voeren vastgelegd. Het vastleggen van deze hoofdlijnen dient de volgende doelen:

a. transparant inzicht bieden in de hoofdlijnen van beleid die gelden bij de rol zoals de gemeente die wil spelen bij de realisatie van ruimtelijke plannen (externe werking);
b. transparant inzicht bieden in de interne spelregels en beleidskaders voor de manier waarop de gemeente uitvoering geeft aan de onder a. beoogde rol (interne werking).

2 GRONDBELEID EN RUIMTELIJK BELEID

2.1 Speerpunten van grondbeleid en ruimtelijk beleid in Valkenswaard

1. Het grondbeleid van de gemeente dient aan te sluiten aan de opgaven van de gemeente, waarbij de Toekomstvisie 2011 en de Structuurvisie 2020 als uitgangspunt gelden.
2. De ambitie van de gemeente met betrekking tot de bij de realisatie van ruimtelijke plannen na te streven publieke doelen, rechtvaardigt de bemoeienis van de gemeente in de grondmarkt.
3. De gemeente staat bij de realisatie van de uitbreidingsgebieden[1] (Lage Heide) een actieve grondpolitiek voor.
4. De gemeente staat bij de realisatie van herstructureringsgebieden[2] en in consolidatiegebieden[3] een faciliterende grondpolitiek voor. Per situatie zal bezien worden of actiever optreden gewenst of nodig is.
5. De grondpolitieke inspanningen richten zich niet alleen op nieuwe ontwikkellocaties: de inzet van grondpolitiek kan ook aan de orde zijn bij het realiseren van doelstellingen op het terrein van maatschappelijke doelen, natuur, landschap, het verkrijgen van compensatiegronden en voor reconstructiedoelen.
6. Grondpolitiek wordt gevoerd op basis van een model waarbij de uitvoering van de grondpolitiek plaatsvindt door het college op basis van vooraf door de raad geformuleerde kaders en met verantwoording achteraf.

2.2 Legitimatie voor overheidsbemoeienis in de grondmarkt

Kenmerk voor de vaststelling van ruimtelijke maatregelen (structuurvisie of bestemmingsplan) vormt de integrale afweging van sectorale[4] en ruimtelijke belangen die daarmee samenhangen:

- Waarom is het nodig gewenste veranderingen in dan wel handhaving van de ruimtelijke gebruiksmogelijkheden vast te leggen?
- Welke doelstellingen worden beoogd met het vastleggen van ruimtelijk beleid?
- Welke randvoorwaarden en beperkingen gelden voor de uiteindelijke realisatie van ruimtelijke plannen?

Deze vraagstukken maken duidelijk dat de rol en verantwoordelijkheid van de gemeente niet beperkt is tot alleen het vaststellen van ruimtelijke plannen, maar zich vooral ook richt op de uitvoering ervan. Het vaststellen van ruimtelijke plannen vormt echter geen garantie dat de daarin geformuleerde gemeentelijke (lees: publieke) doelstellingen ook op een manier worden gerealiseerd zoals de gemeente dat graag ziet. Daarmee dient zich een vierde vraagstuk aan, dat betrekking heeft op het door de gemeente te voeren grondbeleid:

- Welke rol wenst de gemeente Valkenswaard te spelen bij de uiteindelijke realisatie van ruimtelijke plannen?

Bij de beantwoording van deze vraag gaat het om het maken van een bestuurlijke keuze welke grondpolitiek de gemeente wil voeren. Deze keuze voor een soort grondpolitiek houdt direct verband

[1] Transformatiegebied met de nadruk op stedelijke uitbreiding (uitbreiding).
[2] Gebied waar gestreefd wordt naar kwaliteitsverbetering van het huidig ruimtegebruik (herstructurering).
[3] Gebied met nadruk op in stand houden en beheer van ruimtelijke en functionele diversiteit en kwaliteit (consolidatie).
[4] Een sectorale benadering (van de ruimte) vertrekt vanuit het standpunt of de belangen van één specifiek (ruimte)gebruik (bijv. economie, milieu) zonder daarbij grondig rekening te houden met andere sectoren. Een sectorale benadering staat tegenover een geïntegreerde benadering.

met de vraag naar noodzaak dan wel wenselijkheid van een actieve overheidsbemoeienis op de grondmarkt.

In de Rijksnota Grondbeleid is een aantal doelstellingen benoemd, die het publieke belang dienen en die overheidsbemoeienis in de grondmarkt rechtvaardigen:

- het bevorderen van maatschappelijk gewenst ruimtegebruik (realisatie van gewenste bestemmingen en sectorale beleidsdoelstellingen zoals volkshuisvesting, economie, en welzijn);
- het verhogen van de kwaliteit van het ruimtegebruik;
- het verhogen van de zeggenschap voor de burger en van de marktwerking op de grondmarkt;
- het bevorderen van een rechtvaardige verdeling van kosten en opbrengsten over gebruikers, eigenaren, ontwikkelaars en overheid.

Waar het gaat om de mate van overheidsbemoeienis laten zich in de praktijk twee varianten van grondpolitiek onderscheiden:

1. Actieve grondpolitiek: de overheid begeeft zich als ondernemer op de grondmarkt, verwerft gronden t.b.v. ruimtelijke ontwikkelingen, maakt deze bouwrijp en verkoopt bouwkavels.
2. Facilitaire grondpolitiek: de overheid laat de aankoop van gronden, de exploitatie daarvan en de verkoop van bouwkavels over aan de marktsector. De taak van de overheid beperkt zich tot het stellen van randvoorwaarden voor de ontwikkeling.

Deze beide uiterste vormen van grondpolitiek kennen voor- en nadelen. Wat als een voordeel voor actieve grondpolitiek geldt, zal in algemene zin als een nadeel voor faciliterende grondpolitiek kunnen worden aangemerkt. Zonder uitputtend te zijn kunnen de volgende voor- en nadelen van actieve grondpolitiek worden onderscheiden.

Voordelen actieve grondpolitiek:

- Door de beschikkingsmacht van grond kan de gemeente de voorbereiding en uitvoering van een bestemmingsplan optimaal sturen (bijv. de gewenste fasering en de gewenste betrokkenheid van burgers en toekomstige gebruikers in het planproces).
- De beschikkingsmacht van grond stelt de gemeente in staat publieke doelstellingen te realiseren, die niet via publiekrechtelijke regels en voorschriften kunnen worden uitgevoerd.
- Door gronduitgifte kan de concurrentie op de grondmarkt worden bevorderd (werken met prijsvragen, tenders e.d.).
- De kosten van de grondexploitatie, maar ook andere kosten van publieke voorzieningen die (in)direct verband houden met de ruimtelijke ontwikkeling, kunnen via marktconforme uitgifteprijzen worden terugverdiend.
- Door gronduitgifte kan verevening plaatsvinden tussen uit economische oogpunt sterkere en zwakkere functies binnen een locatie dan wel tussen locaties onderling.

Nadelen actieve grondpolitiek:

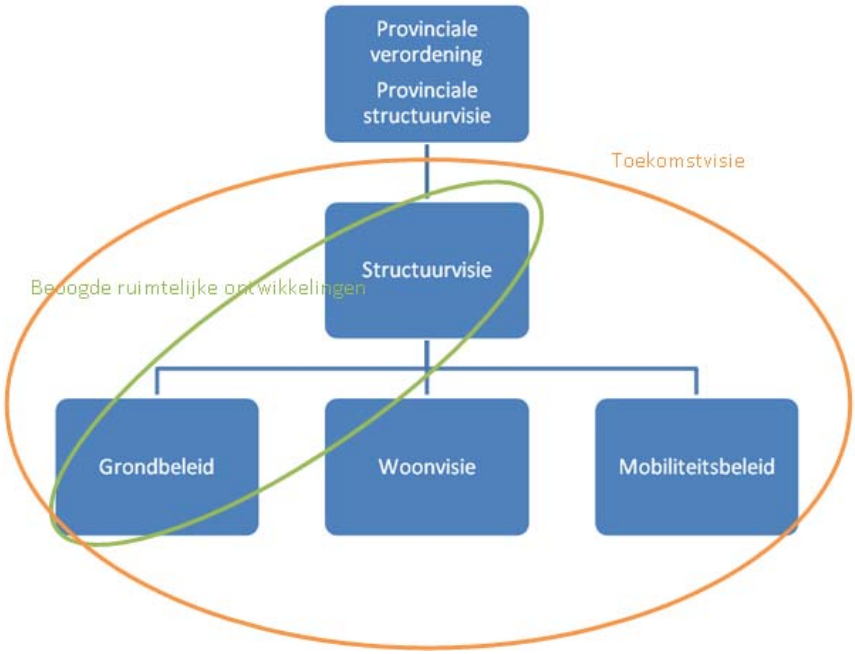
- Een niet-transparante vermenging van de rol van actieve speler in de grondmarkt en die van gebiedsregisseur kan leiden tot een ongewenste dubbelrol;
- een actieve participatie op de grondmarkt brengt met zich mee dat de gemeente wordt geconfronteerd met het ondernemersrisico van de grondexploitatie en daarmee gevoelig is voor conjuncturele ontwikkelingen.

2.3 Ambitie

Toekomstvisie

De gemeente Valkenswaard doorloopt momenteel een proces om te komen tot een toekomstvisie voor Valkenswaard. De horizon wordt hierbij gelegd naar het jaar 2030. Tot die tijd zal de focus vooral gericht zijn op het aantrekken en behouden van jongeren en jonge gezinnen voor Valkenswaard en het

faciliteren van de toenemende groep senioren. Brainport wordt gezien als een kans om kenniswerkers aan Valkenswaard te binden. Als gevolg van de trend van gezinsverdunning is er nog behoefte aan aanvullende woningbouw en uitbreiding. De vrije tijdssector moet een doorontwikkeling ondergaan. Op deze wijze wil Valkenswaard minimaal het draagvlak behouden onder de vele voorzieningen die Valkenswaard op dit moment rijk is.



Figuur 2 Samenhang beleid

Structuurvisie
In de Structuurvisie Valkenswaard 2020 gaat het om het hebben van een samenhangend en integraal beeld ten aanzien van de toekomstige ontwikkelingen op het gebied van mogelijke woon- en werklocaties, hoofdinfrastructuur, hoofdstructuren ten aanzien van water, landschapsontwikkeling, recreatienetwerk en dergelijke. De structuurvisie geeft daarin een doorkijk voor de komende 10 tot 20 jaar en een concreet uitvoeringsprogramma voor de komende 5 jaar en verder. Hiermee beschikt de gemeente over een sterk beleidkader voor de komende jaren.

Deze structuurvisie kan dienen als:
- integrale visievorming voor lange termijn;
- bijeenbrengen en afwegen van belangen (inhoudelijk en procesmatig);
- toetsing- en inspiratiekader voor ruimtelijke beslissingen:
    1. basis voor uitwerking:
    - in sectoraal beleid
    - juridisch-planologische kaders (zoals bestemmingsplannen en ruimtelijke onderbouwingen);
    2. basis voor uitvoering:
    - stellen locatie-eisen
    - verhalen bovenplanse kosten/ bovenplanse verevening
    - vestigen voorkeursrecht.

De structuurvisie kent dan ook twee doelen. Enerzijds een ruimtelijke toetsingskader en visie op hoofdlijnen voor de lange termijn. Deze visie formuleert de ontwikkelingskoers voor de lange termijn en biedt het casco voor concrete projecten en plannen. Het is een toetsingskader, maar tegelijkertijd ook een inspiratiekader voor ruimtelijke ontwikkeling. Anderzijds bevat de structuurvisie een

ruimtelijk-functioneel programma en uitvoeringsplan voor de (middellange en) korte termijn. In dat deel van de structuurvisie staat beschreven welke concrete projecten en plannen op korte termijn richting uitvoering worden gebracht en hoe deze gerealiseerd gaan worden.

Het projectenplan zal periodiek worden geactualiseerd en geeft daarmee steeds voor een bepaalde periode weer op welke wijze de ontwikkelingskoers tot uitvoering wordt gebracht. Deze actualisatie is nodig om kostenverhaal van bovenplanse kosten zeker te stellen en locatie-eisen te kunnen stellen.

2.4 De aard van de ruimtelijke ontwikkelingen

De rol van de gemeente bij de realisatie van ruimtelijke ontwikkelingsopgaven wordt voorts beïnvloed door de aard van de te realiseren ruimtelijke opgaven. In de Structuurvisie Valkenswaard 2020 wordt een verschil gemaakt tussen de kernen en de uitbreidingen.

De kernen kennen de volgende ontwikkelingsopgaven: transformatie, herstructurering en consolidatie. Bij transformatiegebieden[5] in de kernen ligt de nadruk op intensivering van het ruimtegebruik. Intensivering van het ruimtegebruik is aan de orde in het centrumlint en het gemengd lint. De linten zijn belangrijke structuurdragers voor de kernen. Naast de linten welke een belangrijke ontsluitingsfunctie kennen, zijn er ook linten die het 'gezicht' bepalen voor de gemeente. Juist aan deze linten is het van groot belang om geen ad hoc beslissingen over ontwikkeling te nemen, maar in een groter geheel te bekijken welke ontwikkeling wordt nagestreefd. Een ontwikkeling van deze gebieden is aan de orde als de ontwikkeling zorgt voor een verbetering in de lintstructuur danwel dat deze ontwikkeling samengaat met een herinrichting van het achterterrein. Herstructurering[6] is aan de orde wanneer gestreefd wordt naar een kwaliteitsverbetering van het huidige ruimtegebruik. In de structuurvisie staat omschreven dat met name het bedrijventerrein hiervoor in aanmerking komt. Bij consolidatie[7] gaat het om het in standhouden en het beheer van ruimtelijke en functionele diversiteit en kwaliteit van de woonmilieus. Voor de bestaande woonwijken streeft men, in hoofdzaak, consolidatie na.

Naast een ontwikkeling in de kernen kent de gemeente Valkenswaard ook bepaalde uitbreidingsgebieden[8] die zij benoemd heeft in de Structuurvisie Valkenswaard 2020. Dit zijn: Lage Heide, Dommelkwartier, Locatie Leenderweg en Mozaïek. Uitbreidingswijken zijn transformatiegebieden met de nadruk op hoogwaardige stedelijke uitbreiding.

Volkshuisvesting en woningbouwprogramma
In de structuurvisie en in het woonbehoeftenonderzoek 2009, dat ten grondslag ligt aan het woningbouwprogramma 2010-2020, zijn op basis van de kenmerken voor Valkenswaard en de toekomstige demografische ontwikkelingen kans- en risicomarkten benoemd voor de woningbouw in Valkenswaard. In algemene zin kan geconstateerd worden dat de behoefte aan woningbouw zich vooral richt op grondgebonden woningen. De behoefte aan appartementen vermindert en richt zich meer op herstructurering van appartementen zonder lift naar appartementen met lift (nultreden-woningen). De behoefte aan grondgebonden woningen kan niet worden opgevangen op de inbreidingslocaties, omdat deze daarvoor te weinig capaciteit bieden, financieel niet rendabel te exploiteren zijn voor dit segment of vanwege de ligging minder geschikt zijn.

