

NOTA GRONDBELEID
ACTUALISATIE PER 1-1-2019

Afdeling Ruimtelijke Ontwikkeling



Datum: November 2018
Status: **Definitief**
Afdeling: Ruimtelijke ontwikkeling

Inhoud

SAMENVATTING	4
1 INLEIDING.....	5
1.1 Aanleiding	5
1.2 Doelstellingen van het grondbeleid en doel van deze nota.....	5
1.3 Situatie gemeente Diemen	6
1.4 Wijzigingen in vergelijk vorige nota	6
1.5 Leeswijzer.....	7
2 KADERS GRONDBELEID	8
2.1 Europese en Nederlandse wet- en regelgeving	8
2.1.1 Europese regelgeving	8
2.1.2 Nederlandse wet- en regelgeving.....	8
2.1.3 Doorkijk toekomstige veranderingen wet- en regelgeving: Omgevingswet	9
2.2 Kaders Gemeente Diemen	9
2.3 Taakverdeling gemeenteraad en college burgemeester & wethouders	11
3 GRONDBELEID	13
3.1 Vormen van grondbeleid	13
3.2 Beleidsmatig gewenste strategie	13
3.3 Situatie Diemen: passief waar kan, actief waar moet	14
4 GRONDBELEIDSINSTRUMENTEN.....	16
4.1 Inleiding.....	16
4.2 Situatie gemeente Diemen	16
4.2.1 Verwerving	16
4.2.2 Planschade.....	17
4.2.3 Gronduitgifte	17
4.2.4 Grondprijnsbeleid	18
4.3 Organisatie	18
4.3.1 Voorgeschiedenis	18
4.3.2 Huidige werkwijze	19
5 KOSTENVERHAAL	20
5.1 Inleiding.....	20
5.2 Kostenverhaal in Diemen.....	20
6 GRONDEXPLOITATIE EN FINANCIËLE ASPECTEN GRONDBELEID GEMEENTE DIEMEN	22
6.1 Inleiding.....	22
6.2 Grondexploitatie(s).....	22

6.2.1	Projectmatig werken en status grondexploitatie	22
6.2.2	Basis grondexploitatie(begroting)	23
6.2.3	Parameters	23
6.2.4	Winst- en verliesneming, afsluiting en openen van grondexploitaties	23
6.3	Materiele vaste activa (MVA): niet in exploitatie genomen grond	23
6.4	Weerstandsvermogen en risicomanagement.....	24
6.5	Informatievoorziening	25
	BIJLAGE 1 GRONDBELEID ALGEMEEN	27
	BIJLAGE 2 WET- EN REGELGEVING	29
	BIJLAGE 3 RAAD VOOR DE LEEFOMGEVING EN INFRASTRUCTUUR (RLI) EN HET RIJK	34
	BIJLAGE 4 SAMENWERKINGSVORMEN EN GRONDBELEID	37
	BIJLAGE 5 INSTRUMENTARIUM.....	46
	BIJLAGE 6 GRONDUITGIFTE EN GRONDPRIJSBELEID.....	51
	BIJLAGE 7 ERFPACHT	55
	BIJLAGE 8 SNIPPERGROEN.....	57
	BIJLAGE 9 KOSTENVERHAAL	58
	BIJLAGE 10 BOVENWIJKSE KOSTEN	62
	BIJLAGE 11 GRONDEXPLOITATIES EN FINANCIËLE ASPECTEN	63
	BIJLAGE 12 AANSCHERPING MET BETREKKING TOT VERSLAGGEVING GRONDEXPLOITATIE...	65
	BIJLAGE 13 PARAMETERS	67
	BIJLAGE 14 GEBRUIKTE INFORMATIE	70

SAMENVATTING

De gemeente heeft in 2011 een Nota Grondbeleid opgesteld, waarin de kaders van het gemeentelijke grondbeleid zijn uiteengezet. Een belangrijk uitgangspunt is dat de gemeente sinds 2011 de voorkeur geeft aan passief/faciliterend grondbeleid voor het ontwikkelen van projecten. Faciliterend grondbeleid is het hoofduitgangspunt waarbij alle kosten (in theorie) kunnen worden verhaald. Met Faciliterend grondbeleid beperkt de gemeente zich tot haar regulerende en publiekrechtelijke taak. De aankoop en exploitatie van gronden gebeurt bij voorkeur door private partijen. Alleen in situaties, waarbij risico's voldoende beheersbaar zijn, kan actief grondbeleid toegepast worden. Daarnaast kan het zijn dat ons bestuur van mening is dat een ruimtelijke ontwikkeling wenselijk is, maar dat marktpartijen dit niet kunnen of willen oppakken. Tot slot heeft de gemeente historisch gezien, nog een aantal gronden in bezit die zij de komende jaren actief verkoopt. Dit betekent dat de gemeente Diemen een **situationeel grondbeleid** voert: **passief waar kan en actief waar moet**. Het college maakt een afweging of zij gebruik wil maken van actief of facilitair/passief grondbeleid.

De keuze voor passief/ facilitair of actief grondbeleid is ingegeven door de volgende aspecten:

- Een voordeel van het voeren van actief grondbeleid is de 100% regierol die de gemeente neemt bij het ontwikkelen van locaties ten aanzien van vormgeving, het juridisch en financieel sturen op kwaliteit, programma en bouw-/ ontwikkeltempo van het gebied. Met actief grondbeleid kan ook ten aanzien van het te realiseren programma worden gestuurd op de totstandkoming van maatschappelijk waardevolle maar minder rendabele ontwikkelingen.
- Met actief grondbeleid hangen grote financiële risico's samen, vanwege het vóór-financieren van de verwerving van de te ontwikkelen gronden en een deel van het bouwrijpmaken.
- Bij actief grondbeleid kunnen nadelige effecten ontstaan voor de vermogenspositie van de gemeente door effecten van risicovolle grondaankopen en de eventuele gevolgen van de achter ons liggende (krediet)crisis.

Op basis van een afwegingskader (actief danwel passief/ faciliterend of via een publiek private samenwerking (PPS)), wordt voor een locatie de specifieke grondbeleidstrategie geformuleerd. Indien alle kosten door de gemeente geïnvesteerd verhaald kunnen worden, is het voeren van een faciliterend grondbeleid daarbij uitgangspunt. Dit betekent dat personele lasten en mogelijk andere kosten door de gemeente geïnvesteerd, voor rekening en risico van de ontwikkelende partij komen. Alle kosten door de gemeente gemaakt worden dan volledig verhaald op de initiatiefnemer. In het afwegingskader zijn een aantal aspecten opgenomen die van invloed kunnen zijn op de gevoerde gemeentelijke grondbeleidstrategie. Hierbij gaat het om de vermogenspositie en de gewenste regierol van de gemeente, de private en publieke grondposities, de bestaande plannen en afspraken en het risico van de ruimtelijke ontwikkeling. Ook het verwervings- of aankoopbeleid van onroerende zaken (gronden en/of opstallen) is niet gewijzigd. In deze nota zijn heldere randvoorwaarden opgenomen voor het verwerven van onroerende zaken.

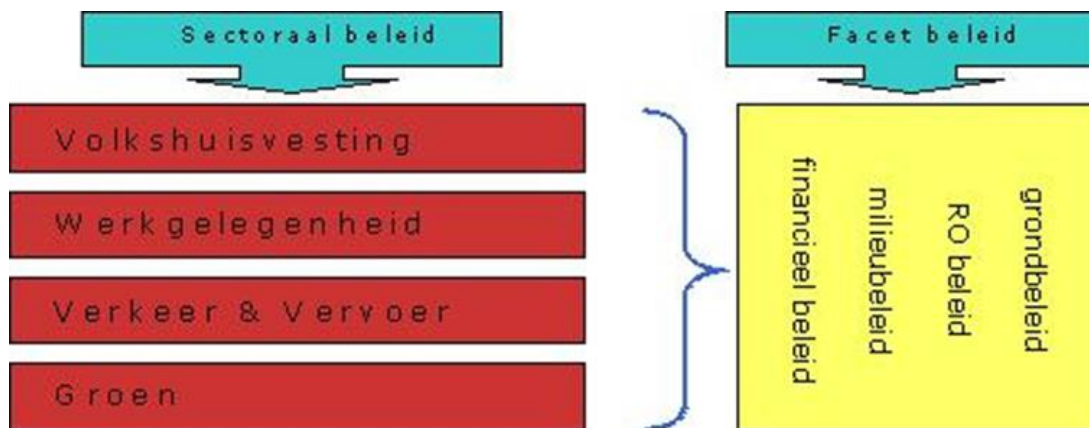
Met de in deze nota uiteengezette beleidskaders wil de gemeente Diemen haar grondbeleid actualiseren en op een zodanige wijze inrichten, dat zij een positieve bijdrage kan leveren aan de ruimtelijke kwaliteit in onze gemeente en een financieel gezonde gemeente, nu en in de toekomst. Wij zijn ervan overtuigd dat het grondbeleid zoals in deze nota vastgelegd een goede bijdrage levert aan de voorspoedige (ruimtelijke) ontwikkeling van de gemeente Diemen.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Met deze nota wil de gemeente Diemen op transparante wijze inzicht geven in de wijze waarop zij haar grondbeleid inzet om (ruimtelijke) ontwikkelingen te faciliteren en te stimuleren. Deze transparantie wordt actief bevorderd door de wetgever en de (gewijzigde) voorschriften van het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV). Hierin is onder meer opgenomen dat iedere gemeente verplicht is om jaarlijks in haar begroting een paragraaf grondbeleid op te nemen, waarin onder meer haar visie en wijze van uitvoering van het grondbeleid is beschreven.

In deze Nota Grondbeleid per 1-1-2019 zijn de gemeentelijke doelen, strategieën en beleidskaders van het toekomstige grondbeleid uiteengezet. In de Structuurvisie 2011 en andere (sectorale) beleidsnota's, zoals in Figuur 1 hieronder is aangegeven, wordt de gewenste toekomstige ruimtelijke ontwikkeling van de gemeente Diemen uiteengezet.



Figuur 1. Sectoraal beleid en Facet beleid

Deze geactualiseerde Nota Grondbeleid per 1-1-2019 beschrijft de wijze waarop gemeente Diemen het grondbeleid inzet om bij te dragen aan de realisatie van de ontwikkelopgave. Bij het realiseren van deze ruimtelijke opgaven, kan de gemeente een actieve of faciliterende regierol nastreven. In deze nota zijn de afwegingen die ten grondslag liggen aan dergelijke beleidskeuzes uiteengezet.

1.2 Doelstellingen van het grondbeleid en doel van deze nota

Met deze Nota Grondbeleid per 1-1-2019 wil de gemeente Diemen haar grondbeleid herijken en koers en beleidskaders voor haar grondbeleid bepalen, vastleggen en uitdragen. Hiermee wordt een relatie gelegd tussen de verschillende onderdelen van het grondbeleid en het ruimtelijke beleid. Dit beleidskader stelt het college van burgemeester en wethouders vervolgens in staat om ondernemend deel te nemen aan en regie te voeren over de ruimtelijke ontwikkeling van de gemeente Diemen.

De gemeenteraad kan daarnaast achteraf in het kader van haar controlerende functie, de Nota Grondbeleid hanteren als toetsingskader voor het gevoerde grondbeleid. Voorts heeft deze Nota Grondbeleid een communicatief doel. Alle intern en extern direct belanghebbenden en andere geïnteresseerden moeten op basis van deze nota kennis kunnen nemen van het door de gemeente Diemen voorgestane grondbeleid. Daarom heeft de Nota Grondbeleid een openbaar karakter.

Het formuleren en tot uitvoering brengen van het te voeren grondbeleid is geen op zichzelf staand doel. Het grondbeleid is dienstbaar aan de ruimtelijke ontwikkeling van de gemeente Diemen.

Dit neemt niet weg dat grondbeleid afzonderlijke doelstellingen kent. Dit zijn doelstellingen waaraan de gemeente de legitimatie ontleent om in te grijpen op de grondmarkt. Voor een nadere uitleg met betrekking tot doelstellingen van het grondbeleid verwijzen wij u naar **bijlage 1** “Grondbeleid algemeen”.

1.3 Situatie gemeente Diemen

Gemeente Diemen bestaat uit woonwijken, bedrijventerreinen en kantorenparken en een deel is groen ingevuld met hoofdzakelijk natuur en recreatieve functies. Omdat de groene functies zeer waardevol zijn voor de regio, kunnen deze naar verwachting niet of nauwelijks worden ingezet voor verdere uitbreiding van het bebouwde gebied, zoals in de structuurvisie is aangegeven.

Bouwmogelijkheden in Diemen concentreren zich daarom voornamelijk op reeds bestaand stedelijk gebied, de zogenaamde inbreidingslocaties. Deze inbreidingslocaties zijn vaak lastiger te ontwikkelen dan de klassieke vorm van ontwikkelen waarbij locaties aan de rand van grotere steden, meestal weilanden, worden bebouwd met woningbouw, de zogenaamde uitleglocaties. Het kiezen van de juiste ontwikkelstrategie en rol van de gemeente is hierbij van belang voor een goed eindresultaat.

Ervaring Plantage de Sniep, Holland Park

Bij ruimtelijke ontwikkelingen spelen vele facetten een rol. Maatschappelijk draagvlak creëren, vele belanghebbenden, milieueisen, de vele grond- en vastgoedeigenaren et cetera kunnen zorgen voor lange en tijdrovende ontwikkeltrajecten. Bovendien zorgt dure verwerving, aangepaste wet- en regelgeving, macro-economie (crises) en ingewikkelde milieuvraagstukken er vaak voor, dat projecten extra geld kosten en niet langer geld opleveren, zo laat de ontwikkeling van Plantage de Sniep ons bijvoorbeeld zien. Als gevolg van de opgedane ervaring bij de Plantage de Sniep, waarbij een financieel tekort is ontstaan, is besloten om van actief naar facilitair grondbeleid over te stappen waarbij de risico's zo mogelijk bij ontwikkelende partijen wordt gelegd. In Holland Park heeft de gemeente voor het eerst in een grote gebiedsontwikkeling faciliterend opgetreden. Zonder grondpositie blijkt de gemeente toch in staat om sturing te geven aan de ontwikkeling van een kwalitatief hoogwaardig gebied. De ingezette koers van faciliterend grondbeleid houden wij dus vast. Neemt niet weg dat de gemeente nog steeds gronden heeft die zij tot ontwikkeling wil brengen en maatschappelijke doelen wil realiseren, waarvoor zij soms actief moet acteren.

Dit betekent dat de gemeente Diemen een **situationeel grondbeleid** voert: **passief waar kan en actief waar moet**. Het college maakt een afweging of zij gebruik wil maken van actief of facilitair/passief grondbeleid.

Inspelen op gewijzigde omstandigheden

Voor de gemeente Diemen is het steeds weer van belang om na te gaan welke instrumenten uit het grondbeleid zij wil inzetten bij het realiseren van een project. Het gaat hierbij om de vraag “hoe” je bepaalde ontwikkelingen vanuit beleidsvelden, wilt faciliteren met de ervaring die de gemeente Diemen heeft opgedaan. Dit is een continue proces. Bij de beantwoording van de ‘hoe’ vraag spelen zaken als financiële en afzetrisico's, grondposities, doorlooptijden, ruimtelijke kwaliteit, et cetera een rol.

1.4 Wijzigingen in vergelijk vorige nota

Er is geen sprake van forse beleidswijzigingen ten op zichte van de vorige nota Grondbeleid 2011-2016. Grotendeels wordt het gevoerde beleid gecontinueerd.

Enkele aanpassingen zijn:

- Meer nadruk op gemeentelijk kostenverhaal. De mogelijkheden en wijze waarop gemeente Diemen haar kosten in facilitaire projecten (zonder gemeentelijk grondeigendom) op de

initiatiefnemers verhaalt wordt nadrukkelijker en uitgebreider omschreven, mede gezien de toename van de hoeveelheid facilitaire projecten in de gemeente.

- Afstappen van het uitgangspunt dat nieuwe locaties t.b.v. sociale woningbouw en maatschappelijke functies enkel in erfpacht worden uitgegeven. Dit is in afwijking van het bestaande uitgiftebeleid voor sociale woningbouw dat is gericht op uitgifte in erfpacht van nieuwe locaties, dat overigens nooit is uitgevoerd. Nieuwe locaties worden bij voorkeur verkocht en alleen bij zwaarwegende motieven in erfpacht uitgegeven. Voor de komende jaren dienen de overeenkomsten van reeds in erfpacht uitgegeven gronden (zowel sociale als reguliere woningbouw) te worden geactualiseerd, omdat de overeengekomen erfpachttermijnen binnen de komende 30 jaar gaan aflopen. Daar gaan we in 2019 mee aan de slag. Zie **bijlage 7** Erfpacht voor een nadere toelichting.
- Tot slot wordt in deze nota ingegaan op de verscherpte regelgeving van de BBV, welke per 1 januari 2016 van kracht is, alsmede de introductie van de Vennootschapsbelastingplicht voor overheidsondernemingen per 1 januari 2016. Dit was bij de vorige beleidsnota nog niet zodanig relevant.

1.5 Leeswijzer

Deze Nota Grondbeleid is als volgt opgezet:

SAMENVATTING

Hoofdstuk 1: de aanleiding, het doel en de gemeentelijke situatie

Hoofdstuk 2: de kaders van het Diemense grondbeleid (nationale, internationale en regionale wet- en regelgeving komen hierbij aan de orde en Diemense beleidsvelden die van invloed zijn op het gemeentelijke grondbeleid)

Hoofdstuk 3: vormen van grondbeleid, samenwerkingsvormen en ontwikkelstrategie

Hoofdstuk 4: grondbeleidsinstrumenten die hierbij kunnen worden ingezet, gronduitgifte en grondprijsbepaling, organisatie gemeente in verband met grondzaken

Hoofdstuk 5: kostenverhaal en Grondexploitatiewet, zekerheidstelling

Hoofdstuk 6: grondexploitatie en financiële aspecten grondbeleid Diemen (opzet, parameters et cetera), winst- en verliesvoorziening, vennootschapsbelasting, P&C cyclus, reserves en voorzieningen en weerstandsvermogen, risicomangement en info voorziening en meerjarenperspectief grondzaken (MPG))

Tot slot wordt als bijlage o.a. opgenomen achtergrondinformatie (o.a. uitgebreider stilgestaan bij BBV en Vennootschapsbelasting), de gebruikte informatie, en de verwijzing naar het beleid omtrent snippergroen.

2 Kaders Grondbeleid

In dit hoofdstuk volgt een korte beschrijving van relevante geldende Europese en Nederlandse wet- en regelgeving, een doorkijk naar toekomstige wet- en regelgeving, beleidskaders van de gemeente Diemen inclusief Coalitieakkoord, en de taakverdeling tussen gemeenteraad en college van B&W.

2.1 Europese en Nederlandse wet- en regelgeving

De gemeente Diemen heeft te maken met de geldende Europese en Nederlandse wet- en regelgeving. Op verschillende bestuurlijke niveaus bestaat regelgeving die van invloed kan zijn op het grondbeleid. Het hoogste niveau is die van de Europese Unie, daarna volgen respectievelijk die van het Rijk, Provincie en de gemeente.

2.1.1 Europese regelgeving

De wet- en regelgeving op het gebied van aanbesteding en Staatssteun is in beweging. Er is sprake van Staatssteun indien de staat eenzijdig ('om niet') een voordeel verstrekt aan een onderneming, die deze onder normale marktomstandigheden niet zou hebben gehad. Er is alleen sprake van Staatssteun als de maatregel voldoet aan een aantal criteria. De plicht tot aanbesteding is door veranderde wet- en regelgeving onder voorwaarden veel minder vaak aan de orde. In **bijlage 2** "Wet- en Regelgeving" wordt nader toelichting gegeven omtrent aanbesteding en Staatssteun, waar ook kort wordt ingegaan op het inkoopbeleid van de gemeente Diemen.

2.1.2 Nederlandse wet- en regelgeving

Bij de toepassing van het gemeentelijk grondbeleid wordt onder andere rekening gehouden met diverse privaats- en publiekrechtelijke wet- en regelgeving. De genoemde wetgeving is vaak niet inhoudelijk van toepassing op het grondbeleid, maar is wel een belangrijk *uitgangspunt* bij het toepassen van het grondbeleid.

Met de volgende wet- en regelgeving heeft de gemeente Diemen te maken in het kader van ruimtelijke ontwikkeling en in het verlengde daarvan bij uitvoering van grondzaken:

- Algemene wet bestuursrecht (Awb)
- Wet ruimtelijke ordening (Wro) en Besluit ruimtelijke ordening
- Burgerlijk wetboek (Boek7:contractenrecht, koop, verkoop, huurrecht en het pachtrecht. wat afgesproken mag worden in privaatrechtelijke overeenkomsten)
- Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (WABO)
- Crisis en herstelwet (Chw)
- Onteigeningswet en wetgeving ten aanzien van planschade en nadeelcompensatie
- Wet voorkeursrecht gemeenten (WVG)
- Milieuwetgeving
- Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (Bibob)
- Privacywetgeving (m.n. bij onderhandelingen verwervingen)
- Financiële en fiscale wetgeving (het BBV, Belastingwet en compensatiefonds btw, overdrachtsbelasting,)
- Staatssteun
- Aanbestedingswet
- BBV regelgeving
- Wet modernisering Vpb-plicht overheidsondernemingen (Vpb)

In **bijlage 2** "Wet- en Regelgeving" wordt nader ingegaan op wet- en regelgeving. De BBV-regelgeving, Vennootschapsbelasting lichten wij hier even uit omdat deze onderwerpen recent gewijzigd zijn.

BBV-regelgeving

Ten aanzien van de verslaglegging rondom grondexploitatiebegrotingen heeft de commissie Besluit, begroting en verantwoording (hierna te noemen “het BBV”) de regels per 1-1-2016 aangescherpt. In **bijlage 12** “Aanscherping met betrekking tot verslaggeving grondexploitatie” wordt hierop nader ingegaan.

Wet modernisering Vpb-plicht overheidsondernemingen (Vpb)

Met de invoering van de vennootschapsbelastingplicht (Vpb-plicht) voor overheidsondernemingen per 1 januari 2016 krijgen gemeenten, provincies en waterschappen (lokale overheden) te maken met het feit dat ze mogelijk voor een deel van hun activiteiten belastingplichtig worden voor de vennootschapsbelasting (Vpb).

Gemeentelijke grondexploitaties kunnen aangemerkt worden als mogelijk Vpb-plichtig, in het geval er meerjarig sprake is van winstrealisatie. Op dit moment is voor de gemeente Diemen vooralsnog de conclusie, op basis van de gezamenlijke resultaten van de gemeentelijk grondexploitaties, geen sprake van een Vpb-last voor Diemen.

2.1.3 Doorkijk toekomstige veranderingen wet- en regelgeving: Omgevingswet

Met de Omgevingswet wil de centrale overheid de regels voor ruimtelijke ontwikkeling vereenvoudigen en samenvoegen met de bedoeling dat het makkelijker wordt om bouwprojecten te starten. In feite is dit nu geregeld in de Crisis- en herstelwet (Chw). De invoering van de Omgevingswet is gericht op de inwerkingtreding en implementatie per 1 januari 2021. In **bijlage 3** treft u een advies aan van de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli) inzake de consultatieversie van de ‘Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet’ (hierna: de Aanvullingswet). Deze bevat de vernieuwde regelgeving voor de instrumenten voor grondbeleid. In 2019 wordt deze Aanvullingswet naar verwachting opgenomen in de nieuwe Omgevingswet.

