

Nota Grondbeleid Woerden 2022



Colofon

Gemeente Woerden

Team Vastgoed

Cluster Ontwikkeling

Voorwoord	3
Inleiding	4
DEEL A – KADERS EN UITGANGSPUNTEN GRONDBELEID	6
1. Van grondhouding naar grondbeleid	7
2. Speelveld en de lokale context.....	11
3. De gereedschapskist.....	14
3.1 Verwerving	14
3.1.1 Minnelijke verwerving.....	14
3.1.2 Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg).....	14
3.1.3 Onteigening	14
3.2 Kostenverhaal.....	15
3.2.1 Kostenverhaal onder de Wro	15
3.2.2 Kostenverhaal onder de Omgevingswet	16
3.3 Reserve Gebiedsfonds	16
3.4 Stedelijke kavelruil	17
3.5 Uitgifte.....	18
3.5.1 Tijdelijk beheer	18
3.5.2 Wijze van gronduitgifte	18
3.5.3 Grondprijnsbeleid en -prijzen.....	19
4. Keuze grondbeleid en afwegingskader	23
DEEL B – UITVOERINGSPARAGRAAF GRONDBELEID	25
5. Grondbedrijfprocessen.....	26
5.1 Inleiding: het grondbedrijf.....	26
5.2 Complexen en grondexploitaties.....	26
5.3 Stappen in gebiedstransformatie	27
5.4 Bouw- en woonrijp maken	29
5.5 Marktselectie.....	29
5.6 Beheer gemeentelijke eigendommen/openbaar gebied	31
6. Financiële en organisatorische kaders	32
6.1 Financiële kaders.....	32
6.2 Organisatorische kaders	40
Bijlagen	42
1. Begrippenlijst.....	42
2. Voorbeeld afwegingskader.....	44
3. Rollen en bevoegdheden gemeenteraad en college van B&W.....	46

Voorwoord

Voor u ligt de Nota Grondbeleid Woerden 2022. In de nota wordt beschreven hoe de gemeente Woerden omgaat met haar gronden, het is de basis voor het in te zetten beleid en de sturingsinstrumenten voor de realisatie van het ruimtelijk beleid. De voorgaande Nota Grondbeleid 'Vaste grond voor beleid', uit 2006 met een addendum uit 2011, was toe aan vernieuwing. Op basis van veranderingen in de markt en wijzigingen in wet- en regelgeving (zoals Wro, Wabo, Omgevingswet, notitie Grondbeleid van de Commissie BBV), is de nu voorliggende Nota Grondbeleid Woerden 2022 tot stand gekomen.

Team Vastgoed is penvoerder van de nota, maar heeft deze niet alleen geschreven. De nota is opgesteld in samenspel met andere teams en met de Auditcommissie.

Inleiding

Wat is grondbeleid?

Grondbeleid van een gemeente vormt het kader waarbinnen het ruimtelijk beleid, zowel ten aanzien van volkshuisvesting, economische ontwikkeling en openbare ruimte, als voor infrastructuur, recreatie en natuur op een verantwoorde en transparante wijze vorm kan krijgen. Het wordt vastgelegd in een nota grondbeleid (bron: Deloitte, Handboek Grondbeleid 2019).

Het grondbeleid is een hulpmiddel bij het uitvoeren van het omgevingsbeleid van de overheid. In het kader van het omgevingsbeleid wordt de maatschappelijk gewenste bestemming van de grond vastgelegd. Hierbij kan gedacht worden aan het verwezenlijken van ruimtelijke doelstellingen op het gebied van volkshuisvesting, lokale economie, natuur en groen, infrastructuur en maatschappelijke voorzieningen. Het grondbeleid draagt eraan bij dat die bestemmingen werkelijkheid worden (bron: Rijksoverheid/Ruimtelijke ordening en gebiedsontwikkeling). Grondbeleid is daarmee veelal niet leidend maar volgend op deze ruimtelijke doelstellingen. Toch is het wel een zeer bepalende en randvoorwaardelijke factor in het realiseren van de ruimtelijke doelstellingen.

Grondbeleid wordt vaak gelinkt aan bovengenoemde thema's, maar er dienen zich ook nieuwe (maatschappelijke) thema's aan met een ruimteclaim, zoals de energietransitie, ander landbouwbeleid en de klimaatadaptatie. Grondbeleid kan een instrument zijn voor de gemeente om haar rol hierbij verder vorm en inhoud te geven en op deze wijze invulling te geven aan haar duurzaamheidsdoelstellingen.

Aanleiding

De huidige Nota Grondbeleid 'Vaste grond voor beleid' dateert uit 2006 met een in 2011 vastgesteld addendum. Sinds de vaststelling van de vorige nota is de gebiedsontwikkeling in Nederland aan veel veranderingen onderhevig geweest. De oorzaken van de sterk teruglopende economie waren macro-economisch van aard, maar met name de vastgoedcrisis heeft grote gevolgen gehad voor de financiële positie van een aantal gemeentelijke grondbedrijven en de wijze waarop door gemeenten wordt gekeken naar gebiedsontwikkeling.

Tot het begin van de kredietcrisis in 2008 voerden gemeenten veelal een sterk actief grondbeleid. Dit betekent dat gemeenten vaak zelf – al dan niet met partners – overgingen tot de exploitatie van grond ten behoeve van de realisatie van hun beleidsdoelstellingen. In de vastgoedcrisis hebben gemeentelijke grondbedrijven grote verliezen geleden op hun grondposities. Als gevolg daarvan is een omslag ontstaan, waarbij gemeenten meer overlieten aan marktpartijen, risico's wilden reduceren en terughoudender werden met het ingrijpen op de grondmarkt. De Nederlandse vastgoedmarkt is ondertussen hersteld van de vastgoedcrisis. Op het moment van schrijven is er een grote vraag naar woningen – veel groter dan het aanbod – en heeft het realiseren van woningen, met name in de betaalbare sector, prioriteit.

Sinds 2006 zijn er daarnaast veel wijzigingen geweest op het gebied van wet- en regelgeving. Hierbij moet worden gedacht aan de Wet ruimtelijke ordening (Wro), de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo), de Crisis- en herstelwet (Chw), het staatssteunrecht en de Wet Voortgang Energietransitie (Wet VET). Een actualisatie van het grondbeleid is gewenst, zodat beter wordt aangesloten op de vigerende wet- en regelgeving.

Naast de reeds benoemde wijzigingen in wet- en regelgeving is er tevens sprake van nieuwe regelgeving volgend uit de vernieuwde notitie grondbeleid van de Commissie Besluit Begroting en

Verantwoording (BBV). De gewijzigde regelgeving heeft betrekking op de financiële verslaglegging rondom grondbeleid.

Op basis van deze aanleidingen is de Nota 'Vaste grond voor beleid' herzien en geactualiseerd tot de nu voorliggende Nota Grondbeleid Woerden 2022. Naast de vertaalslag van de huidige wettelijke richtlijnen, is het te voeren grondbeleid gezien op actualiteitswaarde.

Doelstellingen

De Nota Grondbeleid Woerden 2022 is de basis voor het in te zetten beleid en de sturingsinstrumenten voor de realisatie van het ruimtelijk beleid van de gemeente Woerden. Door op hoofdlijnen transparant vast te leggen hoe en welk grondbeleid in welke situatie wordt ingezet, is de Nota Grondbeleid Woerden 2022 bij de voorbereiding en realisatie van iedere locatieontwikkeling een belangrijk richtinggevend gemeentelijk beleidsdocument. De Nota Grondbeleid Woerden 2022 heeft een openbaar karakter.

De belangrijkste doelstellingen van het grondbeleid zijn:

1. Het faciliteren van en sturen op bestuurlijk en maatschappelijk gewenste ruimtelijke ontwikkelingen.
2. Het rechtvaardig verdelen van kosten en opbrengsten tussen gemeente en grondeigenaren.
3. Het transparant maken en beheersen van de risico's van ruimtelijke ontwikkelingen en projecten voor de gemeente.

Leeswijzer

Voorliggende Nota Grondbeleid bestaat uit twee delen. Deel A gaat in op de route met betrekking tot grondbeleid. Daarbij wordt ingegaan op de verschillende vormen grondbeleid, het speelveld van ruimtelijk beleid en het afwegingskader om tot het gewenste grondbeleid te komen. Deel B gaat in op de instrumentele, financiële, informatieve en organisatorische kaders.

Deel A – Kaders en uitgangspunten grondbeleid

Het eerste hoofdstuk gaat in op de verschillende vormen van grondbeleid. In hoofdstuk twee wordt het speelveld beschreven van ruimtelijk beleid en relevante wet- en regelgeving. Het derde hoofdstuk behandelt de verschillende instrumenten met de toepassing per grondbelevorm, oftewel het instrumentele kader. Hoofdstuk vier presenteert het afwegingskader om te komen tot de geschikte grondbelevorm per situatie.

Deel B – Uitvoeringsparagraaf grondbeleid

In het vijfde hoofdstuk worden de processen van de transformatie van grond toegelicht. Hoofdstuk zes beschrijft de financiële kaders waarbinnen grondbeleid plaatsvindt, zoals risicomanagement en tussentijdse winstneming. Dit hoofdstuk gaat eveneens in op de informatieve en organisatorische kaders, bijvoorbeeld de verdeling van verantwoordelijkheden tussen raad en college en jaarlijkse rapportages.

DEEL A – KADERS EN UITGANGSPUNTEN GRONDBELEID

1. Van grondhouding naar grondbeleid

Grondhouding: visie op sturing en risico's

Het realiseren van opgaven met een ruimtelijk effect, waarvoor grondbeleid wordt ingezet, vereist een uitgedachte aanpak. Deze opgaven bepalen in grote mate hoe de gemeente zich in de toekomst zal ontwikkelen. Er zit ook een zekere mate van prioritering in de verschillende ruimtelijke opgaven, en de daaruit voortvloeiende projecten hebben ook nog een meerjarig karakter. Daarom heeft de gemeente altijd een rol bij deze ontwikkelingen. Hoe breed die rol is, kan per opgave en locatie verschillen en is afhankelijk van een aantal factoren, te weten:

- Bovenaan staat het maatschappelijk of ruimtelijk belang. Als de gemeente haar ruimtelijke ambities of beleidsdoelstellingen met een ruimtelijk effect wil realiseren, wil zij een bepaalde mate van sturing en regie hebben op de ontwikkeling.
- Daarmee samenhangend wil de gemeente deze ambities en doelstellingen in een bepaalde periode verwezenlijken. Ze wil invloed op het tempo van de ruimtelijke ontwikkeling. Wil de gemeente versnelling, vertraging of afstemming in de diverse programma's realiseren?
- De grondpositie van de gemeente: heeft de gemeente reeds grondbezit in het te ontwikkelen gebied?
- De positie van de markt: hebben marktpartijen reeds grondbezit in het te ontwikkelen gebied? Kan de markt de opgave realiseren binnen voor de gemeente acceptabele voorwaarden of is er bij een opgave sprake van marktfalen? Of vereist de opgave een rol voor de gemeente als ontwikkelkatalysator?
- De gemeentelijke organisatie: heeft de gemeente voldoende capaciteit, expertise en deskundigheid beschikbaar?
- De financiële positie: is het risicoprofiel te overzien en op te vangen met de financiële middelen die daarvoor beschikbaar zijn?

Deze factoren zijn van invloed op de grondhouding van de gemeente in het realiseren van haar ruimtelijke ambities. Er kan een ontwikkelingsgerichte/visionaire of uitvoeringsgerichte/faciliterende houding worden gekozen, naar gelang de gemeente meer of minder invloed wil en kan uitoefenen in het realiseren van de ruimtelijke opgaven. Het bepalen van de mate van regie en de wijze van sturing vraagt dus om een keuze voor een basisinstelling, een grondhouding (Borst, 2006).



Bovenstaande criteria doen uitspraak over zowel de wensen om het proces van gebiedsontwikkeling te sturen (maatschappelijke en ruimtelijke ambities en doelen, tempo), als de mogelijkheden om het proces te sturen (grondposities, organisatie, financiën).

Actief grondbeleid

Bij gebiedsontwikkelingen spelen gemeenten van oudsher een belangrijke rol. Nederland kent een lange traditie waarin gemeenten zelf grondposities innemen, grond bouwrijp maken en deze vervolgens als bouwgrond verkopen aan derden. Doordat gemeenten niet zelf bouwen, zijn zij ook bij actief grondbeleid afhankelijk van investeerders en ontwikkelaars. Naast de voordelen van meer controle en regie kan deze vorm van grondbeleid gemeenten financieel voordeel opleveren. Dit is echter niet altijd het geval, aan gebiedsontwikkeling zijn ook risico's verbonden in financiële zin.

1. Actief grondbeleid

Actief grondbeleid omvat alle fasen van het exploiteren van grond: van de eerste aankoop van gronden, sloop, bouw- en woonrijp maken tot en met de uitgifte/verkoop van bouwgrond. De gemeente heeft de grond in eigendom, of verworft deze, en is actief betrokken bij de ontwikkeling van de grond. De uitvoering van de grondexploitatie en de daaraan verbonden kosten en risico's komen voor rekening van de gemeente. De gemeente is verantwoordelijk voor het bouw- en woonrijp maken van het gebied. De gemeente verkoopt de gronden aan particulieren en marktpartijen die deze gronden vervolgens binnen de grenzen van het planologisch kader ontwikkelen. Tot slot wordt de openbare ruimte ingericht, het gebied wordt woonrijp gemaakt. Het openbaar gebied wordt daarna beheerd en onderhouden door de gemeente.

Sinds de economische crisis van 2008-2014 zijn grond- en vastgoedprijzen in eerste instantie sterk gedaald en kenden nagenoeg alle woningbouwontwikkelingen vertraging. Hierdoor hebben veel gemeenten te maken gekregen met financiële tegenvallers die resulteerden in grote afboekingen op het grondbedrijf in die periode. Dit leidde tot kritiek op de omvang van het grondbeleid en de financiële risico's die ermee gemoeid zijn. Vanuit dit perspectief is steeds meer gepleit voor een minder risicovolle toepassing van gemeentelijk grondbeleid.

Een andere achtergrond voor de controversie van actief grondbeleid is dat door dit beleid de overheid direct ingrijpt op de grondmarkt. Ze vervult zowel de rol van marktpartij (die aan- en verkoopt) als van regulerend democratisch verkozen orgaan (dat vergunningen uitdeelt en de maatschappij vertegenwoordigt).

Faciliterend grondbeleid

Een minder risicovolle toepassing is faciliterend grondbeleid, waarbij gemeenten geen financieel risicodragende rol vervullen, maar ontwikkelingen van derden mogelijk maken door bijvoorbeeld mee te werken aan de wijziging van het bestemmingsplan/omgevingsplan, waarbij de gemeente haar (apparatuur)kosten verhaalt op initiatiefnemers. De wijze waarop de gemeente omgaat met het kostenverhaal is opgenomen in de Nota Kostenverhaal.

2. Faciliterend grondbeleid

Bij deze vorm van grondbeleid maakt de gemeente het mogelijk dat private partijen ruimtelijke ontwikkelingen kunnen realiseren. De aankoop, de productie en uitgifte van (bouw)grond wordt overgelaten aan private partijen. De gemeente beperkt zich hierbij voornamelijk tot haar wettelijke (publieke) taak, zoals het vaststellen van een bestemmingsplan, het voeren van een inspraakprocedure en het (eventueel) opstellen van een exploitatieplan of een andere verzekering van het kostenverhaal. De gemeente probeert de ruimtelijk gewenste situatie te realiseren, zonder daarbij de beschikking(smacht) over de grond te hebben. Het kan eventueel nodig zijn om een grondpositie te verkopen. De gemeente schept randvoorwaarden waarbinnen de marktpartij de gewenste ruimtelijke ontwikkeling kan uitvoeren.

De vernieuwde Wet ruimtelijke ordening (Wro) van 2008 bevat instrumenten (zoals de anterieure overeenkomst en het exploitatieplan) die verzekeren dat gemeenten gemaakte kosten voor onder meer ambtelijke inzet en de aanleg van de openbare ruimte kunnen verhalen op ontwikkelaars. Met

betrekking tot realisatie van de gewenste ruimtelijke kwaliteit hoeft de faciliterende rol van de gemeente niet per definitie beperkingen te geven. Door het opstellen van een beeldkwaliteitsplan en de programmatische uitwerking in het bestemmingsplan/omgevingsplan is er geen actief grondbeleid nodig om de gewenste esthetische en programmatische kwaliteit te bereiken. In dit geval is de sturing die met het publiekrechtelijke kader kan worden toegepast voldoende effectief. De gemeente kan binnen deze vorm van grondbeleid echter weinig tot geen invloed uitoefenen op het tempo van de ontwikkeling.