De bijzondere ruimtelijke structuur van de gemeente Valkenswaard en de ligging van de woonkernen tussen waardevolle natuur heeft tot gevolg dat er maar beperkte mogelijkheden zijn tot uitbreiding. Concreet zijn vier uitbreidingsgebieden in beeld, waarvan er momenteel twee bestemmingsplanmatig

[5] Gebied met de nadruk op intensivering van het ruimtegebruik (transformatie).
[6] Gebied waar gestreefd wordt naar kwaliteitsverbetering van het huidig ruimtegebruik (herstructurering).
[7] Gebied met nadruk op instandhouden en beheer van ruimtelijke en functionele diversiteit en kwaliteit (consolidatie).
[8] Transformatiegebied met de nadruk op stedelijke uitbreiding (uitbreiding).

worden ontwikkeld: Lage Heide en Dommelkwartier. De uitbreidingslocatie Mozaïek vraagt een zorgvuldige balans tussen groen en grijs. De uitbreidingslocatie aan de Leenderweg, nabij de visvijvers en de Tongelreep, zal voorlopig niet nodig zijn om de behoefte aan woningbouw op te vangen. Hier worden vooralsnog alleen Ruimte voor Ruimte woningen geprojecteerd.

Er bestaan in Valkenswaard daarnaast verschillende locaties die in aanmerking komen voor herontwikkeling en inbreiding. Zo zijn er nog steeds bedrijven in de woonkernen waarvan de wens is ze te verplaatsen buiten de woonkern. Verder is de afgelopen jaren de huisvesting van scholen onder de loep genomen. Door de verplaatsing en samenvoeging van scholen zijn er diverse locaties beschikbaar gekomen. Tenslotte zijn er soms nog restanten van oude structuren te vinden in buurten die op een andere manier ingericht zouden kunnen worden, zoals zeer grote kavels.

In de afgelopen jaren is ook meer behoefte ontstaan aan een goede ruimtelijke kwaliteit van woningbouwlocaties, met voldoende groen en aandacht voor de leefomgeving. Dit kan een spanning opleveren tussen de kwaliteit van de locatie enerzijds en de opbrengstpotentie anderzijds. Hier zal dus een goede balans moeten worden gevonden tussen ondernemerschap en regievoerder, twee rollen die de gemeente regelmatig moet verenigen.

Woonvisie
De gemeente werkt aan een nieuwe Woonvisie. In deze Woonvisie zal onder andere aandacht worden besteed aan belangrijke doelgroepen voor Valkenswaard, zoals starters op de woningmarkt.

Coalitieakkoord
In het Coalitieakkoord 2010-2014 zijn de volgende (hier relevante) publieke doelen opgenomen:

- De gemeente zal de regie gaan voeren over ruimtelijke ordening (RO) en volkshuisvesting, zodat een goede ruimtelijke kwaliteit wordt bereikt in de brede zin van het woord.
- RO-beleid is niet alleen gericht op de woonomgeving, maar ook op winkelcentra, bedrijventerreinen, het openbaar gebied, de wegen en de natuur. Kwaliteit en kwantiteit gaan daarbij hand-in-hand.
- Op het terrein van de volkshuisvesting zullen voldoende, betaalbare en geschikte woningen voor met name jongeren en (hulpbehoevende) ouderen worden gerealiseerd.
- Nieuwe woningbouwprojecten worden via een leefbaarheidsfonds (bovenwijks) gekoppeld aan het leefbaar maken van ondermeer de aanliggende wijken.

Integrale benadering
De publieke doelen als geformuleerd in de Structuurvisie noodzaken tot een integrale benadering, waarbij alle relevante aspecten van de ruimtelijke kwaliteit van de gemeente zijn betrokken. Juist de noodzaak tot een integrale aanpak noopt tot een sterke gemeentelijke rol als regisseur bij de verschillende voorziene deelontwikkelingen.

Cruciaal kenmerk voor de invulling van deze integrale regiefunctie is echter dat niet kan worden volstaan met sturing op ruimtelijke randvoorwaarden, maar ook dat de verschillende deelontwikkelingen in tijd, programma, kwaliteit en qua financiële uitvoerbaarheid aan elkaar worden verbonden. Dit veronderstelt aan de ene kant een optimale coördinatie, maar aan de andere kant het begrip dat moet kunnen worden ingespeeld op veranderende ontwikkelingen (dynamiek en flexibiliteit) en dat per deelontwikkeling maatwerk kan worden geleverd.

Instrumentarium
Het geheel van deze publieke doelstellingen leidt tot de conclusie dat voor de realisatie ervan niet kan worden volstaan met het publiekrechtelijke instrumentarium dat de gemeente ter beschikking staat. Waar nodig vraagt dit ook een actieve rol van de gemeente in de grondmarkt.

De aard en omvang van de door de gemeente gestelde publieke doelen bij de realisatie van ruimtelijke ontwikkelingen hebben een belangrijke invloed op de te maken grondpolitieke keuze. Schematisch kan dit als volgt worden weergegeven:

Figuur 3 Publieke doelen

Voor zover de voor de gemeente van belang zijnde publieke doelen via de inzet van publiekrechtelijk instrumentarium (bijv. bestemmingsplan, vergunningen etc.) kunnen worden gerealiseerd, is een actieve grondpolitiek niet strikt noodzakelijk. Dit ligt echter duidelijk anders indien sprake is van publieke doelen, waarvan de realisatie niet via publiekrechtelijk instrumentarium kan worden gegarandeerd. Voor de realisatie van deze publieke doelen is het noodzakelijk dat de gemeente actief op de grondmarkt opereert.

2.5 Veranderingen in wet- en regelgeving

Vanaf het begin van de jaren negentig is de ontwikkeling van de wet- en regelgeving (inclusief Europese regelgeving) sterk in beweging. In de komende jaren zal deze ontwikkeling zich verder versterken. Deze ontwikkelingen hebben grote invloed op de rol van de gemeente bij de realisatie van ruimtelijke plannen.

Van belang hierbij zijn de volgende ontwikkelingen:

- Regelgeving omtrent staatssteun bij vastgoedtransacties
- Regelgeving en jurisprudentie omtrent de aanbestedingsplicht voor werken, leveringen en diensten
- De Wet ruimtelijke ordening
- De Wet voorkeursrecht gemeenten
- De Onteigeningswet
- De Wet op de Archeologische Monumentenzorg

Belangrijk kenmerk van de Wro is dat de bestaande praktijk van toelatingsplanologie (bestemmen van wat mag en niet van wat moet) ruimte biedt aan een aanpak, waarin de overheid meer en meer betrokken is bij de vraag wat, wanneer en onder welke voorwaarden dient te worden gerealiseerd (zgn. ontwikkelingsplanologie). Dit vraagt om een nadere positiebepaling van de rol van de gemeente bij de realisatie van ruimtelijke plannen.

De gemeente voert de regie op de ruimte door toepassing van ontwikkelingsplanologie in transformatie- en herstructureringsgebieden. In consolidatiegebieden is een sterke regiefunctie in beginsel minder noodzakelijk en is sprake van toelatingsplanologie.

Hoofdstuk 6 van de Wro (Grondexploitatiewet) geeft de gemeente een nieuw instrumentarium, voor situaties waarin sprake is van particuliere exploitatie. De grondexploitatiewet is daadwerkelijk een verbetering ten opzichte van het oude wettelijke kader voor het verhaal van kosten en het kunnen stellen van afdwingbare locatie-eisen (met name eisen aan te realiseren woningbouwcategorieën en aan de aanleg van de openbare ruimte).

Gegeven de aard en omvang van de gemeentelijke ambitie is een grondpolitiek waarbij de gemeente zich beperkt tot de inzet van het instrumentarium van de Wro, in beginsel voldoende om de realisatie van de Valkenswaardse publieke doelen veilig te stellen.

2.6 De financiële polsstok van de gemeente

Kenmerkend voor het voeren van een actieve grondpolitiek is, dat het daarmee verband houdende ondernemersrisico wordt aanvaard. Daaruit mag echter niet worden afgeleid dat als wordt gekozen voor een facilitaire grondpolitiek, er geen sprake is van financiële uitvoeringsrisico’s voor de gemeente. Bij facilitaire grondpolitiek is ook sprake van financiële risico’s, maar deze betreffen de publiekrechtelijke taken van de gemeente. Genoemd kunnen worden:

- Hoewel de toepassing van de Wro ertoe leidt dat meer kosten zijn te verhalen, kunnen niet altijd alle investeringen die samenhangen met de locatieontwikkeling worden verhaald. Met name die investeringen die niet direct aan de specifieke grondexploitatie zijn gelieerd blijven voor rekening van de gemeente komen.
- De realisatie van in beginsel verliesgevende maar wel noodzakelijke locatieontwikkelingen is afhankelijk van onder meer te genereren positieve grondexploitatiesaldi uit winstgevende locaties. Een zuiver faciliterende grondpolitiek heeft tot gevolg dat ontwikkelwinsten in de grondexploitatie niet toekomen aan de gemeente maar aan de particuliere exploitant.

Aanvaarding van ondernemersrisico’s betekent echter niet dat de omvang van de gemeentelijke inzet op de grondmarkt geen beperkingen zou kennen. De bouwgrondexploitaties gelden als de belichaming van de ondernemersrol van de gemeente bij de realisatie van ruimtelijke plannen. De financiële bedrijfsvoering van de bouwgrondexploitaties kent een integrale bedrijfsmatige aanpak. Deze aanpak brengt met zich mee dat ondernemersrisico’s in beginsel binnen de bouwgrondexploitatie moeten worden opgevangen, zonder dat een beroep op de algemene middelen nodig is.

2.7 Openbaarheid

Vanuit democratisch oogpunt is openheid van besluitvorming over grondpolitieke zaken gewenst. Daartegenover staat dat bedrijfsmatig gezien vertrouwelijkheid van onderhandelingen en stukken belangrijk zijn voor een goede strategische bedrijfsvoering (zie ook hoofdstuk 6). Dit brengt een spanningsveld met zich mee, dat om nadere verduidelijking vraagt van de rolverdeling tussen raad en college. Een model waarbij de uitvoering van de grondpolitiek plaatsvindt door het college binnen vooraf door de raad geformuleerde kaders en met verantwoording achteraf is voor de gemeente Valkenswaard optimaal. Voor aankopen wordt een aankoopstrategie ontwikkeld waarin hiermee rekening wordt gehouden.

3 SAMENWERKING MARKTPARTIJEN

3.1 Speerpunten van beleid voor samenwerking met marktpartijen

1. De gemeente Valkenswaard kiest op strategische wijze voor een samenwerkingsvorm (PPS) die past bij het project dat aan de orde is.
2. De keuze van contractpartijen geschiedt met inachtneming van de nationale en Europese regelgeving, de algemene beginselen van behoorlijk bestuur en is verder transparant, openbaar en non-discriminatoir.

3.2 Inleiding

Steeds vaker komt het voor dat marktpartijen in transformatie[9]-, herstructurerings[10]- en consolidatiegebieden[11] grond- of vastgoedposities hebben ingenomen. Anderzijds heeft de gemeente er steeds meer behoefte aan samen te werken met marktpartijen of andere instanties om daardoor gebruik te kunnen maken van hun deskundigheid en om (her)ontwikkelingsrisico's te kunnen spreiden. Immers de projecten in de gemeente worden steeds complexer.

De tendens is dan ook dat gemeenten en marktpartijen elkaar opzoeken om tot een publiek-private samenwerking te komen. In die samenwerking zal voor de gemeente de nadruk liggen op haar publieke taken en verantwoordelijkheden en het bereiken van haar maatschappelijke doelen. De marktpartijen zullen zich weliswaar primair richten op te behalen bedrijfsresultaten, maar zij geven er in de praktijk ook blijk van oog te hebben voor de maatschappelijke belangen die inherent zijn aan de projectrealisatie. Wie die partijen zijn, welke kenmerken zij hebben en op welke wijze daarmee kan worden samengewerkt zal hierna worden beschreven.

3.3 Marktpartijen

Afhankelijk van de opgave zal de gemeente zich inspannen om de juiste (type) partij bij de opgave of het project te betrekken.

Marktpartij	Kenmerken	Producten
Adviseur	• Betaalde opdracht • Geen risico • Blijft binnen kaders opdracht • Specifieke expertise • Procesmanagement	• Marktconsultatie of onderzoek Haalbaarheidsonderzoek • Stedenbouwkundig plan • Concept of idee • Strategieën • Proces- of projectbegeleiding
Projectontwikkelaar	• Ontwikkelt projecten voor eigen rekening en risico • Neemt marktinitiatieven • Realiseert verschillende projecten • Grote kapitaalbehoefte, loopt daarbij veel risico • Afzetrisico in relatie tot voorverkoop (%) • Veel externe financiering, rente • Brengt gerealiseerd vastgoed direct op de markt, géén beleggingen	• Uitgewerkt concept • Initiatiefplan • Ontwerp en bouwplan • Marktvisie • Grond- en opstalexploitatie • Gerealiseerd bouwplan

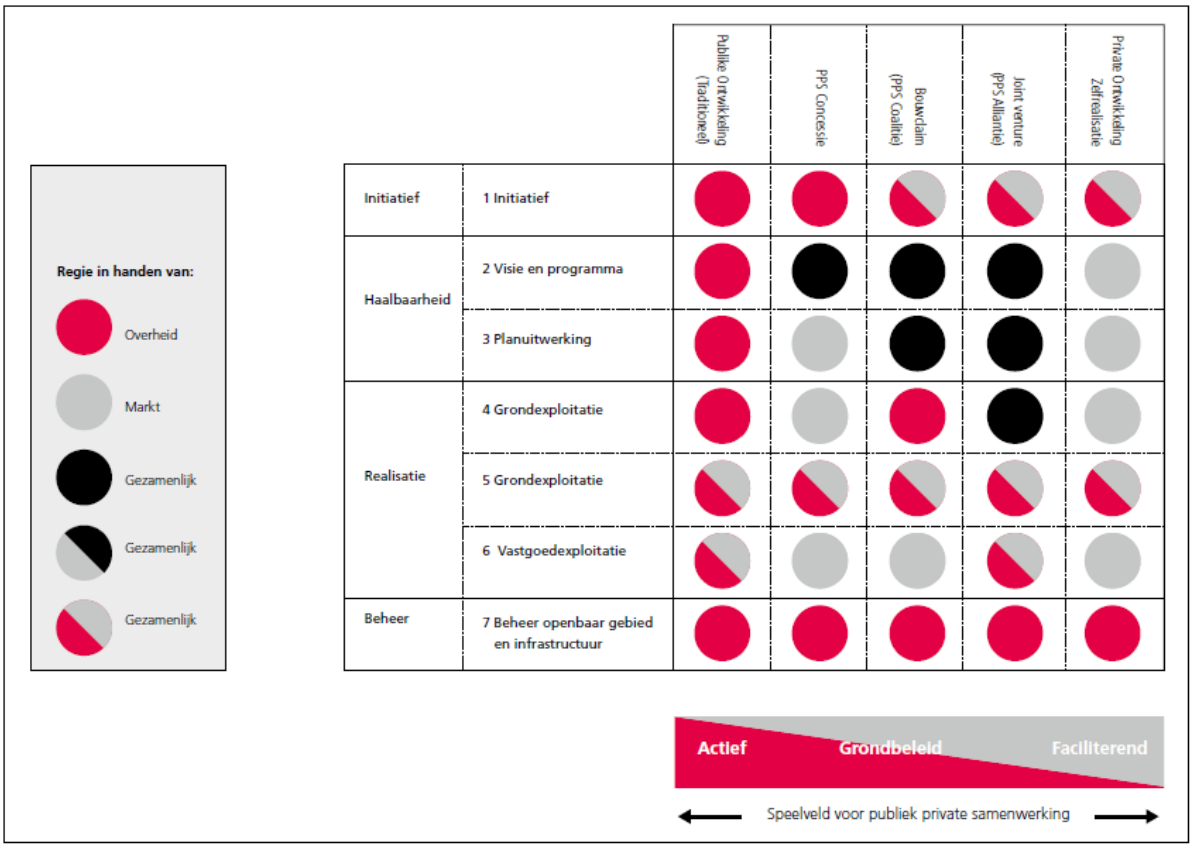
[9] Gebied met de nadruk op intensivering van het ruimtegebruik (transformatie).
[10] Gebied waar gestreefd wordt naar kwaliteitsverbetering van het huidig ruimtegebruik (herstructurering).
[11] Gebied met nadruk op instandhouden en beheer van ruimtelijke en functionele diversiteit en kwaliteit (cnsolidatie).