2.2 Kaders Gemeente Diemen

Ook op gemeentelijk niveau zijn meerdere beleidsvelden met bestaand beleid die van invloed zijn op het gemeentelijk grondbeleid en hoe deze wordt vorm gegeven. Veel van de doelstellingen worden geformuleerd in het raads- en collegeprogramma alsmede in beleidsnota’s. De hierin voorkomende doelstellingen vertalen zich in gewenst ruimtegebruik en ruimteclaims. De belangrijkste beleidskaders zijn hierna weergegeven (de lijst is overigens niet uitputtend).

Structuurvisie

De “Structuurvisie Diemen” van 2 februari 2011 (tijdshorizon tot 2040) vormt vooralsnog de basis voor de ontwikkelingsrichting van Diemen die onder andere met behulp van grondbeleid wordt uitgevoerd. De structuurvisie zal binnen enkele jaren, na implementatie Omgevingswet, worden vervangen door de Omgevingsvisie.

Coalitieakkoord Diemen 2018 - 2022

In mei 2018 is een coalitieakkoord “Duurzaam Samenleven” gesloten tussen GroenLinks, D66 en PvdA in Diemen en vastgesteld door de gemeenteraad. Dit akkoord, dat zijn financiële vertaling kent in de begroting 2019 e.v., vormt het structurerend kader waarbinnen gehandeld wordt.

In het coalitieakkoord 2018 - 2022, zijn forse ambities opgenomen ten aanzien van de woningbouwproductie, waarbij ingezet wordt op een forse productie van sociale en middenhuurwoningen. Deze zouden moeten landen in de locaties Holland Park-West, Holland Park-Zuid, en de zoeklocaties Griend, de Venser, Harmonielaan en Buitenlust. Met name deze zoeklocaties, maar ook meer grootschalig Holland park west, zijn gronden die de gemeente niet in een verleden

strategisch heeft aangekocht met het oog op ontwikkeling en maken derhalve (nog) geen deel uit van de strategische grondportefeuille van de gemeente.

Naast bovengenoemde vermelding gaat het coalitieakkoord ook in op randvoorwaarden bij gebiedsontwikkeling, zoals duurzaamheid en energietransitie, wat een effect kan hebben op de grondprijzen.

Woonvisie gemeente Diemen

In enkele jaren tijd heeft de woningmarkt in de regio en daarmee ook in Diemen een spectaculaire groei meegemaakt. Zo wordt er in een hoog tempo gebouwd en zien we de prijzen met grote stappen omhoog gaan. Dat is enerzijds goed nieuws, maar het brengt anderzijds ook nieuwe vraagstukken met zich mee. Inmiddels is een nieuwe “Woonvisie”, met een looptijd van 2019 tot en met 2023 vastgesteld. Naast de vele onderwerpen wordt in de nieuwe “Woonvisie” betaalbaarheid en beschikbaarheid van woonruimte, wonen met zorg en welzijn, duurzaamheid, studentenhuisvesting, woningbouwprogrammering, regionale samenwerking en prestatie afspraken met corporaties besproken.

De geactualiseerde nota Woonvisie 2019 - 2023 heeft geen betrekking op Plantage de Sniep omdat de planvorming voor de meeste kavels al in een vergevorderd stadium is. Deze nota is wel beperkt van toepassing op nog te ontwikkelen fases van Holland Park. Projecten op de schaal als Plantage de Sniep en Holland Park zullen zich in de toekomst in Diemen minder vaak voordoen, maar wel zijn er mogelijkheden voor nieuwbouw op potentiële locaties die een stuk minder groot zijn. Ten aanzien van kleinschalige private initiatieven op het niveau van binnenstedelijke woningbouwontwikkelingen is een toename te zien, waarbij ruimte is voor slechts een beperkt aantal woningen. De opgave hierbij is om rekening te houden met een programmering van woningbouw op een uiteenlopende schaal met toepassing van diverse grondbeleidsinstrumenten om deze programmering te realiseren.

Prestatieafspraken met corporaties

Hierin heeft de gemeente met woningbouwcorporaties de wens uitgesproken om bepaalde ontwikkelingen te laten plaatsvinden. Enkele van deze ontwikkelingen zijn niet mogelijk zonder inzet van grondbeleidsinstrumenten.

Onderwijshuisvesting

Het gemeentelijke beleid op het terrein van onderwijsvoorzieningen is vastgelegd in de “Verordening voorzieningen huisvesting onderwijs gemeente Diemen 2015”. Daarnaast baseren we het beleid op de langere termijn op “de strategische visie onderwijshuisvesting 2017 – 2037”. Voor onderwijs hebben de laatste jaren een aantal transacties plaatsgevonden. De verwachting is dat in het kader van planvorming de komende jaren ook enkele transacties nodig zijn.

Oeverlandjes en natuurontwikkeling

De gemeente Diemen heeft het beleid om de Oeverlandjes aan de tweede Diem tot natuurgebied om te vormen. Hiertoe heeft zij een Bestemmingsreserve “Aankoop percelen Oeverlanden” getroffen, waarmee eventuele aankopen mogelijk kunnen worden gemaakt.

Financiële verordening van de gemeente Diemen (raadsbesluit 09-22)

In de geactualiseerde financiële verordening d.d. 19 maart 2015, vastgesteld door de gemeenteraad op 4 juni 2015, zijn onderdelen opgenomen die van belang zijn voor het grondbeleid. Te denken valt onder andere aan Reserves en Voorzieningen, Waardering en Afschrijving, Financiering/ Treasury-statuuat , de Financiële organisatie en interne controle.

2.3 Taakverdeling gemeenteraad en college burgemeester & wethouders

Bij het voeren van grondbeleid bestaat er een rolverdeling tussen het college van burgemeester & wethouders en de raad. Op hoofdlijnen zijn deze als volgt te benoemen:

- De raad stelt de kaders van het grondbeleid vast en het college voert het grondbeleid uit.
- Door middel van de Nota Grondbeleid stelt de gemeenteraad de kaders vast voor het uitgiftebeleid en stelt de voorwaarde vast waaronder grond wordt uitgegeven.
- Het *college* is bevoegd te besluiten tot privaatrechtelijke rechtshandelingen van de gemeente en deze uit te voeren. Hierbij kan worden gedacht aan aan- en verkoop van vastgoed, gronden uitgeven in erfpacht, borg staan voor leningen et cetera.
- Het *college* is verplicht om inlichtingen over de voornoemde onderdelen te vertrekken aan raad.
- Het *college* stelt minimaal eens per twee jaar een grondprijzennota vast, waarbij voor verschillende functies de grondprijzen wordt vastgelegd.
- De raad controleert vervolgens of het college van burgemeester & wethouders binnen de vastgestelde beleidskaders blijft. De verslaglegging moet zodanig zijn dat de raad in staat is het college te controleren. Regels hieromtrent zijn gegeven in het BBV.

In tabel 1 “Taakverdeling gemeenteraad en college van burgemeester & wethouders” hierna is weergegeven welke handelingen en producten de raad en het college van burgemeester & wethouders op basis van het dualisme kunnen toekomen. Voorgesteld wordt de komende jaren wederom volgens deze taakverdeling te werken¹.

	Gemeenteraad	College B&W
Grondbeleid	<ul style="list-style-type: none"> • Nota Grondbeleid 	
Verwerving en beheer	<ul style="list-style-type: none"> • Beschikbaar stellen krediet strategische aankopen • Vestigen voorkeursrecht (Wvg) • Goedkeuren onteigeningsprocedure 	<ul style="list-style-type: none"> • Strategische aankopen
Bouw- en woonrijpmaken	<ul style="list-style-type: none"> • Vaststellen aanbestedingsbeleid 	<ul style="list-style-type: none"> • Aanbesteden
Uitgifte		<ul style="list-style-type: none"> • Vaststellen nota grondprijzen
Kostenverhaal	<ul style="list-style-type: none"> • Vaststellen exploitatieplan 	<ul style="list-style-type: none"> • Sluiten (anterieure) overeenkomsten
Samenwerking	<ul style="list-style-type: none"> • Oprichting rechtspersoon 	<ul style="list-style-type: none"> • Sluiten PPS-overeenkomsten
Grondexploitatie	<ul style="list-style-type: none"> • Vaststelling grondexploitatie 	<ul style="list-style-type: none"> • Uitvoeren grondexploitatie binnen de kaders
Programma en kwaliteit	<ul style="list-style-type: none"> • Vaststellen programma's en projectopdrachten 	<ul style="list-style-type: none"> • Uitvoering programma's en projecten

¹ Basis bron: Handreiking Grondbeleid voor Raadsleden VNG 2013

Sturing en verantwoording	<ul style="list-style-type: none">• Jaarrekening• MPG	<ul style="list-style-type: none">• Voortgangsrapportages projecten
--------------------------------------	--	---

Tabel 1. Taakverdeling gemeenteraad en college van burgemeester & wethouders

3 Grondbeleid

3.1 Vormen van grondbeleid

De manier waarop de gemeente invloed wil en/of kan uitoefenen in het ruimtelijk domein, heeft in belangrijke mate te maken met het hebben van grondeigendommen in het betreffende gebied. Grofweg kan de gemeentelijke interventie op de grondmarkt worden onderscheiden in actief en faciliterend (ook wel passief) grondbeleid. Daarnaast bestaan mengvormen.

Actief grondbeleid

Bij actief grondbeleid worden gronden ontwikkeld, welke in eigendom zijn of komen van de gemeente. De gemeente voert zelf de werkzaamheden uit om grond geschikt te maken voor bouw en wijzigt (eventueel) het bestemmingsplan. Met de aanleg van werken en voorzieningen zorgt de gemeente er bovendien voor dat deze grond wordt ontsloten. Deze grond wordt vervolgens als bouwrijpe- en functiegeschikte grond verkocht of in erfpacht uitgegeven aan (ontwikkende) partijen. Bij verkoop zorgt de derde partij voor bebouwing. De inrichting van het openbaar gebied (woonrijpmaken) wordt vervolgens of door de ontwikkelaar of door de gemeente gedaan. De nieuw ontstane openbare ruimte in het gebied wordt 'overgedragen' aan het gemeentelijk onderdeel dat verantwoordelijk is voor het structurele beheer en onderhoud van de openbare ruimte.

Faciliterend of passief grondbeleid

Gemeentelijke grondbedrijven voeren de laatste jaren steeds vaker zogenoemd faciliterend grondbeleid. Faciliterend grondbeleid houdt in dat de gemeente het particulieren mogelijk maakt grond te exploiteren. De gemeente koopt niet zelf grond aan, maar oefent haar invloed op de inrichting van de grond uit via het bestemmingsplan, de anterieure overeenkomst en/of een posterieure overeenkomst met een exploitatieplan. Gemeentelijke kosten verbonden aan de desbetreffende grondexploitatie worden verhaald op de particuliere exploitant. Bij faciliterend grondbeleid gaat het onder andere om het verhalen van alle gemaakte kosten voor de ontwikkeling van een locatie door de gemeente. In deze nota wordt niet apart ingegaan op de verslaglegging van faciliterend grondbeleid. Hiervoor wordt verwezen naar de separate notitie 'Faciliterend grondbeleid' van de Commissie BBV.

Gemengde projecten grondbeleid

Naast de puur actieve grondexploitaties en puur facilitaire exploitaties met zijn eigen grondbeleidstrategie kan ook sprake zijn van gemengde projecten (BBV-term) wat een combinatie is van publiek (gemeentelijk) en privaat (ontwikkende partij). Publieke en private grondeigendommen zitten in één project, welke gezamenlijk worden ontwikkeld door gemeente met private partijen.

Voor een nadere toelichting omtrent bovengenoemde vormen van grondbeleid en de voor- en nadelen verwijzen wij naar **bijlage 4** "Samenwerkingsvormen en grondbeleid"

3.2 Beleidsmatig gewenste strategie

In paragraaf 3.1. is kort het onderscheid tussen actief en faciliterend grondbeleid uiteengezet. Wanneer de gemeente Diemen besluit om voorstellen uit de diverse beleidsnota's (zoals wonen, maatschappelijke wensen, economische ontwikkeling, natuurontwikkeling, et cetera) daadwerkelijk te gaan uitvoeren is de vraag waar en hoe dit gerealiseerd moet worden. In deze nota gaat het met name om de vraag *hoe* een ontwikkeling het beste vormgegeven kan worden en *welke* beleidsmatige ontwikkelstrategie het beste gekozen kan worden bij een bepaalde ontwikkeling.

In figuur 2 “Stroomschema ontwikkelstrategie” is een stroomschema opgenomen dat de gemeente kan helpen bij het maken van keuzes omtrent de te volgen ontwikkelstrategie. Hieruit komen mogelijke keuzes naar voren voor samenwerkingsvormen en projectontwikkeling.



Figuur 2 Stroomschema ontwikkelstrategie

Elke ruimtelijke opgave vraagt om maatwerk. Politieke keuzes, specifieke locatie afhankelijke situaties, de gewenste ontwikkeling, marktomstandigheden en cetera zorgen ervoor dat, afhankelijk van de situatie, bepaalde strategieën wel of niet toepasbaar zijn. Zo ligt het voor de hand dat, wanneer alle vragen met ‘Ja’ worden beantwoord, over kan worden gegaan tot actief grondbeleid en door middel van een gemeentelijke grondexploitatie het project vorm kan worden gegeven. Als voorgaande situatie niet van toepassing is, dan is een samenwerkingsvorm met een derde partij een logische manier om het project tot ontwikkeling te brengen. In **bijlage 4** “Samenwerkingsvormen en grondbeleid” wordt nader ingegaan op de in figuur 2 “Stroomschema ontwikkelstrategie benoemde samenwerkingsvormen”

3.3 Situatie Diemen: passief waar kan, actief waar moet

In het verleden heeft de gemeente Diemen veelvuldig gebruik gemaakt van actief grondbeleid met een traditionele gemeentelijke grondexploitatie. Vanwege grote financiële risico's die hiermee samenhangen, is de voorkeur van de gemeente Diemen sinds 2011 het voeren van een passief of facilitair grondbeleid geweest bij de ontwikkeling van projecten. Grondbeleid is echter maatwerk, situaties worden afzonderlijk beoordeeld op toe te passen grondbeleidstrategie.

De risico's/ bedreigingen die samenhangen met actief grondbeleid dwingen de gemeente om ook in de toekomst zorgvuldig om te gaan met het voeren van een actief grondbeleid. Uiteraard zijn er ook kansen wanneer actief grondbeleid wordt toegepast. Alleen indien situaties, waarbij de risico's voldoende beheersbaar zijn, kan actief grondbeleid toegepast worden. Daarnaast kan het zijn dat ons

college van mening is dat een ruimtelijke ontwikkeling wenselijk is, maar dat marktpartijen dit niet kunnen of willen oppakken.

Op basis van het voorgaande kunnen de volgende beleidsuitgangspunten geformuleerd worden:

- De gemeente wil in de toekomst een regierol blijven vervullen bij ruimtelijke ontwikkelingen door haar grondbeleid, afhankelijk van de situatie die zich voordoet, in te richten.
- Indien alle gemeentelijke kosten verhaald kunnen worden, is faciliterend grondbeleid het uitgangspunt voor het te voeren grondbeleid. Verhaalbaarheid van de kosten wordt bepaald op basis van de in de Wro Afdeling 6.4. Grondexploitatie gestelde kostensoorten.
- De gemeente sluit het voeren van actief grondbeleid *niet* uit en actief grondbeleid blijft mogelijk indien sprake is van een positief of neutraal grondexploitatieresultaat, een laag risicoprofiel en voldoende weerstandsvermogen.
- De situatie kan zich voordoen dat de gemeente een ruimtelijke ontwikkeling inzet die maatschappelijk gewenst is, maar waarvan marktpartijen aangeven die ontwikkeling niet willen of kunnen oppakken vanuit financieel oogpunt of in verband met de risico's die zijn verbonden aan de ontwikkeling. In dat geval is ruimtelijke ontwikkeling via actief grondbeleid de oplossing om toch de maatschappelijk waardevolle, maar minder rendabele ontwikkelingen, te realiseren. Een negatief grondexploitatieresultaat kan dan bij voldoende maatschappelijk belang ook acceptabel worden geacht, mits het negatieve resultaat kan worden opgevangen door gemeentelijke reserves.
- De reeds ingenomen gemeentelijke grondposities worden, daar waar mogelijk, ingezet om de regie van de gemeente te versterken. Bij deze ruimtelijke ontwikkelingen blijft het voeren van actief grondbeleid door de gemeente mogelijk.
- Ook gronden die niet direct zijn verworven voor gebiedsontwikkeling kunnen wel daarvoor worden gebruikt, Holland Park West is daar een voorbeeld van.
- Groene inbreidingslocaties, welke niet als strategische gronden te boek staan, kunnen ook worden ingezet om gebiedsontwikkeling te realiseren waarmee optimaal gebruik wordt gemaakt van de gronden die in bezit zijn van de gemeente Diemen. Dit sluit aan bij het coalitieakkoord 2018 – 2022.
- Verplichtingen en risico's die voortvloeien uit bestaande plannen en afspraken zullen continu gemonitord worden. Op deze wijze kan bewerkstelligd worden dat de toekomstige grondbeleid strategieën aansluiten bij de reeds bestaande verplichtingen en risico's van de gemeente.
- Bij aangaan van verplichtingen wordt getoetst of de hieruit voortvloeiende (lange termijn/tempo) verplichtingen aansluiten bij de geraamde organisatorische en financiële capaciteit.
- De gevolgen van eventuele nieuwe verplichtingen zullen afgezet worden tegen (de risico's van) bestaande afspraken.
- Per ruimtelijke ontwikkeling zal de gemeente afwegen welke (regie)rol zij wenst en op basis van het afwegingskader bepalen welke grondbeleidstrategie hier het beste bij aansluit. In dat geval is Figuur 2 "Stroomschema ontwikkelstrategie" een hulpmiddel om de strategie te kunnen bepalen.

Belangrijk is dat de gemeente situatieafhankelijk de keus maakt om passief dan wel actief grondbeleid in te zetten. Dit betekent dat de gemeente Diemen in de praktijk een **situationeel grondbeleid** voert: **passief waar kan en actief waar moet.**

4 Grondbeleidsinstrumenten

4.1 Inleiding

In het vorige hoofdstuk is vastgesteld dat grondbeleid om maatwerk vraagt. Het is van belang goed na te denken over risico's, (in te nemen) grondposities, financiële draagkracht (weerstandsvermogen), kennis en kunde van de gemeentelijke organisatie en de mate waarin de gemeente wil kunnen sturen in de ruimtelijke ontwikkeling en vervolgens de te volgen ontwikkelingsstrategie. Afhankelijk van de gekozen ontwikkelstrategie kan de gemeente verschillende grondbeleidsinstrumenten inzetten. In onderstaand schema, Tabel 2. "Effecten inzet grondbeleidsinstrumenten" is aangegeven wat een en ander kan betekenen voor het eventueel in te zetten grondbeleidsinstrumentarium (actief, tussenvorm en faciliterend) bij ruimtelijke ontwikkelingen.

ACTIEF	TUSSENVORM	FACILITEREND
VERWERVING	SAMENWERKINGSVORMEN	KOSTENVERHAAL
Strategische en minnelijke verwerving Onteigening Wet voorkeursrecht Gemeenten Tijdelijk beheer		Grondexploitatiewet Planschadeovereenkomst
BOUW- EN WOONRIJPMAKEN		
Aanbesteding		
GRONDUITGIFTE		
Grondprijsbeleid Uitgiftvormen (o.a. erfpacht) Marktselectie Europese regelgeving & staatssteun		

Tabel 2. Effecten inzet grondbeleidsinstrumenten

Bovenstaand figuur is slechts een korte opsomming van de instrumenten die het grondbeleid biedt. Het is niet gezegd dat bij het ontwikkelen van een project via actief grondbeleid alle instrumenten ook daadwerkelijk moeten worden ingezet. Gezocht wordt steeds naar de meest optimale inzet van het beschikbare grondbeleidsinstrumenten. In **bijlage 5** "Instrumentarium" wordt een nadere omschrijving gegeven van de verschillende instrumenten die kunnen worden ingezet.

4.2 Situatie gemeente Diemen

4.2.1 Verwerving

Ten aanzien van verwerving gelden voor de gemeente Diemen de volgende uitgangspunten:

- In principe koopt de gemeente geen gronden aan, aankoop is afhankelijk van de situatie.
- De gemeente zal slechts in beperkte mate gronden aankopen, waarbij met name gebruik wordt gemaakt van de reguliere en of anticiperende verwervingsvorm.
- Ten behoeve van verwervingen en uit te voeren taxaties heeft de gemeente Diemen richtlijnen ingesteld.
- Voor het inzetten van de Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg) is het van belang dat een goede afweging wordt gemaakt, alvorens dit instrument in te zetten en bij voorkeur zo min

mogelijk. De gemeente Diemen heeft de Wvg in Holland Park Zuid toegepast om haar invloed op de planontwikkeling te vergroten.

- Ontheigening wordt alleen ingezet als laatste redmiddel om een ontwikkeling van de grond te krijgen, en alleen als niet op andere wijze een acceptabel plan tot stand kan komen (er om heen werken). Van de Ontheigeningswet heeft de gemeente Diemen de laatste jaren nauwelijks gebruik gemaakt als instrument. Bij de verplaatsing van een tankstation uit Holland Park is de procedure opgestart, maar is er toch minnelijk tot een overeenkomst gekomen, waarmee de ontheigeningsprocedure is gestaakt.

4.2.2 Planschade

Ten aanzien van planschade geldt:

- De gemeente legt bij elke particuliere ontwikkeling in de (anterieure) exploitatieovereenkomst het risico van planschade en de verrekening hiervan bij de initiatiefnemer neer (op grond van Wro Afdeling 6.4 artikel 6.24 eerste lid, onder b).
- Indien de gemeente mede belanghebbende/ontwikkelaar is of ingeval van een traditionele gemeentelijke grondexploitatie, kan onderling worden vastgelegd wie de planschaderisicoanalyse opstelt en wie financieel verantwoordelijk is voor de planschade. Het uitgangspunt is dat de gemeente Diemen dit neerlegt bij de ontwikkelaar.

4.2.3 Gronduitgifte

Ten aanzien van gronduitgifte geldt:

- De gemeente Diemen geeft gronden uit conform geldende wet en regelgeving zoals genoemd in hoofdstuk 2 “Kaders Grondbeleid”.
- De gemeente Diemen geeft haar gronden uit tegen marktconforme voorwaarden om onder meer te voldoen aan de regels inzake Staatssteun (zie ook bijlage 2 “Wet- en regelgeving”).
- Uitgangspunt is dat grondopbrengsten voldoende zijn om de te maken ambtelijke en overige publieke investeringen (in openbare ruimte) te kunnen afdekken.
- De gemeente Diemen hanteert een gedifferentieerd gronduitgiftebeleid. Dit houdt in dat voor de uitgifte van grond diverse methoden gehanteerd kunnen worden, afhankelijk van functie en/of locatie. Kort samengevat hanteert de gemeente de volgende principes per functie:
 - Bij *Sociale woningbouw* wordt in Diemen in principe de grond verkocht. Dit is in afwijking van het bestaande uitgiftebeleid voor sociale woningbouw dat is gericht op uitgifte in erfpacht van nieuwe locaties, dat overigens nooit is uitgevoerd. Alleen bij zwaarwegende motieven wordt er in erfpacht uitgegeven. Voor de komende jaren dienen de overeenkomsten van reeds in erfpacht uitgegeven gronden (zowel sociale als reguliere woningbouw) te worden geactualiseerd, omdat de overeengekomen erfpachttermijnen binnen de komende 30 jaar gaan aflopen. Daar gaan we in 2019 mee aan de slag. Zie **bijlage 7** Erfpacht voor een nadere toelichting.
 - Ten aanzien van grond voor *commercieel vastgoed op bedrijventerreinen* is het uitgangspunt in de gemeente Diemen dat deze grond in principe worden verkocht. Alleen in uitzonderlijke gevallen kan van dit principe worden afgeweken.
 - De gemeente Diemen staat een passief grondbeleid voor bij het realiseren van *kantoorlocaties en/of detailhandel* (commercieel vastgoed). Incidenteel vindt een grondverkoop plaats, meestal waar kantoor of detailhandel onderdeel uitmaken van een grootschalige gebiedsontwikkeling of als ondersteunende voorziening geldt.
 - Bij *maatschappelijke functies* worden in principe de grond verkocht. Alleen bij zwaarwegende motieven wordt er in erfpacht of recht van opstal uitgegeven.
 - Het kan zijn dat *maatschappelijke functies commercieel* worden gebruikt. Te denken valt aan tandarts, huisartsenpost et cetera. Ook hiervoor kan een marktconforme prijs worden bepaald.