Mengvormen van grondbeleid

Naast deze uitersten binnen het spectrum van grondbeleid, actief en faciliterend grondbeleid, zijn er diverse mengvormen. Behalve samenwerking met private partijen (zie kader 3) als meer terughoudende rolkeuze voor de gemeente, zijn er ook veel voorbeelden waarin de gemeente per situatie de keuze wil maken welke rol ze zal gaan vervullen. Termen als ‘situationeel grondbeleid’, ‘opgavegericht grondbeleid’ of ‘maatschappelijk gedreven grondbeleid’ geven blijk van een genuanceerder afwegingskader voor de keuze van het type grondbeleid.

3. Samenwerkend grondbeleid

Samenwerkend grondbeleid betekent dat de gemeente in samenwerking met private partijen de ontwikkeling realiseert, ook wel publiek-private-samenwerking (PPS) genoemd. Hierbij probeert de gemeente in samenwerking met marktpartijen alle gronden binnen een plangebied in eigendom te krijgen, om de grondexploitatie gezamenlijk te voeren. De gronden worden vervolgens ontwikkeld voor gezamenlijke rekening en risico en verkocht aan derden. De verdeling van de lusten en lasten behorende bij de ontwikkeling kan plaatsvinden op verschillende manieren, daarvoor zijn verschillende samenwerkingsvormen mogelijk. De gemeente heeft gedeelde regie op de ontwikkeling, aangezien zij samenwerkt met marktpartijen. De mate van regie en sturing is dan ook afhankelijk van het aandeel in de samenwerking en wensen en belangen van andere betrokken partijen. De financiële winsten en verliezen worden gedeeld tussen de partijen. Hiervoor worden doorgaans specifieke afspraken gemaakt in een samenwerkingsovereenkomst. Tot slot vraagt samenwerkend grondbeleid, net zoals bij actief grondbeleid, de nodige ambtelijke capaciteit en expertise.

Vanuit historisch perspectief

In de afgelopen jaren is er een ware gedaantewisseling zichtbaar geweest in het geschreven gemeentelijk grondbeleid. In de pre-crisisjaren voerde traditioneel actief grondbeleid de boventoon in de nota's. De uitgifte van gronden leverde de gemeenten namelijk een zekere financiële armslag op. Hiermee werden, naast volkshuisvestelijke en economische doelen, ook financiële doelen gediend. In de jaren 2008-2014 veranderde dit beeld door de sterke daling van de waarde van grond. Het verlies van gemeenschapsgeld via grond is namelijk op allerlei fronten aangedragen als reden om actief grondbeleid naar de achtergrond te dringen. De wetgeving (nieuwe Wro in 2008) draaide tegelijkertijd mee met deze wind, en zo konden gemeenten een andere koers varen. Het overgrote deel van de gemeenten in Nederland heeft de grondbeleidsnota's aangepast en stelt dat er enkel nog passief grondbeleid toegepast zou worden, tenzij er heel goede redenen waren voor actief grondbeleid.

Onderzoek wijst echter uit dat er relatief gezien weinig verandering heeft plaatsgevonden in de toepassing van actief en passief grondbeleid in gebiedsontwikkelingsprojecten (Witting, 2020). Daarmee lijkt een harde beleidskeuze voor één type grondbeleid achterhaald.

In Woerden is in het verleden al een actieve rol gekozen bijvoorbeeld in de Stationsomgeving met de verwerving van grond van FNV, bij de uitgifte van diverse nieuwe bedrijventerreinen en binnenstedelijke locaties als Snellerpoort en Defensie-eiland. Waar juist in Middelland met het gebiedsfonds (zie paragraaf 3.2.3) voor een organische ontwikkeling een faciliterende maar actieve houding is gekozen, zodra er sluitende businesscases werden aangeboden. En daarnaast heeft de

gemeente diverse grote kostenverhaalsovereenkomsten gesloten in het (recente) verleden, waaronder het Campinaterrein, Witt/Pelsterrein en het Den Oudstenterrein.

Conclusie

In beginsel is de keuze in de grondhouding belangrijk die de gemeente Woerden aanneemt in het realiseren van haar ruimtelijke ambities. De grondhouding is bepalend voor de startpositie van de gemeente in de rolkeuze bij gebiedsontwikkelingen. De grondhouding is afhankelijk van wensen en mogelijkheden.

Vervolgens zal zij voor de verdere invulling van haar grondbeleid een afwegingskader hanteren, om locatie- of programmaspecifiek de voorkeur in te kleuren van het te voeren grondbeleid en het daarbij te gebruiken instrumentarium. Daarover meer in hoofdstuk 3 'De gereedschapskist'.

In het volgende hoofdstuk 2 staan de (ruimtelijke en maatschappelijke) opgaven centraal. De opgaven in Woerden zijn divers van aard. Van voldoende woningbouw (kwantitatief en kwalitatief), via een levendig en toekomstbestendig centrum, naar de energietransitie en klimaatadaptatie. Deze opgaven vragen om maatwerk in de keuze van het te voeren grondbeleid. De rol van de gemeente varieert van actief tot faciliterend en alle vormen die ertussenin liggen.

2. Speelveld en de lokale context

Omgevingswet

De huidige wet- en regelgeving wordt in de toekomst gebundeld tot één wet, de Omgevingswet. Het doel van de Omgevingswet is het creëren en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving met aandacht voor gebruik, beheer en invulling van maatschappelijke behoeften. Hiermee wordt beoogd het omgevingsrecht inzichtelijker en gemakkelijker te maken door bundeling van de wet- en regelgeving, meer (integraal) samenhang te brengen tussen verschillende beleidsvelden, meer ruimte te bieden voor lokaal maatwerk en de besluitvorming te versnellen. Voorbeelden van wijzigingen in de werkwijze van de Omgevingswet zijn dat participatie een verplicht onderdeel wordt in gebiedsontwikkeling (de gemeente Woerden werkt al met participatie in locatie- en gebiedsontwikkelingen), de gemeentelijke bestemmingsplannen worden vervangen door één omgevingsplan en de houding ten behoeve van ontwikkeling van de fysieke leefomgeving verandert van 'nee, tenzij' naar 'ja, mits'. Voor gemeenten geldt tevens de verplichting om een (integrale) gemeentebrede omgevingsvisie op te stellen.

De Omgevingswet biedt ruimte om vanuit de beleidskader(s) op locatie- en gebiedsniveau tot integrale keuzes en oplossingen te komen samen met de samenleving. Hiervoor worden aan de voorkant de vele ruimtelijke belangen afgewogen, en keuzes op hoofdlijnen gemaakt en vastgelegd in de Omgevingsvisie. Door de opgaven centraal te stellen en de belangen af te wegen kan tot een integrale ruimtelijke ontwikkeling worden gekomen met de meeste toegevoegde maatschappelijke waarde. Grondbeleid is vervolgens een belangrijk middel om een voorgestane ruimtelijke ontwikkeling te verwezenlijken.

Om een beeld te geven van de wijzigingen op het gebied van grondbeleid in de Omgevingswet een korte opsomming van de belangrijkste wijzigingen:

- Verschillende wetten zoals Wro, Wet Geluidhinder, etc. worden gebundeld tot één wet, de Omgevingswet. Het kostenverhaal wordt geregeld in de Aanvullingswet Grondeigendom (Awg):
 - Het exploitatieplan als publiek middel voor kostenverhaal verdwijnt;
 - Een nieuw grondbeleidsinstrument wordt geïntroduceerd: stedelijke kavelruil (zie hoofdstuk 3);
 - Overige grondbeleidsinstrumenten, zoals Wet voorkeursrecht gemeenten en onteigening, wijzigen op onderdelen (zie hoofdstuk 3);
 - Naast het kostenverhaal voor integrale ontwikkelingen wordt het kostenverhaal voor organische ontwikkelingen geïntroduceerd;
 - Een financiële bijdrage voor ruimtelijke ontwikkelingen kan verplicht gesteld worden, mits de functionele samenhang met de activiteit in het omgevingsplan kan worden aangetoond.
- Alle gemeentelijke bestemmingsplannen worden gebundeld tot één Omgevingsplan. Het Omgevingsplan dient als instrument en grondslag voor kostenverhaal;
- In het Omgevingsplan dienen locatie-eisen te worden opgenomen. Dit betreft het aanwijzen van kostenverhaalsgebieden en kostenverhaalsregels voor specifieke locaties;

Omgevingsvisie

De Omgevingsvisie van de gemeente Woerden geeft aan hoe de ontwikkeling van de fysieke leefomgeving op de lange termijn vorm dient te krijgen. In 2020 is het waardenkader vastgesteld door de gemeenteraad van Woerden (besluitnummer 20r.00497). In dat kader wordt een vijftal structurele opgaven genoemd waar de gemeente mee te maken krijgt; landschap (behoud natuurwaarden), economie, wonen, energie(neutraliteit) en bereikbaarheid. Aan de hand hiervan is in het waardenkader de vraag gesteld aan welke uitgangspunten de gemeente zich wil houden ten behoeve van een kwalitatief goede fysieke leefomgeving.

	UITGANGSPUNTEN
	Identiteit
	Vitaliteit
	Regionale centrumpositie
	WAARDEN
	Sociaal en ondernemend
	Vitale en veerkrachtige kernen en wijken
	Hoogwaardige voorzieningen en centrum voor de regio
	Bereikbaarheid
	Duurzaam en toekomstbestendig
	Cultuurhistorie
	Landschap van het Groene Hart
	INRICHTINGSPRINCIPES
	Meervoudig ruimtegebruik
	Flexibiliteit
	Gebiedsgericht en met menselijke maat
	Gezonde leefomgeving

Woonvisie: Woerden Woont 2019 - 2024

Een van de structurele opgaven waar de gemeente Woerden mee te maken krijgt, betreft het thema wonen. Dit thema betreft thematisch deel/uitwerking van de Omgevingsvisie. In de gemeentelijke Woonvisie zijn de gemeentelijke ambities, doelstellingen en beleid vastgelegd m.b.t. de woningbouwopgave. Tevens zijn daarin kaders vastgelegd voor de gemeentelijke taken die vastliggen in de Woningwet en de Huisvestingswet. De gemeente Woerden bestaat uit de middelgrote stad Woerden in landelijk gebied, met de afzonderlijke kernen Zegveld, Harmelen, Kamerik en Kanis. Elke kern heeft zijn eigen kwaliteiten, dynamiek en woonopgaven. Daarom is de gemeentelijke woonvisie onderverdeeld naar deze kernen. Per kern zijn de (woon)opgaven in beeld gebracht en woningbouwprogramma's. Daarmee wordt getracht zo goed mogelijk te bouwen voor de eigen behoeften als aanvulling op de bestaande woningvoorraad.

Uitgangspunt van de woonvisie is dat alle inwoners goed moeten kunnen wonen in een door hen gewenste, betaalbare en geschikte woning. De woonvisie richt zich primair op de woningvoorraad: kaders voor de nieuwbouw en richtlijnen voor verbetering van de bestaande voorraad. De focus ligt

hierbij op de groepen die extra aandacht nodig hebben, zoals senioren, mensen met een fysieke of mentale beperking en mensen met een laag inkomen. Wonen is immers meer dan alleen de woning zelf. Het gaat ook om betaalbaarheid en leefbaarheidsaspecten zoals een veilige woonomgeving, voorzieningen, bereikbaarheid en zorg.

Strategische woningbouwplanning

Op basis van de woonvisie worden de gemeentelijke ambities, doelstellingen en beleid gemonitord door middel van een strategische woningbouwplanning. De planning bestaat uit het totale woningbouwprogramma, de planning en de fasering. De in de woonvisie opgenomen doelstellingen met betrekking tot doelgroepen, aantallen (richtlijn) en gefaseerd bouwen worden verwerkt in een toetsingskader. In de strategische woningbouwplanning worden de woningbouwprogramma's van de diverse locaties verder uitgewerkt of bijgesteld. Tevens worden bij de strategische woningbouwplanning de overige aspecten meegenomen, zoals de stedenbouwkundige en planologische mogelijkheden.

Conform de Woonvisie moeten er tot 2028 gemiddeld driehonderd woningen per jaar worden gerealiseerd. Ook na 2028 zijn driehonderd woningen per jaar nodig om te kunnen voldoen aan de woonopgave. Tussen 2007 en 2019 zijn gemiddeld 188 woningen per jaar opgeleverd. In vergelijking daarmee is oplevering van driehonderd woningen per jaar een grote uitdaging. De feitelijke oplevering van woningen is namelijk afhankelijk van de omvang van het project en de planning. Om diverse redenen kunnen projecten bijvoorbeeld vertraging oplopen. In relatie tot de woningbouwopgave, dient er daarom goed te worden nagedacht over de rol/invloed die de gemeente wil en kan spelen op de grondmarkt.

Overig beleid en omgevingsaspecten

Daarnaast zijn er ook nog andere gemeentelijke beleidsstukken die ter hand worden genomen bij het beoordelen van ruimtelijke opgaven. Ruimtelijke plannen worden immers ook altijd getoetst aan verschillende omgevingsaspecten. Deze aspecten krijgen een plek in het dan op te stellen of aan te passen bestemmingsplan (onder de Omgevingswet: omgevingsplan). Hierbij kan gedacht worden aan de volgende aspecten:

- *Bedrijven en milieuzonering;*
- *Luchtkwaliteit;*
- *Trillingen;*
- *Windhinder;*
- *Geluid;*
- *Verkeer en parkeren;*
- *Ecologie;*
- *Archeologie en cultuurhistorie;*
- *Water;*
- *Bodem;*
- *Externe veiligheid;*
- *Kabels en leidingen;*
- *Duurzaamheid;*
- *Bezinning.*

Deze aspecten worden na vaststelling opgenomen in de dan op te zetten grondexploitatie of kostenverhaalproject.

3. De gereedschapskist

3.1 Verwerving

3.1.1 Minnelijke verwerving

Indien de gemeente besluit gronden te verwerven, wordt in eerste instantie getracht de gronden minnelijk te verwerven. Minnelijke verwerving houdt in dat de gemeente (op eigen initiatief) in onderhandeling treedt met de grondeigenaar en op basis van vrijwilligheid overeenstemming tracht te bereiken over aan-/verkoop van gronden of rechten. Bij aankoop wordt aan de hand van een onafhankelijke taxatie de marktwaarde bepaald waartegen de gemeente de gronden verwerft. De onderhandeling resulteert in een koopovereenkomst, waarna via de notaris de nieuwe eigendomssituatie wordt vastgelegd. Indien de gemeente er niet in slaagt om op basis van vrijwilligheid en marktconformiteit de gronden te verwerven, kan de gemeente uitwijken naar een van de andere verwervingsinstrumenten.

3.1.2 Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg)

Een ander verwervingsinstrument dat de gemeente kan inzetten is het vestigen van het voorkeursrecht. De kern van deze regeling is dat indien een eigenaar van gronden waarop een voorkeursrecht rust, deze gronden wenst te verkopen, hij de gronden eerst aan de gemeente te koop dient aan te bieden. De grondeigenaar wordt door de wet verplicht om zijn onroerend goed als eerste aan de gemeente aan te bieden, maar de gemeente kan de eigenaar niet dwingen zijn gronden te verkopen. Indien de grondeigenaar wel besluit om zijn gronden te verkopen, is de gemeente bovendien niet verplicht van het aanbod gebruik te maken. Het bevoegd orgaan moet in dat geval binnen de wettelijk gestelde termijn een besluit nemen over de potentiële verwerving. Bij negatief besluit is de eigenaar vrij om zijn gronden aan derden aan te bieden. Het voorkeursrecht geeft de gemeente in ieder geval de mogelijkheid om eventuele speculatie met gronden voor te zijn. Buitensporige grondprijstijgingen kunnen daarmee worden tegengegaan. De gemeente zal waar nodig en mogelijk het instrument voorkeursrecht toepassen.