Bouwer	• Neemt bouwopdrachten aan • Loopt slechts prijsrisico • Is uitvoerder, geen initiatiefnemer • Neemt vastgoed niet in belegging • Loopt geen afzetrisico • Speelt alleen rol in realisatiefase	• Gerealiseerd bouwplan
Ontwikkelende bouwer	• Ontwikkelt projecten voor eigen rekening en risico • Van oorsprong een bouwer • Neemt vastgoed niet in belegging • Kan vaak goedkoper ontwikkelen dan een projectontwikkelaar	• Initiatiefplan • Ontwerp en bouwplan • Gerealiseerd bouwplan
Belegger	• Exploiteert vastgoed • Lange termijn visie • Ontwikkelt niet zelf	• Vastgoedobjecten voor de beleggingsportefeuille
Ontwikkelende belegger	• Ontwikkelt, laat bouwen en exploiteert vastgoed • Lange termijn visie • Ontwikkelt voor de eigen beleggingsportefeuille	• Ontwerp en bouwplan • Vastgoedobjecten voor de beleggingsportefeuille
Woningcorporatie	• Exploiteert woningen met sociaal – maatschappelijke doelstelling • Heeft lange termijn visie • Kan tegen lage rente financieren • Doelstelling zowel gericht op ontwikkeling als exploitatie • Taakstelling richt zich niet alleen op woningbouw maar ook op bevordering leefbaarheid	• Woningbouwprojecten met commerciële en maatschappelijke kenmerken
Ontwikkelende woningcorporatie	• Ontwikkelt en laat woningen bouwen voor eigen rekening en risico • Zet rendementen in voor sociale doelstellingen Lange termijn visie • Vaak relatief groot eigen vermogen • Kan tegen lage rente financieren	• Woningbouwprojecten met commerciële en maatschappelijke kenmerken

Figuur 4 Marktpartijen

3.4 Samenwerkingsvormen bij locatieontwikkeling

Een locatie kan op verschillende manieren tot ontwikkeling worden gebracht. Hierna wordt kort aangegeven welke samenwerkingsvormen er grofweg zijn.



Figuur 5 Vormen van samenwerking

PPS

De samenwerking tussen de gemeente en een of meerdere marktpartijen wordt geduid met de term PPS. Een PPS kan worden omschreven als een juridisch gestructureerd samenwerkingsverband tussen een of meer publieke partijen en een of meer private partijen voor de exploitatie van grond en/of de ontwikkeling en realisatie van vastgoed in een door partijen aangegeven plan/projectgebied. In een dergelijk proces is de gemeente veelal initiërend, maar niet zelden ook faciliterend naar de private partij. De wijze van samenwerking tussen partijen wordt bepaald door factoren als:

- wederzijdse kennis van, kapitaal voor en ervaring met de ontwikkeling en realisatie van het beoogde project;
- de eigendomsverhoudingen in het plan/projectgebied;
- risico acceptatie;
- beschikbaarheid van subsidies;
- het vertrouwen dat de belangrijkste partners in elkaar stellen.

De meest voorkomende samenwerkingsvormen zijn:

Exploitatieovereenkomst (zelfrealisatie)

De gemeente verleent medewerking aan de ontwikkeling en realisatie van een project of door gronduitgifte voor zelfrealisatie en particulier opdrachtgeverschap of door het sluiten van een (anterieure) exploitatieovereenkomst. Zowel in gronduitgiftecontracten als in exploitatieovereenkomsten wordt echter veelvuldig afgeweken van de standaardovereenkomsten. Er worden bijvoorbeeld bijzondere afspraken gemaakt over grondruil of over de realisering door de marktpartij van voorzieningen van openbaar nut. Dat soort afspraken zijn vaak de aanleiding om een op zichzelf traditioneel contract aan te gaan of vormen een belangrijk onderdeel daarvan.

Bouwclaimmodel (PPS coalitie)

Hierbij verplichten de private partijen die gronden hebben verworven zich om deze gronden tegen een vaste prijs aan de gemeente over te dragen, in ruil waarvoor de marktpartijen te zijner tijd een bepaald aantal bouwrijpe kavels krijgen toebedeeld. De prijs die de gemeente voor de grond betaalt, is lager dan de grondprijs die de marktpartij aan de oorspronkelijke eigenaar heeft betaald. Dat verschil (doorgaans aangeduid als inkoopdeficit) verwacht de betreffende marktpartij echter (ruimschoots) goed te maken bij de ontwikkeling en/of bouw van woningen op de bouwrijpe kavels. Het grondexploitatierisico berust in dit samenwerkingsmodel in beginsel volledig bij de gemeente, tenzij een afnameverplichting voor de bouwrijpe kavels is opgelegd aan de marktpartij. De grondverwerving en het bouw- en woonrijp maken is verder een gemeentelijke zaak.

Joint-venture (PPS alliantie)
Het joint-venturemodel is het model waarbij gemeente en marktpartij(en) gezamenlijk een grondexploitatiemaatschappij (GEM) oprichten, waaraan de gronden binnen het plangebied (in economische eigendom) worden overgedragen. De GEM is ook verantwoordelijk voor het bouw- en woonrijp maken en voor de gronduitgifte en draagt daarmee in feite het karakter van een geprivatiseerd bedrijf op locatieniveau. Het grondexploitatierisico wordt in dit samenwerkingsmodel verdeeld tussen gemeente en marktpartijen in de verhouding waarin deze partijen participeren in de GEM. Behalve een centrale rol bij de grondproductie doet de GEM in de regel ook voorstellen voor de nadere uitwerking van de plannen voor de locatie. De spelregels voor de GEM maken in het joint-venturemodel vanzelfsprekend onderdeel uit van een afsprakenkader in een PPS overeenkomst.

Concessie
Bij het concessiemodel krijgen de private partijen de beschikking over alle gronden op een locatie (door zelf te verwerven van oorspronkelijke eigenaren en/of door verkoop van deze gronden door de gemeente aan de marktpartij). Het bouw- en woonrijp maken gebeurt vervolgens voor eigen rekening en risico van de marktpartij. De gemeente beperkt zich wat betreft de inrichting van de locatie tot het vaststellen van een programma van eisen, waaraan de marktpartij bij de ontwikkeling gebonden is. Overigens vertoont het concessiemodel verwantschap met de traditionele private locatieontwikkeling, waarin een exploitatieovereenkomst tussen gemeente en exploitant wordt gesloten. Het cruciale verschil is dat in de klassieke situatie het openbaar gebied door de gemeente wordt ingericht en dat de private partij daarvoor een bijdrage moet betalen, terwijl bij het concessiemodel de inrichting van het openbare gebied – binnen de door de gemeente te stellen kwalitatieve randvoorwaarden – geschiedt voor rekening en risico van de private partij.

Afhankelijk van de projecten zal de gemeente in de toekomst bezien op welke wijze zij op basis van een PPS overeenkomst met marktpartijen kan en zal samenwerken.

3.5 Selectie van marktpartijen

Gelet op de ontwikkelingen op het gebied van de wet- en regelgeving zal de selectie van marktpartijen (zoals particulieren, ontwikkelaars, woningcorporaties) in hoofdzaak worden uitgevoerd in de vorm van een selectie met transparante spelregels en criteria die gewogen worden in relatie tot het karakter van de opgave. Hierbij spelen de volgende factoren een rol:

- omvang van de opdracht
- eigendomspositie
- risicoprofiel
- complexiteit
- innovatief karakter
- unieke kansen
- gemeentelijke realisatie
- noodzaak regie
- maatschappelijk draagvlak
- duurzaamheid.

4 PARTICULIERE EXPLOITATIE

4.1 Speerpunten van beleid voor particuliere exploitatie

1. De gemeente staat bij particuliere exploitatie het privaatrechtelijke spoor van kostenverhaal voor. Wat standaard in de exploitatieovereenkomst wordt overeengekomen staat opgesomd in bijlage 1.
2. Indien via de privaatrechtelijke weg het kostenverhaal niet (volledig) verzekerd kan worden, wordt (ook) de publiekrechtelijke weg gevolgd door gelijktijdig met het bestemmingsplan een exploitatieplan vast te stellen.

4.2 Inleiding

De gemeente voert de regie op de ruimtelijke ontwikkeling op haar grondgebied. Hierbij kunnen zich particuliere initiatieven voor doen die passen in de Structuurvisie Valkenswaard 2020. Mits passend in de gemeentelijke beleidskaders, zal de gemeente aan dergelijke initiatieven medewerking verlenen. De gemeente voert dan een faciliterend grondbeleid.

Bij faciliterend grondbeleid door de gemeente bij particuliere planexploitaties wenst de gemeente alle kosten die de gemeente maakt als gevolg van de ontwikkeling in rekening te kunnen brengen bij de ontwikkelaar. Dit noemt men kostenverhaal.

Er zijn drie manier om kosten te verhalen, namelijk via gronduitgifte, door het vaststellen van een exploitatieplan of door het sluiten van een (anterieure) exploitatieovereenkomst. Omdat kostenverhaal via gronduitgifte alleen mogelijk is bij een gemeentelijke grondexploitatie, wordt deze mogelijkheid hier buiten beschouwing gelaten (zie hoofdstuk 8). In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de anterieure exploitatieovereenkomst en het exploitatieplan. Naast het kostenverhaal wil de gemeente randvoorwaarden aan locatieontwikkelingen stellen, zoals bijvoorbeeld:

- de woningcategorieën die worden ontwikkeld
- kwaliteitseisen aan de aan te leggen openbare ruimte
- fasering ten opzichte van andere plannen
- zekerstellen van betalingen.

4.3 Wettelijk kader

Oud wettelijk kader
Tot de inwerkingtreding van de Wro was het mogelijk om een exploitatieovereenkomst te sluiten gebaseerd op de Exploitatieverordening van de gemeente Valkenswaard. Lopende projecten waarvoor zo’n exploitatieovereenkomst is gesloten worden afgehandeld op grond van die Exploitatieverordening.

Huidig wettelijke kader: Grondexploitatie (hoofdstuk 6 Wro)
Doelstelling van de Wro is een duidelijke, transparante en werkbare regeling voor kostenverhaal, verevening en enkele locatie-eisen bij particuliere projectontwikkeling. Hierbij moet vooraf meer duidelijkheid bestaan over de kosten die de gemeente in rekening kan brengen bij partijen die zelfstandig willen ontwikkelen. Met dit instrument wordt de regierol van de gemeente, ook zonder relevant eigen grondbezit, versterkt.

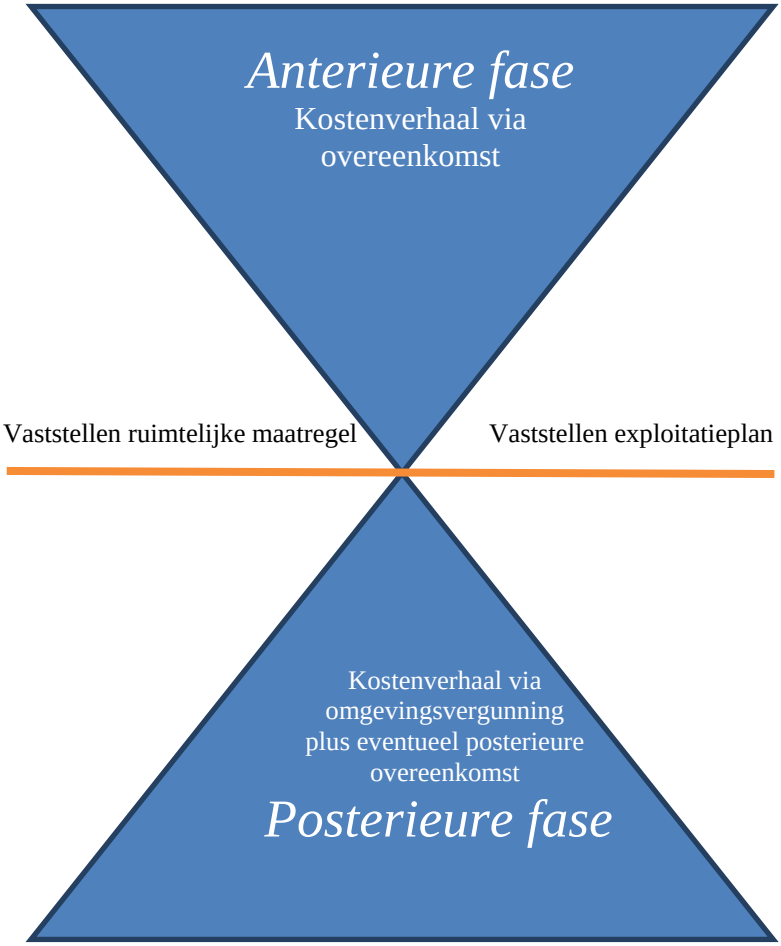
In de Wro wordt nadrukkelijk de ontwikkeling zelf voorop gezet, ook indien andere partijen dan de gemeente die ontwikkeling realiseren. Daarbij is de gemeente verplicht de afdwingbare kosten te verhalen op de realisator. Hierdoor zal de gemeente vaker dan voorheen regie kunnen voeren door faciliterend grondbeleid. De Wro geeft duidelijkheid over de invulling en reikwijdte van deze gemeentelijke regiefunctie.

In de Wro is gekozen voor handhaving van het gemengde stelsel voor grondexploitatie, dus zowel een privaatrechtelijk als een publiekrechtelijk spoor. In de Wro is de mogelijkheid van privaatrechtelijk kostenverhaal via overeenkomsten wettelijk verankerd en sluit daarmee aan op de huidige praktijk, waarbij een voorkeur bestaat voor het sluiten van privaatrechtelijke overeenkomsten vanwege de ruimere vrijheid van afspraken.

Daarnaast is de mogelijkheid van een exploitatieplan als publiekrechtelijk bindend instrument ingevoerd waarbij kwalitatieve eisen zoals hoeveelheid sociale woningbouw en particulier opdrachtgeverschap kunnen worden opgelegd en daarnaast gemeentelijke kosten verevend en verhaald kunnen worden. Zie hiervoor hoofdstuk 10 waarin specifiek op het totale kostenverhaal wordt ingegaan.

4.4 Het privaatrechtelijke traject

De Wro gaat ervan uit dat partijen eerst onderhandelen. De wet geeft de gemeente een wettelijke basis om overeenkomsten te sluiten voor kostenverhaal en locatie-eisen. In een privaatrechtelijke overeenkomst (anterieure overeenkomst) kunnen ruimere afspraken worden gemaakt tot het moment dat de ruimtelijke maatregel[12] tegelijk met het exploitatieplan wordt vastgesteld.



Figuur 6 Anterieure en posterieure fase

[12] Bestemmingsplan, projectbesluit, wijzigingsplan of projectafwijkingsbesluit

Vanaf de vaststelling van een exploitatieplan (gelijktijdig met het bestemmingsplan) is het publiekrechtelijke kader maatgevend. Bij nadien te sluiten (posterieure) overeenkomsten dient het exploitatieplan in acht genomen te worden en zijn afwijkende bepalingen niet toegestaan.