De hoofdregel voor de uitgifte van grond ten behoeve van deze functies is, dat de grond verkocht wordt aan de gebruiker.

- Voor *snippergroen* geldt dat in de gemeente Diemen per wijk is vastgesteld welke stukken openbaar groen verkocht mogen worden. De voorwaarden voor uitgifte zijn vastgesteld door het gemeentebestuur (zie hiervoor **bijlage 8** “Snippergroen”).

In **bijlage 6** “Gronduitgifte en grondprijnsbeleid” is een uitgebreide toelichting van de diverse vormen van gronduitgifte en voorwaarden opgenomen waaronder uitgifte van gronden plaatsvindt. Voor een nadere detaillering verwijzen wij naar deze bijlage. Bij de uitgifte van grond kan de gemeente in principe kiezen voor verkoop of voor uitgifte in erfpacht van de grond. Beide methoden worden door de gemeente Diemen toegepast. In **bijlage 7** “Erfpacht” wordt nader ingegaan op het onderwerp erfpacht.

4.2.4 Grondprijnsbeleid

De gemeente wil consistent zijn in haar grondprijnsbeleid en hanteert hiervoor de volgende principes:

- nut (iedere functie heeft zijn eigen opbrengstenniveau),
- zuiverheid (geen ‘grondprijnsvervuiling’ door onterecht toegerekende elementen)
- gelijkheid (iedere koper wordt op dezelfde manier behandeld en betaalt dezelfde prijs voor vergelijkbare ontwikkelingen).

De gemeente Diemen geeft gronden uit tegen marktconforme prijzen op basis van de bestemming van de grond. Voor het bepalen van een grondprijs vindt de gemeente Diemen het van belang helderheid te geven over de uitgangspunten en inzicht te geven in de methode waarmee de prijzen worden berekend. Dit geeft bovendien de mogelijkheid om (zowel vooraf als achteraf) te kunnen toetsen of correcte prijsvorming heeft plaatsgevonden.

Voor een nadere detaillering en beschrijving van de diverse methoden om de grondprijs te bepalen, verwijzen wij naar de vigerende Grondprijzennota.

Belangrijk uitgangspunt om tot een marktconforme prijs te komen en om het vermoeden van staatssteun te voorkomen bij gronduitgifte is het volgen van een juiste procedure.

In Diemen volgen we onderstaande systematiek ingeval de vigerende Grondprijzennota geen voldoende houvast biedt:

1. Verkoop via een onvoorwaardelijke openbare biedprocedure (een tender c.q. aanbesteding).
Door deze procedure ontstaat het beste benaderbare marktconforme bod op grond en gebouwen. Gaat de gemeente op een dergelijk bod in dan zal van voordeel voor een onderneming *geen* sprake zijn, en is er *geen* sprake van staatssteun.
2. Verkoop zonder onvoorwaardelijke biedprocedure met taxatie.
Bij deze procedure wordt een onafhankelijke deskundige ingeschakeld die een (marktconforme) taxatie uitvoert voorafgaand aan onderhandelingen of als toets van het onderhandelingsresultaat.

4.3 Organisatie

Vanuit de gedachte dat organisatie ook een instrument is, wordt tot slot de inbedding van het grondbeleid in de gemeentelijke organisatie ook aangegeven.

4.3.1 Voorgeschiedenis

De gemeente Diemen heeft tot en met 2003 een grondbedrijf gehad. Daarna is het grondbedrijf opgeheven; zie ook “Grondbeleidsplan, organisatie en uitvoering grondzaken, maart 2003”. De grondzakenactiviteiten die voorheen door het grondbedrijf werden uitgevoerd, zijn sindsdien op andere plekken binnen de organisatie ondergebracht. De belangrijkste adviezen uit het “Grondbeleidsplan, organisatie en uitvoering grondzaken, maart 2003” zijn hieronder opgesomd:

- Het grondbedrijf op te heffen;
- Het opzetten van een cluster grondzaken met als bemensing 2 projectleiders en één planeconoom/beleidsmedewerker grondzaken;

- Projecten met grondexploitatie projectmatig op te zetten;
- Het beheer van niet voor de openbare dienst bestemde gronden en gebouwen te coördineren vanuit grondzaken;
- Financiële administratie van projecten inclusief krediet- en budgetbewaking, administratie en invordering van periodieke betalingen (huren, pachten, canons) en de kassiersfunctie worden verricht door de afdeling Financiën.

De meeste voorstellen zijn letterlijk, dan wel in de geest van de adviezen uitgevoerd. Sinds die tijd zijn in de loop der jaren wel organisatiewijzigingen doorgevoerd.

4.3.2 Huidige werkwijze

Inmiddels zijn de grondbeleid activiteiten bij het Team Projecten van de afdeling Ruimtelijke Ontwikkeling ondergebracht, waaronder ook projecten met een grondexploitatiebegroting. De operationele aansturing van deze projecten en de bijbehorende processen ligt bij de projectmanagers. De projectmanagers zijn eveneens verantwoordelijk voor grondbeleid activiteiten voor zover die met het betreffende project samenhangen. Met name voor het opstellen en bijhouden van grondexploitatie, financiële administratie, en voor vastgoed gerelateerde activiteiten (aankoop- en verkoop) wordt de planeconoom / beleidsmedewerker grondzaken ingeschakeld. De planeconoom/beleidsmedewerker grondzaken is daarom ook ondergebracht bij het team Projecten. In deze functie worden ook gemeente brede niet project gerelateerde aan- en verkopen van vastgoed, erfpacht, (tijdelijke) verhuren, zakelijke rechten, exploitatie openbare ruimte t.b.v. reclame, et cetera vorm gegeven.

De afdelingsmanager Ruimtelijke Ontwikkeling is hiërarchisch gezien verantwoordelijk voor de genoemde taken. De gemeentesecretaris/algemeen directeur, als eindverantwoordelijke van de gehele ambtelijke organisatie, wordt, overeenkomstig eerdere aanbevelingen (evaluatie grondexploitatie/grondaankopen Plantage de Sniep 2016) per kwartaal via de Projectenstaf geïnformeerd over de voortgang van de fysieke projecten en de financiële stand van zaken. Het college wordt hierover eveneens per kwartaal geïnformeerd (los van de P&C-cyclus). De gemeenteraad wordt, buiten de P&C-cyclus tenminste jaarlijks geïnformeerd tijdens een informatieve raadsbijeenkomst. Zie ook paragraaf 6.5 Informatievoorziening.

Juridische ondersteuning

Voor het opstellen van overeenkomsten wordt veelal een externe vastgoedjurist en soms een privaattjurist van DUO+ ingeschakeld. Het gaat met name om complexe aan- en verkopen, het vestigen van opstalrechten, erfpacht, (tijdelijke) verhuren en het in gebruik geven van grond en/of opstallen. Niet complexe, veelal repetitieve, overeenkomsten worden door de beleidsmedewerker grondzaken opgesteld en afgehandeld.

Financiële ondersteuning

De debiteuren en crediteuren administratie en de kassiersfunctie zijn ondergebracht bij team Financiën van DUO+. Daarnaast is vanuit DUO+ een financieel consultant sparringpartner en brug naar de P&C-producten.

Ook de Strategisch Financieel Adviseur is sparringpartner. In de Projectenstaf vindt tussentijds afstemming plaats met de gemeentesecretaris en de Strategisch Financieel Adviseur van de gemeente Diemen. Ook het jaarlijks vast te stellen MPG wordt vooraf afgestemd met de Strategisch Financieel Adviseur.

5 Kostenverhaal

5.1 Inleiding

Bij gebiedsontwikkeling worden door de gemeente kosten gemaakt voor de aanleg van openbare voorzieningen, plankosten et cetera. Het verhalen van deze kosten is voor de gemeente niet facultatief, maar verplicht; bij vaststellen van het ruimtelijk besluit (bestemmingsplan etc.) moet de gemeente de economische uitvoerbaarheid van het plan kunnen aantonen, waarbij alle kosten zijn verzekerd. Het verhalen van deze kosten geschiedt in hoofdlijnen als volgt:

- *Dekking gemeentelijke kosten uit grondverkoop*
Uit de verkoopopbrengst van gemeentelijke kavels worden de kosten die door de gemeente worden gemaakt om de ruwe bouwgrond te transformeren naar bouwrijpe kavels en verdere inrichting van het betreffende exploitatiegebied (aankoop gronden/ inbrengwaarde, tijdelijk beheer, sloop, sanering, bouw- en woonrijpmaken, plankosten, kapitaalslasten) in principe gedekt. Deze methode wordt toegepast bij een ruimtelijke ontwikkeling onder 100% regie van de gemeente met actieve grondexploitatie als uitvloeisel van actief grondbeleid.
- *Gemeentelijke kosten verhaal op initiatiefnemer*
Indien geen sprake is van actief grondbeleid, en de gemeente geen grondeigendom heeft, verhaalt de gemeente de door haar te maken kosten op een andere manier. Het kostenverhaal loopt dan via een privaatrechtelijke minnelijke overeenkomst (ook wel anterieure overeenkomst) of via het publiekrechtelijke exploitatieplan, met als mogelijkheid alsnog een publiekrechtelijke posterieure overeenkomst te sluiten.

In **bijlage 9** “Kostenverhaal” wordt hierop uitgebreid ingegaan en e.e.a. nader toegelicht.

5.2 Kostenverhaal in Diemen

Anterieur heeft de voorkeur

In de gemeente Diemen is het uitgangspunt dat, ingeval de gemeente geen eigen grondpositie heeft, alle kosten zo mogelijk anterieur worden verhaald. De gemeente zal in eerste instantie op minnelijke wijze pogen om een privaatrechtelijke overeenkomst te sluiten. Kosten die daarbij verhaald worden zijn vaak in eerste instantie de gemeentelijke plankosten bij kleine inbreidingsplannen (voorbeeld Wilhelminaplantsoen - The Post). Bij plannen waar ook de aanleg of hernieuwing van openbaar gebied bij betrokken is, zal de gemeente ook deze kosten anterieur verhalen (voorbeeld Arent Krijtstraat 1) of de ontwikkelende partij moet zelf de aanleg van het openbaar gebied uitvoeren en bekostigen. Bij grote gebiedsontwikkelingen waar forse delen openbaar gebied bij zijn betrokken, worden naast plankosten en direct aan de woonblokken of bedrijfskavels grenzend openbaar gebied ook financiële afspraken gemaakt over de aanleg van openbare voorzieningen (parken, rondwegen et cetera), de zogenaamde bovenwijkse voorzieningen (bijvoorbeeld in Holland Park). In **bijlage 10** wordt hier nader op ingegaan.

Plankostenscan als basis voor berekening gemeentelijke plankosten

Voor de berekening van de gemeentelijk plankosten (onderzoek, inzet projectmanagement, toetsing planproducten et cetera), die zullen worden verhaald op de ontwikkelende partij, maakt de gemeente gebruik van de zogenaamde plankostenscan, zowel in de anterieure fase als bij het exploitatieplan. De plankostenscan is een ministeriële regeling Plankosten en geeft een rekenkundige systematiek weer op welke wijze de gemeentelijke inspanningen, gecalculeerd kunnen worden. Omdat deze bij een

exploitatieplan verplicht van toepassing is, en daarmee zijn schaduw vooruit werpt, wordt deze ook in Diemen bij anterieure overeenkomsten gebruikt als basis/ uitgangspunt.

Exploitatieplan als stok achter de deur

In een enkel geval wordt een exploitatieplan vastgesteld. Meestal is de stok achter de deur voldoende en komt het niet zover. Daarom is vaststelling van een exploitatieplan in Diemen tot op heden nog niet aan de orde. Momenteel is wel een exploitatieplan voor Holland Park Zuid in voorbereiding, omdat daar niet de verwachting is dat op afzienbare tijd er minnelijk met alle grondeigenaren in het gebied privaatrechtelijke anterieure overeenkomsten zijn gesloten over het te bouwen programma en het gemeentelijke kostenverhaal.

6 Grondexploitatie en financiële aspecten Grondbeleid gemeente Diemen

6.1 Inleiding

Het voeren van een (actief) grondbeleid vereist een gestructureerde informatievoorziening. Daarom is het grondbeleid een belangrijk onderdeel van de P&C cyclus. De beheersing van en verantwoording over de (financiële) risico's speelt een belangrijke rol in deze P&C cyclus. Naast de inzet van de reguliere P&C-documenten is een adequate informatievoorziening noodzakelijk om een actieve sturing op risico's, planning en realisatie mogelijk te maken. De informatievoorziening vindt op verschillende niveaus plaats. Binnen de P&C cyclus is sprake van een wisselwerking tussen de verschillende P&C-documenten, het meerjarenperspectief en de financiële jaarrapportage van grondzaken (het Meerjarenperspectief Grondzaken, MPG), nieuwe plannen en actualisatie en afsluiting van Bouwgrond in exploitaties (BIE-grondexploitaties).

In de gemeente Diemen zijn grootschalige (her)ontwikkelingen met actief grondbeleid vormgegeven, waarbij een reguliere gemeentelijke grondexploitatiebegroting wordt gehanteerd. Het voeren van actief grondbeleid kan financiële gevolgen hebben voor de gemeentebegroting en het weerstandsvermogen. Daarom worden in deze paragraaf de uitgangspunten vastgelegd die zorgen voor een transparante uniforme inrichting van de projectfinanciën, waardoor deze goed beheersbaarheid zijn.

Besluit, Begroting en Verantwoording (BBV)

Het is wettelijk vastgelegd dat gemeenten, provincies en waterschappen jaarlijks begrotings- en verantwoordingsstukken moeten opstellen. Voor gemeenten en provincies is de regelgeving hieromtrent vastgelegd in het Besluit begroting en verantwoording (BBV). Per 1-1-2016 heeft een aanscherping plaats gevonden van de verslagleggingregels ten aanzien van grondexploitaties in de jaarrekening.

In **bijlage 11** "Grondexploitaties en financiële aspecten" en **bijlage 12** "Aanscherping met betrekking tot verslaggeving grondexploitatie" wordt hier nader op ingegaan.

6.2 Grondexploitatie(s)

6.2.1 Projectmatig werken en status grondexploitatie

In de gemeente Diemen worden projecten behandeld volgens de 'Leidraad Projectmatig Werken in Diemen'. In de leidraad wordt omschreven hoe in de gemeente Diemen een project wordt vormgegeven en hoe het werkproces in fasen wordt opgedeeld. In elke fase worden de plannen en randvoorwaarden verder uitgewerkt. Elke fase kent zijn eigen financiële producten. Hierbij kunnen de volgende fasen in het ontwikkelproces worden onderscheiden:

- Projectmelding
- Initiatiefase: idee
- Definitiefase: wat
- Ontwerpfase: hoe
- Voorbereidingsfase: hoe uit te voeren
- Realisatiefase: uitvoeren
- Nazorgfase

In deze nota Grondbeleid ligt de nadruk op de financiële kant van projectmatig werken. Er zijn vanzelfsprekend veel meer onderwerpen die in projectontwikkeling aan bod komen. Bij de start van een project (initiatief- en definitiefase) worden de plankosten gedekt uit een voorbereidingskrediet. Het voorbereidingskrediet wordt later ingebracht in de grondexploitatie. Indien het plan niet

doorgaat, moet de gemeente de gemaakte kosten als verlies nemen (ten laste van de Reserve Grondzaken).

In de ontwerpfase wordt aangegeven hoe het beoogde resultaat eruit gaat zien. In deze fase wordt bovendien de grondexploitatie opgesteld. Er wordt pas van een grondexploitatie gesproken als deze is vastgesteld door de raad. Een vastgestelde grondexploitatie geldt als dekking voor te maken kosten en opbrengsten (verwervingen, bouwrijp- en woonrijpmaken, verkoop kavels e.d.) voor het te realiseren plan.

6.2.2 Basis grondexploitatie(begroting)

De basis van elke gemeentelijke grondexploitatieberekening bestaat uit een afgebakend plangebied, het ruimtegebruik opgesplitst in diverse onderdelen (uitgeefbaar, groen, water, verharding et cetera). Het uitgeefbaar terrein bestaat uit het te ontwikkelen programma en dit programma kan bestaan uit (een mix van) woningbouw (diverse categorieën), bedrijven, kantoren, scholen, sportvelden et cetera. Het te ontwikkelen ruimtelijk plan komt voort uit door de gemeenteraad vastgestelde beleidsmatige en planologische uitgangspunten. Op basis van dit ruimtelijk plan wordt een financiële raming opgesteld, daarna volgt de opmaak van een grondexploitatiebegroting. Hierin zijn alle te verwachten inkomsten en uitgaven opgenomen en gefaseerd in de tijd uitgezet.

Methode berekening

Elk jaar vindt een actualisatie plaats van de grondexploitaties per 1 januari van elk jaar. Bij de opmaak wordt gekeken met welke investeringen en opbrengsten de komende jaren rekening wordt gehouden en welke mutaties zijn opgetreden.

6.2.3 Parameters

Naast de actuele input qua investeringen en opbrengsten (gerealiseerd en nog te realiseren) wordt ook gekeken naar de toe te passen parameters. Deze parameters bestaan uit kostenstijging, opbrengstenstijging, rentekosten en renteopbrengsten. De percentages worden gebruikt om de eindwaarde (EW) te bepalen van elke afzonderlijke grondexploitatie. De EW wordt netto contant gemaakt per 1 januari van elk jaar met een discontovoet. In **bijlage 13** wordt een nadere uitleg gegeven over het begrip “parameters”.

6.2.4 Winst- en verliesneming, afsluiting en openen van grondexploitaties

In het BBV zijn voorschriften opgenomen voor het openen en afsluiten van een grondexploitatie, winst- en verliesneming en het tussentijds winst- of verlies nemen.

Zie voor een nadere toelichting van deze begrippen de **bijlage 11** “Grondexploitatie en financiële aspecten”.

Van belang voor de gemeente Diemen is dat voor tussentijdse te voorziene verliezen van grondexploitaties een verliesvoorziening onder “Verlies Voorziening Grondzaken” wordt getroffen als correctie van het te verwachten netto contante waarde resultaat. Deze voorziening, die als een waardecorrectie op het resultaat wordt gezien, komt ten laste van de “Reserve Grondzaken”.

Tussentijdse winstneming is *verplicht* en wordt per winstgevend grondexploitatieproject, bepaald. De winstonttrekking aan de grondexploitatie is een toevoeging aan de “Reserve Grondzaken” als onderdeel van het gemeentelijk Weerstandsvermogen.

Wanneer alle werkzaamheden zijn afgerond en alle kosten en opbrengsten zijn gerealiseerd binnen een grondexploitatie wordt de grondexploitatie afgesloten. Bij een positief resultaat zal het eventuele resterende resultaat ten goede komen aan de “Reserve Grondzaken”. Bij een negatief resultaat zal dit grotendeels reeds zijn voorzien in de Verlies Voorziening Grondzaken, het meerdere wordt ten laste gebracht van de Reserve Grondzaken.

6.3 Materiele vaste activa (MVA): niet in exploitatie genomen grond

Naast gronden die in exploitatie zijn genomen (BIE), heeft de gemeente Diemen ook nog voorraad

grond aangemerkt als zogenoemde voormalige “Niet in exploitatie genomen gronden (NIEGG)”, waarvan de benaming NIEGG per 1-1-2016 door het BBV is opgeheven. Deze gronden zijn per die datum ondergebracht bij Materiële vaste activa (MVA). Dit zijn strategische gronden welke nog niet in exploitatie zijn genomen, waarvan het voornemen mogelijk zou kunnen zijn deze gronden in de nabije toekomst in exploitatie te nemen en te verkopen. De boekwaarde van deze voormalige NIEGG projecten mogen conform het BBV vanaf 1-1-2016 niet verder worden belast met kapitaalrente. Het is wel mogelijk om plankosten te verantwoorden voor zover sprake is van daadwerkelijk voorgenomen ruimtelijke ontwikkeling waaraan een bestuurlijk besluit ten grondslag ligt. In het MPG per 1-1-2018 behorende bij de jaarrekening 2017 is een en ander nader toegelicht. Conform de BBV mag de boekwaarde van deze gronden niet hoger zijn dan de marktwaarde.

Tweejaarlijks vindt taxatie van de gronden plaats hetgeen betekent dat de betreffende boekwaarde van dit vastgoed maximaal de actuele marktwaarde conform BBV regelgeving vertegenwoordigt. Effect van de uitgevoerde jaarlijkse taxatie betekenen:

- Taxatiewaarde (actuele marktwaarde) overstijgt de boekwaarde:
geen consequenties; mogelijk toekomstige winstpotentie, vooralsnog geen effect voor de algemene rekening van de gemeente
of
- afwaardering huidige boekwaarde:
indien de boekwaarde de actuele marktwaarde overstijgt betekent dit dat de huidige boekwaarde wordt afgewaardeerd tot de taxatie- of actuele waarde conform de richtlijnen van het BBV waarbij het nadelig verschil ten laste wordt gebracht van de algemene dienst.

Indien mutaties plaats vinden op strategische grondvoorraad komen deze ten gunste aan of ten laste van de “Reserve Grondzaken”.

6.4 Weerstandsvermogen en risicomanagement

De paragraaf betreffende het weerstandsvermogen en risicobeheersing (BBV artikel 11) bevat een inventarisatie van de weerstandscapaciteit en risico's, het beleid omtrent de weerstandscapaciteit en risicobeheersing plus de wijze waarop risico's worden gedekt en diverse kengetallen inclusief de beoordeling over de financiële positie van de gemeente.

Reserve Grondzaken

De Reserve Grondzaken maakt sinds 1 januari 2017 onderdeel uit van de gemeentelijke weerstandscapaciteit. Alle verliesvoorzieningen die voortvloeien uit de grondexploitaties moeten opgevangen kunnen worden door deze reserve. Indien grondexploitaties worden afgesloten met een positief resultaat (winst), dan wordt het positieve resultaat ten gunste gebracht van de Reserve Grondzaken. Daarnaast wordt als gevolg van (tussentijdse) winstneming het saldo gevoed door de storting uit de projecten in de Reserve Grondzaken. De Reserve Grondzaken moet dan ook beschouwd worden als de weerstandscapaciteit van grondzaken. Als algemene regel geldt dat er een Reserve Grondzaken in stand wordt gehouden, die minimaal de grootte heeft van de gecalculerde tekorten. Jaarlijks wordt het saldo van de Reserve grondzaken geactualiseerd bij het verschijnen van de jaarrapportage/MPG van grondzaken. Blijkt dat het saldo van de Reserve Grondzaken ontoereikend is, dan wordt dit saldo ten laste van de Algemene reserve aangevuld.