De Wet voorkeursrecht gemeenten zal met inwerkingtreding van de Omgevingswet wijzigen. De wet wordt een onderdeel van de Omgevingswet in de Aanvullingswet grondeigendom. De grondslagen om een voorkeursrechtbeschikking te geven, wijzigen. De structuurvisie wordt bijvoorbeeld vervangen door de omgevingsvisie. De reikwijdte van het voorkeursrecht blijft wel gelijk. Ook worden de regels met betrekking tot bekendmaking van het voorkeursrecht gewijzigd. Bovendien is de inwerkingtreding van het voorkeursrecht anders onder de Omgevingswet. Deze wordt gekoppeld aan de inschrijving in de openbare registers in plaats van dagtekening van de Staatscourant. Ten slotte is de geldigheidsduur van het voorkeursrecht gewijzigd, vijf jaar met mogelijkheid tot verlenging van vijf jaar, in plaats van tien jaar onder de Wet voorkeursrecht gemeenten.

3.1.3 Onteigening

Indien, na inspanning van de gemeente om op minnelijke wijze tot overeenstemming te komen, niet tot overeenstemming kan worden gekomen, heeft de gemeente de mogelijkheid om tot onteigening over te gaan. De wettelijke basis hiervoor is vastgelegd in de Onteigeningswet. Onteigening is het meest ingrijpende verwervingsinstrument dat een gemeente kan inzetten. Het maakt immers inbreuk op het eigendomsrecht. De rechtvaardiging van zo'n inbreuk ligt in het gemeenschapsbelang, dat van een hogere orde wordt geacht. Onteigening kan immers alleen plaatsvinden wanneer sprake is van een algemeen belang, tegen een vooraf verzekerde schadeloosstelling én met inachtneming van de voorschriften uit de Onteigeningswet. Het algemeen belang, de noodzaak en de urgentie van de onteigening moeten met een besluit worden gemotiveerd. De eigenaar kan in geval van

onteigening wel een beroep doen op zelfrealisatierecht, en kan in dat geval niet worden onteigend. Dit betekent dat als de grondeigenaar aantoonbaar de nieuwe bestemming (die de overheid wenst) zelf te kunnen bereiken, onteigening niet aan de orde is. Vanwege de langdurige procedure, waaraan nogal wat risico's zijn verbonden, is dit instrument niet geschikt voor het strategisch innemen van grondposities. Wel kan het als 'stok achter de deur' worden ingezet tijdens de onderhandelingen over de minnelijke verwerving van de benodigde gronden.

De Onteigeningswet zal met inwerkingtreding van de Omgevingswet wijzigen. De Onteigeningswet wordt een onderdeel van de Omgevingswet in de Aanvullingswet grondeigendom. Een verschil met de regels in de Onteigeningswet is dat de onteigeningscriteria wettelijk worden vastgelegd onder de Omgevingswet. Bovendien zal niet meer de Kroon, maar het bestuursorgaan de onteigeningsbeschikking afgeven. Verder zal het onderscheid in onteigeningstitel verdwijnen en komt er een uniforme procedure ongeacht het doel van de onteigening en het bevoegd gezag. Bovendien komt er een scherpe scheiding tussen de onteigenings- en schadeloosstellingsprocedure.

3.2 Kostenverhaal

Gemeenten zijn wettelijk verplicht om gemeentelijke kosten verbonden aan ruimtelijke plannen te verzekeren, het zogeheten kostenverhaal te plegen. De wetgeving, zowel de Wro als de Omgevingswet, gaat uit van tweesporenbeleid: privaatrechtelijk spoor en publiekrechtelijk spoor. Beide sporen worden hieronder op hoofdlijn toegelicht.

Voor de gedetailleerde procesbeschrijving met betrekking tot het gemeentelijk kostenverhaal wordt verwezen naar de Nota Kostenverhaal. Uitgangspunt van het gemeentelijk beleid is dat het gemeentelijk kostenverhaal in eerste instantie wordt geregeld via een anterieure overeenkomst.

3.2.1 Kostenverhaal onder de Wro

Privaatrechtelijk spoor

Conform de Wro is de gemeente verplicht om een exploitatieplan vast te stellen voor gronden waar een bouwplan is voorzien, als voor het verhaal van kosten (of eventuele noodzakelijke locatie-eisen) geen anterieure overeenkomst is gesloten. De gemeente kan echter afzien van het publiekrechtelijke spoor (exploitatieplan) als het kostenverhaal anderszins is verzekerd. De bevoegdheid tot het sluiten van anterieure overeenkomsten ligt bij het college van burgemeester en wethouders. Anterieure overeenkomsten worden gesloten op basis van vrijwilligheid, er is sprake van contractvrijheid en er bestaan geen eisen met betrekking tot inhoud van het contract. Een ander voordeel van de anterieure overeenkomst is dat de partijen niet gebonden zijn aan de PPT-criteria (profijt, proportionaliteit en toerekenbaarheid). Bij de gemeente Woerden wordt in eerste instantie een intentieovereenkomst gesloten met initiatiefnemer(s) voor binnengekomen haalbaarheidsverzoeken. Indien een initiatief haalbaar wordt bevonden, wordt volgens een exploitatieovereenkomst gesloten ten behoeve van kostenverhaal bij omgevingsvergunningaanvragen.

Publiekrechtelijk spoor

Indien de gemeente er niet in slaagt om het kostenverhaal te verzekeren in een anterieure overeenkomst, bestaat de wettelijke verplichting om een exploitatieplan vast te stellen gelijktijdig met vaststelling van het bestemmingsplan. De bevoegdheid tot het vaststellen van een exploitatieplan ligt bij de gemeenteraad. Anders dan bij de anterieure overeenkomst, geldt bij het exploitatieplan de verplichting om de PPT-criteria toe te passen. Een ander kenmerk is dat iedereen zienswijzen en bezwaren kan indienen tegen het exploitatieplan. Bij het privaatrechtelijke spoor (anterieure overeenkomst) bestaat deze mogelijkheid niet. Indien na vaststelling van een exploitatieplan zaken verder moeten worden uitgewerkt, kan dat worden uitgewerkt en vastgelegd

in een posterieure overeenkomst. De posterieure overeenkomst mag hierbij inhoudelijk niet afwijken van het exploitatieplan.

De gemeente Woerden heeft tot op heden geen exploitatieplan hoeven vast te stellen. Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet zal het exploitatieplan bovendien verdwijnen. Dit betekent echter niet dat de plicht ten aanzien van kostenverhaal zal verdwijnen. In de nieuwe werkwijze zal het Omgevingsplan in de basis als instrument en grondslag voor het kostenverhaal fungeren, in plaats van het exploitatieplan.

3.2.2 Kostenverhaal onder de Omgevingswet

Privaatrechtelijk spoor

Net als onder de Wro blijft het aangaan van anterieure overeenkomsten de voorkeur hebben binnen de Omgevingswet. De wijze waarop onder de Wro privaatrechtelijk kostenverhaal wordt geregeld blijft dan ook nagenoeg gelijk.

Publiekrechtelijk spoor

Het publiekrechtelijke spoor in de Omgevingswet gaat uit van het opleggen van een beschikking. De verschuldigde bijdrage wordt, als er geen overeenkomst is aangegaan, vastgesteld conform hetgeen daarover wordt gesteld in de wet, het omgevingsplan, de omgevingsvergunning of het projectbesluit. In plaats van aangewezen bouwplannen (Wro) wordt in de Omgevingswet gesproken over aangewezen activiteiten voor het bebouwen of gebruiken van gronden. Deze zijn opgenomen in het Omgevingsbesluit. Inhoudelijk zijn ze niet anders dan de aangewezen bouwplannen conform het Bro. De Omgevingswet gaat uit van twee methoden voor kostenverhaal: kostenverhaal met tijdvak en kostenverhaal zonder tijdvak.

Gebiedsontwikkeling met én zonder tijdvak

Met de komst van de Omgevingswet worden alle gemeentelijke bestemmingsplannen gebundeld in één omgevingsplan. Het omgevingsplan dient in de nieuwe werkwijze als instrument en grondslag voor het kostenverhaal. In het omgevingsplan dienen locatie-eisen te worden opgenomen, waarmee kostenverhaalgebieden en kostenverhaalregels worden aangewezen. Met de nieuwe wet wordt ook een nieuwe verhaalmethode geïntroduceerd, naast de al bestaande vorm van integrale gebiedsontwikkeling waarin een eindbeeld bekend is, en de fasering en looptijd (met tijdvak). De nieuwe verhaalmethode betreft gebiedsontwikkelingen waarin geen blauwdruk bestaat en het ook onduidelijk is of en wanneer de ontwikkeling zal plaatsvinden. Dit wordt organische gebiedsontwikkeling genoemd of gebiedsontwikkeling zonder tijdvak. In de kern wordt onderscheid gemaakt tussen integrale gebiedsontwikkeling (met tijdvak) en organische gebiedsontwikkeling (zonder tijdvak). Bij organische gebiedsontwikkeling wordt vooraf niet vastgelegd in welke periode ('tijdvak') het gebied moet worden ontwikkeld.

3.3 Reserve Gebiedsfonds

De gemeenteraad is bevoegd om een reserve Gebiedsfonds in stellen voor een afgebakend gebied. Met het instellen van een Gebiedsfonds kunnen maatregelen in het openbaar gebied worden bekostigd die noodzakelijk zijn voor inrichting van een gebied. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om kosten ten behoeve van de infrastructurele ontsluiting en de inrichting van de openbare ruimte bij de nieuwe (te realiseren) functie(s). Een reserve gebiedsfonds is geen grondexploitatie. Een kenmerk van de grondexploitatie is namelijk dat de gemeente bouwrijpe grond uitgeeft en ook kosten maakt die betrekking hebben op het bouw- en woonrijp maken. Een gebiedsfonds is daarentegen bedoeld om investeringen in de openbare ruimte te bekostigen.

Bij een reserve gebiedsfonds gelden financiële spelregels die kunnen variëren naar gelang aard en omvang van de locatie(s) en de ontwikkeling(en). In feite behelst het gebiedsfonds kostenvragers in de vorm van voorzieningen die profijt geven aan (vastgoed)ontwikkelingen binnen een gebied. Het gebiedsfonds wordt (onder andere) stapsgewijs gevuld met exploitatiebijdragen van initiatiefnemers (kostendragers). De hoogte van de bijdrage(n) wordt gerelateerd aan het opbrengend vermogen van de ruimtelijke initiatieven. De gemeente financiert vervolgens, via het gebiedsfonds, de benodigde investeringen in het openbaar gebied. Aangezien een reserve niet negatief kan zijn, zal alleen een investering plaatsvinden als in een fonds voldoende financiële middelen aanwezig zijn.

De gemeenteraad van Woerden heeft een dergelijke reserve Gebiedsfonds vastgesteld voor de transformatie van het industrieterrein Middelland naar een gemengd stedelijk gebied; hiervoor wordt verwezen naar de Nota Reserve Gebiedsfonds Middelland. Deze transformatie wordt ontwikkeld in meerdere fasen, waarbij tevens sprake is van meerdere eigenaren. Hoewel de nota de financiële spelregels ten behoeve van de gebiedstransformatie vastlegt, is het onduidelijk wanneer welke ontwikkelingen zullen plaatsvinden. Iedere initiatiefnemer bepaalt de fasering en de planning, waardoor onduidelijk is wanneer de gehele transformatie zal worden voltooid. Omdat er geen ‘tijdvak’ bekend is in deze transformatieopgave betreft dit een organische gebiedsontwikkeling in de geest van de Omgevingswet.

Reserve gebiedsfonds Middelland

Het bedrijventerrein Middelland is een belangrijk gebied van circa 80 hectare in het hart van Woerden waar veel bedrijven en kantoren zijn gehuisvest. Het transformeren van gebouwen en gebieden naar onder andere woningbouw is een van de manieren die ertoe moeten bijdragen dat leegstand wordt teruggedrongen en de kwaliteit van Middelland wordt verbeterd, waarbij gezien de eigendomssituatie en het (financiële) risicoprofiel is gekozen voor organische ontwikkeling en (actief) faciliterend grondbeleid. Wanneer delen van Middelland (door grondeigenaren/initiatiefnemers) getransformeerd worden, zijn daar ook maatregelen in het openbaar gebied voor nodig. Bijvoorbeeld om de inrichting van de openbare ruimte te laten aansluiten bij de woonfunctie, verkeersroutes aan te passen en Middelland beter te verbinden met andere delen van de stad. Om deze investeringen mogelijk te maken, zijn financiële spelregels opgesteld. Onderdeel van die financiële spelregels is dat er een Gebiedsfonds Middelland is ingesteld. Het gebiedsfonds wordt stapsgewijs gevuld met onder andere een deel van de exploitatiebijdragen van initiatiefnemers en wordt aangewend voor de benodigde investeringen in het openbaar gebied. De kosten van maatregelen in de openbare ruimte worden op die manier mede gedragen door private ontwikkelingen. In de Nota Reserve Gebiedsfonds Middelland zijn de financiële spelregels nader uitgewerkt. De inrichting van het gebiedsfonds Middelland is in het kader van de gemeentelijke begrotingsystematiek te beschouwen als het creëren van een bestemmingsreserve. Het gebiedsfonds Middelland heet dus formeel de ‘Reserve gebiedsfonds Middelland’. Aangezien een reserve niet negatief kan zijn, zal er alleen een uitgave of investering plaatsvinden als in het fonds voldoende financiële middelen aanwezig zijn. Bij de ontwikkeling van Middelland zal sterk worden gestuurd op de cashflow binnen het gebiedsfonds om op die manier te voorkomen dat de reserve uitgeput raakt. Naast de eerdergenoemde exploitatiebijdragen van initiatiefnemers biedt het gebiedsfonds ook de mogelijkheid om gevuld te worden met specifieke bijdragen, subsidies of uitkeringen van bijvoorbeeld de gemeente, de provincie, het Rijk of andere organen. Hierdoor kunnen aanvullende investeringen in het gebied gedaan worden.

3.4 Stedelijke kavelruil

Met de komst van de Omgevingswet wordt een nieuw instrument geïntroduceerd waarmee eigenaren van onroerende zaken hun eigendommen kunnen ruilen. Dit instrument wordt stedelijke kavelruil genoemd. Dit instrument kan uitkomst bieden in gevallen waarin stedelijke gebiedsontwikkeling niet van de grond komt door versnippering van eigendomsposities. Uitgangspunt van de wet is dat er sprake moet zijn van minimaal drie partijen die op vrijwillige basis bereid zijn hun onroerende zaken onderling te ruilen. Hiertoe dienen de partijen een

kavelruilovereenkomst te sluiten. Daarin wordt vastgelegd welke onroerende zaken worden samengevoegd en hoe de eigendommen worden herverdeeld. De nieuwe verdeling wordt ingeschreven in de openbare registers.

3.5 Uitgifte

De uitgifte van grond kan in verschillende vormen plaatsvinden. De verschillende mogelijkheden worden hieronder nader toegelicht.

3.5.1 Tijdelijk beheer

Het is wenselijk gronden en opstallen in de periode tussen verwerving en de sloop/ herontwikkeling tijdelijk te laten gebruiken. Enerzijds om de rentelasten en gedeerde winst (gedeeltelijk) te compenseren maar ook om risico's van verloedering en oneigenlijk gebruik (kraken) te beperken. Bij opstallen kan worden gedacht aan tijdelijke verhuur; bij gronden aan tijdelijke verpachting of ingebruikgeving. Tegenover eventuele inkomsten uit tijdelijke verhuur staan uiteraard de kosten van beheer en onderhoud. Veelal is het financiële resultaat van tijdelijk beheer negatief omdat vaak sprake is van kortdurende huurovereenkomsten met een relatief laag huurprijsniveau.

3.5.2 Wijze van gronduitgifte

Erfpacht

In plaats van overdracht van eigendom kan op onroerende zaken een recht van erfpacht worden gevestigd. Erfpacht is een beperkt zakelijk recht dat de erfpachter de bevoegdheid geeft om de onroerende zaak van een ander te houden en te gebruiken. Erfpacht kan van voortdurende of tijdelijke aard zijn. Door dit laatste behoudt de bloot eigenaar, de gemeente, op termijn volledige beschikkingsmacht over de grond.

Voordeel van erfpacht is dat aan het gebruik van de grond juridisch sterkere voorwaarden kunnen worden gesteld dan bij overdracht van eigendom. Zo kunnen bepalingen worden opgenomen over het gebruik of de bestemming van de grond en de wijze waarop bebouwd dient te worden. Bovendien kan een gemeente door het heffen van een erfpachtcanon en de periodieke herziening daarvan de waardevermindering van de grond aan de gemeenschap laten toevloeien. Nadeel van erfpacht is dat het innen van de jaarlijkse canon een extra administratieve last betekent.