4.5 Het publiekrechtelijke traject

Indien er géén overeenkomst is gesloten met alle betrokken private partijen voorafgaand aan het vaststellen van het bestemmingsplan en exploitatieplan, moet de gemeente afdwingbaar kosten verhalen en locatie-eisen stellen via het exploitatieplan. Het exploitatieplan ligt net zoals het bestemmingsplan ter inzage en is eveneens vatbaar voor zienswijzen, bezwaar en beroep, maar alleen grondeigenaren hebben het recht om die in te dienen.

Het exploitatieplan vormt de rechtsbasis voor het stellen van locatie-eisen en voor kostenverhaal. Het vaststellen van het exploitatieplan is verplicht gelijktijdig bij vaststelling van de ruimtelijke maatregel tenzij het verhaal van kosten anderszins is verzekerd, bijvoorbeeld door gronduitgifte of in een anterieure overeenkomst.

Het exploitatieplan bevat kwalitatieve eisen en een uitwerking van de financiële elementen van het kostenverhaal en een exploitatieberekening. Hieruit volgt de aard en hoogte van de bijdrage die een ontwikkelaar verschuldigd is. De kosten die de gemeente in de exploitatieopzet van een plan mag opnemen, zijn limitatief vastgesteld via een algemene maatregel van bestuur in het Besluit ruimtelijke ordening (hierna Bro), de zogenoemde kostensoortenlijst (Toerekenbare kosten, bijlage 1).

In het exploitatieplan kan de gemeente kwalitatieve eisen opnemen voor het bouwrijp maken, de aanleg van de nutsvoorzieningen, de inrichting van de openbare ruimte en de locatie van de bestemmingen sociale woningbouw en particulier opdrachtgeverschap.

Om voldoende flexibel te kunnen opereren, moet het exploitatieplan verplicht jaarlijks worden herzien totdat alle werken zijn gerealiseerd.

Het publiekrechtelijke kostenverhaal krijgt feitelijk gestalte via een financiële voorwaarde aan een omgevingsvergunning aspect bouwen. Daartoe kent de Woningwet een nieuwe grond voor het weigeren van een omgevingsvergunning, namelijk in strijd of strijdig met een exploitatieplan.

4.6 Koppeling ruimtelijk beleid en grondbeleid

De Wro vergroot de regierol van de gemeente bij faciliterend grondbeleid. Echter in een vroeg stadium zal overleg binnen de gemeentelijke organisatie moeten worden gevoerd over de noodzaak en de gewenste inhoud van een exploitatieplan voor een nieuwbouwgebied. In datzelfde vroege stadium zullen uitgewerkte financiële contouren van de exploitatieopzet vorm moeten krijgen. De raadsvergadering waarin het bestemmingsplan of een projectbesluit (en zo nodig het exploitatieplan) wordt vastgesteld, vormt een belangrijke knip in het proces. Tot op dat moment kunnen onderhandelingen plaatsvinden (niet openbaar) tussen de gemeente en marktpartijen. Op basis van deze onderhandelingen kunnen partijen een anterieure overeenkomst sluiten over het kostenverhaal. Als men er niet uitkomt, vervallen alle aanbiedingen. In dat geval geldt het verplicht vast te stellen exploitatieplan omdat dan het kostenverhaal niet ‘anderszins verzekerd’ is.

De gemeente heeft sinds de Wro ruimere mogelijkheden maar dit betekent ook een toename van de verantwoordelijkheid van de gemeente bij particuliere exploitatie. Het in een vroeg stadium vraagt om duidelijkheid over wat de gemeente wil op een bepaalde locatie. Dit past volledig in de lijn van toelatings- naar ontwikkelingsplanologie.

5 REGIONALE SAMENWERKING

5.1 Speerpunten van beleid voor regionale samenwerking

1. De aanzet tot regionale samenwerking is het meer inhoud geven aan onderwerpen die betrekking hebben op het regionale grondbeleid. Als eerste onderwerpen komen het binnen A2-gemeenten gezamenlijk afstemmen van locatiebeleid en grondprijsbeleid aan bod.
2. De doelen uit het Reconstructieplan Boven Dommel worden door de gemeente onderschreven en zo mogelijk uitgevoerd.
3. Valkenswaard neemt actief deel aan het WILG/Kavelruilproject, waarbij agrarische structuurverbetering het uitgangspunt is voor de inzet van gemeentelijke gronden.

5.2 Functionele regio

De functionele en ruimtelijke samenwerking is in de regio Eindhoven gebundeld binnen het SRE. Het SRE is een samenwerkingsverband van 21 gemeenten dat conform de wet gemeenschappelijke regelingen een speciale wettelijke status heeft.

De belangrijke pijlers voor regionale samenwerking zijn het Regionaal Structuurplan, het Ruimtelijk Programma Brainport, het Regionaal Woningbouwprogramma 2010-2020, de Regionale Woonvisie, het Reconstructieplan Boven Dommel en het WILG/Kavelruilproject Valkenswaard-Waalre.

Regionaal Structuurplan (2005)
Het Regionaal Structuurplan (RSP) biedt een totaalvisie en een kader voor de ruimtelijke ontwikkelingen tot 2015, met een doorkijk naar 2020. Het plan voorziet in een evenwichtige ontwikkeling van de verschillende functies als economie, ecologie, recreatie, wonen en verkeer. Met het in werkingtreden van de nieuwe Wet ruimtelijke ordening (Wro) heeft het RSP zijn formele status verloren. De regio hanteert het RSP echter nog steeds als kader voor haar ruimtelijk beleid. De regio kiest er voor om de uitwerking van het Regionaal Structuurplan verder inhoud te geven en uit te werken via het Ruimtelijk Programma Brainport.

Ruimtelijk Programma Brainport regio Eindhoven
De regio Zuidoost-Brabant geldt binnen Europa als één van de meest toonaangevende kennis- en innovatieregio's en is met de aanduiding Brainport Eindhoven door het kabinet aangewezen als sleutelgebied voor de nationale economie. De ruimtelijke component van Brainport is succesvol onderzocht en beschreven in Het Geniale Landschap, ruimtelijke scenario's voor Brainport (2007).

Het Ruimtelijk Programma Brainport regio Eindhoven (RPB) vertaalt het Geniale landschap naar concrete projecten, binnen het kader van het Regionaal Structuurplan regio Eindhoven (RSP 2005). Het RPB beschrijft de inzet en strategie met betrekking tot integrale gebiedsontwikkelingen in de regio en de prioritaire programmalijnen met als doel de uitvoering van ruimtelijke projecten met een Brainport component te versnellen. Het RPB wordt door de regio gebruikt als vertrekpunt in het overleg met diverse bestuurlijke en niet bestuurlijke partners.

Regionaal Woningbouwprogramma
In 2009 het Regionaal Woningbouwprogramma 2010-2020 vastgesteld. In het programma is opgenomen dat de 21 gemeenten van het SRE in de periode 2010-2020 26.245 woningen gaan bouwen, waarvan ruim 6.500 in de sociale sector.

Regionale Woonvisie
In de huidige Regionale Woonvisie uit 2004 (Samen wonen in zeven ambities) staat het begrip woonkwaliteit centraal. Op dit moment wordt gewerkt aan een nieuwe Regionale Woonvisie 2010-2020. De verwachting is dat deze woonvisie medio 2012 wordt gepresenteerd. Belangrijke inspiratie

voor het opstellen van deze woonvisie is Het Geniale Wonen. Dit biedt een perspectief op de regionale woningmarkt, gebaseerd op de unieke kwaliteit van Zuidoost-Brabant.

Regionale visie werklocaties
Binnen de regio en samen met de provincie wordt gewerkt aan een regionale visie werklocaties. Doel hiervan is om de toekomstige vraag en aanbod van bedrijventerreinen op elkaar te laten aansluiten.

Reconstructieplan Boven Dommel
De provincie, het waterschap, de ZLTO, natuurbeheerorganisaties en de gemeentes in het gebied Boven Dommel zijn een bestuursovereenkomst aangegaan voor de uitvoering van reconstructiedoelen voor het landelijk gebied. Hieruit volgen veel projecten waarvoor de gemeente vaak projectleider als alsook waarvoor gemeentelijke grond nodig is.

WILG/Kavelruilproject Valkenswaard-Waalre
Samen met de provincie, het waterschap, de ZLTO en natuurbeheerorganisaties zetten de gemeentes Valkenswaard en Waalre zich in om te komen tot een herinrichting van het landelijk gebied. Nu voor het realiseren van EHS vanuit het rijk geen middelen meer beschikbaar worden gesteld, verschuift het speerpunt van aandacht zich naar agrarische herstructurering. Door onze grondpositie is de gemeente een belangrijke speler om een integrale kavelruil tot een goed einde te brengen.

6 VERWERVING

6.1 Speerpunten van beleid voor het verwerven van gronden

1. In gebieden waar de gemeente actief aankoopt wordt de Wet voorkeursrecht gemeenten ingezet. Als minnelijke verwerving niet slaagt wordt de Onteigeningswet toegepast.
2. Voor de gemeente zal een aankoopstrategie worden ontwikkeld als basis voor strategische aankopen.

6.2 Inleiding

In de Structuurvisie 2020 heeft de gemeente op hoofdlijnen haar ruimtelijke opgaven voor haar grondgebied aangegeven voor het komende decennium. In uitbreidingsgebieden[13] (Lage Heide) past een actieve grondpolitiek. Voor herstructurerings[14]- en consolidatiegebieden[15] wordt een faciliterende grondpolitiek voorgestaan. Voor maatschappelijk vastgoed wordt zo nodig actief opgetreden.

Verwervingsbeleid voor uitbreidingsgebieden is niet zozeer gericht op volledige verwerving van al het benodigde vastgoed, simpelweg omdat een dergelijke doelstelling – gezien de vele spelers op de vastgoedmarkt – niet langer realistisch is. In de praktijk blijkt toch dat de regiefunctie van de gemeente aanmerkelijk wordt versterkt als de gemeente over strategische vastgoedposities beschikt.

Met het verwervingsbeleid vindt de verwerving van gronden en opstallen plaats, in principe voorafgaand aan ruimtelijke beslissingen. Verwerving is een activiteit van het gemeentelijk grondbeleid, dienstbaar aan diverse sectorale doelen. Verwerving vindt met name plaats voor uitbreidingslocaties maar in bijzondere gevallen ook voor herstructurerings- of consolidatielocaties binnen de kernen en voor de uitvoering van bijvoorbeeld natuur- en ecologisch beleid.

6.3 Open(baar)heid en transparantie

Inherent aan het functioneren van overheidshandelen is de uit democratisch oogpunt gewenste open(baar)heid en transparantie. Bij bedrijfsmatig handelen, noodzakelijk om gestand te doen aan de onderhandelingspositie waarin de gemeente verkeert, is het zaak dat de besluitvorming een meer vertrouwelijk karakter kent. Wordt aan die voorwaarde niet voldaan, dan zal de kans op succes drastisch afnemen. Dit laatste mag echter niet betekenen dat er dan sprake is van een niet-gecontroleerde werkwijze. Deze aanpak kan alleen dan functioneren als ook wordt gekozen voor een transparante besluitvormings- en verantwoordingsstructuur (zie ook hoofdstuk 2).

6.4 Strategische verwervingen/gelegenheidsaankopen

Het komt voor dat de gemeente gronden al of niet met opstallen te koop krijgt aangeboden of dat deze bij veiling te koop zijn. Als het gaat om strategisch belangrijke grond, dient adequaat gehandeld te worden. Om in die gevallen de besluiten nadrukkelijk te structureren en te optimaliseren met een snelle maar zorgvuldige besluitvorming, wordt een aankoopstrategie ontwikkeld, hoe intern en met de raad moet worden overlegd om tot afgewogen en onderbouwde besluitvorming te komen

[13] Transformatiegebied met de nadruk op stedelijke uitbreiding (uitbreiding).
[14] Gebied waar gestreefd wordt naar kwaliteitsverbetering van het huidig ruimtegebruik (herstructurering).
[15] Gebied met nadruk op in stand houden en beheer van ruimtelijke en functionele diversiteit en kwaliteit (consolidatie).

6.5 Verwervingsinstrumenten

Om verwervingsbeleid te kunnen voeren wordt, waar van belang, gebruik gemaakt van de Wet voorkeursrecht gemeenten en de Onteigeningswet. Met deze instrumenten kan de gemeente één van haar belangrijkste doelen, namelijk het verkrijgen van eigendom van gronden en daarmee de volledige regie over de ontwikkeling van een uitbreidingsgebied, nastreven.

6.6 Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg)

Door de tijdige vestiging van het voorkeursrecht in een uitbreidingsgebied, wordt de gemeente , vooruitlopend op de actieve planontwikkeling van deze locatie, in staat gesteld bij voorrang in te gaan op aanbiedingen tot koop van gronden en opstallen die gelegen zijn binnen deze locatie. De gemeente gebruikt het voorkeursrecht als onderdeel van de verwervingsstrategie. Het vestigen van een voorkeursrecht is direct gekoppeld maar vooruitlopend op het opstellen van ruimtelijke plannen. De gemeente is verplicht binnen bepaalde termijnen een ruimtelijk plan op te stellen en in procedure te brengen, anders vervalt het voorkeursrecht.

6.7 Onteigeningswet

Onteigening heeft tot doel de overheid in staat te stellen een eigendom van een derde onder voorwaarden te ontnemen en zakelijke en persoonlijke rechten te doen vervallen. De mogelijkheid tot onteigening kan de onderhandelingen inhoudelijk en in tijd vergemakkelijken en versnellen. Ontbreekt die mogelijkheid dan vervalt de positie van de gemeente en kan de prijs worden opgedreven. Zowel de bouwplanonteigening als de bestemmingsplanonteigening zijn bruikbare instrumenten in het gemeentelijk grondbeleid. Waar mogelijk worden die instrumenten ingezet als extra zekerheid dat de ruimtelijke planning van de gemeente geen gevaar loopt. Het verdient aanbeveling gelijktijdig met de start van de minnelijke onderhandelingen het belang van een tijdige inzet van een onteigeningsprocedure te overwegen. Wellicht blijft de daadwerkelijke onteigening uit omdat partijen langs de minnelijke weg overeenstemming bereiken.

De procedures, zoals opgenomen in de huidige onteigeningswet, zijn ingewikkeld en tijdrovend. Daarnaast heeft het feit dat marktpartijen in toenemende mate een rol zijn gaan spelen op de grondmarkt tot gevolg dat onteigening steeds vaker aan de orde is. De regering heeft dan ook besloten dat de onteigeningswet moet worden aangepast, zodat de onteigeningsprocedure doelmatiger wordt, waardoor de gemeente eenvoudiger en sneller de eigendom over de benodigde gronden kan verkrijgen.

Het beleid van de gemeente Valkenswaard is (behoudens uitzonderingen) primair gericht op het kunnen realiseren van de vastgestelde doelen. Het eigendomsrecht van gronden vormt (behoudens uitzonderingen) geen doel op zich, ook niet indien er sprake is van actieve grondpolitiek zoals bijvoorbeeld in de uitbreidingslocatie Lage Heide.

Ondanks het feit dat in welbepaalde gevallen de gemeente gebruik kan maken van de Onteigeningswet, zet de gemeente in op realisatie van de vooropgestelde doelen in eigen beheer indien dit gewenst is door de eigenaar van de gronden. Pas nadat is gebleken dat het onmogelijk is om tot zelfrealisatie over te gaan en de vooropgestelde doelen te waarborgen in een anterieure exploitaiteovereenkomst, kan een beroep worden gedaan op de Onteigeningswet, niet eerder. In die zin primeren in dit beleidsdocument de uitgangspunten zoals beschreven in deel A, hoofdstuk 1, Hoofdlijnen Grondbeleid (pagina 5 alinea 5).