Samenvattend komen mutaties van het saldo van Reserve Grondzaken tot stand door mutaties:

- in de “Verlies Voorziening Grondzaken” (-/-)
- als gevolg van afsluiting winstgevendende grondexploitatiebegrotingen (+)
- als gevolg van incidentele grondverkopen (+)
- als gevolg van kosten vervallen projecten in voorbereiding (-/-)
- in (af)waardering strategische gronden (+ of -/-)

- als gevolg van tussentijdse winstneming (-/-) via POC methode (=kostenpost grondexploitatie)
- als gevolg van stortingen (+) ten laste of onttrekkingen (-/-) ten gunsten van algemene reserve (+ = ophoging en -/- = Verlaging)

Risicomanagement

Het beleid omtrent risico's is opgenomen in de programmabegroting in de paragraaf –'Risico en Weerstandsvermogen'. Een vast onderdeel van de grondexploitatie is de risicoanalyse waarbij wordt aangegeven wat de financiële effecten kunnen zijn indien een risico zich daadwerkelijk voordoet. Het gewogen gemiddelde van alle kansen en risico's wordt in de risicoparagraaf van de jaarrekening weergegeven. Hiernaast kan bij een grondexploitatie ook een gevoeligheidsanalyse worden gemaakt die een rangschikking geeft van de belangrijkste effecten als bepaalde variabelen in de grondexploitatieberekening veranderen.

6.5 Informatievoorziening

In de gemeente Diemen wordt de gemeenteraad op de hoogte gehouden van de financiële ontwikkelingen binnen de projecten via de gebruikelijke P&C cyclus. Onderdeel van de jaarrekening en de begroting is de paragraaf grondbeleid als *verplicht* onderdeel. Het BBV stelt eisen aan de informatie die in deze paragraaf moet worden opgenomen.

Bij de jaarrekening worden de grondexploitaties geactualiseerd naar het nieuwe jaar. Ook worden verschillen verklaard ten opzichte van de vorige stand van de grondexploitaties. Actualisatie van de reserve en voorziening vindt plaats en de nieuwe voorziening wordt verwerkt in de jaarrekening van het achterliggende jaar. Deze resultaten worden in de MPG opgenomen.

Daarnaast wordt in de kwartaalbrieven aan de raad melding gemaakt van eventuele grote wijzigingen in de grondexploitaties.

Het college van burgemeester & wethouders, directie en management team van de gemeente Diemen worden vier keer per jaar op de hoogte gesteld via voortgangsrapportages van de diverse projecten; die worden besproken in de projectenstaf waarin de gemeentesecretaris, de strategisch financieel adviseur en het afdelingshoofd van ruimtelijke ontwikkeling zitting hebben samen met projectleiders, planeconoom en de financieel consultant.

In de projectenstaf worden de voortgangsrapportages van de diverse projecten besproken en actuele bijzonderheden in de projecten worden nader toegelicht..

Meerjarenperspectief Grondzaken

In 2011 is in de gemeente Diemen voor het eerst een Meerjarenperspectief Grondzaken, hierna MPG, opgesteld. Met het MPG worden vanaf 2011 alle activiteiten met betrekking tot het beheren en exploiteren van gronden in één jaarlijkse rapportage samengevoegd. Het is een product dat als onderbouwing geldt bij de jaarrekening over het voorgaande verslagjaar. Het MPG is geschreven voor de gemeenteraad, het college van burgemeester & wethouders, de directie en het managementteam. Het MPG wordt door de gemeenteraad vastgesteld.

Het doel van het MPG is op overzichtelijke wijze een financiële toelichting te geven met betrekking tot:

- Stand van zaken met betrekking tot de grondexploitaties;
- Het verklaren/ toelichten van verschillen ten opzichte van voorgaande MPG;
- Opgenomen risicoanalyse en gevoeligheidsanalyse.
- Stand van zaken met betrekking tot 'gronden niet in exploitatie' in de MVA (strategische gronden)
- Stand van zaken met betrekking tot facilitaire projecten c.q. kostenverhaal
- Stand van zaken met betrekking tot erfpachtgronden;
- Stand van zaken met betrekking tot de hoogte van de Reserve Grondzaken en Verlies Voorziening Grondzaken.

- De uitkomsten van de toets voor de Vpb. Het MPG wordt jaarlijks fiscaal getoetst in het kader van de Wet vennootschapsbelasting Overheidsondernemingen

Bijlage 1 Grondbeleid Algemeen

Algemeen

Het gemeentelijk grondbeleid is geen op zich zelf staand doel. Het grondbeleid staat ten dienste van de ruimtelijke ontwikkeling van de gemeente en is ondersteunend aan andere beleidsvelden zoals bijvoorbeeld volkshuisvesting, economie, natuur en groen, infrastructuur en maatschappelijke voorzieningen.

Het gemeentelijk grondbeleid dient de gewenste ruimtelijke ontwikkeling van de gemeente te stimuleren en te faciliteren, waarbij de door de gemeente gestelde doeleinden kunnen worden verwezenlijkt. Tevens stelt een zorgvuldig grondbeleid de gemeente in staat om haar regierol bij ruimtelijke ontwikkeling te behouden en daar waar nodig te versterken. In dit kader schreef toenmalig minister Schultz van Hagen in haar brief aan de Tweede Kamer op 25 november 2015 over de visie van het grondbeleid: *“Grondbeleid is maatwerk. Het te voeren beleid kan per gebied en per opgave verschillen. Daarom is grondbeleid bij uitstek een gemeentelijke aangelegenheid ...”*. Een Nota Grondbeleid is geen verplichting voor de gemeente bij wet opgelegd. Dit in tegenstelling tot een *paragraaf* Grondbeleid bij de jaarrekening. Omdat bij ruimtelijke ontwikkelingen en het faciliteren bij ruimtelijke ontwikkelingen grote financiële belangen gemoeid zijn met mogelijk financiële voor de gemeente gevolgen wordt wel geadviseerd een Nota Grondbeleid door de gemeenteraad te laten vaststellen.

Doelstellingen van het grondbeleid

Grondbeleid kent afzonderlijke doelstellingen. Dit zijn doelstellingen waaraan de gemeente de legitimatie ontleent om in te grijpen op de grondmarkt. Deze doelstelling kunnen de volgende zijn:

- Het bevorderen van maatschappelijk gewenst ruimtegebruik (realisatie van bestemmingen en beleidsinhoudelijke doelstellingen).
- Verhoging kwalitatief optimaal ruimtegebruik, burgerlijke zeggenschap en marktwerking op de grondmarkt.
- Het bevorderen van een rechtvaardige verdeling van kosten en ook opbrengsten over gebruikers, eigenaren, ontwikkelaars en overheid.

Het voorgaande betekent dat een zorgvuldig uitgevoerd grondbeleid, afgestemd op woningbehoefte en bedrijfslocatiebehoefte kan bijdragen aan onder meer:

- Voldoende aanbod van kwalitatief goede woning- en bedrijfslocaties.
- Bevorderen van woningaanbodcategorieën en differentiatie en realisatie gevarieerde en duurzame woonmilieus.
- Integrale planontwikkeling en het bevorderen van architectonische en ruimtelijke kwaliteit.
- Realisatie van optimaal vestigingsklimaat met het doel vitale lokale economie, rekening houdende met bovenregionale kansen en knelpunten.
- Genereren financiële middelen (kostenverhaal en/of gronduitgifte) om publieke investeringen te dekken.
- Bevorderen van duurzaamheid, ecologie et cetera en toepassing van duurzaamheidsmaatregelen.
- Realisatie, goede spreiding en bereikbaarheid van (maatschappelijke) voorzieningen, mobiliteit, recreatie en sport.

Kort gezegd is grondbeleid nodig:

- om helderheid te bieden over hoe de gemeente Diemen haar grondbeleid vorm geeft;
- ter ondersteuning van de gewenste ruimtelijke inrichting en kwaliteit van de gemeente Diemen;

- het streven naar een rechtvaardige verdeling van kosten en opbrengsten;
- het regelen van verhouding tussen college en gemeenteraad voor bevoegdheden met betrekking tot grondbeleid;
- voor het vastleggen van regels omtrent bedrijfsvoering en control cyclus afgestemd op de BBV verslagleggingsregels, regelgeving, stellige uitspraken en aanbevelingen;
- voor de juiste inzet van publiekrechtelijk instrumentarium die voortvloeit uit de Wet ruimtelijke ordening (Wro), met als onderdeel daarvan de Grondexploitatiewet met name gericht op het kostenverhaal en de kostensoortenlijst.

Maatwerk

Tot slot kan sprake zijn van incidenteel toepassen van maatwerk. Afspraken worden dan vastgelegd in de te sluiten overeenkomst. Er zijn belangrijke principiële en praktische argumenten om slechts in hele specifieke gevallen maatwerk toe te passen.

De principiële argumenten hebben met name betrekking op de algemene beginselen van behoorlijk bestuur (abb): de overheid dient voorspelbaar, betrouwbaar en transparant te handelen en daarbij eenieder gelijk te behandelen. Maatwerk kan bij veelvuldige toepassing resulteren in willekeur.

Praktische argumenten voor grondbeleid zijn gelegen in het feit dat jaarlijks veel overeenkomsten worden aangegaan en dat het onmogelijk is alle gevallen afzonderlijk te beoordelen en op bestuurlijk niveau te besluiten welke voorwaarden moeten worden afgesproken.

Desalniettemin zijn de voordelen van maatwerk in specifieke situaties evident. Het grondbeleid maakt daarom incidenteel en beargumenteerd maatwerk mogelijk, mits dit maatwerk past binnen wet- en regelgeving en de afgesproken financiële kaders.

Bijlage 2 Wet- en regelgeving

Regelgeving

Naast het hier voor genoemd coalitieakkoord heeft de gemeente Diemen te maken met de geldende Europese en Nederlandse wet- en regelgeving. Op verschillende bestuurlijke niveaus bestaat regelgeving die van invloed kan zijn op het grondbeleid. Het hoogste niveau is die van de Europese Unie, daarna volgen respectievelijk die van het Rijk, Provincie en de gemeente.

Hierna volgt een toelichting op belangrijkste wet- en regelgeving van verschillende bestuursniveaus en de invloed die het kan hebben op het te voeren grondbeleid, waarbij tevens rekening wordt gehouden met Europese wetgeving indien van toepassing.

Europese regelgeving

De wet- en regelgeving op het gebied van aanbesteding en Staatssteun is in beweging. Niet in de laatste plaats wordt dit veroorzaakt door de Europese Commissie, die meerdere zaken aanhangig heeft gemaakt bij het Europese Hof. Daarom neemt, als gevolg van het voorgaande, de onzekerheid en complexiteit van ruimtelijke ontwikkelingen toe. Dat is dan ook de reden waarom de gemeente Diemen de ontwikkelingen op het gebied van Europese wet- en regelgeving scherp in de gaten zal houden en indien nodig haar proces hierop zal aanpassen. Twee documenten kunnen hier behulpzaam bij zijn, te weten:

- Een handreiking voor marktpartijen en overheden van de NEPROM van mei 2014 in het verlengde van “De Reiswijzer Gebiedsontwikkeling 2011” (opgesteld door voormalig VROM) met de titel “Partnerkeuze bij gebiedsontwikkeling - Houd het simpel met vlag en wimpel” (NEPROM, de Praktijkleerstoel Gebiedsontwikkeling van de TU Delft en AKRO Consult).
- Handreiking Staatssteun voor de overheid van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van december 2016, verschenen januari 2017.

Aanbestedingsrecht

De plicht tot aanbesteding is door veranderde wet- en regelgeving onder voorwaarden veel minder vaak aan de orde. In Bijlage 2a “Aanbestedingsrecht” wordt hierop nader ingegaan. Aanbesteden betekent onder andere van te voren nadenken over de te stellen eisen aan de toekomstige opdrachtnemer en de te hanteren contractvorm. Dit zijn eisen die niet geregeld zijn in het Bouwbesluit of via het stelsel van omgevingsvergunningen.

Bij het aanbesteden en het stellen van eisen spelen de volgende zaken een rol: de beste prijs-kwaliteit verhouding, sturen op innovatie en duurzaamheid, het bevorderen van competitie tussen inschrijvers waardoor de prijzen scherp worden en de kwaliteit van hetgeen aangeboden vergroot wordt, wat betekent dat welbewust en verantwoord de besteding van publieke middelen plaatsvindt.

Naar aanleiding van vorenstaande en afhankelijk van de situatie die zich voordoet maakt het college van burgemeester & wethouders van de gemeente Diemen, als gevolg van de verruimde wet- en regelgeving omtrent aanbestedingen, de afweging voor het opstarten van het aanbestedingsproces. In bijlage 2a “Aanbesteding” hierna wordt uitgebreid op dit onderwerp ingegaan.

Aanbestedingsbeleid/ Inkoopvoorwaarden gemeente Diemen

In de nota, “Inkoopvoorwaarden – Deelnemende gemeenten Stichting RIJK – 2013” welke is vastgesteld door het college van burgemeester & wethouders van de gemeente Diemen op 26 november 2013 (nummer 13.01829), geeft de gemeente Diemen aan welke eisen en randvoorwaarden moet worden voldaan in het kader van offertes, opdrachten en gunningen. Uiteraard dient ook de Europese regelgeving omtrent aanbesteding gerespecteerd te worden zoals eerder in deze nota beschreven en toegelicht.

Staatssteun

Bij Staatssteun moeten we denken aan overheidsmaatregelen in de zin van artikel 107, eerste lid en artikel 108 lid 3, van het “Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU)” Het VWEU-verdrag is in de plaats gekomen van het EG-Verdrag.

Sprake van Staatssteun

Er is sprake van Staatssteun indien de staat eenzijdig (‘om niet’) een voordeel verstrekt aan een onderneming, die deze onder normale marktomstandigheden niet zou hebben gehad. Anders gezegd, indien de onderneming geen directe tegenprestatie hoeft te verlenen voor het verkregen voordeel, kan er sprake zijn van staatssteun. Hierbij moet worden gedacht aan het aankopen, verkopen, in erfpacht geven, verhuren of bouwrijp maken van grond zonder dat hiervoor een reële marktprijs wordt gevraagd. Ook zaken als subsidies, garanties of leningen tegen gunstige voorwaarden, het verlichten van lasten die normaliter op het budget van een onderneming drukken, vallen onder Staatssteun.

Criteria

Men spreekt van Staatssteun als de maatregel voldoet aan de volgende vijf criteria:

- Is begunstigde een onderneming, d.w.z. een entiteit die economische activiteiten verricht?
- Is de steunmaatregel afkomstig van of toe te rekenen aan de staat?
- Levert de maatregel een onderneming een economisch voordeel op?
- Is de maatregel selectief?
- Leidt de maatregel tot (potentiële) vervalsing van de mededinging en een ongunstige beïnvloeding van de handel tussen lidstaten?

Indien aan alle hiervoor opgesomde voorwaarden is voldaan en de overheidsmaatregel staatssteun betekent (gesproken wordt van ‘een steunmaatregel’), kan worden overwogen of de voorgestelde overheidsmaatregel zo kan worden aangepast dat er geen sprake is van Staatssteun. Is dat niet mogelijk of wenselijk, dan dient te worden nagegaan of de steunmaatregel kan worden vormgegeven zo, dat deze met de interne markt verenigbaar is.

Voorkomen van Staatssteun

Om staatssteun te voorkomen (bij verkopen van grond en uitgifte in erfpacht) zijn er twee procedures die kunnen worden gevolgd waarbij marktconformiteit uitgangspunt is:

1. Verkoop via een onvoorwaardelijke openbare biedprocedure (een tender c.q. aanbesteding).
Door deze procedure ontstaat het beste benaderbare marktconforme bod op grond en gebouwen. Gaat de overheid op een dergelijk bod in dan zal van voordeel voor een onderneming *geen* sprake zijn, en is er *geen* sprake van staatssteun.
2. Verkoop zonder onvoorwaardelijke biedprocedure met taxatie.
Bij deze procedure wordt een onafhankelijke deskundige ingeschakeld die een (marktconforme) taxatie uitvoert voorafgaand aan onderhandelingen of als toets van het onderhandelingsresultaat.

Bij aankopen van onroerend goed dient altijd een onafhankelijke deskundige te worden ingeschakeld die het betreffende object taxeert (marktconform). Pas met deze taxatie kan worden onderhandeld; hiermee kan worden aangetoond dat er geen Staatssteun wordt verleend.

Voor nadere informatie omtrent Staatssteun verwijzen wij naar de regelgeving hieromtrent:

<https://europadecentraal.nl/onderwerp/staatssteun/algemeen-staatssteun/belangrijkste-wet-en-regelgeving/> en voor meer bijzonderheden wordt verwezen naar de brochures over staatssteun van de ministeries van I&M en BZK.

Nederlandse wet- en regelgeving

Bij de toepassing van het gemeentelijk grondbeleid wordt onder andere rekening gehouden met diverse privaats- en publiekrechtelijke wet- en regelgeving. De genoemde wetgeving is vaak niet inhoudelijk van toepassing op het grondbeleid, maar is wel een belangrijk *uitgangspunt* bij het toepassen van het grondbeleid.

Publiekrechtelijke wet- en regelgeving

Met de volgende wet- en regelgeving heeft de gemeente Diemen te maken in het kader van ruimtelijke ontwikkeling en in het verlengde daarvan bij uitvoering van grondzaken:

- Algemene wet bestuursrecht (Awb)
- Wet ruimtelijke ordening (Wro) en Besluit ruimtelijke ordening
- Burgerlijk wetboek
- Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (WABO)
- Crisis en herstelwet (Chw)
- Onteigeningswet en wetgeving ten aanzien van planschade en nadeelcompensatie
- Wet voorkeursrecht gemeenten (WVG)
- Milieuwetgeving
- Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (Bibob)
- Privacywetgeving (m.n. bij onderhandelingen verwervingen)
- Financiële en fiscale wetgeving (het BBV en Belastingwet btw, overdrachtsbelasting, btw-compensatiefonds)
- Staatssteun
- Aanbestedingswet
- BBV regelgeving
- Wet modernisering Vpb-plicht overheidsondernemingen (Vpb)

BBV-regelgeving, Vennootschapsbelasting en de Wro worden hierna kort toegelicht.

BBV-regelgeving

Ten aanzien van de verslaglegging rondom grondexploitatiebegrotingen heeft de commissie Besluit, begroting en verantwoording (hierna te noemen "het BBV") de regels per 1-1-2016 aangescherpt. In *Bijlage 12 "Aanscherping met betrekking tot verslaggeving grondexploitatie"* wordt hierop nader ingegaan.

Wet modernisering Vpb-plicht overheidsondernemingen (Vpb)

Met de invoering van de vennootschapsbelastingplicht (Vpb-plicht) voor overheidsondernemingen per 1 januari 2016 krijgen gemeenten, provincies en waterschappen (lokale overheden) te maken met het feit dat ze mogelijk voor een deel van hun activiteiten belastingplichtig worden voor de vennootschapsbelasting (Vpb). Dit geldt ook voor de aan hun verbonden partijen. De invoering van de Vpb-plicht voor overheidsondernemingen heeft voor lokale overheden en hun verbonden partijen ingrijpende gevolgen. Deze zien bijvoorbeeld op zowel de administratie, de automatisering als op het financieel beleid en - beheer. Daarnaast zullen mogelijk afspraken met de Belastingdienst gemaakt moeten worden. Gemeentelijke grondexploitaties kunnen aangemerkt worden als mogelijk Vpb-plichtig, in het geval er meerjarig sprake is van winstrealisatie. Op dit moment is voornamelijk de conclusie, op basis van de gezamenlijke resultaten van de gemeentelijk grondexploitaties, geen sprake van een Vpb-last voor Diemen.

De Wet ruimtelijke ordening (Wro) in het kort:

De Wro is een belangrijke wet in de ruimtelijke besluitvorming van Nederland. De Wro is het instrument om ruimtelijke behoeften als wonen, werken, recreëren, mobiliteit, water en natuur in een samenhangende benadering te verdelen. Voor grondbeleid is deze wet ook van belang. In verband met exploitatieplannen halen wij Wro Afdeling 6.4 Grondexploitatie en Bro Afdeling 6.2.

Grondexploitatie naar voren om kort toe te lichten voor wat betreft de (on)mogelijkheden voor de gemeente in het kader van verhaalbaarheid van door de gemeente gerealiseerde kosten die samenhangen met ruimtelijke ontwikkeling van projecten.

Afdeling 6.4. Grondexploitatie Wro

Deze afdeling biedt gemeenten onder meer instrumenten om kosten van planontwikkeling bij grondeigenaren te verhalen. Indien sprake is van een aangewezen bouwplan en daarvoor een ruimtelijk besluit (bijvoorbeeld een bestemmingsplan) nodig is, is een gemeente verplicht om haar kosten op de initiatiefnemer te verhalen. Deze kosten zijn limitatief opgenomen in de kostensoortenlijst het Besluit ruimtelijke ordening (Bro Afdeling 6.2. artikel 6.2.4. t/m 6.2.5)

Afdeling 6.2. Grondexploitatie Besluit ruimtelijke ordening

In Afdeling 6.2. Grondexploitatie Bro is de limitatieve kostensoortenlijst opgenomen die gehanteerd moet worden bij het opstellen van een exploitatieplan. Afdeling 6.2. Grondexploitatie in de Bro is rechtstreeks gekoppeld aan Afdeling 6.4. Grondexploitatie in de Wro. Afdeling 6.2. Grondexploitatie Bro vormt een nadere detaillering van hetgeen is opgenomen in Afdeling 6.4. Grondexploitatie in de Wro. Beiden zijn de basis voor het opstellen van een exploitatieplan.

Bijlage 2a: Aanbesteding

Europa gaat ervan uit dat het aanbestedingsrecht van toepassing is op 'publiekrechtelijke instellingen' onder voorwaarden. Een 'publiekrechtelijke instelling' kan ook een PPS (publiek private samenwerking) zijn waarin de gemeente een meerderheidsaandeel heeft of een deel financiert c.q. subsidieert, ook wel grondexploitatiemaatschappij (GEM) genoemd.

Nu de schaal van de gebiedsontwikkelingen sterk terugloopt door temporisering en fasering, en er een ontvlechting plaatsvindt van publiek en privaat, is de plicht tot Europese aanbesteding veel minder vaak aan de orde. Tegenwoordig heeft de overeenkomst tussen overheid en marktpartij in veel gevallen de vorm hebben van een grondtransactie overeenkomst. Voor een dergelijke marktselectie gelden, onder condities zoals vermeld in de Reiswijzer Gebiedsontwikkeling, de Europese aanbestedingsregels naar de huidige inzichten *niet*. De commerciële functies worden immers separaat van de grond op de markt gezet. Er is dan geen sprake van een overheidsopdracht en dat betekent dat partijen veel meer vrijheid hebben om afspraken te maken en om de samenwerking via minder dwingende methoden tot stand te brengen. We spreken dan van een (markt)selectie in plaats van een 'aanbesteding'.

Het verhaal is anders als commerciële functies wel als overheidsopdracht worden aangemerkt. Dit is het geval als:

- de commerciële functies onderdeel uitmaken van een gemengde opdracht waarin ook maatschappelijke functies worden gerealiseerd;
- (delen van) de grondexploitatie gezamenlijk worden uitgevoerd;
- de overheid een belang heeft bij de functies (financieel of door risiconeming), én hieraan vergaande eisen stelt én een bouwplicht oplegt.