De gemeente Woerden geeft in de regel gronden alleen in eigendom uit. Gronden worden alleen dan in erfpacht uitgegeven indien de gemeente al voorziet dat zij de gronden in de toekomst weer tot haar beschikking wenst te hebben of dat hier andere moverende redenen voor zijn.

(Ver)Huur

De gemeente verhuurt gronden en gebouwen aan verenigingen en maatschappelijke instellingen. Denk daarbij aan onderwijs- en welzijnsaccommodaties en de tijdelijke verhuur van te herontwikkelen/slopen objecten. Huur heeft als kenmerk dat partijen in beginsel zelf de periode kunnen bepalen. Daarnaast liggen de wederzijdse onderhoudsverplichtingen vast.

Opstalrecht (in combinatie met huur grond)

Van oudsher huren (sport)verenigingen gronden van de gemeente Woerden. In veel gevallen hebben verenigingen op die grond voor eigen rekening een gebouw gerealiseerd. Formeel-juridisch is de gemeente ook eigenaar van die opstallen. Bij ongevallen/schade is daarmee de gemeente aansprakelijk, terwijl dit niet de bedoeling is. Daarom worden in nieuwe situaties waarbij sprake is van opstallen van een vereniging de grond en het daarop gebouwde gesplitst met behulp van een opstalrecht. Overigens wordt deze constructie ook gebruikt als het gaat om semi-openbare of

commerciële functies (antennemasten e.d.). Het kan ook zo zijn dat de verantwoordelijkheden omtrent het gebouw zijn vastgelegd in de huurovereenkomst met de (sport)vereniging.

Het recht van opstal is een beperkt zakelijk recht om in, op of boven een onroerende zaak van een ander gebouwen, werken of beplantingen in eigendom te hebben of te verkrijgen. Het opstalrecht kan worden gevestigd onder de verplichting dat de opstaller aan de eigenaar (al dan niet periodiek) een geldsom (retributie) betaalt.

Het opstalrecht kan in twee vormen voorkomen: als een zelfstandig beperkt recht en als een afhankelijk beperkt recht dat verbonden is met een ander zakelijk of persoonlijk recht (zoals huur). Gelet op het beoogde gebruik wordt in Woerden gekozen voor afhankelijke opstalrechten. Dat betekent dat het opstalrecht altijd gekoppeld is aan een huurovereenkomst. Voor meer informatie wordt verwezen naar Spelregels Vastgoed (besluitnummer 11i.02357).

3.5.3 Grondprijsbeleid en -prijzen

Grondprijsbeleid

De positie van een gemeente op de grondmarkt wordt mede bepaald door de omvang van het gemeentelijke bezit aan onroerend goed en door de wens en de (financiële) mogelijkheid om gronden te verwerven. Deze wens kan te maken hebben met de keuze een actief grondbeleid te voeren. Een groot deel van het gemeentelijk eigendom is niet bedoeld voor de markt: deze eigendommen zijn in gebruik voor wegen, groenvoorzieningen en andere openbare voorzieningen.

Bij het voeren van actief grondbeleid hoort ook het voeren van grondprijsbeleid. Woerden hanteert bij de uitgifte van grond in beginsel marktconforme prijzen. Daarnaast differentieert Woerden in zijn grondprijzen naar functie/bestemming van de grond (functioneel). Kortom: Woerden voert een functioneel en marktconform grondprijsbeleid.

In dit grondprijsbeleid wordt rekening gehouden met de economische draagkracht van de bestemming, activiteiten of functie en de locatie. Een bestemming als vrijstaande woning heeft meer economische draagkracht dan een sociale huurwoning, waardoor de grondprijs onder de eerste hoger ligt dan onder de laatste. Ook bijvoorbeeld zichtkavels op bedrijventerreinen brengen meer op dan een niet-zichtkavel.

Uitgangspunt van het gemeentelijk grondprijsbeleid is het gebruik van de **residuele grondwaarde methode**. De residuele grondwaarde wordt bepaald door de bouw- en bijkomende kosten af te trekken van de vrij-op-naamprijs (VON-prijs). Overigens is bij deze methode deskundigheid nodig om zowel VON-prijzen als de bouwkosten te toetsen. De methode is geschikt bij vastgoed waarbij voldoende marktwerking is, zodat een marktconforme prijs kan worden bepaald.

Bij de **kostprijsmethode** worden de kosten berekend die zijn gemaakt voor verwerving, sloop, milieuvoorzieningen, infrastructurele voorzieningen, bouwrijp maken, planvoorbereiding en planontwikkeling en bijdragen aan fondsen. Alle genoemde kosten worden vervolgens doorberekend in de grondprijs. Deze methode levert voor de gemeente geen inkomsten op, en wordt alleen gehanteerd in geval van maatschappelijk gewenste ontwikkelingen.

Bij de **comparatieve methode** wordt de uit te geven grond vergeleken met transacties uit het verleden of aanbiedingen van grond door vergelijkbare locaties of gemeenten. Op basis van deze vergelijking wordt een grondprijs bepaald.

Bij de **grondquote** wordt voor de grond een vast te stellen percentage van de VON-prijs (excl. btw) in rekening gebracht. Deze methode houdt voornamelijk rekening met de opbrengsten maar in mindere mate met de kostenkant. Bijvoorbeeld: wanneer bepaalde kwaliteitsverbeteringen worden

opgenomen die de bouwkosten per m² verhogen, wordt bij deze methodiek geen rekening gehouden met de invloed op de grondwaarde; die wordt immers in deze methode afgerekend op basis van de VON-opbrengst. De ontwikkelaar wordt dus niet gestimuleerd om kwaliteitsverbeteringen tot stand te brengen.

Via een **inschrijving** kunnen gegadigden een prijs bieden voor de grond. De grond gaat naar de bieder met de beste prijs/kwaliteit c.q. beste plan/ontwerp. De gemeente kan daarbij al dan niet een bodemprijs vaststellen.

Grondprijsbeleid per soort vastgoed

Sociale huur- en koopwoningen

Op grond van de met de corporaties gemaakte (prestatie)afspraken ligt voor deze woningen het primaat van ontwikkeling bij de corporaties. Het uitgangspunt hierbij is dat de gemeente een sociale grondprijs hanteert en de corporatie de onrendabele top zelf financiert. Als grondprijs worden de normbedragen gehanteerd, die worden geïndexeerd gelijk met de indexatie van de aftoppings- en liberalisatiegrens van de sociale huurprijzen.

Vrije sector huur- en koopwoningen

Voor de ontwikkeling van vrijesectorwoningen worden marktpartijen geselecteerd, in beginsel overeenkomstig de daartoe in paragraaf 5.5 beschreven procedure. Corporaties kunnen onder dezelfde condities meedingen. Voor de projectmatige woningbouw in de vrije sector wordt de residuele grondwaardemethode gebruikt. In het kader van de grondprijsberekening worden de gehanteerde VON-prijzen op twee momenten beoordeeld. De eerste toets vindt plaats in het ontwerpstadium en is bedoeld om de beoogde VON-prijzen in relatie tot de geboden kwaliteit en de marktvrage te beoordelen en te kunnen bijsturen. Bij omvangrijke projecten wordt deze zogenoemde markttoets mede door een externe makelaar/taxateur gedaan. Vervolgens wordt de minimale residuele grondwaarde bepaald. De daarop volgende bieding van de ontwikkelaar wordt residueel doorgerekend. In dat kader worden ook de gehanteerde bouw- en bijkomende kosten beoordeeld. Die toetsing leidt idealiter tot optimalisering van de bieding.

Uitgifte (particuliere) kavels

Bij de verkoop van kavels voor individuele en collectieve bouwplannen wordt een kavelprijs vastgesteld. Deze wordt bepaald aan de hand van ligging, kavelgrootte, bouwvolume en architectonische eisen. Daarbij wordt mede gelet op prijzen van vergelijkbare kavels in de regio (comparatieve methode). Bij de bepaling van de te hanteren prijzen wordt in beginsel een externe taxatie gevraagd.

In veel gevallen is het aantal gegadigden voor vrije kavels groter dan het aantal beschikbare percelen. Toewijzing kan geschieden door loting, door inschrijving (tegen hoogste bod) en door beoordeling van de kwaliteit van het woningontwerp. Tot nu toe geschiedt toewijzing door middel van loting. Deze methode wordt gecontinueerd.

Bij collectief particulier opdrachtgeverschap (te denken valt aan woongroepen, afbouwwoningen etc.) kan het collectief als zodanig de opdrachtgever zijn, of in samenwerking met een corporatie als er ook sprake is van huurwoningen. Het collectief moet voldoen aan de daartoe gestelde eisen (rechtspersoon, financiële draagkracht etc.) en in de statuten zal de doelstelling van het collectief duidelijk moeten zijn verwoord. Uitgaande van meerdere collectieven die belangstelling hebben, worden zij geselecteerd overeenkomstig de gedragslijn bij ontwikkelaars, waarbij aanvullende criteria zullen gelden zoals maatschappelijk nut, achtergelaten woningen e.d. Overigens wordt de grondprijs ook in deze gevallen volgens de hiervoor omschreven (residuele) methode bepaald.

Bedrijventerreinen

Voor de bepaling van de grondwaarde wordt gebruikgemaakt van de comparatieve methode. De residuele methode voldoet in dit geval niet vanwege de diversiteit in bedrijfsmatig vastgoed. Daarbij is het wel denkbaar om het bereiken van bepaalde beleidsdoelstellingen (intensief ruimtegebruik, herontwikkeling, parkmanagement) te stimuleren met behulp van een variabele grondprijs.

Kantoren

De grondprijzen voor kantoren worden berekend via de residuele grondwaardemethode, omdat dit vastgoed een uniformer karakter heeft dan bedrijfsmatig vastgoed. Hier wordt vervolgens als toets nog wel een vergelijking gemaakt met de grondprijzen in Woerden en omliggende gemeenten.

Detailhandel

Onder deze noemer vallen naast de detailhandel ook baliefuncties en horecavoorzieningen. Uitgifte door de gemeente voor deze categorie gebeurt sporadisch. Hier wordt de residuele grondwaardemethode gehanteerd in combinatie met een vergelijking met recente transacties (comparatief).

Maatschappelijke voorzieningen (grondcomponent)

Het gaat hierbij om voorzieningen op het gebied van sport, onderwijs, recreatie, sociaal-cultureel. Vaak wordt voor dit soort voorzieningen bij ontwikkeling door de gemeente uit beleidsmatige overwegingen een niet-marktconforme prijs voor de grond gehanteerd. Dat is – naast de wens om specifieke beleidsdoelstellingen te bereiken – verdedigbaar in verband met de vaak beperkte bestemmingsplanmogelijkheden. Van oudsher wordt bij het bepalen van de grondwaarde uitgegaan van de kostprijs. Hierbij wordt ervan uitgegaan dat deze grond bij het verliezen van de maatschappelijke functie ook weer tegen kostprijs terugkomt naar het grondbedrijf. Als sprake is van een combinatie van zowel maatschappelijke voorzieningen als meer commerciële voorzieningen zal ook bij de grondprijsbepaling gezocht worden naar een combinatie van methoden.

Verhuur van grond aan verenigingen

Kenmerk hier is dat de gemeente grond verhuurt en dat de betreffende instelling voor eigen rekening een opstal realiseert. Vaak gaat het daarbij om sportverenigingen (met een opstal en velden). In deze situaties wordt de constructie 'huur met een opstalrecht' gehanteerd. Daarbij wordt voor de bebouwde en onbebouwde grond een verschillend tarief per m² in rekening gebracht. Voor het opstalrecht wordt geen aparte retributie gevraagd. Wel komen de eenmalige kosten voor het notarieel vestigen van het opstalrecht voor rekening van de desbetreffende vereniging.

Verhuur gemeentelijke objecten

Waar sprake is van verhuur van een object (bijna altijd met een maatschappelijke functie) wordt de kostprijsdekkende huur bepaald. Dit bedrag moet beschouwd worden als bodemprijs. Waar uit een oogpunt van specifieke beleidsdoelstellingen een huurprijs onder het niveau van kostprijsdekkende huur gewenst is, zal dit via aanvullende subsidiering expliciet transparant moeten zijn.

Overige objecten

In bestaand (al ontwikkeld) gebied verkoopt de gemeente snippers grond (snippergroen) aan particulieren, ter uitbreiding van hun tuin. Hiervoor wordt een vast bedrag per m² gehanteerd (overheadkosten plus een toeslag voor de grondwaarde).

Ook gebeurt het regelmatig dat de gemeente aan andere overheidsorganen (provincie, waterschap) snippers grond verkoopt, in veel gevallen om infrastructurele voorzieningen (weg, water) te realiseren. Hierbij wordt een vast bedrag per m² gehanteerd. Overheadkosten worden niet in rekening gebracht.

Gemeentelijk beleid ten aanzien van snippergroen staat omschreven in het beleidsstuk Groenblauw omgevingsplan 2014-2023 (besluitnummer 13i.05295).

Ten slotte verkoopt de gemeente incidenteel gemeentelijke gebouwen. Daarbij wordt de meest geëigende methode gebruikt. Bij een brede bestemmings- en herontwikkelingsmogelijkheid van het object ligt het voor de hand een residuele benadering te hanteren. Ook kan een methode van inschrijving met een bod gehanteerd worden (eventueel in combinatie met een beoordeling van het ontwerp). In alle gevallen geldt de actuele boekwaarde als bodemprijs. Waar nodig wordt het object extern getaxeerd.

Grondprijsbrief

Het college stelt jaarlijks, binnen de kaders van de Nota Grondbeleid, de Grondprijsbrief vast voor dat specifieke jaar. In deze grondprijsbrief worden de te hanteren grondprijzen per soort bestemming en locatie expliciet vastgelegd. De kennis die hiermee wordt opgedaan is essentieel om de residuele methode verantwoord te kunnen hanteren. Tevens wordt hiermee de marktconformiteit van de grondprijzen geborgd. Voor de actuele gemeentelijke grondprijzen wordt verwezen naar de Grondprijsbrief.

4. Keuze grondbeleid en afwegingskader

Zoals hiervoor beschreven heeft onze gemeente te maken met vijf structurele opgaven, zoals opgenomen in de omgevingsvisie. Dit betreft opgaven als landschap (behoud natuurwaarden), economie, wonen, energie(neutraliteit) en bereikbaarheid. De aard en diversiteit van deze opgaven en de samenhang tussen de opgaven leidt ertoe dat we steeds meer tot een integrale afweging moeten komen op welke wijze we de ruimte verdelen en inrichten. In deze snel veranderende wereld, met veel verschillende en met elkaar samenhangende opgaven, staat de uitkomst van de belangenafweging op locatie- en gebiedsniveau op voorhand niet meer altijd vast.

Sinds de invoering van de vorige Nota Grondbeleid 'Vaste grond voor beleid' heeft de gemeente gekozen voor actief grondbeleid waarbij instrumenten als het voorkeursrecht en onteigening werden ingezet om haar beleidsdoelstellingen te verwezenlijken. Uitgangspunt van het beleid was het proactief verwerven van eigendomsposities. Deze actieve grondpolitiek (actief grondbeleid) heeft tot op heden geresulteerd in gebiedsontwikkelingen als het Kerkplein, het Defensie-eiland, Snel en Polanen (inclusief Waterrijk, bedrijventerrein Polanen) en Kamerik Noordoost. De gevolgen van de vastgoedcrisis, zoals genoemd in de inleiding, hebben landelijk echter voor een andere houding gezorgd ten aanzien van actief grondbeleid en ook voor de gemeente Woerden. Bovendien zijn gemeenten met de wijziging van de Wro in 2008 minder afhankelijk geworden van actief grondbeleid door introductie van het verplichte kostenverhaal (faciliterend grondbeleid).

De gemeente Woerden kiest voor **situationeel grondbeleid**. Dit betekent dat per situatie een afweging wordt gemaakt welke vorm van grondbeleid (actief of faciliterend) en welke grondbeleidsinstrumenten het meest passend zijn. Situationeel grondbeleid is hiermee geen derde vorm van grondbeleid, maar een weloverwogen keuze tussen actieve of faciliterende grondpolitiek. Keuze voor primair één vorm van grondbeleid zou afbreuk doen aan de huidige complexe en steeds veranderende samenleving en daarbij behorende samenhangende (maatschappelijke) opgaven. De keuze voor een van de twee mogelijke vormen van grondbeleid en de bijbehorende instrumenten betreft maatwerk. De gemeente Woerden maakt hierbij gebruik van een afwegingskader. Dit afwegingskader zorgt ervoor dat op een uniforme en zorgvuldige wijze onderbouwd tot een keuze voor het type grondbeleid kan worden gekomen. In onderstaande tabel is het afwegingskader te zien. Voor een uitgewerkt voorbeeld van het afwegingskader wordt verwezen naar bijlage 1.