7 BEHEER GEMEENTELIJK ONROEREND GOED

7.1 Speerpunten van beleid voor het beheer van gemeentelijk onroerend goed

1. Het (tijdelijk) beheer van grond en ander vastgoed gebeurt primair op commerciële basis.
2. De gemeentelijke huurwoningen worden uitgepond tegen marktconforme prijzen, waarbij zittende huurders voorrang krijgen.
3. Voor gebouwen voor (sport)verenigingen en stichtingen die de gemeente op grond van sport- en/of accommodatiebeleid beschikbaar stelt, worden rechten van opstal gevestigd tegen een vergoeding.
4. Bestaande erfpacht en opstalrechten voor gronden en gebouwen worden gerespecteerd waarbij de 'huur' zo veel mogelijk wordt aangepast aan marktconforme tarieven.
5. Voor telecommunicatiemasten worden opstalrechten gevestigd tegen een marktconform tarief.
6. Voor de uitgifte van agrarische grond in geliberaliseerde pacht zijn uitgiftecriteria vastgesteld[16].
7. Snippergroen wordt in principe verkocht en anders verhuurd tegen een marktconforme prijs.
8. Paardenweien worden marktconform verhuurd.
9. Volkstuinen worden tegen een nominaal tarief verhuurd. Zoveel mogelijk volkstuinen worden ondergebracht bij een volkstuinvereniging.
10. Het beheer van bos- en natuurgebied is gericht op behoud en versterking, maar wel op zakelijke grondslag.

7.2 Inleiding

Een van de gevolgen van het voeren van een actief grondbeleid is dat gekochte (agrarische) gronden en gebouwd vastgoed tijdelijk moeten worden beheerd en wel vanaf het tijdstip van koop tot aan het moment waarop wordt begonnen met het bouwrijp maken van het gebied. Of het nu gaat om gronden of ander vastgoed in transformatie-[17], uitbreidings-[18], herstructurerings-[19] of consolidatiegebieden[20], de gemeente zal steeds om strategische- en prijstechnische redenen proberen vroegtijdig aan te kopen. Die actieve houding, in combinatie met de duur van herontwikkelingsprocessen, leidt ertoe dat steeds meer vastgoed langdurig moet worden beheerd. Voorgestaan wordt dan ook het beheer zoveel mogelijk op een zakelijk verantwoorde manier te voeren. Daarmee kan worden bereikt dat financiële risico's worden beperkt. Anderzijds mag een commercieel beheer wegens juridische gebondenheid geen sta in de weg zijn voor het uitvoeren van de kerntaak van de gemeente.

Daarnaast heeft de gemeente Valkenswaard van oudsher een aanzienlijke grondpositie in agrarische grond en in bos- en natuurgronden. Ook voor deze grond heeft een zakelijk verantwoord beheer de voorkeur.

7.3 Agrarische grond

Alle agrarische gronden van de gemeente worden verpacht: van oudsher is veel agrarische grond uitgegeven in reguliere (langjarige) pacht. Alle grond die vrijkomt uit reguliere pacht of die wordt aangekocht voor gebiedsontwikkeling wordt van jaar tot jaar uitgegeven in geliberaliseerde pacht volgens vastgestelde criteria. Hierop kan per 3 jaar door de gegadigden die voldoen aan de criteria worden ingeschreven. De pachtovereenkomsten zijn gebaseerd op hoofdstuk 7 van het Burgerlijk Wetboek (voorheen Pachtwet). De pachtprijs voor reguliere pacht en de pachtprijsverhoging wordt aan de hand van het Pachtnormenbesluit vastgesteld.

[16] B&W besluit van 15 december 2005
[17] Gebied met de nadruk op intensivering van het ruimtegebruik.
[18] Transformatiegebied met de nadruk op stedelijke uitbreiding.
[19] Gebied waar gestreefd wordt naar kwaliteitsverbetering van het huidig ruimtegebruik.
[20] Gebied met nadruk op instandhouden en beheer van ruimtelijke en functionele diversiteit en kwaliteit.

7.4 Opstallen

Indien opstallen niet voor de herontwikkeling behouden kunnen blijven of in het toekomstige plan kunnen worden ingepast, ontstaat de keuze tussen tijdelijk beheer en sloop. Voor opstallen in het buitengebied is slopen vaak de beste oplossing. Het slopen van opstallen in de bebouwde kom is vaak ongewenst in verband met de kaalslag die daardoor ontstaat. Bovendien verfraaien braakliggende terreinen de omgeving allerminst. In concrete gevallen wordt een afweging gemaakt of, en zo ja onder welke voorwaarden, tot sloop zal worden overgegaan.

De ligging en de staat van onderhoud waarin het stedelijk vastgoed zich bevindt, bepalen veelal of het vastgoed commercieel is te verhuren. Als dat niet blijkt te kunnen dan geeft de gemeente het in beheer bij een gespecialiseerde beheerorganisatie, ter voorkoming van kraken, verloedering, vandalisme en criminaliteit. Zodra de gemeente de opstallen voor zichzelf nodig heeft, kan het beheer worden opgezegd en zijn de gebouwen binnen een maand leeg en ontruimd beschikbaar voor de gemeente.

Daarnaast heeft de gemeente nog een aantal woningen in eigendom die zijn verhuurd. Deze woningen worden uitgepond tegen een marktconforme prijs, waarbij zittende huurders voorrang krijgen. Als de huurder niet wil kopen, wordt de woning in verkoop gegeven zodra de huur wordt opgezegd. Bij vrij komen van huur worden de woningen niet opnieuw verhuurd.

7.5 Maatschappelijk vastgoed

Voor maatschappelijke doeleinden, met name voor welzijnsinstellingen en sportverenigingen, vestigt de Gemeente Valkenswaard opstalrechten voor gebouwen en opstanden tegen een vergoeding. Op deze manier houdt de gemeente zeggenschap over de grond en het gebruik, maar krijgt de instelling of vereniging de volledige verantwoordelijkheid voor de gebouwen en het onderhoud ervan.

Voor telecommunicatiemasten op grond van de gemeente worden opstalrechten gevestigd tegen commerciële tarieven. Ander gemeentelijk vastgoed dat in erfpacht of opstalrecht is uitgegeven en commercieel wordt gebruikt wordt de ‘huur’ waar mogelijk aangepast naar een marktconforme vergoeding.

7.6 Snippergroen

Snippergroen grenst aan particuliere tuinen en heeft geen functie als structureel groen. Snippergroen wordt zoveel mogelijk verkocht. Als verkoop niet mogelijk is, bijvoorbeeld omdat kabels en leidingen in de ondergrond liggen, wordt de grond verhuurd tegen een tarief afgeleid van de verkoopwaarde.

7.7 Overige gronden

Van oudsher heeft de Gemeente Valkenswaard veel hoogwaardige natuur in eigendom. De gemeente streeft naar behoud van het gemeentelijke bos- en natuurbezit. Voor een efficiënte uitvoering van het terreinbeheer is het wenselijk dat de verschillende gemeentelijke bos- en natuurgebieden zo veel mogelijk aaneengesloten liggen. Ook vanuit het oogpunt van biodiversiteit en natuurwaarde geniet een meer aaneengesloten terrein de voorkeur. Alle gemeentelijke bosgronden zijn budgettair neutraal in beheer gegeven bij een professionele natuurbeheerder. Om versnippering tegen te gaan en omdat er voor openbare natuurgebieden geen particuliere kopers zijn, blijft de gemeente eigenaar. Zo houdt de gemeente de regie over haar natuurgebieden zonder de lasten en kosten van dagelijks beheer en onderhoud.

Gemeentegrond die niet agrarisch is, wordt verhuurd aan particulieren. Paardenweien worden tegen een marktconform tarief uitgegeven. Volkstuinen worden verhuurd tegen een vergoeding. Volkstuincomplexen worden zoveel mogelijk in beheer gegeven bij een volkstuinvereniging.

8 VERKOOP GROND

8.1 Speerpunten van beleid voor de uitgifte van grond

1. De gemeente verkoopt bouwgrond tegen een marktconforme prijs en onder oplegging van de (meest recente) Algemene Verkoopvoorwaarden gemeente Valkenswaard.
2. Per locatie wordt de manier van uitgifte van particuliere kavels bepaald.
3. De uitgifte van particuliere kavels in Lage Heide is de laatste uitgifte op grond van de (bevroren) wachtlijst voor gegadigden voor bouwgrond.
4. In specifieke gevallen kan bouwgrond worden uitgegeven in erfpacht. De gemeente voert een actief beleid bij het uitgeven van gronden in erfpacht ten behoeve van de realisatie van starterswoningen voor jongeren in Valkenswaard
5. Grondprijzen worden vastgesteld op basis van een onafhankelijke taxatie.
6. Voor maatschappelijke doeleinden kan beargumenteerd en onderbouwd worden afgeweken van de marktconforme grondprijs en/of de Algemene Verkoopvoorwaarden Gemeente Valkenswaard.
7. Jaarlijks bij de actualisatie bouwgrondexploitaties wordt de rekenprijs voor bouwgrond voor het komende jaar vastgesteld door de raad.
8. De gemeente past prijsdifferentiatie toe voor het realiseren van starterswoningen voor jongeren in Valkenswaard.

8.2 Uitgifte van grond

Uitgifte van grond vindt voornamelijk plaats door verkoop (inclusief ruiling), maar ook door verhuur, pacht en het vestigen van een opstalrecht of van erfpacht. Als gevolg van de recessie en de stagnatie op de woningmarkt staat erfpacht weer in de belangstelling als mogelijkheid om gemeentegrond uit te geven.

Worden de voor- en nadelen van erfpacht en verkoop weergegeven, dan leidt dat in geval van erfpacht tot de volgende voordelen:

- de gemeente kan gebruiks- c.q. beheersplichten opleggen;
- de zakelijke werking van de erfpachtvoorwaarden werkt in het voordeel van de gemeente;
- uitgifte op grond van erfpacht vraagt slechts een kleine investering van de erfpachter en dus kan de gemeente haar grond ook in economisch slechtere tijden uitgeven;
- bij afloop van de erfpachtperiode komt de waardestijging van de grond ten goede aan de gemeente;
- erfpacht gaat grondspeculatie tegen.

Nadelen van erfpacht in vergelijking met verkoop zijn:

- bij erfpacht moet de eigenaar (i.c. de gemeente) een forse voorinvestering doen;
- vanwege contractuele onzekerheden schrikt erfpacht investeerders en hypotheekgevers af;
- bij erfpacht hoort een kostbaar beheersapparaat.

Voorgestaan wordt bouwgrond te blijven verkopen net zoals de andere gemeenten in SRE-gebied dat doen. Van geval tot geval kan worden bezien of om specifieke redenen gronden in erfpacht kunnen worden uitgegeven. Gronden en gebouwen voor maatschappelijke doeleinden, welzijn en/of sport, worden voornamelijk in erfpacht of met een recht van opstal uitgegeven.

8.3 Verkoop van bouwgrond

De gemeente verkoopt bouwgrond: grond die technisch en juridisch in bouwrijpe staat verkeert. Op alle verkopen zijn de Algemene Verkoopvoorwaarden Gemeente Valkenswaard 2006[21] van toepassing.

De uitgifte van bouwgrond geschiedt op basis van een verkoopovereenkomst. Daarin regelt de gemeente tegen welke prijs, onder welke voorwaarden en met welke bestemming de grond aan een particulier of een marktpartij wordt verkocht. Belangrijk is te weten hoe de prijs tot stand komt, welke voorwaarden worden gesteld en wat op de grond gerealiseerd moet worden. Het laatste is overigens het gemakkelijkste omdat veel gemeentegrond verkocht wordt voor de realisatie van bestemmingen, die de gemeente zelf in bestemmingsplannen heeft geduid. Het gaat daarbij vooral om woningen, kantoren, bedrijfsterrein en ander commercieel vastgoed.

De uitgifte van particuliere kavels in het project Lage Heide gebeurt nog op basis van de wachtlijst voor gegadigden voor bouwgrond. Dit is de enige uitgifte die nog gebeurt op basis van de (in 2010 bevroren) wachtlijst. Alle andere particuliere kavels worden uitgegeven met een systeem van loting of bij inschrijving en gunning aan de hoogste bieder. Ook kan bouwgrond worden aangewezen voor Collectief Particulier Opdrachtgeverschap (CPO). De wijze van uitgifte wordt per locatie bepaald.

8.4 Verkoop agrarische grond

De gemeente Valkenswaard heeft relatief veel agrarische grond in eigendom. Een groot deel daarvan is uitgegeven in reguliere pacht. De rest van de agrarische grond wordt uitgegeven in geliberaliseerde pacht voor in principe telkens drie jaar. Uitgangspunt hierbij is dat agrarische grond in de eerste plaats bestemd is voor gebruik door volwaardige agrarische bedrijven gevestigd in de gemeente Valkenswaard. Als blijkt dat een pacht niet of niet meer voldoet aan dit criterium, wordt de pacht opgezegd. De pachtprijzen voor reguliere pacht zijn gebaseerd op het Pachtprijzenbesluit. Gronden in geliberaliseerde pacht worden na inschrijving verpacht aan de hoogste bieder die aan alle criteria voldoet.

De gemeente Valkenswaard neemt deel aan het Kavelruilproject Valkenswaard-Waalre om te komen tot herinrichting van het buitengebied onder de WILG (Wet Inrichting Landelijk Gebied). Doel van de herinrichting is enerzijds het versterken va de landbouwkundige structuur en anderzijds het realiseren van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS). In afwachting van de kavelruil worden in principe geen agrarische gronden verkocht. Bij kavelruil is het uitgangspunt van de gemeente Valkenswaard dat de gemeente gelijkwaardige grond terugkrijgt in eigendom of naar marktwaarde wordt gecompenseerd, op basis van een onafhankelijke taxatie.

8.5 Grondprijsbeleid

De waarde van bouwgrond is niet eenvoudig te bepalen omdat die afhankelijk is van diverse factoren, waarvan de koper van die grond of van het daarop te bouwen vastgoed weer zijn koopbeslissing laat afhangen. Het meest aansprekend zijn de factoren, die bepalend zijn voor de prijs van grond voor woningbouw, zoals:

- hoeveel woningen worden er in een bepaald gebied gebouwd in een bepaalde periode?
- in welke typen en in welke prijsdifferentiatie?
- in welke kwaliteit, architectuur, materialisatie, kleurstelling en woonomgeving?
- is er groen en water en zijn er voorzieningen als winkels, scholen?
- is het woongebied met alle middelen van vervoer goed bereikbaar en zijn er voldoende parkeerplaatsen?

[21] Vastgesteld op 24 oktober 2006

- hoe staat het met de vraag naar en het aanbod van (het type) woningen?
- wat is de rentestand, de inflatie en blijft de hypotheekrente aftrekbaar?
- hoe ontwikkelen zich de bouw- en bijkomende kosten en hoe hoog is het bruto aanvangsrendement van beleggingswoningen?

Om toch enigszins vat te krijgen op de waardebepaling van de prijs voor bouwgrond zijn er tientallen methoden ontwikkeld die nog eens benadrukken wat een bijzonder karakter de vastgoedmarkt heeft. Een viertal methoden wordt het meest gebruikt. Dit zijn:

1. Kostprijsmethode
De meest oorspronkelijke methode om de grondprijs te berekenen, telt alle kosten bij elkaar op die gemaakt moeten worden om de grond als bouwgrond te kunnen aanbieden. Het zal duidelijk zijn dat die kostprijs per locatie en bestemming varieert.