Overigens past hierbij de kanttekening dat de mate waarin overheden in privaatrechtelijke contracten eisen kunnen stellen wettelijk c.q. juridisch is begrensd. Volgens jurisprudentie mogen aanbestedende diensten op grond van artikel 122 van de Woningwet privaatrechtelijk geen zaken regelen die al in het Bouwbesluit of via het stelsel van omgevingsvergunningen zijn geregeld (Rechtbank Breda, 23 mei 2007, zaaknr. 159210/HA ZA 06-651, LJN: BA5601 (Gronduitgifte Breda), TBR 2008/217, p. 1142.)

Overheidsopdracht aanbesteding

Een overheidsopdracht is doorgaans onderhevig aan het aanbestedingsrecht (zie hiervoor de Reiswijzer, hoofdstuk 7). Dit kan ertoe leiden dat het publieke (of gemengde) werk moet worden aanbesteed volgens een aantal vaste spelregels. Deze zijn verankerd in de Aanbestedingswet 2013. Wanneer sprake is van een overheidsopdracht boven het drempelbedrag moet deze in elk geval Europees worden aanbesteed. Als deze overheidsopdracht onderdeel uitmaakt van een grotere gebiedsontwikkeling die integraal wordt aangepakt, is de totale opgave in beginsel onderhevig aan de aanbestedingsplicht.

In de huidige praktijk van de gebiedsontwikkeling zullen veel projecten dus niet als overheidsopdracht worden gekwalificeerd. En als dat wel al gebeurt, blijven ze door de kleinere schaal doorgaans onder de drempel voor Europese aanbesteding. Op basis van onder andere het "Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU)" en de nieuwe "Aanbestedingswet" is men wel gehouden aan algemene regels van transparantie en mededinging. Daarnaast beschikken veel gemeenten over een eigen aanvullend inkoop- en aanbestedingsbeleid (Diemen ook zoals in bijlage 2 benoemd) en ook dat kan regels bevatten voor dergelijke situaties. Ook bij aanbestedingen moeten overheden zich uiteraard houden aan de nieuwe Aanbestedingswet, en verder het Aanbestedingsbesluit en de Gids Proportionaliteit. Binnen deze regels moeten samenwerkingsafspraken zo worden ingericht dat ze effectief bijdragen aan de gebiedsontwikkeling.

Bijlage 3 Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli) en het Rijk

Algemeen

De Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli) is het strategische adviescollege voor regering en parlement op het brede domein van duurzame ontwikkeling van de leefomgeving en infrastructuur. De raad is onafhankelijk en adviseert gevraagd en ongevraagd over lange termijnvraagstukken. Er gaat veel aandacht uit naar de politieke keuzes bij de majeure transitieopgaven waar Nederland voor staat (zoals energietransitie, klimaatadaptatie, gasloos bouwen), maar vergeten wordt dat die opgaven samenkomen in concrete gebiedsontwikkelingen waar rekening mee moet worden gehouden. Recentelijk, per 1 juli 2018, is ook het gasloos bouwen een actueel onderwerp geworden.

Aanvullingswet versus instrumenten grondbeleid

De consultatieversie van de 'Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet' (hierna: de Aanvullingswet) bevat de vernieuwde regelgeving voor de instrumenten voor grondbeleid. In 2019 wordt deze Aanvullingswet opgenomen in de nieuwe Omgevingswet.

De Rli hecht groot belang aan deze Aanvullingswet omdat het (kunnen) inzetten van instrumenten voor grondbeleid belangrijk is voor het aanpakken van die gebiedsontwikkelingen. En daarmee ook voor de aanpak van majeure transitieopgaven. De wetgever werkt voortvarend aan de Aanvullingswet vanuit de behoefte tot harmonisatie, integratie en vereenvoudiging van de regels die nu nog in verschillende wetten zijn opgenomen. De raad stelt voorop dat het een goede gedachte is om het grondbeleid een plaats te geven in de Omgevingswet en in dat kader te harmoniseren, te integreren en te vereenvoudigen. De Rli benadert in dit advies de problematiek echter vanuit een andere en meer ambitieuze insteek: vanuit de opgaven die spelen bij gebiedsontwikkelingen.

Vanuit deze opgavegerichte insteek komt de raad (Rli) tot de conclusie dat er drie ontwerpeisen zijn voor de Aanvullingswet:

- De wet moet in de eerste plaats aansluiten op de filosofie en verruimde reikwijdte van de Omgevingswet. De raad concludeert dat deze aansluiting beter kan: de uitvoering wordt nog onvoldoende geïnstrumenteerd, de instrumenten vereisen gedetailleerde planuitwerkingen die niet passen bij uitnodigingsplanologie en organische gebiedsontwikkeling.
- In de tweede plaats moet regelgeving alle vormen van grondbeleid ondersteunen (van actief tot faciliterend) opdat decentrale actoren zelf de instrumenten kunnen kiezen die passen bij hun opgave en bij de lokale (politieke) context. De Aanvullingswet ondersteunt weliswaar deze gedachte, maar schiet op een aantal plekken nog tekort, vooral bij het instrumenteren van faciliterend grondbeleid. Zo zou een gemeenteraad de vrijheid moeten krijgen om zelf te beslissen instrumenten ter beschikking te geven aan uitvoerende partijen.
- Omdat financiële tekorten een groot probleem vormen bij een tijdige aanpak van opgaven, moet de regelgeving in de derde plaats helpen bij een betere verdeling van kosten en baten in grondexploitaties. Dit vergroot de zekerheid over de ontwikkeling. Ook hier ziet de raad ruimte voor verbetering, met name als het gaat om kostenverhaal en het maken van regionale afspraken.

Instrumenten: Grex-wet, exploitatieplan, kostenverhaal, (regionale) verevening, value capturing:

De minister van I&M zet zoveel mogelijk in op neutrale omzetting van bestaande regelgeving naar de nieuwe Aanvullingswet. De meeste instrumenten die in de Aanvullingswet worden genoemd, bestaan nu ook al. Het wetgevingsproces wordt vooral aangegrepen om instrumenten te stroomlijnen, de wet leesbaarder en toegankelijker te maken en binnen de systematiek van de Omgevingswet te brengen. Dit leidt bij een aantal instrumenten tot significante aanpassingen en veranderingen, met name bij onteigening en kostenverhaal. De volgende instrumenten staan ter beschikking:

- **Grex-wet:**
In de Grondexploitatiewet (afdeling grondexploitatie Wro/Bro, 2008), afgekort Grex-wet, is geregeld dat gemeenten bij gebiedsontwikkeling kosten kunnen verhalen op grondeigenaren, vaak projectontwikkelaars.
- **Exploitatieplan:**
Het exploitatieplan, die weinig wordt toegepast door zijn complexiteit en hoge investeringen als gevolg van inhuur experts, is één van de centrale instrumenten van deze Grex-wet en biedt gemeenten de mogelijkheid om kosten en opbrengsten van gebiedsontwikkeling met elkaar in verband te brengen.
- **Kostenverhaal:**
Het grondexploitatieplan vormt de basis voor een posterieure, ook wel publiekrechtelijke overeenkomst genoemd (gemeenten geven de voorkeur aan een anterieure of privaatrechtelijke overeenkomst op basis van vrijwillige onderhandelingen) tussen belanghebbenden om het kostenverhaal te regelen waarmee tevens sturing wordt gegeven aan de wijze waarop een gebied tot ontwikkeling wordt gebracht. Zoals destijds beoogd door de wetgever werkt een exploitatieplan vooral als “stok achter de deur”.
De minister verbindt kostenverhaal nadrukkelijk aan de zogeheten PPT-criteria: profijt, proportionaliteit en toerekenbaarheid.
In de limitatieve kostensoortenlijst in het Besluit Ruimtelijke Ordening (Bro) wordt aangegeven welke kosten mogen worden verhaald en wanneer.
Het overleg tussen gemeente en ontwikkelaars over kostenverhaal op basis van een exploitatieplan vereist een bestemmingsplan met een gedetailleerd eindbeeld (dit staat in feite haaks op de globale instrumenten van de Omgevingswet gericht op het mogelijk maken van organische gebiedsontwikkeling en uitnodigingsplanologie).
- **Verevening:**
Verevening is een vorm van (gebiedsoverstijgend) kostenverhaal, hetgeen op verschillende schaalniveaus kan worden toegepast.
In de Nota Grondbeleid van het Rijk (Tweede Kamer, 2001) werd ingezet op regionale (of bovenplanse) verevening voor een rechtvaardige verdeling van kosten en opbrengsten. Winst- en verlieslocaties, bijvoorbeeld voor woningbouw of bedrijventerreinen, moesten via regionale grondbanken onderling verrekend kunnen worden. Politiek gezien bleek dit echter lastig te realiseren (Janssen-Jansen, 2004). Met het intrekken van de Kaderwet (2015) is ook de bevoegdheid tot het instellen van een regionaal grondbeleid vervallen.
In de huidige praktijk kan verevening alleen plaatsvinden op basis van vrijwillige afspraken. Als dat niet lukt ontstaat echter onduidelijkheid over de mogelijkheid om gebiedsoverstijgende kosten (GOK) te verhalen.
De Omgevingswet beoogt de drie regelingen (‘bovenwijkse voorzieningen’, ‘bovenplanse verevening’ en ‘bijdrage ruimtelijke ontwikkeling’) uit de Wro terug te brengen tot één regeling. De minister geeft aan dit gezamenlijk met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), het Interprovinciaal Overleg (IPO), marktpartijen en wetenschap verder uit te willen werken (Tweede Kamer, 2015a).
Vooralsnog wijzen signalen uit de praktijk op een wens tot een wettelijke grondslag voor (regionale) verevening en fondsvorming, waarbij gewezen wordt op het verdwijnen van Wro-artikel 6.24 dat nu die grondslag biedt.
Bij de opmaak van deze Nota Grondbeleid is hier nog geen uitsluitel over maar wel is bekend dat gesprekken gaande zijn met de VNG en het IPO.
- **Value capturing:**
Dit stijgt boven kostenverhaal uit en is het kapitaliseren van de verwachte waardeverhoging in een gebied om vervolgens daarmee te investeren in datzelfde gebied. Soms vindt dit in Nederland plaats op vrijwillige basis, via een privaatrechtelijke overeenkomst tussen gemeente en eigenaar. Via het publiekrechtelijke spoor zijn er verschillende mogelijke instrumenten gericht op value

capturing. De eerder genoemde baatbelasting is er één van, maar dat is in de Nederlandse context vanwege complexe jurisprudentie geworden tot slechts een theoretische optie (Schep, 2012). Een vorm van value capturing die recent wettelijk vorm heeft gekregen en op het eerste gezicht succesvol wordt toegepast in Nederland, betreft de bedrijveninvesteringzone (BIZ), die na een experimentele fase vanaf 2014 geborgd is in de “Wet op de bedrijveninvesteringzone” (BIZ-wet). In een BIZ werken ondernemers samen (op basis van meerderheid) en dragen een heffing af aan de gemeente. De gemeente keert de opbrengsten vervolgens uit aan de ondernemingsvereniging die daarmee kan investeren in leefbaarheid, veiligheid, ruimtelijke kwaliteit en economische ontwikkeling van het gebied.

- Overig:
Veel is te schrijven over bovengenoemde onderwerpen en daarom verwijzen wij voor verdere detaillering en toelichting van de hierboven genoemde punten naar het rapport van de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli) van juni 2017 met de titel “Grond voor gebiedsontwikkeling – Instrumenten voor grondbeleid in een energieke samenleving” met daarin onder opgenomen aanbevelingen voor betere aansluiting Aanvullingswet op Omgevingswet en voor betere instrumentering actief én faciliterend grondbeleid .

Bijlage 4 Samenwerkingsvormen en grondbeleid

Algemeen grondbeleid

In structuurvisies, beleidsnota's, en bestemmingsplannen legt de gemeente haar ruimtelijk beleid vast. De manier waarop de gemeente invloed wil en/of kan uitoefenen in het ruimtelijk domein heeft in belangrijke mate te maken met het hebben van grondeigendommen. Grofweg kan de gemeentelijke interventie op de grondmarkt worden onderscheiden in actief en faciliterend (ook wel passief) grondbeleid. Er bestaan in de praktijk dan verschillende vormen van grondbeleid.

Actief grondbeleid

Bij toepassing van actief grondbeleid voert de gemeente zelf diverse acties uit. De gemeente:

- koopt alle gronden aan, of heeft die reeds in bezit, om zelf te ontwikkelen.
- zorgt voor transformatie van deze gronden voor eigen rekening en risico naar bouwrijpe kavels en verkoopt deze kavels grond aan derden.
- richt het openbare gebied in: voert grondwerkzaamheden uit, legt werken en voorzieningen aan en ontsluit de gronden met nieuwe infrastructuur.
- gebruikt de opbrengsten uit kavelverkoop ter dekking van de gemaakte kosten (verwerving, sloop, sanering, bouw- en woonrijpmaken, plankosten, rentekosten).
- vertaald genoemde acties financieel in een gemeentelijke grondexploitatie.

Nadrukkelijk wordt *niet* onder een gemeentelijke grondexploitatiebegroting verstaan het "stapelen van stenen" oftewel de opstalexploitatie. Deze laatste, de opstalexploitatie, wordt vrijwel altijd verzorgd door marktpartijen/afnemers van de grond. Gemeentelijke grondexploitaties vallen in beginsel onder de voorschriften van de Vennootschapsbelasting.

Voordelen actief grondbeleid:

- de gemeente kan de regie over de ontwikkeling goed vormgeven.
- Juridisch en financieel heeft de gemeente veel te zeggen over kwaliteit, het programma en het bouw-/ontwikkeltempo van het gebied.

Nadelen actief grondbeleid:

- de gemeente investeert grote bedragen vóórdat opbrengsten worden gegenereerd. Dit kan zorgen voor aanzienlijke financiële risico's bij de (her)ontwikkeling van een gebied.
- als gevolg van de complexiteit van een project bestaat de kans dat vertragingen kunnen optreden in het ontwikkelproces waardoor in ieder geval ook de kosten voor planontwikkeling en rente kunnen toenemen.

Faciliterend of passief grondbeleid

Bij deze vorm van grondbeleid voert de gemeente zelf diverse acties *niet* uit. De gemeente:

- laat het verwerven van gronden en uitgifte van bouwrijpe grond over aan derden.
- stelt vanuit haar publieke taak slechts het bestemmingsplan vast (kaderstellend) en
- toetst planproducten vanuit haar publiekrechtelijke bevoegdheid.
- kan toezicht houden op het uitvoeren van activiteiten door derden (particulieren, bouwers, ontwikkelaars, beleggers), met name als er door derden openbaar gebied wordt aangelegd.
- kan op verzoek van derden bouw- en woonrijpmaakwerkzaamheden uitvoeren die volledig kostentechnisch worden verhaald op initiatiefnemer(s)/ opdrachtgever(s).
- mag, behalve de publiekrechtelijke taak, het geen geld kosten want de gemeente heeft bij facilitaire projecten geen rol en dus betaald de derde partij voor de door hem aan de gemeente gevraagde uit te voeren extra werkzaamheden.

De invloed van de gemeente op toekomstige bestemming en inrichting van deze grond loopt niet via het grondeigendom van derden (gemeente is geen eigenaar), maar via het bestemmingsplan, exploitatieovereenkomst en/of een exploitatieplan. De gemeente beperkt zich dan enkel tot haar publiekrechtelijke taken.

Voordelen facilitair of passief grondbeleid:

- Bij faciliterend grondbeleid probeert de gemeente ruimtelijke plannen te realiseren, zonder de gronden in eigendom te hebben. De gemeente scheidt daarbij randvoorwaarden (bijvoorbeeld het voeren van planologische procedures) die nodig zijn om vervolgens partijen in staat te stellen een gewenste ontwikkeling te realiseren.
- De gemeente kan aan ontwikkelende partijen locatie-eisen stellen o.a. ten aanzien van de inrichting en regels ten aanzien van sociale huur- en koopwoningen en particulier opdrachtgeverschap (Wro). Planologisch instrumentarium laat wel deels toe dat te bereiken doelen worden verankerd in de ontwikkeling.
- Gemeentelijke kosten verbonden desbetreffende grondexploitatie kan de gemeente op de particuliere exploitant verhalen conform wettelijke uitgangspunten en voorwaarden. Afspraken hierover worden vastgelegd in anterieure overeenkomst of een posterieure overeenkomst met een exploitatieplan.

Nadeel facilitair of passief grondbeleid:

- De gemeente heeft weinig invloed op het tempo van een ontwikkeling.
- Het is de vraag of niet rendabele projecten en/of functies wel worden gerealiseerd.

Bij faciliterend grondbeleid gaat het met name om het verhalen van de door de gemeente gemaakte kosten voor de ontwikkeling van een locatie, zoals de kosten van verwerving en de aanleg van de infrastructuur en voorzieningen in het openbaar gebied.

In deze nota grondbeleid per 1-1-2019 wordt niet ingegaan op de verslaglegging van faciliterend grondbeleid. Hiervoor wordt verwezen naar de separate notitie 'Faciliterend grondbeleid' van de Commissie BBV uit maart 2016.

Facilitaire projecten vallen niet onder de voorschriften van de Vennootschapsbelasting.

Samenvattend voor- en nadelen actief en facilitair of passief grondbeleid

In onderstaande tabel staan kort samengevat op hoofdlijnen de meest belangrijkste voor- en nadelen van actief en faciliterend grondbeleid opgenomen:

<p>Voordelen actief grondbeleid:</p> <p>100% invloed op planvorming en procesvorming</p> <p>Mogelijk positief rendement (resultaat)</p> <p>Verplichtingen privaatrechtelijk opnemen in grondverkoopovereenkomst(en) en daarmee afdwingbaar</p>	<p>Voordelen faciliterend grondbeleid:</p> <p>Gemeente voert pas werkzaamheden uit nádat initiatiefnemer heeft betaald ("geen poen, niets doen")</p> <p>Geen investeringsrisico's</p> <p>Geen vermenging van publiek en privaat = toepassing van zuiver grondbeleid wat duidelijkheid geeft</p> <p>Geen afdracht Vpb belasting</p>
<p>Nadelen actief grondbeleid:</p> <p>Investeringsrisico's</p> <p>Afzetrisico's gronden</p> <p>Vermenging van publiek en privaat wat procesmatig veel tijd in beslag neemt</p> <p>Bij positieve rendementen (resultaten) belast met 25% Vpb</p>	<p>Nadelen faciliterend grondbeleid:</p> <p>Verminderde invloed op planvorming</p> <p>Geen rendement op investeringen</p>

Voor- en nadelen actief en facilitair grondbeleid

Gemengde projecten grondbeleid:

Naast de puur actieve grondexploitaties en puur facilitaire exploitaties met zijn eigen strategie met betrekking tot grondbeleid kan ook sprake zijn van gemengde projecten (BBV-term) wat een combinatie is van publiek (gemeentelijk) en privaat (ontwikkelaar partij).

Publieke en private grondeigendommen zitten in één project, welke gezamenlijk worden ontwikkeld door gemeente met private partijen.

Voordelen gemengde projecten:

- De gemeente levert tegen vergoeding ondersteuning, bijvoorbeeld de functie van projectleider, aan de ontwikkelende partij.
- Afrekening met de derde partij vindt plaats op basis van werkelijk gemaakte kosten conform wettelijke uitgangspunten en voorwaarden, immers, de gemeente mag deze ondersteuning *geen* geld kosten, maar zij mag hier ook *geen* winst op maken. Afspraken hierover worden vastgelegd in overeenkomst.

Nadeel gemengde projecten:

- Het nadeel bij gemengde projecten is de gesplitste administratie: het gemeentelijk deel wordt geadmistreerd op de balans onder "Vorraden" en het facilitaire deel van het project wordt geadmistreerd onder "Vorderingen" in de gemeentelijke administratie. Cruciaal is hoe het totaal gemengde project wordt gesplitst qua kosten en opbrengsten naar het gemeentelijk en het facilitaire deel.

Conform het BBV worden eigen ontwikkelingen van de gemeente als ondernemersactiviteit aangemerkt welke in beginsel onder de Vennootschapsbelasting (Vpb) wordt gebracht en het facilitaire gedeelte als uitvoering van een publieke taak als zelfstandige overheidsmatige taak welke niet in de beschouwingen voor de Vennootschapsbelasting (Vpb) wordt betrokken (zie paragraaf 6.4. Faciliterend grondbeleid van BBV-"Nota Grondexploitaties 2016").

De hiervoor genoemde splitsing bij gemengde projecten naar gemeentelijk en facilitair deel is met name van belang vanuit het BBV en vanuit fiscaal oogpunt:

- Vanuit BBV-oogpunt:
Indien winst wordt behaald op het gemeentelijk deel dan is de gemeente verplicht conform de BBV-richtlijnen "Tussentijdse winstneming" af te dragen over de behaalde winst op het gemeentelijk deel van het gemengde project.
- Vanuit fiscaal oogpunt:
De gemeente is verplicht, indien zij Vennootschapsbelasting (Vpb) moet afdragen over winst, 25% Vennootschapsbelasting af te dragen over het gemeentelijk deel indien dit winstgevend.

De BBV regelgeving en Vpb voorschriften doen hier ook melding van. De behandeling van een gemengd project ligt dus gecompliceerder dan de behandeling van een reguliere grex of afhandeling van een privaat initiatief/ facilitair project.

Samenwerkingsvormen**Te hanteren ontwikkelstrategie**

Hiervoor is het hoofdonderscheid tussen actief en faciliterend grondbeleid uiteengezet. Wanneer de gemeente besluit om voorstellen uit de diverse beleidsnota's (zoals wonen, maatschappelijke wensen, economische ontwikkeling, natuurontwikkeling, et cetera) daadwerkelijk te gaan uitvoeren is de vraag waar en hoe dit gerealiseerd moet worden.

In deze nota gaat het met name om de vraag *hoe* een ontwikkeling het beste vormgegeven kan

worden en *welke* ontwikkelstrategie het beste gekozen kan worden bij een bepaalde ontwikkeling.

Om de ontwikkelstrategie te kunnen bepalen kan het volgende stroomschema worden gebruikt.



Stroomschema ontwikkelstrategie

Elke ruimtelijke opgave vraagt om maatwerk. Politieke keuzes, specifieke locatie afhankelijke situaties, de gewenste ontwikkeling, marktomstandigheden et cetera zorgen ervoor dat, afhankelijk van de situatie, bepaalde strategieën wel of niet toepasbaar zijn. Zo ligt het voor de hand dat, wanneer alle vragen in het schema met 'Ja' worden beantwoord, over kan worden gegaan tot actief grondbeleid en door middel van een gemeentelijke grondexploitatie het project vorm kan worden gegeven. Als voorgaande situatie niet van toepassing is, dan is een samenwerkingsvorm met een derde partij een logische manier om het project tot ontwikkeling te brengen.

De te hanteren ontwikkelingsstrategie bepaalt de inzet van het grondbeleidsinstrumentarium. Om hier verder op in te kunnen gaan zijn de volgende punten van belang:

- De vermogenspositie van de gemeente
- De mate van regie die de gemeente wenst te voeren
- De publieke en private grondposities
- De huidige plannen en afspraken/ tempo
- Het risico van ruimtelijke ontwikkelingen

N.B. deze lijst is niet uitputtend, in de praktijk kunnen meerdere factoren een rol spelen

De vermogenspositie

Een bestuursvoorstel/ raadsvoordracht tot verwerving van gronden c.a. gaat altijd vergezeld van een paragraaf met de risico's en de gevolgen voor de vermogenspositie.