Het afwegingskader bestaat uit drie bouwstenen: urgentie, regie en rendement, met de bijbehorende factoren. Ten eerste wordt gekeken naar de urgentie, waarbij de nadruk ligt op de gemeentelijke ambities en de beleidsdoelstellingen. Hierbij is de vraag welke ambities de gemeente heeft en welke beleidsdoelstellingen zij kan realiseren met de ontwikkeling. Ten tweede de regie, de vragen die hieronder liggen zijn of de ontwikkeling door de markt kan worden opgepakt, welke rol de gemeente hierin moet aannemen en hoe de situatie is met betrekking tot de eigendomspositie(s). Tot slot wordt gekeken naar het rendement: het financieel resultaat, verkenning van de risico's en de maatschappelijke waarden. De beoordeling van de factoren is locatie- en situatieafhankelijk en kan dus per locatie verschillen. Het betreft een kwalitatieve beoordeling aan de hand van genoemde aspecten. Het afwegingskader wordt niet voor elk bouwplan separaat toegepast maar op gebiedsniveau.

Urgentie		Ja/ Nee Toelichting
Ambities Beleidsdoelstellingen		
Regie		
Marktinitiatief Rol Eigendomspositie		
Rendement		
Financieel resultaat Risicoprofiel Maatschappelijke waarden		

Voor zowel faciliterende initiatieven, waarvoor een nieuw bestemmingsplan noodzakelijk is (niet zijnde wijzigingsplan of uitwerkingsplan), als voor actieve grondexploitatieprojecten geldt dat het college vroegtijdig afstemming zoekt met de raad over het te voeren grondbeleid. Rekening houdend met de kansen en risico's en hoe daarmee om te gaan bij de uitwerking van plannen. De meest geëigende (ontwikkel-)fase hiervoor is de initiatief- en haalbaarheidsfase van het project. In deze fase worden de ruimtelijke en beleidsmatige kaders vastgelegd, evenals de financiële kaders. Het is daarom logisch om de uitkomsten van het afwegingskader grondbeleid te koppelen aan de genoemde kaders en hierover te laten besluiten.

DEEL B – UITVOERINGSPARAGRAAF GRONDBELEID

5. Grondbedrijfprocessen

Het grondbeleid is een middel om sectoraal en ruimtelijk beleid te realiseren. Daarnaast is het een middel om opbrengsten te genereren ten behoeve van de bekostiging van primair ruimtelijke en secundair andere gemeentelijke doelstellingen. Het grondbedrijf is het orgaan om dit beleid tot uitvoering te brengen. In dit hoofdstuk wordt het grondbedrijf onder de loep genomen, de taken van het grondbedrijf omschreven en het proces stap voor stap doorlopen; van de start (planontwikkeling) tot de uiteindelijke realisatie en de overdracht van de openbare ruimte en gebouwen ten behoeve van beheer en onderhoud.

5.1 Inleiding: het grondbedrijf

Onder de term grondbedrijf wordt de gemeentelijke dienst verstaan die zich bezighoudt met (her)ontwikkeling van gronden. Dit omvat het gehele proces rondom verwervingen, bestemmingsplanwijziging, het bouw- en woonrijp maken, grondverkoop en kostenverhaal, dit op inhoudelijk, bestuurlijk en financieel vlak. Over de activiteiten van het grondbedrijf dient conform het BBV te worden verantwoord in de gemeentelijke begroting middels een paragraaf over het grondbeleid. Deze paragraaf grondbeleid bevat ten minste:

- Een visie op het grondbeleid in relatie tot de realisatie van de doelstellingen van de programma's die zijn opgenomen in de begroting;
- Een aanduiding van de wijze waarop de gemeente het grondbeleid uitvoert;
- Een actuele prognose van de te verwachten resultaten van de totale grondexploitatie;
- Een onderbouwing van de geraamde winstneming;
- De beleidsuitgangspunten omtrent de reserves voor grondzaken in relatie tot de risico's van de grondzaken.

Deze Nota Grondbeleid geeft de kaders om als gemeente te voldoen aan de genoemde eisen. Daarnaast wordt met vaststelling van deze nota voldaan aan de financiële verordening Woerden 2020 (besluitnummer 19r.01062), op grond waarvan het college een nota grondbeleid ter behandeling en vaststelling aan de raad dient aan te bieden.

5.2 Complexen en grondexploitaties

Complexen

In financiële zin omvat het grondbedrijf de baten en lasten (en vooruitzichten) van het geheel van de gemeentelijke activiteiten bij de (her)ontwikkeling van grond. Deze (her)ontwikkelingsactiviteiten worden financieel geadmistreerd, inhoudelijk vormgegeven en verantwoord in exploitatiegebieden, ook wel 'grondexploitatiecomplexen' genoemd. Grondexploitatiecomplexen worden (door een raadsbesluit) geopend in de aanloop naar een ontwikkeling. Wanneer het grondexploitatiecomplex is gerealiseerd, worden de gronden en eventuele gebouwen overgedragen ten behoeve van beheer en onderhoud (paragraaf 5.3), hiermee wordt een grondexploitatiecomplex afgesloten.

Vaak is het een mix van overwegingen die maakt dat (her)ontwikkelingsactiviteiten in een apart complex worden ondergebracht:

- De wens om (her)ontwikkelingen die geografisch in een begrensd gebied plaatsvinden beleidsmatig, financieel en bestuurlijk te integreren en om eventuele opbrengsten te oormerken voor uitgaven in dat gebied;
- De wens om (her)ontwikkelingen van een specifieke categorie vastgoed die geografisch verspreid zijn beleidsmatig, financieel en bestuurlijk wel te integreren;

- De wens om de financiële resultaten van meerdere (her)ontwikkelingen met elkaar te verevenen;
- De wens om al gemaakte kosten te activeren.

Kenmerk van (her)ontwikkelingsactiviteiten is verder dat het vaak gaat om relatief grootschalige (her)ontwikkeling(en) met relatief omvangrijke financiële belangen en een meerjarige voorbereidings- en uitvoeringstermijn. Overigens wordt er vanuit beheersmatige overwegingen voor gekozen om het aantal complexen te beperken.

Grondexploitatie(berekening)

Voor elk grondexploitatiecomplex waar sprake is van feitelijke activiteiten wordt een meerjarige berekening gemaakt van de te verwachten lasten en baten: de grondexploitatieberekening in de vorm van een (dynamische) eindwaardeberekening. Eindwaarde refereert naar de invloeden van kosten- en opbrengstenstijgingen en rentekosten gedurende de gehele loop van de ontwikkeling. Deze exploitatieberekening sluit voor wat betreft de gemaakte kosten en de gerealiseerde opbrengsten aan bij de gemeentelijke jaarrekening en wordt jaarlijks geactualiseerd door nieuwe inschattingen van de nog te verrichten werkzaamheden en van de nog te realiseren opbrengsten (zie bijvoorbeeld Meerjarenperspectief Grondbedrijf 2021 paragraaf 6.1). De exploitatieberekeningen worden ter vaststelling aangeboden aan de raad vanwege diens kaderstellende taak en het budgetrecht. Bij de vaststelling wordt een onderscheid gemaakt naar de hoofdlijnen en de financiële uitwerking. Voor wat betreft de financiële uitwerkingen van projecten wordt geheimhouding opgelegd op grond van de Wet openbaarheid van bestuur.

Uitgangspunt is dat de grondexploitatie van een complex minimaal sluitend moet zijn (kostenneutraal). Dit kan doordat de kosten lager zijn dan de opbrengsten, of, indien de kosten de opbrengsten overstijgen, er aanvullende dekking is om het verlies op te vangen. Het is belangrijk om hier gedurende de looptijd van de grondexploitatie de vinger aan de pols te houden. Buiten de jaarlijkse herziening van de grondexploitaties is ook gedurende het jaar bewaking van de grondexploitatiebudgetten noodzakelijk. Dit is een onderdeel van het intern financieel beheer van projecten. Bij excessen kan er geëscaleerd worden naar het college of de raad. Ook in de periode tot aan de vaststelling van een exploitatieberekening worden de kosten en baten van een (her)ontwikkeling inzichtelijk gemaakt. Dan wordt gesproken over een haalbaarheidsanalyse of een grondexploitatie in voorbereiding (voorbereidingskosten).

5.3 Stappen in gebiedstransformatie

Het *grondbedrijfproces* is een proces van transformatie van grond. Grond met een oorspronkelijk gebruik wordt omgevormd om een ander grondgebruik mogelijk te maken. Dit proces verloopt volgens een aantal vaste stappen:

- | | |
|------------------------------------|--------------------|
| - Planvorming | (paragraaf 5.3); |
| - Verwerving | (paragraaf 3.1); |
| - Tijdelijk beheer | (paragraaf 3.5.1); |
| - Bouw- en woonrijp maken | (paragraaf 5.4); |
| - Uitgifte | (paragraaf 3.5.2); |
| - Planuitvoering | (paragraaf 5.5); |
| - Definitief beheer en exploitatie | (paragraaf 5.6). |

De hierna volgende paragrafen beschrijven enkele stappen in dit proces gedetailleerder.

Planvorming

Planvorming is de eerste stap. De planvorming zelf kent ook verschillende fasen, die in de tijd parallel kunnen lopen met de vervolgstappen uit het grondbedrijfproces. Globaal vallen de volgende fasen te onderscheiden:

- A) Aanleiding en context
- B) Initiatief
- C) Projectdefinitie
- D) Ontwerp
- E) Contractering
- F) Uitvoering
- G) Afronding

A) Aanleiding en context

De aanleiding voor planvorming kan bijvoorbeeld zijn het realiseren van bestaand gemeentelijk beleid (meerjarenplanning), het verzoek van een particulier, het onvoorzien vrijvallen van gemeentelijk eigendom, onverwachte kansen voor herontwikkeling e.d. In geval van een verzoek van een particulier zal gekeken moeten worden of er ruimte en vraag is voor een dit specifieke particuliere ontwikkeling, of het verzoek niet concurrerend is met andere gemeentelijke ontwikkelingen/overeenkomsten, of een bestemmingswijziging/-aanpassing gewenst is en of de particulier bereid is exploitatieovereenkomst voor het verhaal van gemeentelijke kosten af te sluiten. Indien de genoemde aspecten geen belemmeringen vormen, kan worden overgegaan naar de initiatieffase en het opstellen van een exploitatieovereenkomst. In de fase zoals hierboven beschreven is het van groot belang om de gemeentelijke positie, wensen en stellingnames sterk te registreren en procedureel zorgvuldig te doorlopen.

Indien een gemeentelijk eigendom vrijvalt, worden de mogelijkheden van herontwikkeling overwogen. Op basis van een aannname van uitgangspunten wordt een financiële, ruimtelijke en juridische verkenning gemaakt van de mogelijkheden op de locatie. Op basis hiervan wordt besloten al dan niet te starten met de initiatieffase.

B) Initiatief

In deze fase wordt een startnotitie opgesteld waarin de context, de aanleiding en de opdracht worden weergegeven. Tevens wordt in deze fase het projectdoel en het op te leveren projectresultaat bepaald. Het is van belang om reeds in deze fase aan te geven wat de financiële kaders van het uit te voeren project zijn. Met andere woorden: is het de verwachting dat er een positief resultaat uitkomt c.q. is voorzien in de dekking van een eventueel tekort.

C) Projectdefinitie

In deze fase wordt het projectplan opgesteld. En in deze fase wordt gelet op de economische uitvoerbaarheid van het (woning)bouwprogramma (passend binnen de kaders van de nota Wonen), het gewenste kwaliteitsniveau en de financiële consequenties, het kostenniveau van de noodzakelijke investeringen in het openbare gebied en uiteindelijk het gewenste resultaat van de grondexploitatie. Een overzicht van deze kosten en opbrengsten wordt weergegeven in de grondexploitatie. Veelal is er sprake van een spanningsveld tussen kwaliteit en betaalbaarheid waarbij de directe of indirecte (gederfde winst) inzet van gemeentelijke middelen aan de orde is. Overigens zal vanuit het grondbedrijf worden gestreefd naar opbrengstoptimalisatie binnen de vastgestelde kaders.

D) Ontwerp

Tijdens de ontwerpfase wordt stedenbouwkundig vormgegeven aan het gedefinieerde project met zijn randvoorwaarden. In deze fase worden ook de afgesproken financiële uitgangspunten zoals het grondgebruik, flexibiliteit en het kwaliteitsniveau bewaakt. Het grondgebruik is van belang omdat

hiermee meestal direct de investeringen en de opbrengstcapaciteit worden beïnvloed. Ook is het in deze fase van belang dat bijvoorbeeld de ontworpen woningen of kavels voldoen aan markteisen zoals grootte, ligging, vorm en verkoopbaarheid, een markttoets dus. Nadat het gemeentelijke matenplan is vastgesteld en daarmee de scheiding tussen openbaar gebied en uitgeefbaar terrein bepaald is, kan het plan verder worden ingetekend.

E) Contractering

Na selectie van (een) ontwikkelaar(s) zal/zullen hiermee een of meerdere overeenkomsten moeten worden gesloten. Cruciaal hierbij is het vastleggen van het bouwprogramma, tijdstip van betaling c.q. rentedragend worden van de verschuldigde grondprijs, de afnameverplichting, bouwplichtregeling en een winstdelingsregeling indien de marktontwikkeling dit toelaat.

F) Uitvoering

Op het moment dat de planologische procedure afgerond is, wordt de grond notarieel geleverd en betaalt de koper de vastgestelde grondprijs. Voordat met de bouw kan worden begonnen, moet het terrein bouwrijp worden gemaakt. Hiertoe wordt tijdig opdracht gegeven voor het gereed maken van het bestek en het aanbesteden van de werken. Bij voorkeur wordt het openbare gebied woonrijp gemaakt vóór de oplevering van de woningen.

G) Afronding

De gemeente heeft directie (toezicht op de uitvoering) gevoerd tijdens het bouw- en woonrijp maken. Na de onderhoudsperiode volgens het bestek komt het openbare gebied in onderhoud bij de gemeente. Het spreekt voor zich dat bij de verschillende fasen ook verschillende gemeentelijke afdelingen betrokken zijn. Een goed samenspel daarbij is essentieel.

5.4 Bouw- en woonrijp maken

Onder bouwrijp maken wordt verstaan het bewerken van het terrein, het ontsluiten van de uit te geven kavels voor bouwverkeer en het zorgen voor de aanwezigheid van bouwstroom en bouwwater in de nabijheid. Voor het bouwverkeer worden bouwwegen aangelegd die meestal liggen op de plaats waar later ook een definitieve weg komt (zodat de wegfundering hergebruikt kan worden). De riolering wordt gelijktijdig met de aanleg van de bouwweg aangelegd. Ook bruggen kunnen in deze fase worden aangelegd. Tegen de tijd dat de nieuwbouw op de uitgegeven kavel is voltooid en wordt opgeleverd, is het wenselijk dat het woonrijp maken van ten minste de directe woonomgeving heeft plaatsgevonden. Dit houdt in dat het openbare gebied de definitieve inrichting heeft gekregen. Veelal wordt een bestek gemaakt voor het bouwrijp maken, een tweede bestek voor het woonrijp maken en een derde bestek voor de groenaanleg.

5.5 Marktselectie

Bij bouwprojecten schakelt de gemeente een ontwikkelaar in. Bouwplanontwikkeling is immers niet de core business van een gemeente. Voor de wijze van selectie is een gedragslijn opgesteld. In grote lijnen wordt eerst een longlist (stap 1) opgesteld van ontwikkelaars die volgens de gemeente in aanmerking komen om projecten in de gemeente te realiseren. Hierbij kan onderscheid gemaakt worden naar longlists die bijvoorbeeld gelden voor een specifiek project. Overigens zijn longlists alleen interessant als er in de gemeente op behoorlijke schaal wordt gebouwd en de gemeente grondeigenaar is.