2. Comparatieve methode
Deze methode is gebaseerd op het vergelijken per object en per regio van de (gerealiseerde) prijs van grond met eenzelfde bestemming en dezelfde bebouwingsmogelijkheden.

3. Residuele grondwaardemethode
Bij het toepassen van deze methode wordt de grondprijs gelijk gesteld aan het verschil tussen de commerciële waarde van het desbetreffende vastgoed en alle bouw- en bijkomende kosten.

4. Grondquote methode
Deze methode stelt de grondprijs op grond van ervaringsregels gelijk aan een percentage van de commerciële prijs van het desbetreffende vastgoed.

In de gemeente Valkenswaard is het gebruikelijk om alle gronden te laten taxeren door een onafhankelijk taxateur. De taxateur houdt onder meer rekening met de genoemde factoren die van invloed kunnen zijn op de prijs van bouwgrond, en gebruikt voor zijn taxatie tenminste twee methoden voor waardeberekening, ter vergelijking en ter meerdere zekerheid, naast elkaar. In elk geval wordt de residuele grondwaarde berekend. Dit alles om ervoor te zorgen dat de gemeente daadwerkelijk een marktconforme prijs in rekening brengt.

8.6 Grondprijs maatschappelijke doeleinden

Uitgangspunt is dat een marktconforme grondprijs wordt gehanteerd. Dit kan een belemmering opleveren wanneer het gaat om een gewenste ruimtelijke ontwikkeling voor maatschappelijke doeleinden. Vaak is dan maatwerk noodzakelijk. Het college kan afwijken van de voorgestelde marktconforme grondprijs en/of de gangbare voorwaarden om een ontwikkeling voor maatschappelijke doeleinden mogelijk te maken. Dit is in het verleden bijvoorbeeld gebeurd voor sociale huur. In dat geval zal het college de gemeenteraad minimaal actief informeren of, in het geval van ingrijpende gevolgen (artikel 169 Gemeentewet), de gemeenteraad vooraf raadplegen. Dit tegen de achtergrond dat het college bevoegd is tot het verrichten van privaatrechtelijke rechtshandelingen (artikel 160 Gemeentewet).

9 AANBESTEDING EN STAATSSTEUN

9.1 Speerpunten van beleid m.b.t. aanbesteding en staatssteun

1. Zowel bij de eventuele verstrekking van (financiële) bijdragen in tekortlocaties als bij grondtransacties zal van geval tot geval worden onderzocht of overeenkomstig de geldende staatssteuncriteria wordt geopereerd c.q. welke maatregelen nodig zijn om in overeenstemming met de geldende regelgeving te handelen.
2. Of er sprake is van eventuele strijdigheid met aanbestedingsrecht en/of staatssteunbepalingen is afhankelijk van de feitelijke situatie. De gemeente kiest ervoor om per geval te onderzoeken of er risico van strijdigheid bestaat en welke maatregelen genomen moeten worden om in overeenstemming met de geldende regelgeving te handelen.

9.2 Invloed wet- en regelgeving Europese Unie

Gedurende de laatste jaren is vanuit de Europese Unie wet- en regelgeving ontstaan over twee onderwerpen die het grondbeleid raken: aanbesteding en staatssteun.

9.3 Aanbesteding

Door de Europese Unie zijn Richtlijnen vastgesteld waarin voorschriften zijn opgenomen voor het door aanbestedende diensten verstrekken van overheidsopdrachten voor leveringen, diensten en werken (Richtlijn 2004/18/EG en Richtlijn 2004/17/EG). 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. De regelgeving kent drempelwaarden voor overheidsopdrachten. Ligt de waarde van een levering, dienst of werk boven die drempelwaarde dan zijn de daarin opgenomen (procedure) regels voor aanbesteding van toepassing.

De aanbestedingsrichtlijnen zijn onder andere opgesteld om binnen de Europese Unie, en ten behoeve van het tot stand komen van een interne markt, de vrije, eerlijke concurrentie te stimuleren. Het doel is om in het kader van de interne markt, een Europese ruimte voor overheidsopdrachten tot stand te brengen. Daarnaast zou een goede toepassing van de richtlijnen opdrachtgevers moeten brengen tot een professioneler inkoopproces, waarbij integriteit van bestuur, transparantie en het verkrijgen van het beste product tegen de voordeligste prijs (besparingen en efficiëntie derhalve) hoog in het vaandel staan.

Aan de aanbestedingsrichtlijnen liggen de beginselen uit het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap ten grondslag, namelijk gelijke behandeling, transparante en niet-discriminerende mogelijkheden voor mededinging, wederzijdse erkenning en bestrijding van fraude en corruptie.
Er bestaan verscheidene procedures voor het plaatsen van overheidsopdrachten, namelijk de openbare procedure, de niet-openbare procedure, de procedure van gunning door onderhandelingen en de concurrentiegerichte dialoog. De Gemeente Valkenswaard heeft in 2001 de Nota Aanbestedingsbeleid vastgesteld. Een herziening van dit beleid wordt voorbereid.

De jurisprudentie met betrekking tot de reikwijdte van het begrip “overheidsopdracht” is aanzienlijk in beweging. Nog niet zo lang geleden had de relatie tussen de aanbestedingsrechtelijke aspecten en het grondbeleid in hoofdzaak betrekking op de aanleg van openbare voorzieningen (zoals wegen) en het verstrekken van adviesdiensten. Met het arrest van het Internationaal Hof van Justitie van 8 januari 2007 (Auroux) is duidelijk geworden dat het begrip “overheidsopdracht” ruimer dient te worden uitgelegd, namelijk niet alleen de aanleg van openbaar gebied maar ook de realisatie van gebouwen en bouwwerken in een gebiedsontwikkeling. In het ICER-rapport (2008) dat is opgesteld voor de Nederlandse praktijk wordt naar aanleiding van het Auroux-arrest benadrukt om terughoudend te zijn

met het stellen van gemeentelijke eisen bij gronduitgifte die verder gaan dan de publieke taak voor gebiedsontwikkeling.

9.4 Staatssteun

Van staatssteun is sprake indien de begunstigde onderneming een economisch voordeel ontvangt dat zij onder normale marktvoorwaarden niet zou hebben verkregen. Dit houdt onder meer in dat overheden gronden en gebouwen niet mogen verkopen dan nadat een openbare biedprocedure heeft plaatsgevonden of dan nadat een onafhankelijke deskundige de waarde heeft bepaald en vervolgens de grond tegen ten minste het getaxeerde bedrag wordt verkocht. Indien geen van beide voorschriften wordt opgevolgd, is sprake van een steun-vermoeden. De transactie zou dan vooraf moeten worden aangemeld bij de Europese Commissie. Indien een dergelijke transactie niet wordt aangemeld, bestaat het risico dat er een klacht wordt ingediend bij de Europese Commissie.

Het risico van staatssteun is niet beperkt tot gronduitgifte. Ook bij verwerving van gronden en bij bouw- en woonrijp maken geldt dat er marktconform gewerkt moet worden.
Van ongeoorloofde staatssteun is sprake indien door de overheid steun wordt verleend aan een onderneming, waardoor voor die onderneming een economisch voordeel ontstaat dat niet langs normale commerciële weg zou zijn verkregen. Het verbod tot het verlenen van ongeoorloofde staatssteun ligt vast in het EG-Verdrag. Daarbij gelden de volgende criteria:

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

Steunmaatregelen kunnen zeer divers van aard zijn. Het kan gaan om verstrekte financiële bijdragen en bijdragen in natura, maar ook kan er sprake zijn van een steunmaatregel in geval van verkoop van gronden voor een lagere dan marktconforme prijs.
Niet alle steunmaatregelen zijn ongeoorloofd. Zo bestaan er in Europees verband vrijstellingsregelingen, waardoor bepaalde vormen van steun als geoorloofd worden aangemerkt. Ook bestaat er een drempelwaarde waaronder geen sprake is van ongeoorloofde staatssteun.

Met betrekking tot het te voeren grondbeleid is met name op de volgende twee onderwerpen de relatie met staatssteun van belang:

- de verstrekking van financiële bijdragen aan derde-realisatoren in tekortlocaties
- de aan- en verkoop van gronden/opstallen voor een niet-marktconforme prijs.

Tekortlocaties
Het verstrekken van een financiële bijdrage aan een derde-ontwikkelaar bij de realisatie van een locatie kan voor de gemeente van groot belang zijn, indien – gegeven vooraf gestelde publieke doelen – er sprake is van een tekortlocatie. In zo’n situatie mag in beginsel van de markt niet worden aangenomen dat verliesgevende ontwikkelingen ter hand worden genomen. Een financiële bijdrage van de overheid kan dan de prikkel zijn deze door de gemeente gewenste ontwikkeling toch ter hand te nemen. Indien aan de staatssteuncriteria wordt voldaan, hoeft een dergelijke financiële bijdrage niet tot ongeoorloofde staatssteun te leiden.

Grondtransacties
Met betrekking tot mogelijke staatssteunelementen bij grondtransacties is sprake van een specifieke Europese regeling. Uitgangspunt daarbij is dat de verkoop van grond dient te geschieden tegen marktwaarde. Van verkoop tegen marktwaarde is in elk geval sprake als de grond wordt verkocht op basis van een open en onvoorwaardelijke biedingsprocedure. Indien de verkoop plaatsvindt zonder biedingsprocedure, geldt dat er geen sprake is van staatssteun indien de verkoopprijs ten minste gelijk is aan de (via onafhankelijke taxatie verkregen) objectieve marktwaarde.

10 KOSTEN LOCATIEONTWIKKELING

10.1 Speerpunten van beleid m.b.t. kosten van locatieontwikkeling

1. De Gemeente Valkenswaard gaat bij anterieure exploitatieovereenkomsten uit van maximaal kostenverhaal van de locatieontwikkeling.
2. De gemeente zal in de posterieure fase maximaal gebruik maken van de ruimte die het wettelijk kader biedt.
3. In de Structuurvisie deel B zullen aanwijzingen worden opgenomen zodat fondsbijdragen kunnen worden verhaald in exploitatieovereenkomsten en exploitatieplannen.

10.2 Belang van transparante kostentoerekening

De ontwikkeling van uitleg- of herstructureringslocaties kent aanzienlijke investeringslasten. Deze investeringslasten kunnen worden onderscheiden in twee groepen:

- kosten die direct verband houden met de betreffende locatieontwikkeling;
- lasten die meer indirect verband houden met de locatieontwikkeling.

Het voeren van een grondexploitatie is een bedrijfsmatig proces, waarbij de te maken kosten van de locatieontwikkeling in beginsel moeten worden terugverdiend via grondexploitatieopbrengsten. Als sprake is van een gemeentelijke grondexploitatie bestaan de opbrengsten uit de grondopbrengsten. Bij particuliere grondexploitatie verhaalt de gemeente de kosten via een (anterieure) exploitatieovereenkomst of door het vaststellen van een exploitatieplan (zie hoofdstuk 4).

Van belang voor een transparante bedrijfsvoering is dat duidelijk is welke kostensoorten aan de locatieontwikkeling worden toegerekend. Zo kan op een transparante manier inzicht worden verkregen in het bouwgrondexploitatieresultaat, waarbij locatieopbrengsten worden afgezet tegen locatiekosten. Als een complex sluit met een positief exploitatiesaldo komt dit ten goede aan de gemeentelijke Algemene Reserve. Bij een tekortlocatie komt het tekort ten laste van een te treffen voorziening ten laste van de Algemene Reserve.

10.3 Kaders voor de aan de grondexploitatie toe te rekenen kostensoorten

Algemene regel voor de toerekening van kosten aan de locatieontwikkeling is dat alle met de grondexploitatie verband houdende kostensoorten in beginsel aan de locatieontwikkeling worden toegerekend. Hierbij kan onderscheid worden gemaakt in kosten die direct of indirect verband houden met de locatieontwikkeling.

Voor de afbakening van de direct aan de grondexploitatie toe te rekenen kostensoorten is de kostensoortenlijst[22] vastgesteld. Deze lijst bepaalt de grenzen van het bestuursrechtelijke deel van het kostenverhaal en heeft als zodanig ook rechtstreeks invloed op de onderhandelingsruimte van de gemeente bij het sluiten van exploitatieovereenkomsten. De kostensoortenlijst is volledigheidshalve als bijlage bij deze Nota bijgevoegd.

Onderdeel van de toerekenbare kostensoorten vormt ook de aanleg van bovenwijkse voorzieningen. Dit zijn voorzieningen ten behoeve van meerdere locaties. De voorzieningen worden getoetst aan de criteria profijt, proportionaliteit en toerekenbaarheid. Ook hiervoor wordt aangesloten bij het Bro.

[22] Toerekenbare kosten, artikel 6.2.3 t/m 6.2.5 Bro

10.4 Indirect aan de locatieontwikkeling verbonden kosten (bovenplanse verevening)

Naast de directe kosten is in de praktijk vaak sprake van indirect aan de locatieontwikkeling verbonden kosten. Kenmerkend voor deze indirecte kosten is dat zij niet zozeer verbonden zijn aan het feitelijk en fysiek tot stand brengen van een specifieke locatie, maar veeleer verbonden zijn aan de gevolgen die de locatieontwikkeling met zich meebrengt. Als voorbeelden hiervan kunnen worden genoemd:

- de uitvoering van rood-voor-groen en ruimte-voor-ruimte beleid;
- het toepassen van bovenplanse verevening, waarbij in beginsel ontstane positieve grondexploitatieresultaten direct worden aangewend ter dekking van in andere locatieontwikkelingen ontstane of te verwachten tekorten;
- de realisatie van maatschappelijke voorzieningen, verbonden aan de specifieke locatie ontwikkelingen (onderwijs, kinderopvang en welzijnsvoorzieningen). Deze kosten zijn echter niet publiekrechtelijk verhaalbaar.

Bovenplanse kosten kunnen voor meerdere locaties of gedeeltes daarvan in de exploitatieopzet worden opgenomen in de vorm van een fondsbijdrage, op voorwaarde dat er voor deze locaties of gedeeltes daarvan een structuurvisie[23] is vastgesteld, die aanwijzingen geeft over de bestedingen die ten laste van het fonds kunnen komen.