De mate van regie die de gemeente wenst te voeren.

De gemeente voert de regie over alle ruimtelijke ontwikkelingen binnen haar eigen grenzen en deze regie kan op diverse manieren worden ingevuld. Met de invoering van de Grondexploitatiewet (Wro Afdeling 6.4. Grondexploitatie), waarin wettelijke voorschriften en eisen zijn gesteld ten aanzien van ruimtelijke ontwikkelingen en berekening/opzet van de exploitatie, is de noodzaak voor het voeren van actief grondbeleid afgenomen.

Faciliterend/passief grondbeleid, waarbij geen sprake is van gemeentelijk grondeigendom waardoor de gemeente in principe geen zeggenschap heeft over deze gronden van derden, is onder de juiste omstandigheden afdoende om kosten te verhalen en het publiek belang te borgen.

In het geval dat het voeren van 'zuiver' actief (gemeentelijke grondexploitatie) of zuiver faciliterend/passief grondbeleid niet mogelijk en of wenselijk is, kunnen betrokken partijen ook opteren voor enkele andere vormen van samenwerking binnen het spectrum van het grondbeleid. Deze vormen van samenwerking kunnen geplaatst worden tussen het "zuiver" actief en "zuiver" faciliterend grondbeleid. Deze vormen worden over het algemeen aangeduid met Publiek Private Samenwerking (PPS). In de literatuur worden over het algemeen een drietal PPS-modellen onderscheiden, te weten het: concessiemodel, bouwclaim-model en Joint-Venture mode. Zie hierna onder "Samenwerkingsvormen nader toegelicht" .

Publieke en private grondposities

Niet zelden worden grondposities ingenomen door marktpartijen om positie te verkrijgen bij ruimtelijke ontwikkelingen binnen en buiten de directe plangrenzen van verschillende (toekomstige) ontwikkelingslocaties in de gemeente. De mogelijkheid in te zetten gemeentelijke grondbeleidstrategieën zijn hierdoor sterk beperkt. Ook de gemeente heeft in het verleden verschillende (strategische) grondposities ingenomen om op deze wijze haar regie op ruimtelijke ontwikkelingen te versterken. Het toekomstige grondbeleid van de gemeente wordt dan ook in belangrijke mate bepaald door de huidige grondbezit verhoudingen. Deze grondposities liggen in zekere mate vast en zijn moeilijk beïnvloedbaar. Zie ook hierna de verdieping onder Publiek Private Samenwerking (PPS) -modellen in relatie tot het te voeren grondbeleid onder " Samenwerkingsvormen nader toegelicht".

Op basis van het voorgaande kan het volgende beleidsuitgangspunt geformuleerd worden: de reeds ingenomen gemeentelijke grondposities worden, daar waar mogelijk, ingezet om de regie van de gemeente te versterken. Bij deze ruimtelijke ontwikkelingen blijft het voeren van actief grondbeleid door de gemeente mogelijk.

Huidige plannen en afspraken

Naast de verhoudingen van het grondbezit hebben mogelijk de huidige plannen en de reeds gemaakte afspraken grote invloed op het toekomstige grondbeleid. Door (lange) doorlooptijd van ruimtelijke ontwikkelingsprojecten ligt de grondbeleidstrategie van verschillende projecten al voor vele jaren vast. De gemeente zal relatief weinig mogelijkheden hebben om deze strategieën, indien gewenst, te wijzigen. Daarom is het begrijpelijk dat het formuleren van een toekomstbestendige grondbeleidstrategie essentieel is. De volgende beleidsuitgangspunten kunnen dan ook mede geformuleerd worden:

De verplichtingen en risico's die voortvloeien uit bestaande plannen en afspraken zullen continu gemonitord worden. Op deze wijze kan bewerkstelligd worden dat de toekomstige grondbeleid strategieën aansluiten bij de reeds bestaande verplichtingen en risico's van de gemeente.

Bij het aangaan van verplichtingen wordt getoetst of de hieruit voortvloeiende (lange termijn/tempo) verplichtingen aansluiten bij de geraamde organisatorische en financiële capaciteit.

De gevolgen van eventuele nieuwe verplichtingen zullen afgezet worden tegen (de risico's van) bestaande afspraken.

Het risico van ruimtelijke ontwikkelingsopgaven

Een sterke relatie bestaat tussen het risico van ruimtelijke ontwikkelingsopgaven enerzijds en de gewenste grondbeleidstrategie anderzijds. Aspecten die hierbij een rol kunnen spelen zijn onder meer

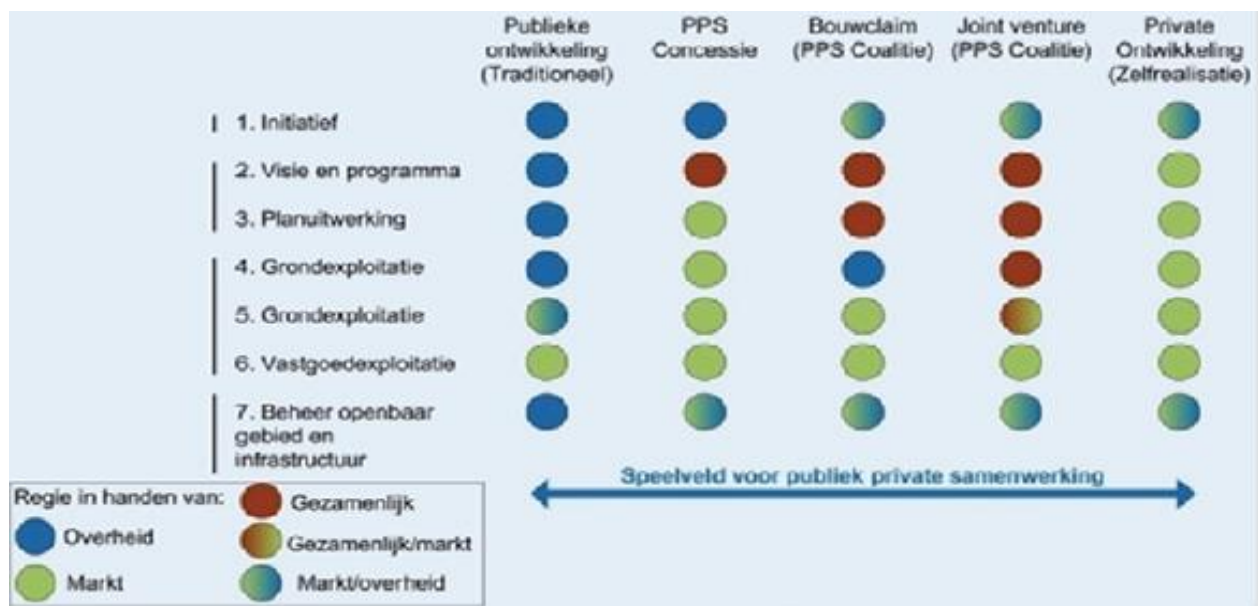
de verwachte haalbaarheid, complexiteit en toekomstige bestemming van de ruimtelijke ontwikkelingsopgave.

De gemeente kan geconfronteerd worden met situaties waarbij zij toch voor de keuze komt te staan om een bepaald risico te aanvaarden. Het aanvaarden van een bepaalde mate van risico kan nodig zijn om een gewenste ruimtelijke ontwikkeling toch op te starten. Dit kan zich bijvoorbeeld voordoen indien de gemeente een ruimtelijke ontwikkeling voorstaat, welke financieel niet haalbaar blijkt te zijn. Bijvoorbeeld kan het gaan om de herstructurering van woonwijken en bedrijventerreinen, duurzaamheidsdoelstellingen of een plan met overwegend sociale woningbouw. In deze gevallen kan het noodzakelijk zijn dat de gemeente haar grondbeleidstrategie aanpast. De 'markt' zal immers in de regel enkel winstgevende ruimtelijke ontwikkelingen willen realiseren. Economische situatie in combinatie met marktomstandigheden spelen hierbij ook een belangrijke rol.

Samenwerkingsvormen nader toegelicht

In de praktijk zijn veel samenwerkingsvormen mogelijk. Hierna worden de meest bekende en gangbare vormen van samenwerking in gebiedsontwikkeling kort toegelicht.

De te beschrijven samenwerkingsvormen worden in het volgende schema aangegeven.



Samenwerkingsverbanden

Korte toelichting

De Rijksoverheid geeft met betrekking tot de diverse vormen van samenwerking in de "De Reiswijzer Gebiedsontwikkeling 2011 - een praktische routebeschrijving voor marktpartijen en overheden" een aantal omschrijvingen van samenwerking.

De Reiswijzer Gebiedsontwikkeling 2011 is een publicatie van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, het Ministerie van Infrastructuur en Milieu, de Vereniging Nederlandse Gemeenten en het Interprovinciaal Overleg (IPO) in samenwerking met de vereniging van Nederlandse Projectontwikkeling Maatschappijen (NEPROM).

De volgende samenwerkingsvormen worden nader toegelicht:

- Publieke ontwikkeling (traditioneel model)
- PPS
 - Concessie model

- Bouwclaim-model
- Joint-Venture model

Publieke ontwikkeling (traditioneel model) grondexploitatie

Dit model wordt ook het “Publieke grondexploitatiemodel” genoemd. Hier is sprake van een actieve grondexploitatie en actief grondbeleid. In feite kiest de gemeente er in dit model voor de plannen eerst zelf verder uit te werken alvorens deze op de markt te brengen. Gemeente handelt dus voor eigen rekening en risico en heeft 100% regierol bij de ontwikkeling van betreffende gebied. Hier staat tegenover dat de gemeente ook alle daarmee samenhangende risico’s draagt.

In dit model moet de gemeente er tijdig zorg voor dragen dat de plannen voldoende aansluiten op de visie van marktpartijen die later het afzetrisico voor de vastgoedproducten (het programma) zullen dragen. Hierin schuilt ook het risico voor de gemeente: indien de marktpartijen hun concepten van het vastgoed onvoldoende een plaats kunnen geven in het ruimtelijk concept van de gemeente, dan vertaalt zich dat in een kwalitatief slechter plan, een afnemende interesse en een lagere grondprijs. In de “Reiswijzer Gebiedsontwikkeling 2011” is dit verder uitgewerkt.

PPS-modellen

In de literatuur worden over het algemeen een drietal PPS-modellen onderscheiden, te weten het: concessiemodel, bouwclaim-model en Joint-Venture model. Deze modellen worden hierna toegelicht.

Concessie model

Bij de ontwikkeling van een plangebied kan de gemeente ervoor kiezen zich te beperken tot het vooraf stellen van een aantal globale publiekrechtelijke randvoorwaarden. Binnen de gestelde randvoorwaarden wordt vervolgens de gehele planontwikkeling (grond- én opstalexploitatie) overgelaten aan een private partij. Dit model is vooral interessant als de publieke partij geen/weinig risico neemt of onvoldoende kennis en capaciteit heeft om (delen van) het project zelf uit te voeren. Om dit model te kunnen toepassen, moet het gehele project op contractmoment volledig beschreven zijn. Dus inclusief toetsbare uitgangspunten en toetsbare randvoorwaarden (publiekrechtelijke randvoorwaarden ten aanzien van het vastgoed en de kwaliteit van de openbare ruimte). Een concessiemodel heeft als nadeel dat het na het tekenen van het contract lastig is wijzigingen door te voeren of randvoorwaarden aan te passen.

Bouwclaim-model

Wanneer private partijen in het plangebied grond bezitten, is het traditionele model in haar zuiverste vorm, actief grondbeleid, niet mogelijk. Dit komt omdat de gemeente geen zeggenschap heeft over deze gronden van derden omdat de gemeente geen grondeigenaar is. Om dit op te lossen biedt het bouwclaimmodel hiervoor een uitweg waardoor het grondeigendom van de grondeigenaar, niet zijnde de gemeente, wordt opgeheven omdat private partijen hun gronden overdragen aan de gemeente die deze vervolgens bouw- en woonrijp maakt en de uitgifte van de bouwrijpe kavels verzorgt. Door deze aanpak wordt het weer een traditioneel 100% gemeentelijk regie model.

Uiteraard verbinden private partijen voorwaarden aan overdracht van gronden. Private partijen krijgen bij gemeentelijke gronduitgifte het recht op koop van een aantal kavels waarop zij binnen het publiekrechtelijke kader mogen bouwen. Als private grondeigenaren niet op deze manier in het project willen participeren en zij zich wel met succes op zelfrealisatie kunnen beroepen, komt toepassing van de Wro afdeling 6.4. en Bro afdeling 6.2. Grondexploitatie in beeld (anterieure overeenkomst, posterieure overeenkomst dan wel kostenverhaal via de omgevingsvergunning). Bij verplaatste zelfrealisatie, zoals men de Bouwclaim noemt, komt de *waardestijging* ten goede aan de gemeenten.

- *Joint-Venture model*

In dit model vormt de herverdeling van gronden via een gezamenlijke publiek-private onderneming (Grondexploitatie Maatschappij - GEM) de kern van de samenwerking. Aan de GEM kunnen ook taken in het kader van de grondexploitatie worden overgelaten, mits dit geen aanbestedingsplichtige overheidsopdrachten zijn.

Door te kiezen voor het joint-venturemodel kunnen de partijen hun inbreng, zeggenschap en daarmee ook hun risico's, delen. Bij verplaatste zelfrealisatie, zoals men Joint-Venture noemt, komt de *waardestijging* ten goede aan de GEM.

Private grondexploitatie Wro

Regeling inzake grondexploitatie in de Wro inzake private grondexploitatie kent twee vormen:

- *Private grondexploitatie: exploitatieovereenkomst*
- *Private grondexploitatie: zuivere zelfrealisatie*

Private grondexploitatie: exploitatieovereenkomst

Uitgangspunt van de regeling inzake de grondexploitatie in de Wro is dat, als in een vroeg stadium voor alle gronden binnen een te ontwikkelen locatie overeenkomsten worden gesloten tussen overheid en markt, het nieuwe instrument "exploitatieplan" niet wordt gebruikt omdat alle gronden zijn belegt in overeenkomsten. Het kostenverhaal is dan "anderszins verzekerd". In *Bijlage 9 "kostenverhaal"* wordt "anderszins verzekerd" toegelicht.

Wanneer het bestemmingsplan wordt vastgesteld en nog niet voor alle gronden contracten zijn gesloten, stelt de gemeenteraad gelijktijdig met het bestemmingsplan een exploitatieplan vast. Het belangrijkste onderdeel van het exploitatieplan is de exploitatieopzet, op grond waarvan ontwikkelaars die niet hebben gecontracteerd, maar toch willen ontwikkelen, bij de omgevingsvergunning voor de activiteit "bouwen" alsnog moeten meebetalen aan kosten die de gemeente voor het plangebied heeft moeten maken. Wanneer een ontwikkelaar ná het vaststellen van een exploitatieplan voor de betaling alsnog een contract sluit met de gemeente (posterieure overeenkomst), krijgt hij geen rekening bij de omgevingsvergunning omdat de betaling "anderszins verzekerd" is.

Een exploitatiebijdrage op basis van een exploitatieplan via de omgevingsvergunning is vooral bedoeld en nodig voor exploitanten die weigeren met de gemeente afspraken te maken vóór het moment dat een omgevingsvergunning wordt aangevraagd.

Private grondexploitatie: zuivere zelfrealisatie

De regeling inzake grondexploitatie in de Wro heeft betrekking op wat zou kunnen worden genoemd "zuivere zelfrealisatie". De grondeigenaar ontwikkelt de gronden die hij voorafgaand aan de locatieontwikkeling heeft verworven en draagt gronden die in het nieuwe plan deel gaan uitmaken van het openbaar gebied over aan de gemeente. Bij zuivere zelfrealisatie op grond van de afdeling grondexploitatie van de Wro komt de *waardestijging* van de grond ten goede aan de marktpartij die eigenaar is van de grond (uiteraard exclusief het kostenverhaal).

Bij een private ontwikkeling, waarbij sprake is van een "zuivere zelfrealisatie", kan de gemeente geen beroep doen op het recht om te onteigenen wanneer de private partij aan drie belangrijke voorwaarden voldoet: hij is bereid en (vooral financieel) is in staat en voert het plan uit zoals de gemeente het wenst.

Dus een private partij met eigen gronden met een eigen grondexploitatie en voldoet aan de drie gestelde vereisten beroept zich op het recht om zelf te realiseren. De marktpartij ontwikkeld daarbij volledig voor eigen rekening en risico en wordt tevens volledig belast met de uitvoering van de aanleg

van publieke voorzieningen/ inrichting openbare ruimte et cetera². Belangrijke voorwaarde hierbij is dat voorafgaande aan de besluitvorming omtrent het bestemmingsplan of wijzigingsplan er met de gemeente een overeenkomst voor de gemeentelijke plankosten en eventueel bovenwijkse voorzieningen (anterieure overeenkomst) is gesloten.

³ Bron: <https://zakelijk.infonu.nl/diversen/74896-samenwerkingsmodellen-voor-het-ontwikkelen-van-vastgoed.html>

Bijlage 5 Instrumentarium

Verwerving algemeen

Om gronden te verwerven zijn verschillende vormen van verwerving van onroerend goed (grond en/of opstallen) mogelijk. Alvorens de randvoorwaarden voor de verwerving van onroerende zaken wordt toegelicht, wordt kort benoemd welke vormen van verwerving gehanteerd kunnen worden. De volgende verwervingstypen worden onderscheiden:

- Reguliere verwerving
- Anticiperende verwerving
- Strategische verwerving
- Gelegenheidsverwerving

Hierna volgt een korte toelichting van de verwervingsvormen.

Reguliere verwerving

Onder reguliere verwerving wordt verwerving van onroerende zaken (grond en opstal) verstaan, die plaatsvindt binnen door de gemeenteraad vastgestelde grondexploitatieopzet van projecten als Bouwgrond in exploitatie (BIE). Een actieve grondexploitatiebegroting is aanwezig en actief grondbeleid wordt toegepast. De ontwikkeling vindt plaats onder 100% regie van de gemeente. De aankoop prijs van dit type verwerving ligt veelal hoger dan bij de overige vormen van verwerving als gevolg van een grotere kans op realisatie met een over het algemeen lager risicoprofiel als gevolg van een grotere zekerheid van realisatie van de ontwikkeling.

Anticiperende verwerving

Hieronder wordt de verwerving van onroerende zaken verstaan, die plaatsvinden in de 1^e fase van een ontwikkelingstraject. Een grondexploitatieopzet is nog niet door de gemeenteraad vastgesteld. Globale kaders of visies heeft de gemeenteraad wel al vastgesteld (bijvoorbeeld in het structuurvisie). Omdat de grondexploitatiebegroting nog niet is vastgesteld door de gemeenteraad en de benodigde gronden toch aangekocht moeten worden om de toekomstige ontwikkeling mogelijk te maken, is een kredietaanvraag en accordering van de gemeenteraad noodzakelijk voor verwerving en middelen. De gronden worden ondergebracht bij materiële vaste activa (MVA). Planvorming is al wel opgestart maar bevindt zich nog in een zeer vroeg stadium. Kosten die in het vóór-proces worden gerealiseerd en samenhangen met de planvorming die al wel is opgestart, worden geboekt op de Immateriële vaste activa (IMVA). Een ander conform BBV richtlijnen.

Wanneer de gemeenteraad het besluit heeft genomen een gebied tot ontwikkeling te brengen wordt een grondexploitatiebegroting (BIE) geopend en worden de gerealiseerde voorbereidende investeringen (boekwaarde), die op de MVA en IMVA waren geboekt, als inbrengwaarde opgenomen in de BIE grondexploitatie (met terugwerkende kracht van ten hoogste 5 jaar). Dat kan omdat deze kosten direct zijn gekoppeld aan de ontwikkeling van het plan.

Ondanks het feit dat de planvorming al wel is opgestart, ligt het risicoprofiel van dit type verwerving meestal hoger dan bij de reguliere aankopen. De haalbaarheid van het te ontwikkelen project ligt immers in dit processtadium nog niet vast. Het risico is aanwezig dat het project niet wordt ontwikkeld vanuit financieel of andersoortig oogpunt en dus niet in exploitatie wordt genomen. Dit betekent wel een afboeking van de gerealiseerde kosten en mogelijke afwaardering van de gronden waarmee wordt aangesloten op de BBV richtlijnen.

Strategische verwerving

Hieronder wordt vroegtijdige verwerving van onroerende zaken begrepen, die plaatsvindt vóórdat een initiatief tot een ruimtelijke ontwikkeling is genomen. Planologisch kader of visie ontbreekt op het aankoopmoment van de grond(en). Strategische verwerving vindt lang vóór de daadwerkelijke planvorming plaats zonder dat ruimtelijke plannen concreet zijn of openbaar bekend worden. Zo kan de gemeente op strategische locaties gronden verwerven (boekwaarde) waarmee geanticipeerd wordt op mogelijke toekomstige ruimtelijke ontwikkelingen. Uitgangspunt is verwachte ontwikkeling op (middel-) lange termijn >10 jaar.

Vanzelfsprekend is het risicoprofiel van dit verwervingstype hoger dan bij reguliere en anticiperende verwerving in verband met de (verre) toekomst verwachting qua ontwikkeling. De prijs voor de verwerving zal echter daardoor doorgaans lager dan bij reguliere en anticiperende verwerving. Gronden worden geadmistreerd binnen de algemene dienst onder de MVA conform BBV-richtlijnen.

Gelegenheidsverwerving

Onder gelegenheidsverwerving wordt verwerving van onroerende zaken (grond en opstal) verstaan, die plaatsvindt zonder dat de gemeente hier uitdrukkelijk zelf het initiatief voor neemt. Aanbieders bieden uit eigener beweging de gronden aan bij de gemeente. Ook dit type verwerving wordt getoetst aan gemeentelijke randvoorwaarden voor verwerving van onroerende zaken. Conform BBV-richtlijnen worden deze gronden geadmistreerd onder de MVA.

Verwervingsinstrumenten

Het eigendomsrecht is het meest omvattende recht dat een persoon op een zaak kan hebben. Dit betekent dat zeer zorgvuldig omgegaan moet worden met dit recht. De gemeente heeft beschikking over een aantal publiekrechtelijke instrumenten, die het voor haar eenvoudiger maken, indien minnelijke verwerving niet tot het bedoelde resultaat leidt, om het eigendomsrecht van de oorspronkelijke eigenaar van onroerende zaken (grond en opstal) in te perken of te beëindigen. Hierbij kan de verwerving plaats vinden op basis van:

- De Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg)
- De Onteigeningswet

Minnelijke verwerving

De toepassing van publiekrechtelijke instrumenten zorgt voor een belangrijke inbreuk op het eigendomsrecht en daarom moeten publiekrechtelijke instrumenten zorgvuldig worden toegepast. Om deze reden moet de gemeente Diemen, indien dit van toepassing is, altijd proberen om op minnelijke wijze tot vrijwillige overeenstemming te komen met de bestaande eigenaren tegen marktconforme condities. Is minnelijke verwerving niet mogelijk dan kan gekozen worden voor de inzet van publiekrechtelijke instrumenten (onteigening of gemeentelijk voorkeursrecht) noodzakelijk.

Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg)

Het doel van de Wet voorkeursrecht gemeenten (hierna: Wvg) is gemeenten een betere uitgangspositie op de grondmarkt te geven. Dit wordt mogelijk gemaakt door de regierol van de gemeente bij uitvoering van ruimtelijk beleid te versterken en prijzen beheersbaar te houden door speculatie te voorkomen. Het vestigen van voorkeursrecht, waarbij de duur van het voorkeursrecht en uiteraard de samenhangende voorwaarde zoals opgenomen in de Wvg, is voornamelijk effectief als het in samenhang met andere grondbeleidsinstrumenten wordt ingezet. Het is daarom van belang dat de gemeente een goede afweging maakt, alvorens dit instrument in te zetten. De gemeente

Diemen heeft de Wvg recent in Holland Park Zuid toegepast om haar invloed op de planontwikkeling te vergroten.

Onteigeningswet (Ow)

Ingeval de gemeente per se uitvoering wil geven aan de ruimtelijke ontwikkeling en in gevallen waar via minnelijke verwerving niet tot overeenstemming kan worden gekomen zal de gemeente de procedure voor onteigening in een vroegtijdig stadium moeten starten. Dat is al tijdens het voeren van de minnelijke gesprekken, om tijdig over dit verwervingsinstrument te kunnen beschikken. De gemeente Diemen heeft de laatste jaren nauwelijks gebruik gemaakt van dit instrument (bij de verplaatsing van een tankstation uit Holland Park is de procedure opgestart, maar is er toch minnelijk tot een overeenkomst gekomen, waarmee de onteigeningsprocedure is gestaakt).

Interne leveringen

Binnen de algemene dienst zijn gronden en/of opstallen ondergebracht onder Materiële vaste activa (MVA) als strategische voorraad die in het verleden zijn aangekocht door de gemeente. Als gevolg van gemeentelijke ruimtelijke ontwikkeling met een gemeentelijke grondexploitatiebegroting kan het voorkomen dat voornoemde gronden en/of opstallen nodig zijn om de ruimtelijke ontwikkeling mogelijk te maken. De benodigde gronden en/of opstallen worden administratief overgeboekt tegen de op dat moment geldende boekwaarde van de algemene dienst naar het project van de ruimtelijke ontwikkeling. Dit noemt men een gemeentelijke interne levering. Door gemeentelijke onroerende zaken vroegtijdig in het proces van planvorming te betrekken, kunnen mogelijke kansen worden benut en risico's worden beperkt of vermeden.

Tijdelijk beheer

Grondexploitatie

Indien de gemeente besluit om onroerende zaken te verwerven, zal zij deze zaken ook tijdelijk moeten beheren. Het tijdelijke beheer (gas, elektra, water, belastingen en onderhoud) wordt op een verantwoorde en commerciële wijze uitgevoerd. Hier staat ontvangen huur tegenover bij gebruik indien dit is afgesproken. Het kan ook gaan om tijdelijk beheer van de aangekochte of in het project ingebrachte onbebouwde gronden die worden onderhouden (maaïen en belastingen). Het tijdelijke beheer is dienend aan de ruimtelijke ontwikkeling. Verplichtingen en afspraken die voortvloeien uit het tijdelijke beheer moeten aansluiten bij de voorgenomen ruimtelijke ontwikkeling. De kosten van tijdelijk beheer zijn exploitatielasten ingeval er een grondexploitatiebegroting actief is en komen ten laste van de grondexploitatie waarin dit vastgoed is opgenomen. Anders zijn deze kosten voor de algemene dienst.

Ruilgronden

Indien onroerende zaken niet (langer) nodig zijn voor ruimtelijke ontwikkelingen, kunnen zij ingezet worden als ruil, compensatie object of worden verkocht. Deze gronden maken onderdeel uit van de Materiële vaste activa (MVA), een en ander conform de vernieuwde richtlijnen van het BBV per 1-1-2016. Het resultaat bij verkoop wordt indirect toegevoegd aan de Reserve Grondzaken. Dit resultaat betekent een incidentele opbrengst (verlies of winst) voor de algemene dienst in de jaarrekening. Vervolgens wordt het resultaat ten gunste gebracht aan de Reserve Grondzaken. De wijze waarop invulling gegeven wordt aan het tijdelijke beheer is afhankelijk van de aard en beschikbaarheid van de onroerende zaak en het doel waarvoor de verwerving heeft plaatsgevonden.

Agrarische gronden

Agrarische aangekocht onroerend goed dat naar verwachting voor een periode van twee jaar of langer niet ingezet wordt in een grondexploitatie, wordt in principe verpacht of blijft in gebruik bij de huidige eigenaar. De verpachting geschiedt uitsluitend aan agrariërs, op basis van geliberaliseerde

pachtovereenkomsten voor 6 jaar of korter (volgens Boek 7 artikel 397 lid 1 van het Burgerlijk Wetboek). Gronden (incl. opstallen) die naar verwachting binnen twee jaar worden ingezet in een grondexploitatie kunnen in voortgezet gebruik worden gegeven aan de huidige eigenaar. De periode van het voortgezette gebruik kan worden verlengd indien de ruimtelijke ontwikkeling hier toe aanleiding geeft. De kosten die samenhangen met het voortgezette gebruik zijn voor rekening van de gebruiker. Bij voortgezet gebruik worden gemaakte afspraken opnieuw juridisch worden vastgelegd.

Opstallen

Het kan zijn dat opstallen in het verleden zijn aangekocht met de bedoeling deze in te zetten bij ontwikkeling van gebieden. Voor opstallen die niet voor herontwikkeling noodzakelijk zijn, niet behouden kunnen of hoeven worden of niet inpasbaar zijn in toekomstige plannen, moet een keus worden gemaakt. Indien inpasbaar kan de keus tijdelijk beheer en latere verkoop zijn of sloop. Sloop kan ook een oplossing zijn indien betreffend vastgoed niet inpasbaar is in het plan en de ontwikkeling van een plan in de weg staat, immers, het is het wel de bedoeling dat de voorgestane ontwikkeling verder vorm gegeven en dus is sloop onvermijdelijk. Vanwege de kaalslag en de negatieve uitstraling op het straatbeeld, is het slopen van opstallen in stedelijk gebied vaak ongewenst. Daarnaast betekent sloop een onomkeerbare kapitaalvernietiging die bij voorkeur zo laat mogelijk in het proces plaats moet vinden. Criteria voor wel of niet slopen zijn de ligging, de staat waarin het vastgoed verkeert en of de gemeente in staat is om het vastgoed commercieel te exploiteren.

In het geval dat commerciële exploitatie niet mogelijk is maar (tijdelijk) behoud van het pand wel gewenst, kan de gemeente het vastgoed ter voorkoming van verloedering, vandalisme en criminaliteit "om niet" in gebruik geven.

Planschade

Bewoners kunnen planschade krijgen doordat "een maatregel van ruimtelijke ordening, tot een onredelijke vorm van schade leidt, die niet anderszins wordt vergoed". Een en ander conform de "Procedureverordening tegemoetkoming in planschade en nadeelcompensatie gemeente Diemen". Bij ruimtelijke ontwikkelingen wordt meestal een planschade risicoanalyse opgesteld. Een dergelijke risicoanalyse geeft in een vroegtijdig stadium de eventuele planschade risico's weer die voortvloeien uit een planologisch besluit. Dit vooronderzoek is in het kader van de planologische aanvaardbaarheid en een (zorgvuldige) ruimtelijke ordening van groot belang.

Bij elke particuliere ontwikkeling wordt in de (anterieure) exploitatieovereenkomst het risico van planschade en de verrekening hiervan bij de initiatiefnemer neergelegd (op grond van Wro Afdeling 6.4 artikel 6.24 eerste lid, onder b).

De initiator van de ontwikkeling dient een planschade risicoanalyserapport te overleggen opgesteld door een onafhankelijk adviesbureau wordt uitgevoerd. Wanneer op grond van deze analyse planschade te verwachten is, wordt dit door de gemeente meegenomen bij de beoordeling van de economische uitvoerbaarheid van een plan. Maar ook bij de afweging om al dan niet medewerking aan de ontwikkeling te verlenen.

De wettelijke basis voor het publiekrechtelijk verhaal van de kosten als gevolg van planschade is gelegd in artikel 6.13, eerste lid, onder c, ten tweede Wro. Planschadekosten mogen voor rekening van de exploitant worden gebracht (Wro artikel 6.4a) ingeval een exploitatieplan is opgesteld. De reden hiervoor is dat de particuliere eigenaar bij de locatieontwikkeling de baten opstrijkt en met zijn project (indirect) de planschade veroorzaakt.

Indien de gemeente mede belanghebbende/ontwikkelaar is of ingeval van een traditionele gemeentelijke grondexploitatie, kan onderling worden vastgelegd wie de planschaderisicoanalyse opstelt en wie financieel verantwoordelijk is voor de planschade. Het uitgangspunt is dat de gemeente Diemen dit neerlegt bij de ontwikkelaar.

Richtlijnen voor verwerving en taxatie

Gemeenten zijn, conform de gewijzigde BBV richtlijnen 2016 (paragraaf 3.5.), verplicht om bepaalde procedures in acht te nemen bij de verwerving en vervreemding van grond³. Er is ofwel een onvoorwaardelijke biedprocedure ofwel een taxatie door een onafhankelijke deskundige verplicht. Dat is een Europese regel om een “vermoeden van staatssteun” in de zin van het bevoordelen van een individuele onderneming te vermijden. Zie **bijlage 2** “Wet- en regelgeving” waar staatssteun wordt toegelicht.

Gemeentelijke verwerving (aankoop) van onroerende zaken dient aan een aantal voorwaarden te voldoen:

- De verwerving past binnen kaders van de Nota Grondbeleid. Iedere verwerving past binnen kaders van een vastgestelde structuurvisie of een door de gemeenteraad vastgesteld project.
- Een bestuursvoorstel/ raadsvoordracht tot verwerving van gronden c.a. gaat altijd vergezeld van een paragraaf met de risico's en de gevolgen voor de vermogenspositie.
- De verwerving wordt bekostigd uit door de gemeenteraad hiervoor beschikbaar gestelde middelen en voldoet aan het gemeenteraadsbesluit voor goedkeuring vanuit budgetverantwoordelijkheid.
- Medewerking van derden (Rijk, Provincie, particulieren) is niet noodzakelijk of wordt naar verwachting in ieder geval verkregen indien noodzakelijk.
- Aan iedere verwerving ligt een taxatierapport ten grondslag van een onpartijdig taxateur.
- Voorafgaand aan iedere verwerving dient de gemeente te beschikken over een actueel bodem-/asbestonderzoek, teneinde de geschiktheid van de ondergrond te bepalen voor het doel waarvoor de grond en opstal wordt bedoeld. Ingeval ook sprake is van een opstal is een asbestonderzoek van de opstal vereist. Mede op basis van de conclusies uit het bodem-/asbestonderzoek vindt aankoop-/prijsovereenstemming (onderhandelingen) plaats. Conclusies uit het bodemonderzoek dienen opgenomen te worden in een aparte bepaling in (koop-/ruil-) overeenkomst.

Vanzelfsprekend kan de gemeenteraad om gewichtige redenen besluiten om af te wijken van bovenstaande randvoorwaarden. Ook reeds door de gemeente aangegane verplichtingen vallen buiten de hiervoor genoemde kaders. Iedere voorgenomen gemeentelijke verwerving ná vaststelling van deze nota, zal echter getoetst worden aan de hiervoor uiteengezette randvoorwaarden.

³ Notitie Grondexploitaties van het BBV 2016

Bijlage 6 Gronduitgifte en grondprijnsbeleid

Algemeen.

De te verwachten investeringen en opbrengsten zijn, naast fasering (het in de tijd uitzetten) van de te verwachten investeringen en opbrengsten, de twee belangrijkste factoren die de grondexploitant (gemeente of particulier) in het transformatieproces van ruwe bouwgrond naar bouwrijpe uitgeefbare kavels kan beïnvloeden, teneinde het resultaat te verbeteren. Door gronduitgifte ontvangt de grondexploitant inkomsten om de te verwachten (publieke) investeringen in de grondexploitatie te kunnen dekken. Indien de gemeente geen actief grondbeleid voert kan zij deze kosten verhalen door gebruik te maken van de regeling in de huidige Wro afdeling 6.4 Grondexploitatie. Zie daarvoor Hoofdstuk 5 Kostenverhaal.

In deze paragraaf wordt ingegaan op de methoden en onder welke voorwaarden de gemeente Diemen gronden uitgeeft en hoe prijsvorming plaatsvindt. Het is gewenst en noodzakelijk om aan te geven hoe met voornoemde onderwerpen wordt omgegaan, bijvoorbeeld voor het opstellen van een exploitatieplan in het kader van Wro Afdeling 6.4. Grondexploitatie en Bro Afdeling 6.2. Grondexploitatie.

Gronduitgifte gemeente Diemen

Bij de uitgifte van grond kan de gemeente in principe kiezen voor verkoop of voor uitgifte in erfpacht van de grond. Gronden die in erfpacht zijn uitgegeven zijn activa met economisch nut (Nota activa- en rentebeleid 2016 van de gemeente Diemen). Beide methoden worden door de gemeente Diemen toegepast. Over erfpacht in **Bijlage 7** in deze nota meer.

De gemeente Diemen geeft gronden uit conform geldende wet en regelgeving zoals genoemd in hoofdstuk 2 “Kaders Grondbeleid”. Hierna volgen richtlijnen voor uitgifte van grond. De gemeente Diemen geeft haar gronden uit tegen marktconforme voorwaarden om onder meer te voldoen aan de regels inzake Staatssteun (zie ook **Bijlage 2** “Wet- en regelgeving”). Uitgangspunt is dat grondopbrengsten voldoende zijn om de te maken ambtelijke en overige publieke investeringen te kunnen afdekken.

De gemeente Diemen hanteert een gedifferentieerd gronduitgiftebeleid. Dit houdt in dat voor de uitgifte van grond diverse methoden gehanteerd kunnen worden. Om duidelijkheid te geven in welke gevallen welke methode voor gronduitgifte kan worden toegepast, worden hierna richtlijnen gegeven voor uitgifte van grond. De volgende onderverdeling wordt hierbij gehanteerd:

- Particulier (collectief) opdrachtgeverschap (speerpunt wetgever)
- Marktpartijen
- Woningcorporaties of vergelijkbare instellingen
- Bedrijventerreinen
- Kantoorlocaties en detailhandel
- Maatschappelijke en publieke functies
- Rechten (voorheen retributie)
- Snippergroen

Particulier (collectief) opdrachtgeverschap

Onder particulier opdrachtgeverschap wordt een burger of een groep van burgers (deze laatste georganiseerd als rechtspersoon zonder winstoogmerk) verstaan die volledige juridische zeggenschap heeft over en verantwoordelijkheid draagt voor het gebruik van de grond, het ontwerp en de bouw van de eigen woning (artikel 1.1.1, lid 1, sub f Bro). Gemeente verkoopt de grond direct aan de particulier, zonder tussenkomst van een ontwikkelaar.

Indien gewenst of als de vraag het aanbod overstijgt, verloopt de uitgifte van particuliere bouwkavels via een inschrijfsysteem. Ook vindt verkoop van particuliere kavels plaats via makelaars.

Marktpartijen

De methode van gronduitgifte aan marktpartijen is sterk afhankelijk van de te hanteren grondbeleidstrategie en de samenwerkingsvorm die is overeengekomen tussen de gemeente en de marktpartij(en). Zie ook hoofdstuk 3 “Samenwerkingsvormen en keuzes voor vormen van grondbeleid” in deze nota. Belangrijke aspecten die hierbij een rol spelen zijn de (Europese) regelgeving omtrent aanbesteding en Staatssteun zoals in **Bijlage 2** “Wet- en regelgeving” is beschreven. Gronden worden aan marktpartijen uitgegeven tegen marktconforme voorwaarden.

Specifiek ruimtelijke ontwikkelingen

Als de gemeente voornemens is om een actief grondbeleid te voeren bij specifiek ruimtelijke ontwikkelingen, wordt in de grondbeleidstrategie opgenomen op welke wijze de gemeente de gronduitgifte zal vormgeven. Bij het voeren van een ‘zuiver’ actief grondbeleid is de gemeente voor de uitgifte van grond niet gebonden aan afspraken met derden wat een hoge mate van vrijheid bij het bepalen van haar uitgiftebeleid geeft. In deze gevallen kan de gronduitgifte ook beschouwd worden als het moment waarop de selectie van marktpartijen plaatsvindt. In dat geval kan de gronduitgifte/selectie van marktpartijen op diverse wijzen plaatsvinden. De gemeente hanteert daarbij als uitgangspunt dat, vanwege de transparantie, een vorm van (prijs)concurrentie bij gronduitgifte gewenst is. Ook kan concurrentie leiden tot een betere prijs/kwaliteitverhouding.

Globaal zijn twee uitgiftemethoden te onderscheiden, te weten:

- Enkelvoudige gronduitgifte (één op één) (bijvoorbeeld op basis van ervaringen uit het verleden)
- Gronduitgifte met een vorm van concurrentie (bijvoorbeeld een ontwikkelcompetitie of inschrijving aanbesteding)

Bij een ontwikkelingscompetitie of aanbesteding kan geprofiteerd worden van de ideeën en visies van verschillende marktpartijen. Er wordt een tweesporenbeleid gevoerd.

Afhankelijk van het project en de omvang van de grond zal enkelvoudig of in concurrentie worden aanbesteed. Van belang hierbij is dat de gemeente Diemen uitgaat van een *minimaal* te behalen grondopbrengstwaarde die aansluit bij het grondprijsbeleid of actueel uitgevoerde taxatie van de betreffende te verkopen gronden.

Particuliere woningbouw en commercieel vastgoed:

Het beleid voor particuliere woningbouw en commercieel vastgoed van de gemeente Diemen is dat voor deze functies de grond in principe wordt verkocht. Alleen in nader te definiëren bijzondere gevallen, kan van dit principe worden afgeweken. Naast voornoemde twee uitgiftemethoden merken wij op dat ook de volgende situatie zich kan voordoen. Het kan zijn dat gronden en/of opstallen, die niet zijn ondergebracht in een gemeentelijke grondexploitatie maar wel onderdeel uitmaken van de Materiële vaste activa (MVA), worden verkocht. Hier is dan ook geen sprake van interne levering. Indien deze gronden en/of opstallen worden verkocht, valt het gerealiseerde transactieresultaat in het jaarrekeningresultaat en wordt het ten gunste gebracht aan de “Reserve Grondzaken”.

Woningcorporaties of vergelijkbare instellingen

Woningcorporaties (als toegelaten instelling op grond van de Woningwet) moeten zich vanaf 2016 houden aan wat staat beschreven is in de Woningwet 2015 die is ingegaan op 1-1-2016, het Besluit Toegelaten Instellingen Volkshuisvesting (BITV), de Regeling Toegelaten Instellingen Volkshuisvesting (RTIV) en de Ministeriële regeling. Corporaties en gemeente zijn *verplicht* prestatieafspraken te maken over toekomstige taakstelling van de corporaties in relatie tot het gewenste beleid voor volkshuisvesting van de gemeente waarbij huurders- en bewonersorganisaties een prominente rol

innemen. Voor nadere onderbouwing en specifieke informatie ten aanzien van taken van een corporatie verwijzen wij naar “Handboek woningcorporaties 2016 – Een handreiking voor de praktijk” van Deloitte uit december 2016.

Corporaties zijn de voornaamste partij voor vervanging en toevoeging van woningcategorie sociale huurwoningen aan de woningmarkt, waarbij rekening wordt gehouden met hiervoor door de gemeente en corporaties te maken prestatieafspraken tussen de gemeente en de corporaties.

De gemeente Diemen heeft met de betrokken corporaties prestatieafspraken gemaakt over haar toekomstige woningbouwbeleid.

Sociale woningbouw:

Bij sociale woningbouw wordt na vaststelling van deze nota in Diemen de grond in principe verkocht. Dit is een afwijking van het bestaande uitgifteproces voor sociale woningbouw. Alleen bij zwaarwegende motieven wordt er in erfpacht uitgegeven.

Bij sociale woningbouw die reeds in erfpacht is uitgegeven, geven we bij afloop van een tijdvak opnieuw in erfpacht uit. Indien woningen door de eigenaren worden uitgepand (verkocht), bestaat de verplichting dat de gemeente Diemen het verschil tussen de commerciële grondprijs en de sociale en/of maatschappelijke grondprijs ontvangt.

Bedrijventerreinen

Bij toewijzing van een kavel is het streven om een bedrijf op de meest geschikte locatie te vestigen waarbij wordt rekening worden gehouden met de:

voorkeur van de ondernemer,

bedrijfsactiviteiten, schaalgrootte, efficiënt ruimtegebruiken representativiteit,

bestemmingsplanvoorschriften, milieucategorie, verkeersintensiteit, duurzaamheid, veiligheid en de situering ten opzichte van gevestigde of nog te vestigen bedrijven.

Vervolgens geeft de gemeente een toelichting over haar richtlijnen en voorwaarden met betrekking tot kwaliteit op het specifieke (nieuw te ontwikkelen) bedrijventerrein binnen de gemeente. Het vigerende grondprijsbeleid is hierin leidend. De gemeente kan zelf de verkoop van bedrijfsgronden ter hand nemen of de verkoop kan plaatsvinden via (bedrijfs-) makelaars. Voornamelijk in situaties waarbij het aanbod van bedrijfsgronden de vraag overstijgt, biedt het inschakelen van makelaars voordelen.

In Diemen wordt grond voor commercieel vastgoed op bedrijventerreinen in principe verkocht. Alleen als bijzondere redenen zijn, kan van dit principe worden afgeweken.

Kantoorlocaties en detailhandel

De gemeente Diemen staat heden ten dage een passief grondbeleid voor bij het realiseren van kantoorlocaties en/of detailhandel (commercieel vastgoed). Incidenteel vindt een grondverkoop plaats, meestal waar kantoor of detailhandel onderdeel uitmaken van een grootschalige gebiedsontwikkeling of als ondersteunende voorziening geldt. Voor prijsvorming wordt aansluiting gezocht bij het vigerende marktconforme het vigerende grondprijsbeleid. Grond voor commercieel vastgoed wordt in principe verkocht tenzij er bijzondere redenen zijn om hiervan af te wijken.

Maatschappelijke en publieke functies

Onder maatschappelijke functies wordt in dit verband verstaan bestemmingen die een maatschappelijke functie dienen waarbij bedrijfsvoering zonder winstoogmerk plaatsvindt. Het gaat hierbij onder meer om de uitgifte van grond ten behoeve van scholen, kerken, politiebureaus, brandweerkazernes en welzijnsvoorzieningen. Ook de niet-commercieel geëxploiteerde buitensportaccommodaties vallen onder deze definitie.

Bij maatschappelijke functies wordt in principe de grond verkocht. Alleen bij zwaarwegende motieven

wordt er in erfpacht uitgegeven. Bij reeds uitgegeven gronden in erfpacht en indien door de eigenaren worden uitgepand (verkocht), bestaat de verplichting dat de gemeente Diemen het verschil tussen de commerciële grondprijs en de sociale en/of maatschappelijke grondprijs ontvangt.

Het kan zijn dat maatschappelijke functies commercieel worden gebruikt. Te denken valt aan tandarts, huisartsenpost et cetera. Ook hiervoor kan een marktconforme prijs worden bepaald. De hoofdregel voor de uitgifte van grond ten behoeve van deze functies is, dat de grond verkocht wordt aan de gebruiker.

Rechten (voorheen retributie)

In de Gemeentewet artikel 229 lid 1 sub a is opgenomen dat “rechten kunnen worden geheven ter zake van: het gebruik overeenkomstig de bestemming van voor de openbare dienst bestemde gemeentebezittingen of van voor de openbare dienst bestemde werken of inrichtingen die bij de gemeente in beheer of in onderhoud zijn.”