Voor ieder project wordt een programma van eisen opgesteld (PvE) als toetsingskader voor de toekomstige ontwikkelingen. Op basis van het PvE wordt gekeken welke ontwikkelaars van de longlist het beste in staat worden geacht het project te realiseren. Deze worden uitgenodigd (stap 2 - shortlist) om hun visie op het project te geven en een bieding op de grond te doen. De visies en de biedingen worden beoordeeld (stap 3), wat leidt tot een voorlopige keuze voor een ontwikkelaar die wordt uitgenodigd om een definitief ontwerp (DO) te maken en een ontwikkelingsovereenkomst te

tekenen (stap 4). Na gemeentelijke acceptatie van het DO (stap 5) zal de ontwikkelaar worden uitgenodigd om een koop- en realisatieovereenkomst te tekenen om daarna over te gaan tot realisatie. Door deze werkwijze wordt getracht zo veel mogelijk marktwerking te bewerkstelligen.

De hiervoor beschreven werkwijze wordt hieronder per stap nader toegelicht.

Algemene selectie (stap 1)

Op basis van ervaringen binnen de gemeente met ontwikkelaars en op basis van verstrekte informatie c.q. getoonde belangstelling door ontwikkelaars, wordt door de gemeente een longlist opgesteld van ontwikkelaars/bouwers waarmee de gemeente zou willen samenwerken en waarvan de gemeente verwacht dat zij de doelstelling en het ambitieniveau van de gemeente ondersteunen. De longlist kan voor een specifiek project dienen en zal periodiek geactualiseerd moeten worden.

Criteria bij deze algemene selectie zijn:

- Organisatorische en financiële elementen (waaronder een toetsing van kredietwaardigheid en integriteit);
- Projectkwaliteiten (bijvoorbeeld woonproduct, stedenbouwkundige kwaliteit, duurzaamheid);
- Proceskwaliteiten (bijvoorbeeld consumentgerichtheid).

Deze longlist heeft een open karakter om te voldoen aan de aanbestedings- en mededingingsregelgeving.

Projectmatige selectie (stap 2)

Indien sprake is van een concreet project wordt door de gemeente een PvE opgesteld waaraan mogelijk in aanmerking komende ontwikkelaars van de longlist zullen worden getoetst. In het PvE zullen ten minste het gewenste bouwprogramma, stedenbouwkundige en financiële randvoorwaarden worden opgenomen, alsmede de wensen ten aanzien van bijvoorbeeld duurzaamheid. Afhankelijk van de omvang van het project zullen minimaal drie ontwikkelaars/bouwers worden uitgenodigd; deze vormen de shortlist. Deze ontwikkelaars worden geselecteerd op basis van op te stellen criteria zoals:

- Acceptatie van het gemeentelijke beleid ten aanzien van bouwbeleid, stedenbouwkundige invulling op hoofdlijnen, grondprijsystematiek, concept-ontwikkelingsovereenkomst en procedures;
- Referenties van soortgelijke projecten;
- Marktvisie;
- Bereidheid om risico's te nemen;
- Financiële kaders.

De geselecteerde ontwikkelaars worden uitgenodigd om vrijblijvend hun visie over de ontwikkeling en de realisatie van het project te delen. Tevens wordt hun gevraagd een bieding uit te brengen op het recht om het project te realiseren.

Voorlopige keuze (stap 3)

De gedeelde visies worden beoordeeld waarbij een voorkeur voor een visie wordt uitgesproken. Uiteindelijk gaat het in de selectie om het bepalen van een rangorde en niet om een absoluut waardeoordeel. De visie en bieding zijn voor de gemeente vrijblijvend omdat een vergoeding wordt uitgekeerd aan de afvallers en bij onvoldoende kwaliteit niet tot realisatie zal worden overgegaan. De beoordeling wordt zo veel mogelijk geobjectiveerd door vooraf de criteria vast te leggen. Parallel aan beoordeling van de visies zullen de biedingen bij de eindbeoordeling worden betrokken. De bieding dient ten minste op het niveau van de vastgestelde grondexploitatie c.q. de gemeentelijke vraagprijs te liggen. De gemeentelijke vraagprijs wordt bepaald door een eigen residuele grondwaardeberekening. Indien de bieding lager is dan de vraagprijs zal de bieding samen met de

visie niet ontvankelijk worden verklaard. Door de niet-ontvankelijk verklaring vervalt het recht op vergoeding.

De ontvankelijke ontwikkelaars worden in een voorkeursvolgorde geplaatst. De ontwikkelaar op de eerste plaats zal worden uitgenodigd een visie te maken waarbij de ontwikkelaar op de tweede plaats als reserve staat opgesteld voor het geval de kwaliteit hiertoe aanleiding geeft.

Ontwikkelingsovereenkomst (stap 4)

De gekozen ontwikkelaar wordt een ontwikkelingsovereenkomst voorgelegd op basis waarvan de verdere ontwikkeling zal plaatsvinden. Op basis van de gesloten ontwikkelingsovereenkomst stort de ontwikkelaar een waarborgsom van 10% van de koopsom.

Definitieve keuze (stap 5)

Na indiening van het DO en de definitieve bieding besluit de gemeente om de ontwikkelaar een grondaanbieding te doen of afscheid te nemen en met de reservekandidaat een DO-traject in te gaan.

5.6 Beheer gemeentelijke eigendommen/openbaar gebied

Het beheer en de exploitatie van het gemeentelijke vastgoed ligt bij het team Vastgoed. In het algemeen geldt dat vanuit de grondbedrijffunctie bouwrijpe grond wordt geproduceerd en uitgegeven. De uitgifte kan zijn aan derden of ten behoeve van (andere) gemeentelijke afdelingen (bijvoorbeeld bij een nieuw te bouwen school). Uitgifte aan gemeentelijke afdelingen geschiedt door interne overboeking van de grond tegen het overeengekomen bedrag en onder eventuele verrekening van rente.

Voor de aanleg van het openbaar gebied zijn de volgende varianten te onderscheiden:

- Indien de gemeente de grond in eigendom heeft (actief grondbeleid) en het is duidelijk op welke wijze de grond verkaveld wordt, kan de gemeente het openbare gebied aanleggen en de openbare ruimte beheren.
- Indien niet de gemeente maar de ontwikkelaar eigenaar is van de gronden (faciliterend grondbeleid) die bestemd zijn voor de openbare ruimte, dan kan de gemeente de aanleg van het openbare gebied aan de ontwikkelaar overlaten. De ontwikkelaar legt dit openbaar gebied dan aan voor eigen rekening en risico op grond die zijn eigendom is. De gemeente stelt daarbij wel eisen en randvoorwaarden. Vervolgens wordt het openbare gebied in eigendom overgedragen aan de gemeente, meestal om niet of tegen een symbolisch bedrag. Woerden hanteert dit model veelal bij ontwikkelingen waarbij enige vorm van samenwerking bestaat met marktpartijen en de gemeente de grond niet in eigendom heeft.
- Ten slotte is het mogelijk dat de gemeente de gronden voor openbare ruimte verwerft en vervolgens, veelal in het kader van de samenwerking, de ontwikkelaar van het omliggende gebied de opdracht geeft om tegen betaling het openbare gebied aan te leggen. De ontwikkelaar legt aldus de openbare ruimte aan op grond die eigendom is van de gemeente.

Van welke variant sprake is, hangt af van de eigendomsverhoudingen en van de gekozen samenwerkingsvorm. Vooral bij de tweede en derde variant moeten de aanbestedingsregels in acht worden genomen. Ook kunnen fiscale aspecten een rol spelen. Belangrijk is dat de gemeente de keuze maakt welk model zal worden gehanteerd. Na realisatie zal de openbare ruimte beheerd worden door de afdeling Realisatie & Beheer van de gemeente.

6. Financiële en organisatorische kaders

De financiële en organisatorische kaders worden hoofdzakelijk bepaald door wat is voortschreven in de 'Notitie Grondbeleid in begroting en jaarstukken' van de Commissie BBV, de Financiële verordening Woerden 2020 (besluitnummer 19r.01062) en de nota Financiële Sturing 2020 (besluitnummer 20R.00054). Indien genoemde stukken worden geactualiseerd of herzien dan zal de opvolger leidend zijn. De notitie van de Commissie BBV geeft nadere uitleg bij de regels waaraan gemeentelijke grondbedrijven zijn gebonden. De hieronder beschreven interne werkwijze van administratie en verantwoording van de gemeente Woerden past binnen deze kaders.

6.1 Financiële kaders

Vorbereidingskrediet

Voordat sprake is van een vastgestelde grondexploitatie, dient voor projecten in de initiatieffase (en soms ook nog in de projectdefinitiefase) een voorbereidingskrediet te worden aangevraagd bij de gemeenteraad. Dit krediet is bedoeld om kosten in de voorbereiding te kunnen dekken totdat sprake is van een vastgestelde grondexploitatie of een anterieure overeenkomst. Het krediet kan door de gemeenteraad worden gevoteerd op basis van een door het college van B&W goedgekeurd projectplan.

Bij voorbereidingskosten valt onder meer te denken aan inzet van het ambtelijk apparaat (apparaatskosten), het inhuren van externe projectmedewerkers of extern advies en het laten uitvoeren van diverse onderzoeken (bijvoorbeeld ecologisch onderzoek, bodemonderzoek etc.). Ook de ambtelijke inzet voor de aanvraag van het voorbereidingskrediet wordt hieronder gevat. Voordat het voorbereidingskrediet is geaccordeerd door de raad, wordt er immers al gewerkt aan het plan.

Voor elk nieuw project zal een administratief nummer worden geopend (FCL-nummer) waarop de kosten voor dat project worden geboekt. De feitelijke kosten per project worden op deze manier inzichtelijk gehouden. De feitelijke kosten worden vervolgens geactiveerd onder de zogeheten immateriële vaste activa (IMVA). Conform het BBV is deze werkwijze toegestaan onder de volgende drie (cumulatieve) voorwaarden:

1. De kosten moeten passen binnen de kostensoortenlijst van het Besluit ruimtelijke ordening (Bro);
en
2. De kosten mogen maximaal 5 jaar geactiveerd blijven staan onder de IMVA. Na maximaal 5 jaar moeten de kosten hebben geleid tot:
 - a) Een actieve grondexploitatie (bij actief grondbeleid); of
 - b) Realisatie van kostenverhaal (bij faciliterend grondbeleid); of
 - c) Een afboeking van de kosten ten laste van het jaarresultaat.
en
3. Plannen tot ontwikkeling van de grond waarvoor de voorbereidingskosten worden gemaakt, moeten bestuurlijke instemming hebben, blijkend uit een raadsbesluit of collegebesluit.

Startpunt en looptijd grondexploitatie

Het startpunt van een grondexploitatie, formeel 'bouwgrond in exploitatie (BIE)' genoemd, is het raadsbesluit met de vaststelling van het grondexploitatiecomplex, inclusief grondexploitatiebegroting. Vanaf dat moment is de grondexploitatie geopend en kunnen reeds geactiveerde kosten

worden bijgeschreven onder IMVA op de voorraadpositie bij onderhanden werk (bouwgronden in exploitatie) op de balans. Dit houdt in dat indien er sprake is van voorbereidingskosten, deze bij opening van de grondexploitatie onderdeel zullen uitmaken van de desbetreffende grondexploitatie als gemaakte kosten. Om de risico's die samenhangen met lang lopende projecten te beperken, is het uitgangspunt dat de looptijd van een grondexploitatie in beginsel maximaal 10 jaar bedraagt. Een langere looptijd is mogelijk, maar hiervoor moet een goede motivering zijn. Bij een langere looptijd zijn aanvullende beheersmaatregelen nodig.

Actualisatie grondexploitaties

Het BBV schrijft voor dat de grondexploitaties jaarlijks geactualiseerd dienen te worden. De gemeente Woerden apportheert hierover door middel van het opstellen van een Meerjarenperspectief Grondbedrijf (MPG). Dit MPG wordt jaarlijks tegelijkertijd met de jaarrekening aangeboden aan de gemeenteraad. Met het MPG wordt op transparante wijze inzicht geven in de gemeentelijke grondexploitaties. De informatie in het MPG heeft voornamelijk betrekking op de waardebepalende factoren in de grondexploitaties en de ontwikkeling daarvan. Onder 'waardebepalend' wordt verstaan het programma, de planning (fasering), plankosten, (reken)parameters en (grond)prijzen. Op basis van deze factoren wordt een meerjarenprognose van kosten, opbrengsten en resultaat gemaakt. Daarnaast wordt inzicht gegeven in de risico's van de grondexploitaties en de dekking daarvan. De onderstaande spelregels zijn daarbij geldend en in lijn met de regels van commissie BBV.

Rentetoerekening en disconteringsvoet

De toegestane toe te rekenen rente moet worden gebaseerd op de daadwerkelijk betaalde rente over het vreemd vermogen. Het is niet toegestaan om rente over het eigen vermogen toe te rekenen aan de grondexploitaties. Het over het vreemd vermogen te hanteren rentepercentage moet conform het BBV als volgt worden bepaald: het gewogen gemiddelde rentepercentage van de bestaande leningenportefeuille van de gemeente, naar verhouding vreemd vermogen/totaal vermogen, ook wel *weighted average cost of capital* (WACC). De rentetoerekening vindt plaats op basis van de boekwaarden van de grondexploitaties tot en met 31 december.

De disconteringsvoet die conform BBV moet worden gehanteerd is voor alle gemeenten bepaald op 2%.

Winstnemning

Het voorzichtigheidsbeginsel leidt ertoe dat realisatie van winst moet worden uitgesteld tot daarover voldoende zekerheid bestaat. Dit betekent echter niet dat pas winst moet worden genomen bij het afsluiten van het grondexploitatiecomplex. Volgens het realisatiebeginsel dient in de situatie dat voldoende zekerheid is over de winst, de winst te worden genomen. Indien daarover voldoende zekerheid bestaat binnen de grondexploitaties worden de verplichte winstnemingen gedaan conform het BBV. Hierbij wordt de *percentage of completion (POC)*-methode gevolgd. Dat betekent dat er winst wordt genomen naar rato van de realisatie van het project. Als bijvoorbeeld 50% van de kosten is gemaakt en 50% van de opbrengsten is gerealiseerd, is de projectrealisatie $50\% \times 50\% = 25\%$. In het betreffende jaar wordt dan 25% van het verwachte positieve eindresultaat uitgenomen als winstnemning. Indien sprake is van winstnemingen worden de nieuwe winstnemingen verminderd met de eerder genomen winsten.

Verliesvoorziening negatieve grondexploitaties en strategische gronden

Voor verliesgevende (negatieve) grondexploitaties moet een verliesvoorziening worden getroffen. De verliezen worden opgenomen in de Algemene Reserve Grondbedrijf (ARG) op het moment dat deze bekend zijn. Dit is in de regel bij opening of herziening van een grondexploitatie.

Verliesvoorzieningen van een grondexploitatie worden bepaald op basis van het voorziene resultaat op eindwaarde. Bij de herziening van de grondexploitaties wordt de verliesvoorziening op het herziene resultaat aangepast zolang deze nog negatief is. Hiermee zal de verliesvoorziening voldoende zijn om aan het eind van het project het negatieve resultaat op te vangen. Indien er door actualisatie van de grondexploitatie wijzigingen ontstaan, zal de verliesvoorziening worden aangepast via de ARG. Afhankelijk van de wijziging is dan sprake van een onttrekking of een storting.

Bij strategische grondposities (posities waarbij een reëel en stellig voornemen bestaat voor (her)ontwikkeling binnen vijf jaar) wordt de boekwaarde van de gronden jaarlijks afgezet tegen de (markt)waarde van de huidige bestemming. Als de (markt)waarde van de huidige bestemming lager is dan de boekwaarde wordt een verliesvoorziening getroffen ter hoogte van dat bedrag. De afwaardering van de gronden wordt gedekt uit de ARG.

Risicomanagement

Een goede financiële beheersing van ruimtelijke ontwikkelingen kan niet zonder professioneel risicomanagement. Signalering en beheersing van risico's voorkomt of beperkt vertragingen, onverwachte gebeurtenissen en budgetoverschrijdingen. Risicomanagement is het continu en systematisch identificeren en analyseren van toekomstige gebeurtenissen die een negatief effect op het projectresultaat kunnen hebben (risico's), en het nemen van maatregelen om de gevolgen van en de kans op deze risico's te verkleinen. In samenspraak met verschillende vakdisciplines worden in ieder MPG de risicoanalyses geactualiseerd en voor iedere grondexploitatie de risico's opnieuw gekwantificeerd. De wijze waarop de risico's worden gekwantificeerd wordt verderop in dit hoofdstuk beschreven in de alinea Monte Carlo-simulatie.