[23] Dit onderdeel wordt opgenomen in deel B, dat wordt uitgewerkt na vaststelling van de deel A door de raad

11 BELEIDSKADER FINANCIEEL MANAGEMENT

11.1 Speerpunten van het financiële beleid in relatie tot grondbeleid

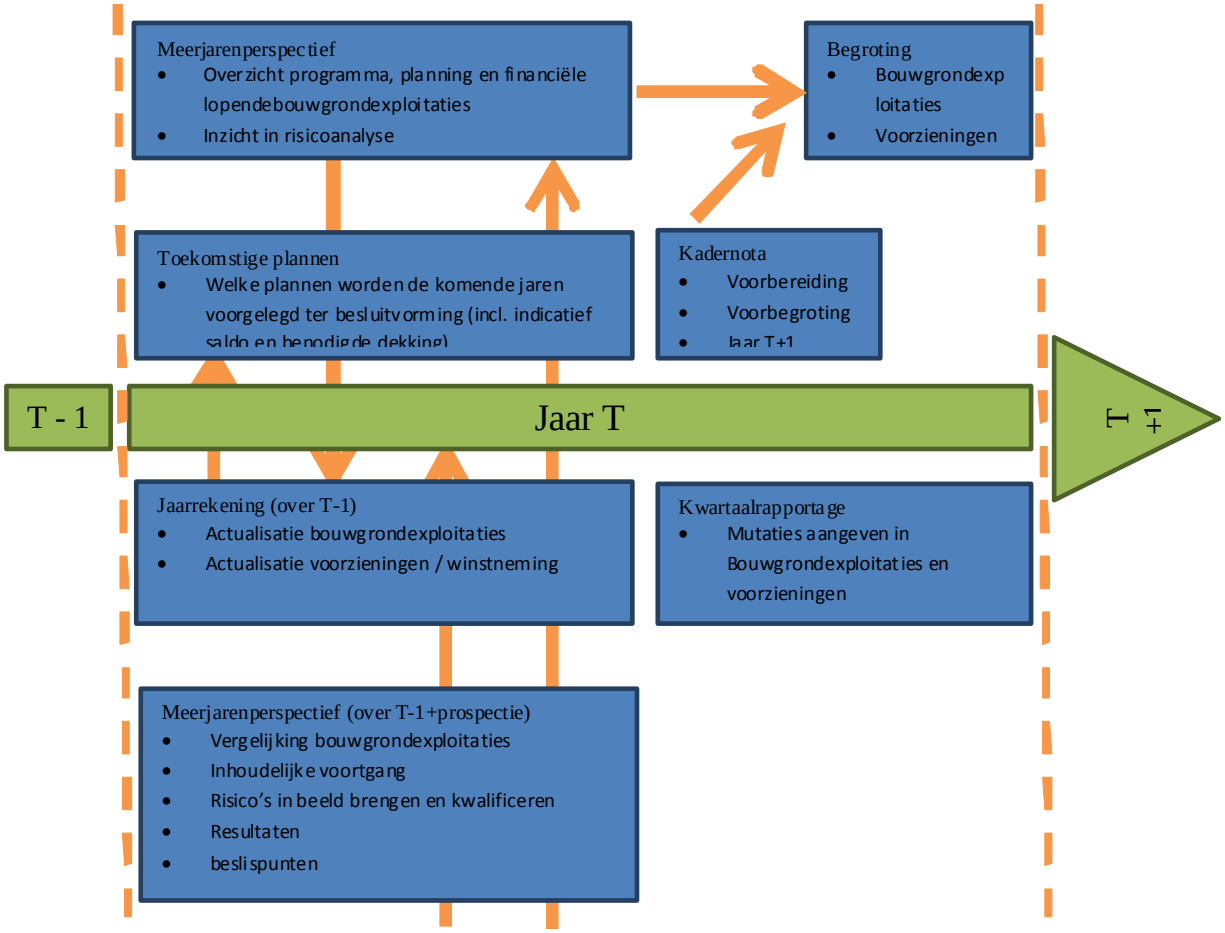
1. Het financiële beleid zal moeten aansluiten bij de ambities en opgaven zoals deze bestaan op het terrein van het grondbeleid. Dit houdt in dat de gemeente een planning & controlcyclus inricht die voldoet aan de eisen van actieve informatievoorziening en het afleggen van een adequate en tijdige verantwoording over de gedelegeerde bevoegdheden. De werking van dit instrumentarium zal onderwerp zijn van interne controle (audits).
2. Er bestaat tussentijds inzicht, door een periodieke herziening van de exploitaties, in de financiële en inhoudelijke ontwikkeling van de in exploitatie genomen plannen. Dit geldt ook voor de nog niet in exploitatie genomen plannen.
3. De gemeente volgt in het grondbeleid de wettelijke kaders voor verslaggeving (BBV). Jaarlijks zal mede ter bepaling van een goed inzicht in de financiële positie actualisatie van het meerjarenperspectief inclusief winstneming, voorzieningen, risico’s en relatie met het weerstandsvermogen plaatsvinden.
4. De gemeente staat, rekening houdend met de vertrouwelijkheid van gegevens, een tijdige en zo transparant mogelijke verantwoording en informatievoorziening voor.
5. Het weerstandsvermogen moet passend zijn ten opzichte van de risico’s die worden gelopen bij de uitvoering van het grondbeleid.

11.2 Planning & control instrumentarium

Het uitgangspunt voor het gemeentelijk grondbeleid is gegronde ambitie: niet alleen op het terrein van ruimtelijke en inhoudelijke ontwikkeling maar ook op financieel gebied. De gemeente heeft een gemengde grondpolitiek.

Gevolg van deze strategie is dat in uitbreidingsgebieden (Lage Heide) vroegtijdig grondposities worden verworven of kosten worden gemaakt zonder dat planvorming en –uitkomsten al volledig in beeld zijn. Dit biedt kansen maar vraagt tevens aandacht voor een gezonde en goede financiële beheersing. Het bouwwerk van een goed financieel beheer staat of valt met het hebben, naleven en verantwoorden van de spelregels die zijn overeengekomen. Daarnaast is een adequate planning- en controlcyclus essentieel.

Schematisch ziet dit er als volgt uit:



Figuur 7 Planning en controlcyclus grondexploitaties

De samenhang van bovenstaande instrumenten en verantwoordingsdocumenten is van belang in het kader van besluitvorming en in het kunnen afleggen en dragen van verantwoording. Het proces van herzieningen en evaluatie van uitkomsten van de (individuele) grondexploitaties zullen in het kader van rechtmatig en adequaat beheer, op basis van risicoanalyse, het onderwerp zijn van interne controles en audits.

11.3 Exploitatieopzetten

Soorten exploitaties

De ontwikkeling van een grondexploitatie gaat in fasen. Er is een tweetal typen grondexploitaties te onderkennen. De nog niet in exploitatie genomen gronden (NIEGG) en de in exploitatie genomen gronden (IEGG). Bij de NIEGG is het vervaardigingsproces, de inhoudelijke uitvoering van het plan, nog niet gestart. Er is sprake van een in exploitatie genomen grondexploitatie wanneer een aanvang wordt genomen met de feitelijke aanbesteding van een werk danwel wanneer wordt overgegaan tot het aangaan van overeenkomsten in de sfeer van verkoop of overdracht van gronden of kostenverhaal (anterieur). Voorafgaand aan dit moment, uiterlijk bij de vaststelling van het bestemmingsplan, moet een grondexploitatie vastgesteld zijn door de raad en moeten kredieten beschikbaar gesteld zijn door de raad voor de uitvoering van het plan.

Het vaststellen van een grondexploitatie is gemandateerd aan het college, mits het een particuliere ontwikkeling met één exploitant betreft en het resultaat op einddatum minimaal budgettair neutraal is. De raad wordt tussentijds schriftelijk geïnformeerd over de vaststelling. Bij de jaarlijkse actualisatie of herziening worden alle nieuw vastgestelde grondexploitaties kenbaar gemaakt aan de raad. Tussentijds wordt gerapporteerd over de ontwikkelingen van de grondexploitaties. De kredieten worden bepaald op basis van de vastgestelde exploitatieopzet. In de exploitatieopzet zijn alle met het plan samenhangende ingeschatte en reeds gemaakte kosten en opbrengsten opgenomen. Wanneer een complex nog niet in exploitatie is genomen, heeft dekking van de uitgaven plaats op basis van te verwachten inkomsten van grondverkoop of kostenverhaal of de middelen die beschikbaar zijn gesteld op basis van een specifiek raadsvoorstel. Dit onderscheid is relevant omdat bij een NIEGG wordt gewerkt met grovere aannames en uitgangspunten.

Als publiekrechtelijk kostenverhaal (i.e. geen anterieure overeenkomst gesloten) noodzakelijk is, wordt een exploitatieplan opgesteld. In het geval dat gemeentegrond betrokken is in een grondexploitatie wordt altijd een exploitatieplan vastgesteld, ook al is een anterieure overeenkomst afgesloten met de initiatiefnemer(s). Indien een exploitatieplan een negatief resultaat heeft, wordt niet meegewerkt aan de vaststelling van een bestemmingsplan, tenzij de raad daar uitdrukkelijk haar medewerking aan wil geven. Indien dit voorkomt zal de raad eerst om advies worden gevraagd.

Het eerste exploitatieplan voor een locatie moet gelijktijdig met het bestemmingsplan of projectafwijkingsbesluit voor de locatie worden vastgesteld. Het exploitatieplan bevat een grondexploitatie en regels voor het omslaan van de kosten over de verschillende uitgiftecategorieën. Daarnaast kan het exploitatieplan gemeentelijke locatie-eisen bevatten voor de inrichting van de openbare ruimte, de nutsvoorzieningen en het bouwrijp maken. Verder kunnen in het exploitatieplan bepalingen worden opgenomen over de fasering van de uitvoering en de koppeling van bepaalde onderdelen. Ook mogen regels over de uitvoerbaarheid van bestemmingen worden opgenomen.

Herziening exploitaties
Grondexploitaties kennen vaak een langjarige looptijd. Looptijden van 5 jaar of meer zijn geen uitzondering. Hierbij kenmerken grondexploitaties zich door voortschrijdende plan-inzichten en aanpassingen. Immers bij de eerste ideevorming zijn de contouren minder scherp dan op het moment dat een bestek voor de uitvoering van een plan wordt gemaakt. Er zullen dan ook periodiek bijstellingen op eerdere besluit- of planvorming aan de orde zijn. Het aanpassen van de uitgangspunten, bijvoorbeeld aantal woningen of kwaliteitsniveau van een plan, heeft vaak direct financiële consequenties. Voor een transparante sturing en besluitvorming is het van belang dat het voor partijen helder is wat de oorspronkelijke uitgangspunten en randvoorwaarden zijn voor de uitvoering van een plan en welke mutaties hierop, in de tijd, plaatsvinden. Bij elke ontwikkeling, of deze nu in exploitatie is of niet, zal dan ook duidelijk moeten zijn welke uitgangspunten zijn vastgesteld in de sfeer van programma (wat te realiseren), planning (welke stappen in proces en looptijd), financiële kaders en informatievoorziening. Een geëigende plaats voor deze afspraken is het jaarlijks te actualiseren projectplan en de bijbehorende financiële kaderstelling (o.a. grondexploitatie). De verantwoording over de realisatie of bijstelling, rekening houdend met de verschillende niveaus van informatieverstrekking vindt plaats in de diverse planning & control-documenten.

De grondexploitaties moeten periodiek financieel en inhoudelijk worden herzien. Herziening vindt formeel plaats, voorafgaand aan de opmaak van de jaarrekening. Bij deze herziening wordt gerapporteerd over de inhoudelijke en financiële afwijkingen dan wel aanpassingen op het plan ten opzichte van de voorgaande verantwoording.

In dit kader is in de nieuwe grondexploitatiewet ook bepaald dat als zodanig vastgestelde exploitatieplannen na het onherroepelijk worden jaarlijks moeten worden herzien. Als bij een herziening het exploitatieplan alleen op ondergeschikte punten wordt aangepast, is er geen procedure en geen mogelijkheid tot beroep.

Voor de NIEGG complexen kan rapportage uiteraard niet plaatsvinden op basis van een vastgestelde exploitatieopzet. In dit geval wordt gerapporteerd over de voortgang van het plan en de ontwikkeling van de boekwaarde van het plan. Uiteraard geldt een actieve informatieplicht wanneer tussen de voorgestelde momenten wezenlijke afwijkingen of (voorgestelde) planwijzigingen aan de orde zijn.

11.4 Resultaten

De gemeente volgt de verslaggevingregels zoals die op haar van toepassing zijn, de regels die het rijk heeft opgesteld ten aanzien van jaarrekening en begroting. Deze regels zijn vastgelegd in het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV). De gemeente is verplicht deze regels te hanteren. Dit houdt onder meer in dat zij het voorzichtigheids- en realisatieprincipe hanteert waar het gaat om winsten en verliezen.

Winstneming
Wanneer bij een plan sprake is van een verwacht positief planresultaat, dat wil zeggen de opbrengsten overstijgen de kosten, dan komt het vraagstuk van tussentijds winst nemen aan de orde. Immers de winst ontstaat eerder dan het moment dat de laatst vierkante meter grond wordt verkocht. Mede om een goed beeld te hebben van de fasering van de winsten en ter bepaling van het verloop van het meerjarenperspectief is inzicht in de winstrealisatie van belang.

Voor het nemen van winst zijn de belangrijkste randvoorwaarden:

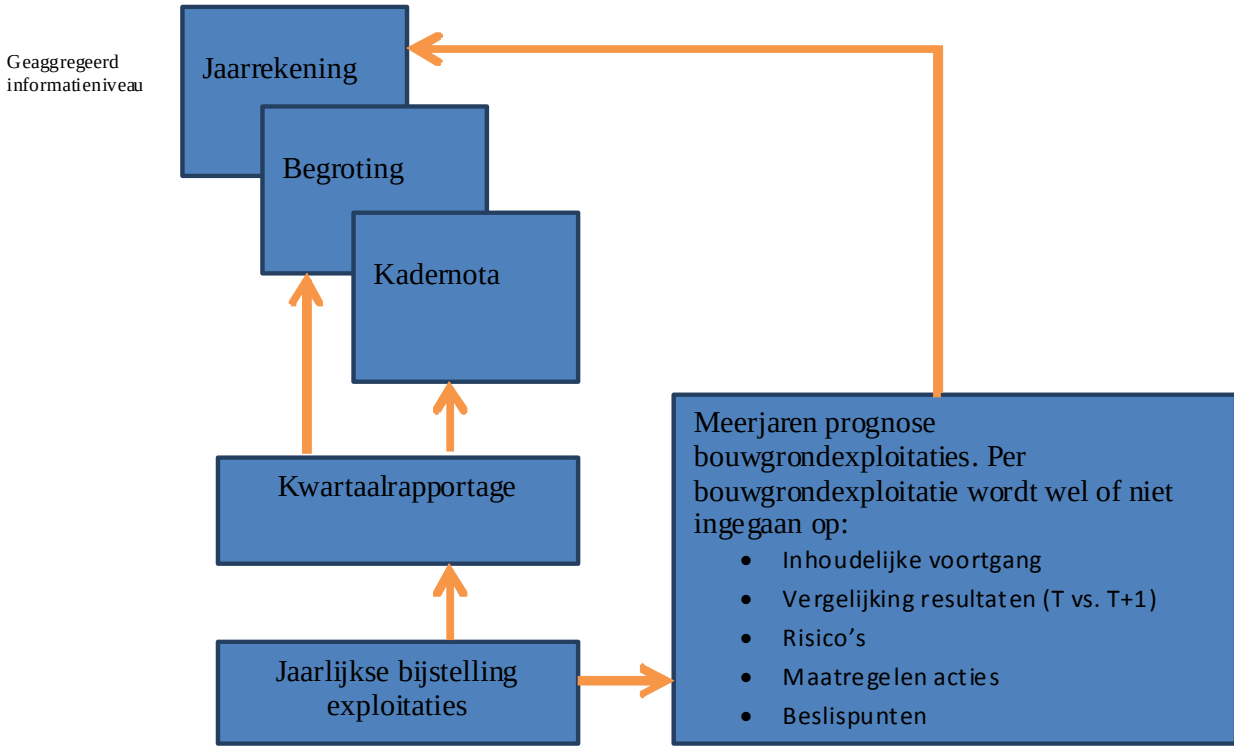
- er is een betrouwbare en actuele kostprijscalculatie voorhanden;
- de opbrengsten zijn voldoende zeker, dat wil zeggen dat er geen belangrijke verkopen meer moeten plaatsvinden;
- de nog te maken kosten zijn goed in te schatten;
- de winstneming bedraagt minimaal € 50.000,00.

Verliezen
Wanneer sprake is van geprognosticeerde verliezen geldt dat hiervoor een voorziening moet worden gevormd op het moment dat deze voorzienbaar zijn en ook onafwendbaar. Een dergelijke voorziening is niet statisch en zal jaarlijks dan wel bij aanpassing van de planuitkomsten om herziening vragen. De voorziening moet gelijk zijn aan het negatieve resultaat op einddatum van de grondexploitatie van het betreffende complex.

11.5 Informatievoorziening en verantwoording

Inherent aan bouwgrondexploitaties en meer specifiek aan het voeren van grondpolitiek is een adequate informatievoorziening. Er is immers veel geld gemoeid met deze activiteiten en de risico’s zijn vaak navenant. Bovendien zal door middel van de informatievoorziening actieve sturing op risico’s, planning en realisatie kunnen plaatsvinden. De informatievoorziening vindt op verschillende niveaus plaats. Binnen de planning & control-cyclus is sprake van een wisselwerking tussen de jaarrekening, het meerjarenperspectief, nieuwe plannen en de herziening van de grondexploitaties. De mate van diepgang in de rapportage is mede afhankelijk van de informatiebehoefte van de ontvanger. Bij de jaarlijkse herziening zal de ontwikkeling van het meerjarenperspectief en het weerstandsvermogen worden gepresenteerd.

In schema ziet de samenhang met de andere planning & control-documenten er als volgt uit:



Figuur 8 Relatie jaarstukken en meerjaren prognose grondexploitatie (MPG)

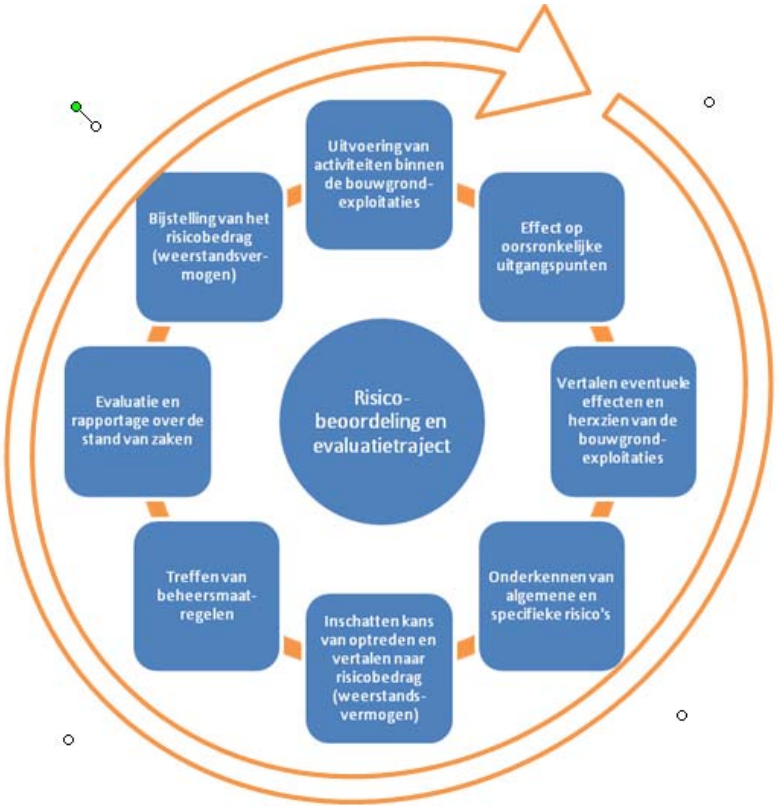
Voor het afleggen van verantwoording gelden de volgende uitgangspunten:

- De verantwoording vindt juist, volledig en tijdig plaats.
- Bijstellingen in grondexploitaties die het gevolg van zijn scopewijziging van planuitvoering of planopzet moeten duidelijk inzichtelijk worden gemaakt qua (financiële) effecten. Anticiperen op dergelijke wijzigingen is pas aan de orde indien deze bestuurlijk geautoriseerd zijn.
- De informatievoorziening geeft een duidelijk inzicht van de ontwikkelingen die in een plan ten opzichte van de voorgaande rapportages hebben plaatsgevonden.
- Informatievoorziening omtrent de grondexploitaties gaat in ieder geval in op aspecten van geld, planning, programma-/projectresultaat en risico's.

11.6 Risicomanagement

De gemeente koopt gronden en gebouwen om bouwgrond voor velerlei beleidsdoeleinden te produceren. Hier zijn grote (voor)investeringen mee gemoeid. Gelet op de omvang van de investeringen en de vaak lange looptijd van veel projecten loopt de gemeente risico's. Risico's kunnen leiden tot financiële schade, imagoschade of vertraging waardoor de beoogde doelstellingen van de gemeente geheel of gedeeltelijk teniet kunnen gaan.

Een transparant beeld van de bedrijfsprocessen en de daaraan verbonden risico's is onmisbaar voor de bestuurlijke sturing en besluitvorming op grondexploitaties. Om een juist inzicht te krijgen in de mogelijke risico's binnen een project is het noodzakelijk om in alle projectfasen een systematische analyse plaats te doen vinden. Op deze wijze kunnen risico's die gestelde projectdoelen kunnen bedreigen in een vroeg stadium worden onderkend waardoor risico's geëlimineerd, verkleind of beheerst kunnen worden. Uiteraard zullen vanuit een adequaat gevoerd risicomanagement ook de positieve variabelen binnen een project zoals win/winsituaties beter inzichtelijk gemaakt en benut kunnen worden. Risicomanagement wordt daarmee tevens een continu en dynamisch proces.



Figuur 9 Periodiek systeem voor risicobeoordeling, -beheersing en rapportage.

Gelet op de dynamiek van de grondexploitaties is het inschatten, beoordelen en sturen op risico's geen incidenteel proces. Mede in het kader van de verantwoording en ter bepaling van de noodzakelijke omvang van het weerstandsvermogen zullen de risico's in het meerjarenplan jaarlijks voor de oplevering van de jaarrekening herzien worden. Immers indien risico's, na het treffen van maatregelen, niet voorkomen kunnen worden, zal vermogen binnen de gemeente beschikbaar moeten zijn waaruit de mogelijke financiële consequenties afgedekt kunnen worden.

11.7 Weerstandsvermogen Grondexploitaties

Het weerstandsvermogen bestaat uit de middelen die de gemeente beschikbaar heeft voor het afdekken van de (grondexploitatie) risico's. Dit weerstandsvermogen bestaat in eerste aanleg uit (een gedeelte van) de algemene reserve van de gemeente.

Het is belangrijk de mogelijke risico's van de verschillende plannen te confronteren met het beschikbare weerstandsvermogen. Op basis van jaarlijks te herziene risico-inschattingen van de verschillende exploitaties zal bepaald moeten worden welk vermogen aangehouden moet worden voor het afdekken van de risico's. Bij het bepalen van de risico's zal, voor zover dit aan de orde is, gebruik worden gemaakt van verschillende scenario's. De scenario's zijn mede richtinggevend voor de sturing binnen de projectteams. Tevens zal bepaald worden wat in deze context het aan te houden weerstandsvermogen moet zijn in relatie tot de onderkende risico's.

Hierbij zal een duidelijke relatie moeten bestaan tussen het totaal van de risico's in relatie tot het weerstandsvermogen. Aangezien risico's niet statisch zijn, zal bij de jaarlijkse herziening bepaald moeten worden of aanvullende middelen noodzakelijk zijn dan wel of het weerstandsvermogen, op termijn, toereikend is. Wanneer het weerstandsvermogen niet toereikend is voor het afdekken van de onderkende risico's, al dan niet rekening houdend met een bepaalde bandbreedte, zullen voorstellen worden gedaan voor het aanvullen van dit vermogen.

11.8 Kaderstellende documenten inrichting, uitvoering en toetsing financieel beleid

Naast de meer algemene spelregels voor financieel beleid die in deze nota zijn opgenomen, zal operationalisering moeten plaatsvinden van de strategische, tactische en operationele documenten die binnen de gemeente aanwezig moeten zijn. Het gaat hierbij onder meer om de volgende documenten:

Kaderstellende documenten

Operationeel	• Procesbeschrijvingen/administratieve organisatie (wie, wat, hoe) • Logboek planeconomie • Risicokaart projecten • Dossierindeling/standaardisering •
Tactisch	• Meerjarenperspectief •
Strategisch	• Nota Grondbeleid • Nota bovenwijkse voorzieningen en kostenverhaal • Grondprijzen in Nota Kaders

Figuur 10 Kaderstelling op strategisch, tactisch en operationeel niveau

In de jaarlijkse rapportage bij de actualisatie bouwgrondexploitatie of bij uitvoering van audits zal ook aandacht worden gegeven aan de aanwezigheid, kwaliteit, ontwikkeling en toepassing van deze documenten. Een deel van deze documenten is nog niet ontwikkeld en zal terugkeren in het uitvoeringsprogramma, zoals het meerjarenperspectief of de meerjarenprognose grondexploitaties (MPG), de Nota bovenwijkse voorzieningen en de grondprijzen die zullen worden opgenomen in de Nota Kaders.

BIJLAGE 1 TOEREKENBARE KOSTEN (KOSTENSOORTENLIJST)

Overzicht van direct aan de grondexploitatie toe te rekenen kostensoorten, conform artikel 6.2.3 tot en met 6.2.5 Bro.

Verwervingskosten/Inbrengwaarde:

1. De kosten van verwerving van gronden c.q. de waarde van:
- de gronden in het exploitatiegebied
- de opstallen die in verband met de exploitatie van de gronden niet gehandhaafd kunnen worden

2. De kosten van het vrijmaken van de gronden in het exploitatiegebied van persoonlijke rechten en lasten, eigendom, bezit of beperkt recht en zakelijke lasten;
3. De kosten van sloop, verwijdering en verplaatsing van opstallen, obstakels, funderingen, kabels en leidingen in het exploitatiegebied.

Overige direct tot de grondexploitatie toe te rekenen kostensoorten:

a. de kosten van het verrichten van onderzoek, waaronder in ieder geval begrepen grondmechanisch en milieukundig bodemonderzoek, akoestisch onderzoek, ander milieukundig onderzoek, archeologisch en cultuurhistorisch onderzoek;
b. de kosten van bodemsanering, het dempen van oppervlaktewateren, het verrichten van grondwerken, met inbegrip van het egaliseren, ophogen en afgraven;
c. de kosten van de aanleg van voorzieningen in een exploitatiegebied;
d. de kosten van maatregelen, plannen, besluiten en rechtshandelingen met betrekking tot gronden, opstallen, activiteiten en rechten in het exploitatiegebied, waaronder mede begrepen het beperken van milieuhygiënische contouren en externe veiligheidscontouren;
e. de onder tot en met 3 en de onder a tot en met d en onder f tot en met m bedoelde kosten met betrekking tot gronden buiten het exploitatiegebied, waaronder mede begrepen de kosten van de noodzakelijke compensatie van in het exploitatiegebied verloren gegane natuurwaarden, groenvoorzieningen en watervoorzieningen;
f. de kosten van voorbereiding, ontwikkeling, beheer en toezicht verband houdende met de aanleg van de voorzieningen en werken, bedoeld onder tot en met 3 en onder a tot en met e;
g. de kosten van het opstellen van gemeentelijke ruimtelijke plannen ten behoeve van het exploitatiegebied;
h. de kosten van het opzetten en begeleiden van gemeentelijke ontwerpcompetities en prijsvragen voor het stedenbouwkundig ontwerp van de locatie, en de kosten van vergoedingen voor deelname aan de prijsvraag;
i. de kosten van andere door het gemeentelijk apparaat of in opdracht van de gemeente te verrichten werkzaamheden, voor zover deze werkzaamheden rechtstreeks verband houden met de aanleg van voorzieningen, werken, maatregelen en werkzaamheden;
j. de kosten van tijdelijk beheer van de door of vanwege de gemeente verworven gronden, verminderd met de uit het tijdelijk beheer te verwachten opbrengsten;
k. de kosten van tegemoetkoming van planschade;
l. niet-terugvorderbare BTW, niet-gecompenseerde compensabele BTW, of andere nietterugvorderbare belastingen, over de kostenelementen, genoemd onder a tot en met l;
m. rente van geïnvesteerde kapitalen en overige lasten, verminderd met renteopbrengsten.

Voorzieningen

Tot de voorzieningen, bedoeld onder c en e worden gerekend:

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

BIJLAGE 2 TABEL FINANCIËLE KADERSTELLING PROJECTEN

	Project fasering	Resultaat	Projecten
Strategisch beleid	1. Strategisch beleid	Strategiedocument	• Diverse beleidsnotities oa; woonvisie, toekomstvisie.
Structuurvisie	2. Gemeentelijk programma	Programmatische uitgangspunten	• Uitgaande van het strategisch gemeentelijk beleid en het rijk- en provinciaal en regionaal beleid volgt een programmatisch kader en een grondeconomische vertaling (oa risicoreserveringen, inzet grondvoorraad) • Programmatische uitgangspunten, planvarianten/scenario's worden vastgelegd.
Projectdefinitie door projectleider	0. Startfase (startmoment bij eigen, gemeentelijke ontwikkelingen = GO)	GO: Werkbudget	• Een werkbudget/voorbereidingskrediet wordt aangevraagd tbv de initiatieffase.
	1. Initiatieffase (idee) (startmoment bij particuliere ontwikkelingen= PO)	GO: Goedgekeurde projectopdracht / startnotitie PO: Collegebesluit	Op basis van een ruimtegebruikanalyse wordt/worden, -op basis van normen en kengetallen, een 1e (globale) startnotitie financiële analyse van kosten en opbrengsten gemaakt; • Excessieve kosten geïnventariseerd; • Financiële consequenties benoemd en vertaald en zonodig worden nadere voorwaarden aangegeven. • Voorbereidingskrediet voor vervolgfase wordt aangevraagd.
	2. Definitiefase (wat) Programmafase: p.v.e. projectactiviteiten en eventueel indeling in deelprojecten	GO: Goedgekeurd projectprogramma / intentieovereenkomst PO: voorontwerp bestemmingsplan	• Uitgangspunt: nota grondbeleid + toelichting. • Haalbaarheidsverkenningen en exploitatiestudies worden uitgevoerd, risicoanalyses worden gemaakt. • Het minimaal exploitatieresultaat wordt vastgelegd op basis van normen en kengetallen.
	3. Ontwerpfase (hoe)	GO: Goedgekeurd definitief projectontwerp / samenwerkingsover-eenkomst PO: ontwerp bestemmingsplan of exploitatieplan	• Verwacht eindresultaat grondexploitatie wordt vastgelegd en wordt vermeld in het meerjarenperspectief. • Doorrekening van de grondexploitatie vindt plaats.
	4. Voorbereidingsfase (hoe te maken)	GO: Goedgekeurd realisatieprogramma = definitief uitvoeringsplan PO: goedgekeurd bestemmingsplan of exploitatieplan + anterieure overeenkomst	• Grondexploitatie wordt vastgesteld en is hiermee het definitief financieel kader van het project geworden. • Grondexploitatie wordt opgenomen in het meerjarenperspectief.
Projectuitvoering door realisatiemanager	5. Realisatiefase (doen, uitvoeringsfase)	GO: Goedgekeurd nazorgprogramma PO: actueel exploitatieplan	• Jaarlijkse bijstelling grondexploitatie en rapporteren over wijzigingen t.a.v. inhoud, voortgang, saldo en consequenties voor het meerjarenperspectief.
	6. Beheerfase (nazorgfase)	GO: Eindrapportage of evaluatie van het project. Besluit tot beëindiging project PO: Afrekening exploitatieplan	• Vóór de overname van het openbaar gebied moeten de afspraken uit de samenwerkings-/ realiseringsovereenkomst worden nagekomen. • Het beheer van het openbaar gebied wordt aan team BOR overgedragen.