Beleid strategische verwervingen

Met deze paragraaf wordt invulling gegeven aan het strategisch verwervingsbeleid voor de aankoop van nieuwe strategische grondposities. Dit vanwege de wens voor grotere handelingsnelheid en slagvaardigheid op het gebied van grondaankopen. Om slagvaardig te kunnen handelen bij strategische verwervingen wordt met deze nota voorgesteld een verwervingskrediet beschikbaar te stellen van € 5 miljoen (zegge vijf miljoen euro). De hoogte van het krediet komt voort uit de sinds de vorige Nota Grondbeleid gewijzigde marktomstandigheden, de opgaven rondom de stationsomgeving, Middelland en Snellerpoort, en de verschuiving van de focus van uitleggebieden naar herstructurering (waarbij eerder vastgoedobjecten bij een verwerving horen).

Tegelijkertijd met de vaststelling van de voorliggende nota heeft de raad het college de bevoegdheid gegeven om binnen het krediet van € 5 miljoen (5 miljoen euro) gronden strategisch te verwerven. Het college is daarmee bevoegd tot het doen van grondaankopen die passen binnen het gestelde verwervingsbeleid. Het krediet voor strategische verwervingen wordt niet ingezet voor gebieden waar de gemeenteraad reeds financiële kaders heeft vastgesteld, zoals een grondexploitatie. Het is alleen bedoeld voor situaties waarin een positie wordt aangeboden voor een strategische locatie, waarbij de gemeente in korte tijd moet besluiten over aankoop. Hierbij is het aantal verwervingen door het college niet van belang, maar de voorwaarde is dat het totaal van de aankopen door het college het beschikbare verwervingskrediet niet overschrijdt.

In het geval van een strategische verwerving heeft het college een verantwoordingsplicht richting de gemeenteraad. De raad wordt direct na het collegebesluit over de strategische aankoop geïnformeerd door middel van een Raadsinformatiebrief (RIB) met hierin de verwachte/onderbouwde inkomsten en uitgaven en de risico's. Het college kan bij de onderbouwing gebruik maken van het afwegingskader (zie hoofdstuk 4). De RIB is vaak openbaar, maar voor de bijlagen met financiële informatie wordt geheimhouding opgelegd. Indien blijkt dat het beschikbare

krediet niet toereikend is, dient het college ook aan de raad te vragen om additioneel krediet beschikbaar te stellen, voordat het college kan overgaan tot grondaankopen.

Indien het college besluit om gronden te verwerven, wordt het verwervingskrediet van het college verminderd met de kosten van de verworven gronden. Na aankoop worden de gronden conform het BBV op de balans opgenomen onder de Materiële Vaste Activa. Indien wordt besloten om de verworven strategische gronden te herontwikkelen, en er sprake is van een geopende grondexploitatie, worden de verwervingskosten ingebracht in de grondexploitatie. Dit heeft als gevolg dat het verwervingskrediet weer wordt aangevuld. Dit geldt ook indien wordt besloten om de verworven gronden in de huidige staat te verkopen. Hiermee fungeert het verwervingskrediet als een zogenoemd revolverend fonds.

Algemene Reserve Grondbedrijf (ARG)

Naast de algemene middelen van de gemeente, de Algemene Reserve, heeft de gemeenteraad de Algemene Reserve Grondbedrijf (ARG) ingesteld. Door het instellen van deze separate reserve worden de financiële resultaten en risico's van het Grondbedrijf gescheiden van de financiële huishouding voor de overige gemeentelijke taken. De ARG is een buffer (weerstandscapaciteit) om te voorkomen dat de begroting van de gemeente wordt geconfronteerd met de nadelige effecten/omstandigheden vanuit de grondexploitaties.

Het doel van de ARG is meervoudig:

- Het afdekken van tekorten bij negatieve grondexploitaties;
- Het afwaarderen van gronden en strategisch vastgoed indien de boekwaarde hoger is dan de verwachte marktwaarde;
- Het (aan)vullen van specifieke reserves, zoals de Reserve Infrastructurele Werken (RIW), met afdrachten vanuit eigen grondexploitaties;
- Het afdekken van projectrisico's;

De ARG wordt gevoed door:

- Batige saldi bij het sluiten van een grondexploitatie¹;
- Tussentijdse winstnemingen uit grondexploitaties (op basis van POC-methodiek, conform BBV);
- Dotatie vanuit de algemene middelen bij een te lage stand.

De wijze waarop de hoogte van de ARG wordt bepaald, wordt verderop beschreven in de subparagrafen Monte Carlo-simulatie, IFLO-norm en Stand van de ARG.

Monte Carlo-simulatie

Zoals hiervoor genoemd worden jaarlijks bij de herziening van het MPG de risico's in beeld gebracht en gekwantificeerd. Naast het feit dat risicoanalyse zorgt voor een betere sturing en beheersing van risico's in projecten, is de benodigde stand van de ARG om deze risico's financieel af te dekken mede bepalend voor het totaal benodigde risicobedrag binnen de gemeente.

In het kader van risicomanagement hanteert Woerden de zogenoemde Monte Carlo-simulatie. Bij de herziene grondexploitaties zijn bepaalde uitgangspunten vastgesteld en geformuleerd. Bij de uitgangspunten van de grondexploitaties worden vervolgens variabelen geformuleerd met de bandbreedtes waarbinnen afwijkingen kunnen ontstaan. Een voorbeeld is dat de plankosten 5% lager

¹ Indien alle activiteiten in een grondexploitatie zijn afgerond en ook financieel zijn verwerkt, kan de grondexploitatie worden gesloten. Hieraan ligt een besluit van de raad ten grondslag (bij de vaststelling van de jaarrekening). Het saldo van de grondexploitatie wordt toegevoegd aan (bij verlies: gedekt uit) de ARG.

of hoger kunnen uitvallen. Wanneer alle variabelen en bandbreedtes zijn geformuleerd, simuleert de waarschijnlijkheid dat de uitgangspunten zullen afwijken, hierbij worden in totaal 10.000 trekkingen gedaan. De beschreven procedure wordt voor iedere grondexploitatie verricht. Het resultaat van de simulatie is een grafiek met een standaardnormale verdeling waarin met een 95% waarschijnlijkheid het meest realistische saldo (eindwaarde) van een project en de gehele portefeuille van grondexploitaties wordt weergegeven. Hierin is af te lezen wat met 95% waarschijnlijkheid het meest negatieve en het meest positieve resultaat van de grondexploitatie kan worden als gevolg van de opgegeven risico's en de uitgangspunten in de grondexploitatie.

IFLO-norm

Naast de Monte Carlo-simulatie, die specifiek rekening houdt met (project)risico's, gebruikt de gemeente een alternatieve methode ter toetsing van de juiste hoogte van de ARG: de IFLO-norm (Inspectie Financiën Lagere Overheden). Deze methode, ontwikkeld door het Ministerie van Binnenlandse Zaken, is relatief snel en eenvoudig en wordt door veel provincies en gemeenten gebruikt voor de bepaling van de minimaal noodzakelijk weerstandscapaciteit. De IFLO-norm is uitermate geschikt als toetsing van de Monte Carlo-simulatie. Volgens de IFLO-methodiek wordt de weerstandscapaciteit als volgt berekend:

- a. 10% van de netto boekwaarden² van de grondexploitaties;
- b. 10% van de nog te maken kosten in deze grondexploitaties.

Stand van de Algemene Reserve Grondbedrijf

In het Meerjarenperspectief Grondbedrijf 2021 is de kwantitatieve risicoanalyse, Monte Carlo-simulatie, gedraaid. De benodigde risicobuffer die hieruit voortkwam, bedroeg € 5.191.703, als volgt opgebouwd:

Kwantitatieve risicoanalyse (€)

Snel & Polanen	3.556.872
Defensie-Eiland	46.273
Pionier	53.263
Burg. Van Zwietenweg	1.461.454
Putkop III	73.841

Benodigde risicobuffer (€) 5.191.703

Aan de hand van het Meerjarenperspectief Grondbedrijf 2021 is ook de benodigde risicobuffer berekend op basis van de IFLO-norm. Deze is als volgt opgebouwd:

IFLO-norm (€)

Boekwaarde MPG 2021	9.065.574
Verliesvoorziening Defensie-Eiland	16.860.773
Verliesvoorziening Pionier	54.939
Netto boekwaarde (€)	7.850.138 - * 10% conform IFLO-norm = 785.014 -
Nog te realiseren kosten (€)	64.820.710 * 10% conform IFLO-norm = <u>6.482.071</u>
Benodigde risicobuffer (€)	5.697.057

² Totale boekwaarde minus verliesvoorziening

Door de hoogste uitkomst van de twee methoden te gebruiken, wordt rekening gehouden met het risicoprofiel en wordt een buffer van voldoende omvang gecreëerd voor afdekking van onvoorziene risico's.

Kwantitatieve risicoanalyse	€	5.191.703
IFLO-norm	€	5.697.057

De ARG zou op basis van de gegevens afkomstig uit het MPG 2021 een (minimale) omvang moeten hebben van € 5,7 miljoen (hoogste van de twee waarden, in dit geval die van de IFLO-norm).

Wat als de Algemene Reserve Grondbedrijf de grens heeft bereikt?

Eerst zullen verschillende opdrachten gedaan worden aan de RIW (*uitleg RIW in de volgende paragraaf*) voor onze eigen grondexploitaties. Als dit is voldaan en de ARG bevindt zich nog steeds boven de grenswaarde, zal een voorstel gedaan moeten worden over hoe om te gaan met de ARG. Vier mogelijke opties zijn:

1. Het bedrag boven de grens blijft behouden voor extra risicoafdekking met het oog op nog te openen grondexploitaties;
2. Het bedrag boven de grens wordt gebruikt als een extra toevoeging aan de bestaande RIW;
3. Het bedrag boven de grens wordt ingezet voor het opstarten voor nieuwe locatie-/gebiedsontwikkelingen;
4. Afdracht aan Algemene Reserve.

Reserve Infrastructurele Werken

In de Nota Kostenverhaal wordt de methodiek beschreven ter bepaling van de bijdrage voor bovenwijkse kosten en de bijdrage ruimtelijke ontwikkelingen. Daaruit vloeien opdrachten naar de gemeentebegroting vanuit de verschillende kostendragers. De opdrachten worden binnen de ARG toegevoegd aan een specifieke Reserve Infrastructurele Werken (RIW)³. Zowel de gemeentelijke grondexploitaties als de particuliere initiatieven (verzekerd via anterieure overeenkomst of exploitatieplan) zijn de kostendragers voor deze reserve. De opdrachten uit particuliere initiatieven zullen direct in de reserve worden geboekt. De opdrachten uit de gemeentelijke grondexploitaties worden na vaststelling van de grondexploitatie uit het eindresultaat (zonder tussentijdse winstneming) geboekt naar de reserve. Ook als er al tussentijds winst is genomen, wordt een deel van de winst van het project afgedragen aan deze reserve. Alleen grondexploitaties met positief eindresultaat kunnen een afdracht doen aan deze reserve. De afdracht vindt vervolgens plaats op basis van werkelijke grondverkoop. Indien het resultaat niet afdoende is om de bijdrage bovenwijkse en ruimtelijke ontwikkeling, conform de berekeningswijze uit de Nota Kostenverhaal, te kunnen doen, wordt alleen het resterende eindresultaat van de grondexploitatie toegevoegd aan de reserve. Dit principe is gebaseerd op de methodiek van macro-aftopping bij grondexploitaties uit zowel de Wro als de Omgevingswet, waarbij niet meer kosten kunnen worden toegerekend/verhaald dan het opbrengstenniveau van de ontwikkeling toelaat. In het kader van de omgevingsvisie zal een herziening plaatsvinden van de Nota Kostenverhaal.

³ Sinds de aangepaste BBV-regelgeving in is het niet meer toegestaan rechtstreeks vanuit de grondexploitatie een fonds (zoals bovenwijkse) te voeden. Dit kan nog slechts middels resultaatbestemming en loopt dus nu via de Algemene Reserve Grondbedrijf. Conform Nota bovenwijkse/kostenverhaal is de gemeente ook verplicht een bijdrage te leveren aan de RIW.

Bepaling benodigde weerstandscapaciteit van de ARG

Hoewel de IFLO-norm het mogelijk maakt om relatief snel en eenvoudig de minimale weerstandscapaciteit te berekenen, houdt deze methodiek beperkt rekening met de aanwezige projectspecifieke risico's in de grondexploitaties. Een Monte Carlo-simulatie is tijdsintensief, maar gaat wel dieper in op de daadwerkelijke risico's van de grondexploitaties. Uit deze risicoverdeling is (per grondexploitatie) met 95% waarschijnlijkheid af te leiden wat het resultaat is. Het verschil tussen deze waarde en het geprognosticeerde resultaat van de grondexploitatie (base case) is de waarde die voor de bepaling van de hoogte van de ARG zal worden meegenomen, ten minste voor zover het geprognosticeerde resultaat onvoldoende is (negatief of kleiner dan de risico's) om de becijferde risico's op te vangen.

De hoogte van de **benodigde weerstandscapaciteit** ofwel minimale omvang van de ARG wordt bepaald aan de hand van de uitkomsten van de Monte Carlo-simulatie met de IFLO-norm als toetsingsmethode. De uitkomsten van de Monte Carlo risicoanalyse worden gestaafd met de realisaties en prognoses uit de grondexploitaties, door de IFLO-norm te gebruiken ter verificatie, om vervolgens de minimale omvang van de ARG te bepalen door de hoogste uitkomst uit deze twee methoden te gebruiken als norm. Zo wordt enerzijds rekening gehouden met het risicoprofiel en wordt anderzijds een buffer van voldoende omvang gecreëerd die in lijn is met de voortgang in de projecten. Deze norm is gebaseerd op het voorzichtigheidsbeginsel, waarbij de buffer nooit lager kan zijn dan de geïdentificeerde risico's en hoger mag zijn als extra vangnet voor onvoorziene effecten.

Bepaling aanwezige weerstandscapaciteit, -ratio en -vermogen

De positieve resultaten van afgesloten grondexploitaties en de tussentijdse winstnemingen uit grondexploitaties worden in beginsel toegevoegd aan de ARG. Deze voeding voor de ARG noemen we de **aanwezige weerstandscapaciteit**.

De beoordeling van de ARG wordt gebaseerd op de **ratio** van de aanwezige weerstandscapaciteit binnen het Grondbedrijf (na aftrek van de benodigde voorzieningen en reserveringen) en de benodigde weerstandscapaciteit, de hoogste waarde van de totale hoogte van de risico's van de grondexploitaties en de IFLO-norm.

Beoordelingstabel weerstandsvermogen	
Uitstekend	$>2,0$
Ruim voldoende	$1,4 < x < 2,0$
Voldoende	$1,0 < x < 1,4$
Matig	$0,8 < x < 1,0$
Onvoldoende	$0,6 < x < 0,8$
Ruim onvoldoende	$<0,6$

Voor de score van de ratio is gekozen voor een zespuntsschaal om het **weerstandsvermogen** te beoordelen. Gesteld kan worden dat als er precies genoeg weerstandscapaciteit is om de risico's af te dekken, een ratio van 1, het weerstandsvermogen voldoende is. Als de ratio aanwezige weerstandscapaciteit/ benodigde weerstandscapaciteit meer dan 2 is, heeft de gemeente meer dan twee keer zoveel geld voorradig als benodigd voor de risico's die ze loopt.

De vereisten voor een solide omvang van de ARG, de mogelijke opties voor boven de grens en uiteindelijk een eventuele afdracht aan de Algemene Reserve zijn dan als volgt te bepalen.

Vereist

- **De weerstandsratio dient minimaal 1 te zijn**, en bij voorkeur tussen de 1 en de 2 te liggen (voldoende tot uitstekend op basis van de zespuntsschaal);
- Daarnaast moet minimaal 3 jaren na het betreffende jaar de ratio boven de 1 blijven.

Indien de ARG een grotere omvang heeft bereikt dan een ratio van 1, kan het meerdere worden ingezet voor activiteiten die geen direct verband hebben met de (her)ontwikkeling van grond. Het meerdere wordt in dat geval bij besluit van de gemeenteraad (vanwege budgetrecht) vanuit de ARG afgedragen aan de volgende opties.

Opties

- Het meerdere blijft behouden in de ARG voor extra risicoafdekking met het oog op nog te openen grondexploitaties;
- Het bedrag boven de grens wordt gebruikt als een extra toevoeging aan de bestaande reserve RIW;
- Een nader te bepalen bedrag wordt ingezet voor het opstarten van nieuwe locatie-/gebiedsontwikkelingen.

Het eventueel afkomen van de ARG naar de Algemene Reserve vindt alleen plaats bij vaststellen van de jaarrekening als onderdeel van de bepaling van het weerstandsvermogen van de gemeente. Zodoende heeft de gemeenteraad, met de beschreven waarderingstabel en de bepaling van het risicoprofiel met verificatie, een hulpmiddel in handen om op een gefundeerde wijze te kunnen toetsen of het financiële weerstandsvermogen van het Grondbedrijf voldoende is en hoe het meerdere kan worden ingezet.

6.2 Organisatorische kaders

Rol van de gemeenteraad

De gemeenteraad heeft een kaderstellende, vertegenwoordigende en controlerende functie. In geval van de uitvoering van zowel actief als faciliterend grondbeleid ligt het zwaartepunt dan ook bij het college. De raad zal voor het optreden van het college het kader stellen (in financiële en inhoudelijke zin) en kan achteraf het optreden van het college beoordelen en of toetsen. Het oordeel over de rechtmatigheid van gedane uitgaven ligt bij de raad.

Instrumenten voor de raad op het vlak van grondbeleid zijn met name de begroting en jaarrekening/ jaarverslag alsmede de ter vaststelling aangeboden grondexploitaties in het Meerjarenperspectief Grondbedrijf. Voor een overzicht van de rollen en bevoegdheden van de raad wordt verwezen naar bijlage 3.

Rol van het college van burgemeester en wethouders

Het zwaartepunt van de uitvoering van het grondbeleid ligt bij het college. Het college is immers, sinds inwerkingtreding van de Wet dualisering gemeentebestuur, bevoegd om privaatrechtelijke overeenkomsten aan te gaan, bijvoorbeeld tot de aan- of verkoop van kavels en tot samenwerking in het kader van publiek-private samenwerkingen. Voor een overzicht van de rollen en bevoegdheden van het college wordt verwezen naar bijlage 3.

De raad en ingrijpende overeenkomsten

Het hiervoor gestelde over de bevoegdheden van het college behoeft een nuancering. Het college informeert de raad over voorgenomen collegebesluiten tot het aangaan van overeenkomsten indien de raad daarom verzoekt of indien het ingrijpende gevolgen kan hebben voor de gemeente. Het zijn bestuurlijke en financiële aspecten die van geval tot geval moeten uitmaken of een voorgenomen collegebesluit aan de raad wordt voorgelegd.

Verantwoording

Verantwoording van het college aan de raad over het gevoerde grondbeleid vindt in beginsel plaats via de daarvoor bedoelde instrumenten: paragrafen bij de jaarrekening en begroting en jaarlijks via het Meerjarenperspectief Grondexploitaties.

Daarbij is wel sprake van een spanningsveld tussen openbaarheid en vertrouwelijkheid. Bij grondbedrijfactiviteiten, in afwijking van de reguliere overheidstaken, is sprake van commercieel belang. De gemeente is immers een actor op de grond- en vastgoedmarkt. Dat maakt het onder omstandigheden noodzakelijk om bijvoorbeeld bedrijfsstrategie of financiële aspecten niet naar buiten te brengen. Als (juridisch) kader gelden hierbij de belangen zoals genoemd in de Wet openbaarheid van bestuur. Op grond van de Gemeentewet kan, om deze belangen te beschermen, geheimhouding worden opgelegd ten aanzien van het MPG en de bijbehorende bijlagen die aan de raad worden voorgelegd.

De jaarrekening van het grondbedrijf is met name financieel gericht. Het is wenselijk om het bestuur ook meer (inhoudelijk) inzicht te geven in de projecten, de voortgang hiervan en de tendensen die worden waargenomen zoals marktontwikkelingen op het gebied van afzetprijs. Ook over de hoogte en verwachte ontwikkeling van het voor het grondbedrijf noodzakelijke weerstandsvermogen en de afdrachten aan de algemene dienst dient gerapporteerd te worden aan het bestuur. Deze aspecten zullen nadrukkelijker aan de orde komen in jaarrekening en begroting.

Budgetrecht en strategische aankopen

Woerden voert een situationeel grondbeleid. Dit betekent dat zich situaties kunnen voordoen waar snel handelen door het college op de grondmarkt geboden kan zijn. Daarbij is te denken aan objecten

die de gemeente kan verwerven op plekken waar zich op termijn ontwikkelingen kunnen voordoen (strategische dan wel gelegenheidsaankopen). In dergelijke situaties kan het voorkomen dat de raad hiertoe nog geen financiële middelen beschikbaar heeft gesteld.

Het budgetrecht van de raad wordt voor dergelijke aankopen overgedragen onder mandaat aan het college. Om als gemeente invulling te geven aan het strategisch verwervingsbeleid is er behoefte aan een zekere handelingsnelheid en slagvaardigheid bij het grondbedrijf op het gebied van grondaankopen. Om slagvaardig te kunnen handelen bij strategische verwervingen wordt met deze Nota voorgesteld een verwervingskrediet beschikbaar te stellen van € 5 miljoen, vijf miljoen euro.

Rol van de individuele wethouder

Indien een wethouder tijdens onderhandelingen optreedt als vertegenwoordiger van het college, dient hij/zij beducht te zijn voor het risico dat de wethouder het college, en daarmee de gemeente, bindt aan tijdens de onderhandelingen gemaakte afspraken.

Het is dan ook van belang dat een wethouder die deelneemt aan de onderhandelingen duidelijk maakt dat alle onderhandelingen plaatsvinden onder voorbehoud van besluitvorming door het college en dat de raad de financiële kaders bepaalt. Een wethouder die alleen handelt is niet bevoegd tot het doen van toezeggingen. De gemeente accepteert enkel toezeggingen die schriftelijk zijn vastgesteld door het volledige college van B&W.

Rol van de ambtenaar

Wat hiervoor is gezegd over de wethouder geldt evenzeer voor de ambtenaren die in hun taakuitoefening onderhandelingen voeren. Onderhandelingsgesprekken worden gevoerd met inachtneming van het zogenaamde 'vier-ogenprincipe', projectleider, contractjurist en planeconoom. De uitkomst van een gesprek is altijd onder voorbehoud van goedkeuring door het college. Waar bevoegdheden zijn gemandateerd (bijvoorbeeld ten aanzien van standaardovereenkomsten) dienen betrokkenen zich rekenschap te geven van de reikwijdte van hun bevoegdheid en dienen zij deze reikwijdte naar de externe partij helder te communiceren. Waar ambtelijk grondaanbiedingen worden gedaan, dient dit te gebeuren onder voorbehoud van besluitvorming door het college.

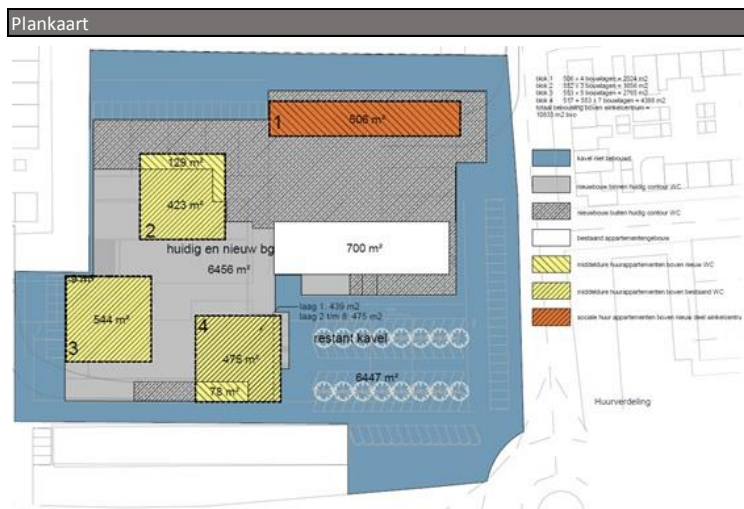
Bijlagen

1. Begrippenlijst

Actief grondbeleid	Vorm van grondbeleid waarbij de gemeente gronden aankoopt, gronden bouwrijp maakt, bouwrijpe kavels verkoopt en het openbaar gebied inricht.
Bijdrage ruimtelijke ontwikkeling	In artikel 6.24 lid 1 sub a Wro wordt gerefereerd aan de mogelijkheid om ook een bijdrage in de kosten te vragen voor voorzieningen die niet binnen het exploitatiegebied worden getroffen en tevens niet toerekenbaar zijn. Voor deze kosten kan de gemeente aan de initiatiefnemer van een project een 'bijdrage ruimtelijke ontwikkeling' vragen, mits in de structuurvisie de betreffende ruimtelijke ontwikkeling is voorzien.
Bovenwijkse kosten	De kosten van werken, werkzaamheden, maatregelen en voorzieningen die een functie hebben voor een of meer exploitatiegebieden, onder andere voor het exploitatiegebied ten laste waarvan op dat moment het verhaal van (een deel van) die bovenwijkse kosten plaatsvindt. De voorziening kan buiten het betreffende exploitatiegebied gelegen zijn.
Disconteringsvoet	Het rekenpercentage dat conform het BBV wordt gebruikt om toekomstige kasstromen naar het huidige prijspeil te vertalen (contant maken).
Eindwaardeberekening	Meerjarenfasering van de kosten en de opbrengsten in de tijd waarbij rekening wordt gehouden met de kosten- en opbrengstenstijging en de rente.
Exploitatieberekening	Overzicht van kosten en opbrengsten verband houdende met (her)ontwikkeling van grond binnen een geografisch afgebakend gebied.
Exploitatieovereenkomst	Een contract tussen de gemeente en een initiatiefnemer waarbij onder andere afspraken worden gemaakt over het verhaal van gemeentelijke (apparaats)kosten.
Faciliterend grondbeleid	Vorm van grondbeleid waarbij niet de gemeente maar private partijen gronden aankopen en ontwikkelen. De gemeente maakt de (her)ontwikkeling mogelijk door wijziging van het bestemmingsplan en verhaalt de gemaakte (apparaats)kosten op initiatiefnemers.
Grondbedrijf	Gemeentelijke dienst die zich bezighoudt met (her)ontwikkeling van gronden. Dit omvat het gehele proces rondom verwerving, bestemmingsplanwijziging, het bouw- en woonrijp maken, grondverkoop en kostenverhaal, dit op inhoudelijk, bestuurlijk en financieel vlak.

Grondbeleid	Middel om beleidsinhoudelijke doelstellingen uit sectoraal en ruimtelijk beleid te verwezenlijken.
Minnelijke verwerving	Wijze van grondverwerving waarbij partijen op basis van onderhandeling en vrijwilligheid tot overeenstemming komen over de aankoop van grond.
Onteigening	Wijze van grondverwerving waarbij gedwongen en op basis van een juridische procedure het eigendomsrecht over grond wordt verkregen.
Voorkeursrecht	Grondbeleidinstrument waarbij de gemeente het eerste recht van koop krijgt nadat het voorkeursrecht is gevestigd.
Weerstandscapaciteit	Een ratio die aangeeft in hoeverre een organisatie eventuele calamiteiten financieel kan opvangen.

2. Voorbeeld afwegingskader



Beschrijving

Het architectenbureau heeft in opdracht van de eigenaar een plan opgesteld voor de revitalisering van een winkelcentrum. Daarbij wordt het winkelcentrum voor een deel vernieuwd, een stuk wordt gesloopt en er wordt een nieuw deel bijgebouwd. Op het dak van het winkelcentrum komt een daktuin met daarbij vier nieuwe appartementencomplexen met middeldure en sociale huurwoningen.

Urgentie	Ja/Nee	Toelichting
Ambities	Ja / Nee	De ontwikkeling is niet opgenomen als specifiek project in de omgevingsvisie. Er kan met deze ontwikkeling wel invulling worden gegeven aan enkele structurele opgaven in het waardenkader van de omgevingsvisie, te weten: economie, wonen en klimaatbestendigheid.
Beleidsdoelstellingen	Ja	Ontwikkeling kan bijdragen aan sectorale beleidsdoelstellingen (o.a. volkshuisvesting-, economisch en klimaatbeleid).
Regie	Ja/Nee	Toelichting
Marktinitiatief	Ja	De eigenaar van het huidige winkelcentrum heeft het initiatief opgepakt, om het winkelcentrum te revitaliseren en tevens woningen toe te voegen boven het winkelcentrum.
Rol	Ja	Gemeente bepaalt de kaders van de ontwikkeling, toetst de plannen en kan een aangrenzend stuk grond verkopen onder voorwaarden t.b.v. de totale ontwikkeling.
Eigendomspositie	Ja	De gemeente bezit het openbaar gebied rondom het winkelcentrum. Door intensivering van het ruimtegebruik wordt een deel van dat openbaar gebied afgestaan voor extra winkeloppervlak en woningbouw.
Rendement	Ja/Nee	Toelichting
Financieel resultaat	Ja	Het resultaat van een (actieve) totaalontwikkeling zou negatief worden vanwege de verwerving van het winkelcentrum. De financiële risico's van ontwikkeling van winkelcentra zijn groot.
Risicoprofiel	Nee	Het risicoprofiel is laag wanneer de initiatiefnemer de trekker is van het plan. Gemeente verhaalt plankosten in de initiatieffase. Indien het plan geen doorgang vindt, zijn er geen ongedekte kosten voor de gemeente.
Maatschappelijke waarden	Ja	Maatschappelijke waardecreatie door (sociale) woningbouw en verbetering leefomgeving. Tevens klimaatbestendig indien groen dak kan worden gerealiseerd.

Het voorbeeld afwegingskader maakt duidelijk dat voor faciliterend grondbeleid niet alle vragen in het voordeel van betreffend grondbeleid hoeven te worden beantwoord, om toch als gemeente te besluiten tot faciliterend grondbeleid. Het is een afweging die nooit volledig zwart-wit zal zijn. In dit geval wegen de grote risico's van een actieve totaalontwikkeling en het feit dat er initiatief komt uit de markt zwaarder dan de invulling van de gemeentelijke ambities en beleidsdoelstellingen. Zo kan er bij iedere ontwikkeling een zwaartepunt of extra weging worden toegekend aan een of meerdere criteria in het afwegingskader.

3. Rollen en bevoegdheden gemeenteraad en college van B&W

	Gemeenteraad	College van B&W
Beleidsnota's	Nota Grondbeleid; Financiële verordening; Nota Financiële sturing; Nota Kostenverhaal.	Uitvoeren van grondbeleid
Financiële producten	Resultaatbestemming; Mutaties in reserves en voorzieningen; Meerjarenperspectief Grondbedrijf (MPG); Paragraaf Grondbeleid bij jaarrekening en begroting; Paragraaf Weerstandsvermogen en Risicomanagement; Jaarverslag; Programmabegroting.	Rapporteren jaarverslag voor- en najaarsnota.
Ruimtelijke producten	Bestemmingsplan; Beeldkwaliteitsplan; Beheersverordening.	Inrichtingsplan; Verkavelingsplan; Wijzigingsplan en uitwerkingsplan; Stedenbouwkundig plan.
Grondexploitaties	Openen van een grondexploitatie; Herziene en geactualiseerde grondexploitatie; Afsluiten van een (grondexploitatie); Beschikbaar stellen van krediet.	Uitvoering van een grondexploitatie; Uitvoeren van risicoanalyse op een grondexploitatie.
Verwerving	Beschikbaar stellen van krediet voor strategische verwervingen; Toepassen van Wet voorkeursrecht gemeenten; Onteigeningsverzoek.	Vaststellen verwervingsstrategieplan; Verwerven van onroerende zaken (met een mandaat tot een maximum van € 5.000.000 excl. btw); Vestigen van voorkeursrecht; Onteigeningsprocedure starten.
Samenwerking	Exploitatieplan; Besluit tot oprichting of deelneming in privaatrechtelijke rechtspersoon of gemeenschappelijke regeling.	Sluiten van anterieure en posterieure overeenkomsten; Sluiten van koop-/verkoopovereenkomsten; Sluiten van samenwerkingsovereenkomsten;

	Gemeenteraad	College van B&W
		Sluiten van intentieovereenkomsten; Deelname aan bestuur door privaatrechtelijke rechtspersoon.
In- en verkoop	Inkoop- en Aanbestedingsbeleid; Grondprijsbeleid.	Aanbestedingsmethode op projectniveau; Grondprijzen.