Rechten worden gezien als een belasting en kunnen worden geheven voor bijvoorbeeld havengelden/kadegelden, grafrechten, begraafrechten, tol- en veergelden, marktgelden, recht van opstal. Rechten worden geheven wanneer de gemeente een dienst verleent aan een individu of wanneer de gemeente een van haar bezittingen ter beschikking stelt voor gebruik. Voor rechten schrijft de wet geen criteria voor waaraan deze moeten voldoen. Door het heffen van dergelijk belasting bestaat de mogelijkheid het in rekening brengen van een jaarlijks vergoeding voor het gebruik zoals aangegeven in voornoemde artikel 229 van de Gemeentewet.

Snippergroen

In de gemeente Diemen is per wijk vastgesteld welke stukken openbaar groen verkocht mogen worden. Dit is vastgelegd op verkooptekeningen. Indien een stuk groen niet op deze tekeningen is terug te vinden, komt het niet in aanmerking voor verkoop. Er zijn voorwaarden opgesteld waaronder gronden verkocht mogen worden. Deze zijn vastgesteld door het gemeentebestuur (zie hiervoor ***bijlage 8 “Snippergroen”***). De te hanteren grondprijs is terug te vinden in de Grondprijzennota.

Bijlage 7 Erfpacht

Algemeen

Erfpacht kan worden gebruikt als financieringsconstructie om vastgoedontwikkelingen van de grond te krijgen en woningbouw betaalbaar te houden. In de achterliggende economisch crisis werd dit instrument in Nederland door gemeenten regelmatig ingezet. Uitgifte in erfpacht is fiscaal aantrekkelijker en de koper van grond hoeft minder te financieren.

Voordeel voor de gemeente bij erfpacht zijn onder andere:

- De gemeente blijft zeggenschap houden over de grond
- De gemeente kan de grondprijs laag houden voor specifieke doelgroepen vanuit het oogpunt van realisatie van een betaalbare woning; (hypotheek voor opstal nodig met betaling jaarlijkse canon voor de grond; door aangescherpte hypotheekisen van financierders wordt minder geleend en kan erfpacht uitkomst bieden voor aankoop)
- De gemeente kan gebruiks- en/of beheersplichten opleggen
- De gemeente kan op deze manier grondspeculatie tegengaan

Erfpachtstelsel

In Diemen is het erfpachtstelsel aan vernieuwing toe: algemene voorwaarden dateren uit 1958. Binnen de komende 30 jaar lopen veel erfpachtcontracten af. Dit lijkt ver weg, maar omdat de hypotheekduur meestal 30 jaar beslaat (er gaan thans stemmen op om de duur te verlengen tot 40 jaar), zorgt dit in toenemende mate voor problemen bij verkoop van woningen op erfpacht. Het is voor particuliere woningbezitters echter wel mogelijk om het bloot eigendom van de grond te verwerven, maar een methode voor de waardebeoordeling hiervan is niet aanwezig. Daarnaast worden in Diemen in enkele gevallen Amsterdamse algemene bepalingen gebruikt bij erfpacht. Dit alles vraagt om een actualisatie van het erfpachtbeleid, waartoe reeds besloten is met de nota Erfpacht 2014.

Nota Erfpacht

Op 3-4-2014 is de discussienota erfpacht met de gemeenteraad van Diemen besproken. Doel van deze behandeling was om de politieke vraag te stellen of en hoe de gemeente Diemen een vervolg wil geven aan haar huidige erfpachtbeleid. De diverse fracties van de gemeenteraad hebben hun voorkeuren uitgesproken en in vervolg hierop is de Nota Erfpacht opgesteld. Hierin zijn de belangrijkste uitgangspunten geformuleerd voor een nieuw erfpachtbeleid. Dit beleid moet uiteindelijk worden vastgelegd in nieuwe algemene bepalingen voor de uitgifte van grond in erfpacht en een actualisatie van bestaande erfpachtovereenkomsten. In 2019 gaan we hiermee aan de slag om deze uitgangspunten verder vorm te geven en het nieuwe beleid te implementeren. De uitgangspunten, welke als conclusies uit de Nota Erfpacht naar voren zijn gekomen, voor een nieuw erfpachtbeleid kort samengevat de volgende:

Eeuwigdurende erfpacht

- Erfpachters van eengezinswoningen kunnen kiezen voor heruitgifte in erfpacht.
- De mogelijkheid om het bloot eigendom te kopen blijft gehandhaafd.
- Voor appartementencomplexen komt de mogelijkheid tot heruitgifte in erfpacht.
- Er kan door individuele eigenaren worden geselecteerd voor jaarlijkse canonbetaling of afkoop van de canon.
- Complexgewijs behoort koop van het bloot eigendom tot de mogelijkheden.
- De canon wordt jaarlijks geïndexeerd.
- De nieuwe canon wordt berekend door het canonpercentage te vermenigvuldigen met de grondwaarde, conform de rekenmethodiek uit de Nota Erfpacht

De gevolgen en risico's van vorenstaande uitgangspunten voor nieuw erfpachtbeleid hebben betrekking op financiële, juridische en informatie aspecten. Op duurzaamheid zijn er geen effecten te noemen en andere risico's doen zich niet voor.

Korte weergave van de aspecten waar wel effecten ontstaan:

Financieel: Op korte termijn zijn er geen veranderingen, op langere termijn nemen de canoninkomsten toe.

Juridisch: Aflopende erfpachtrechten worden vernieuwd of wordt het bloot eigendom verkocht.

Informatiekundig: Nieuwe algemene bepalingen worden opgesteld en actoren worden geïnformeerd. Actoren zijn erfpachters, banken, notarissen en makelaars.

Procedureel wordt, ná opmaak van de nieuwe algemene erfpachtvoorwaarden, dit concept besproken met professionals op de lokale woningmarkt waarna een definitief voorstel aan het college van b&w wordt aangeboden en in afschrift naar de gemeenteraad gestuurd.

Voor een uitgebreide toelichting op erfpacht verwijzen wij naar de "Nota Erfpacht" van oktober 2014 en de besluitvorming hieromtrent in de gemeenteraad d.d. 4 november 2014 via Bestuursbesluit GD14.04774, besluitnummer 14.01555

Bijlage 8 Snippergroen

Verkoopbeleid snippergroen

Het beleid voor de verkoop van snippergroen voor tuinuitbreiding is per wijk vormgegeven:

1. Diemen Noord collegebesluit d.d. 4 december 2007
2. Diemen Zuid m.u.v. Akkerland collegebesluit d.d. 27 mei 2008
3. Akkerland d.d. collegebesluit d.d. 10 juni 2008
4. Diemen Centrum conform collegebesluit d.d. 9 september 2010
5. Biesbosch collegebesluit d.d. 25 mei 2011

Bijlage 9 Kostenverhaal

Algemeen

Bij het transformeren van een gebied worden kosten gemaakt voor de aanleg van openbare voorzieningen, plankosten et cetera. Het verhalen van de kosten van transformatie geschiedt in hoofdlijnen als volgt:

- Dekking gemeentelijke kosten uit grondverkoop
- Gemeentelijke kosten verhaal op initiatiefnemer

Dekking gemeentelijke kosten uit grondverkoop

Uit de verkoopopbrengst van gemeentelijke kavels worden de kosten die door de gemeente worden gemaakt om de ruwe bouwgrond te transformeren naar bouwrijpe kavels en verdere inrichting van het betreffende exploitatiegebied (aankoop gronden/ inbrengwaarde, tijdelijk beheer, sloop, sanering, bouw- en woonrijpmaken, plankosten, kapitaalslasten) in principe gedekt. Deze methode wordt toegepast bij een ruimtelijke ontwikkeling onder 100% regie van de gemeente met actieve grondexploitatie als uitvloeisel van actief grondbeleid.

Gemeentelijke kosten verhaal op initiatiefnemer

Indien geen sprake is van actief grondbeleid, de gemeente ook geen grondeigendom heeft, verhaalt de gemeente de door haar te maken kosten op een andere manier. Het kostenverhaal loopt via een:

- *Privaatrechtelijke of anterieure overeenkomst:*
Dit is een vrije wilsovereenkomst tussen de gemeente en private partij waarin afspraken worden vastgelegd omtrent de te betalen vergoeding van kosten en eventueel nader te benoemen overige bijdragen. Dit is een overeenkomst die een gemeente met één of meer particuliere eigenaren sluit (gemengd project, gemeente is ook grondeigenaar) op het moment dat (nog) geen exploitatieplan is vastgesteld. Deze overeenkomst kan zowel een intentie- als een exploitatieovereenkomst zijn.
- *Publiekrechtelijk exploitatieplan of posterieure overeenkomst:*
Op basis van Wro afdeling 6.4. Grondexploitatie wordt het kostenverhaal geregeld waarbij partijen tevens rekening moeten houden met de maximaal te verhalen kosten zoals verwoord in Wro afdeling 6.4 Grondexploitatie artikel 6.13 en de limitatieve kostensoortenlijst Bro afdeling 6.2. Grondexploitatie artikel 6.2.4. en 6.2.5. artikel 6.13 (respectievelijk bijlage 3 en 4).

Beide laatste mogelijkheden worden hierna uitgewerkt.

Grondexploitatiewet

Per 1 juli 2008 is een vernieuwde Wet ruimtelijke ordening (Wro) van kracht geworden, waarvan afdeling 6.4 (Grondexploitatie) met de artikelen 6.12 tot en met 6.25 onderdeel uitmaakt. Een nadere toelichting vormt afdeling 6.2. (Grondexploitatie) met de artikelen 6.2.1. tot en met 6.2.12 van het Besluit ruimtelijke ordening (Bro). Beide afdelingen noemt men ook "Grondexploitatiewet".

De wet stelt de gemeente onder andere beter in staat kosten te verhalen en er kunnen locatie-eisen (kwaliteit inrichting openbaar gebied) worden gesteld in geval van particuliere grondexploitatie. Ook worden regels gegeven voor uitgiftecategorieën (sociaal, middelduur) (Wro afd. 6.4 art.6.18 lid 1) en particulier opdrachtgeverschap (PO) als speerpunt van de wetgever.

Wro 6.4 en Bro 6.2. hebben betrekking op een exploitatieplan en *niet* op een reguliere door de gemeente opgestelde grondexploitatiebegroting.

Het verschil tussen een reguliere gemeentelijke grondexploitatiebegroting en een exploitatieplan is

dat een reguliere gemeentelijke grondexploitatie vormvrij is en een exploitatieplan gebonden is aan wettelijke vereisten zoals in de Wro/ Bro zijn beschreven met onder andere benoemde verhaalbare kosten waarvan niet mag worden afgeweken door zowel de gemeente en ontwikkelende partijen. Omdat een exploitatieplan een bewerkelijke berekening vereist, veel capaciteit kost, waarvoor veel kaartmateriaal moet worden opgesteld en vooral omdat tegen een exploitatieplan en dus tegen de ruimtelijke ontwikkeling zienswijzen en beroep mogelijk is, wordt het wettelijk exploitatieplan meer gezien als een “stok achter de deur”. Daarom is over het algemeen de wens van partijen om gezamenlijk tot overeenstemming te komen en deze deal vast te leggen in een voor alle partijen aanvaardbare privaatrechtelijk of anterieure overeenkomst.

Hierbij zijn twee sporen te onderscheiden, te weten:

- Privaatrechtelijk spoor: de anterieure overeenkomst
- Publiekrechtelijk spoor: Exploitatieplan

Privaatrechtelijk spoor: de anterieure overeenkomst

Op basis van onderhandeling wordt een privaatrechtelijke of anterieure overeenkomst gesloten vóórdat het ruimtelijk besluit (bestemmingsplan, het wijzigingsplan en project(afwijkings-) besluit) is vastgesteld. De economische uitvoerbaarheid van het plan is daarmee verzekerd en er is geen noodzaak meer voor een publiekrechtelijk exploitatieplan. Voor het afsluiten van dit type overeenkomst is binnen het kader van artikel 6.24 lid 1 Wro veel onderhandelingsruimte en contractvrijheid aanwezig, met name ten aanzien van extra financiële afspraken. Een voorbeeld is het voldoen van de leges van een omgevingsvergunning

Indien niet tot overeenstemming wordt gekomen, rest de gemeente niets anders dan het publiekrechtelijk spoor te bewandelen en een exploitatieplan vast te stellen. Tot het moment van vaststelling van een exploitatieplan (plus ruimtelijk besluit) is een privaatrechtelijke of anterieure overeenkomst mogelijk, ná vaststelling van beide producten geldt een posterieure overeenkomst.

Publiekrechtelijk spoor: Exploitatieplan

Besluitvorming

Als eerste stap in het publiekrechtelijke spoor, moet de gemeenteraad (of bij delegatie het college van burgemeester & wethouders conform artikel 6.12 van afdeling 6.4 Grondexploitatie Wro) een exploitatieplan in combinatie met het bestemmingsplan vaststellen. Een exploitatieplan is een exploitatiebegroting (alle kosten en opbrengsten in het plan) voorzien van kaartmateriaal, fasering en eventueel locatie-eisen.

De vaststelling van een exploitatieplan heeft als voordeel dat huidige en toekomstige eigenaren in het plangebied rechtszekerheid hebben omtrent het ontwerp exploitatieplan en de vaststelling daarvan. Het nadeel is dat tegen het ontwerp exploitatieplan zienswijzen kunnen worden ingediend en tegen het vastgestelde exploitatieplan beroep kan worden ingesteld. Hierdoor wordt de proceduredtijd aanzienlijk verlengd en in het worstcase scenario kan de ontwikkeling geen of veel latere doorgang vinden.

Rechtsgevolg

Uit de berekening van het exploitatieplan, een plan waarmee gemeenten grip kunnen houden op bouwinitiatieven wanneer de gemeente niet zelf eigenaar is van de grond, volgt een exploitatiebijdrage die een eigenaar moet betalen voor het ontwikkelen van zijn deel van het project. De exploitatiebijdrage bestaat dan uit (een deel van bij meerdere grondeigenaren) de kosten die de gemeente moet maken om de locatieontwikkeling mogelijk te maken. Het kostenverhaal verloopt in principe via de aanvraag omgevingsvergunning.

De kosten die de gemeente in de exploitatieopzet van een plan mag opnemen, komen overeen met de zogenaamde 'kostensoortenlijst' (artikel 6.2.4 Bro). Ook wordt door artikel 6.16 van de Wro het kostenverhaal gemaximeerd tot het totale bedrag aan opbrengstpotentie, zoals deze is opgenomen in het exploitatieplan ('macro-aftopping'). Er mogen niet meer kosten verhaald worden dan dat een ontwikkelende partij aan opbrengst kan genereren.

Het belangrijkste rechtsgevolg van een exploitatieplan is dat aan de bouwvergunning een financieel voorschrift moet worden verbonden tot betaling van een exploitatiebijdrage, indien het verhaal van kosten niet 'anderszins' is verzekerd of niet voorafgaand aan de indiening van de bouwaanvraag de exploitatiebijdrage is overeengekomen en verzekerd. Op grond van artikel 44 lid 1 onder g van de Woningwet wordt de bouwvergunning geweigerd indien deze in strijd is met het exploitatieplan.

Zekerheidstelling

Een exploitatieplan kan niet worden vastgesteld ná planologisch besluit maar wordt tegelijk vastgesteld en bekendgemaakt met het ruimtelijk besluit. Dit betekent dat na de vaststelling van één van deze maatregelen het vaststellen van een exploitatieplan niet meer mogelijk is. Het ideale moment van vaststelling zal afhankelijk zijn van gewenste planning van de locatie ontwikkeling en vorderingen in onderhandelingen met particuliere eigenaren.

Een gemeente behoeft geen exploitatieplan op te stellen indien het kostenverhaal al op een andere manier geregeld is ('anderszins verzekerd', zie hierna) en tevens locatie-eisen en regels voor woningbouw categorieën niet nodig zijn. Als een exploitatieplan niet nodig is, moet de gemeenteraad bij het vaststellen van het ruimtelijk besluit conform Wro-wetgeving wel expliciet het besluit nemen om geen exploitatieplan vast te stellen (artikel 6.12, lid 2 afdeling 6.4. Wro).

Begrip "anderszins verzekerd" en wetgever

De inschatting wanneer het kostenverhaal "anderszins verzekerd" is en geen inhoudelijke eisen nodig zijn, is in hoge mate een zaak voor de gemeente.

Het begrip 'anderszins verzekerd' is opgenomen onder Wro afdeling 6.4 Grondexploitatie artikel 6.12. lid 2 sub a en in artikel 6.17. lid 1. en betekent dat voor de desbetreffende gronden de kosten van de grondexploitatie al op een andere manier gedekt worden en inhoudelijke eisen niet nodig zijn.

De volgende situatie kan zich voordoen:

- In de eerste plaats is daarvan sprake als de gemeente eigenaar is van de grond. De investeringen worden gedekt door opbrengsten uit gemeentelijke grondverkopen via anterieure overeenkomst.
- In de tweede plaats, bij anterieure overeenkomst, is in beginsel sprake van anderszins verzekerd als er op het moment van vaststelling van het planologisch besluit een overeenkomst over de grondexploitatie is gesloten, en de gemeente kan aannemen dat de overeenkomst wordt nagekomen door de wederpartij.

Als een gemeente vindt dat de nakoming van de contractafspraken niet is veiliggesteld, is niet voldaan aan het criterium en moet (wettelijk voorgeschreven) toch een exploitatieplan worden vastgesteld.

Het al of niet anderszins verzekerd zijn, is een technische beoordeling van de gemeente, maar tegelijk een zeer strategische. Want als een gemeente afziet van een exploitatieplan en het contract wordt niet nagekomen, staat ze met lege handen.

Jaarlijkse herziening exploitatieplan

Wro afdeling 6.4 Grondexploitatie artikel 6.15 lid 1 verplicht een jaarlijkse herziening van een exploitatieplan totdat de in het exploitatieplan voorziene werken, werkzaamheden en bouwwerken zijn gerealiseerd. De herziene richtlijnen van het BBV per 1-1-2016 sluiten hierbij aan.

Een herziening kan los van het bestemmingsplan plaatsvinden. Tegen een herziening staat beroep open, tenzij de herziening uitsluitend betrekking heeft op niet-structurele wijzigingen. De regels met betrekking tot locatie-eisen in het exploitatieplan hebben rechtstreekse werking, ze gelden voor een ieder. Overtreding van een verbodsbepaling in een exploitatieplan wordt aangemerkt als economisch delict in de zin van de Wet op de economische delicten.

Publiekrechtelijk spoor: posterieure overeenkomst

Dit is een overeenkomst die een gemeente met één of meerdere particuliere eigenaren sluit nádat de gemeente het exploitatieplan (plus ruimtelijk besluit) heeft vastgesteld. Afwijkende bepaling in posterieure overeenkomsten zijn op basis van de "Grondexploitatiewet" niet toegestaan, voor zover het onderwerpen betreft die in het exploitatieplan geregeld zijn of geregeld zouden kunnen worden, immers, de Wro schrijft via haar limitatief opgestelde kostensoortenlijst voor, welke kosten wettelijk mogen worden verhaald bij een ontwikkelende partij.

Een posterieure overeenkomst geeft in een eerder stadium zekerheid over de financiële bijdrage indien op voorhand een exploitatieplan is opgesteld, immers het is het wettelijk kader waarbinnen partijen moeten handelen.

Nadeel is dat bij toepassing van een exploitatieplan er op enig moment een afrekenmoment komt waarbij een vergelijking wordt getrokken tussen het bedrag dat betaald is in het begin van de overeenkomst en de werkelijk gerealiseerde kosten en opbrengsten, waarop de exploitatiebijdrage die met de ontwikkeling samenhangen. Zijn de werkelijk gerealiseerde kosten hoger dan de betaalde exploitatiebijdrage dan zijn de extra kosten voor rekening van de gemeente. Zijn de kosten lager dan de betaalde exploitatiebijdrage dan betaald de gemeente conform de Wro wetgeving 95% van het verschil uit aan de initiatiefnemer en behoudt de gemeente 5% voor dekking van de administratieve lasten.

Het afrekenmoment met de ontwikkelende partij(en) is bij projecten vastgelegd waarvan de looptijd maximale 10 jaar is, gelijk aan het de duur van een bestemmingsplan. In de Wro afdeling 6.4. artikel 6.20 lid 3 worden hiertoe richtlijnen en voorwaarden afgegeven

Bijlage 10 Bovenwijkse kosten

Bij de planvoorbereiding loopt de gemeente tegen een aantal investeringen aan met een plan overstijgend karakter, die toerekenbaar zijn aan verschillende plangebieden. De gemeente verhaalt (anterieur of via een exploitatieplan) deze kosten op de initiatiefnemers van deze verschillende plangebieden. Dit is bijvoorbeeld in Holland Park aan de orde.

Wettelijk kader

De Grondexploitatiewet (onderdeel van de Wro en toegelicht in het Bro) maakt voor de plan overstijgende kosten onderscheid tussen:

- Bovenwijkse voorzieningen
- Bovenplanse verevening
- Bijdragen aan ruimtelijke ontwikkeling

Op basis van inventarisatie van de plan overstijgende investeringen in bijvoorbeeld Holland Park Zuid is duidelijk dat in de gemeente vooral de behoefte aanwezig is aan een onderbouwing van de mogelijkheden van kostenverhaal voor de bovenwijkse voorzieningen.

Bovenwijkse voorzieningen zijn voorzieningen die van nut zijn voor meerdere locaties en kunnen zowel buiten als binnen een exploitatiegebied liggen.

Voorbeelden van bovenwijkse voorzieningen zijn: de aanleg van een randweg, de aanleg van een rotonde en park. Deze voorzieningen leveren veelal ook aanzienlijk profijt op voor bestaande wijken. In deze bijlage worden de bovenwijkse voorzieningen nader onderbouwd en aangegeven welke kosten bij Holland Park Zuid moeten worden verhaald en op welke basis.

De toelichting op de wet spreekt over drie toetsingscriteria die voor het kostenverhaal van bovenwijkse voorzieningen gelden: toerekenbaarheid, profijt, , proportionaliteit. Men noemt deze criteria de PTP-criteria. Deze PTP-criteria zijn alleen bij het exploitatieplan en de eventuele posterieure overeenkomst van toepassing. In het anterieure traject heeft de gemeente meer onderhandelingsvrijheid en kan zij inzetten op andere afspraken en andere bijdragen.

Hieronder worden de genoemde drie toetsingscriteria kort toegelicht:

- ***Profijt:***
de locatie moet nut ondervinden van de te treffen werken, maatregelen of voorzieningen. Deze toets geldt voor de locatie als geheel, niet per bouwperceel binnen een locatie.
- ***Toerekenbaarheid:***
er moet een causaal verband zijn tussen de gebiedsontwikkeling en de werken, maatregelen en voorzieningen. Deze zouden niet aan de orde zijn zonder dat plan, ofwel de kosten worden mede gemaakt ten behoeve van dat plan.
- ***Proportionaliteit:***
indien meerdere gebieden baat hebben bij een werk, maatregel of voorziening moeten de kosten naar evenredigheid (neergelegd in expliciet gemaakte verdeelmaatstaven) worden verdeeld. Dit criterium heeft invloed op de omvang van de toerekening van kosten van bovenwijkse voorzieningen, op basis waarvan een bijdrage kan worden berekend die moet worden betaald door degene die de opbrengsten van een bepaalde ontwikkeling (bijvoorbeeld woningbouw) ontvangt.

Bijlage 11 Grondexploitaties en financiële aspecten

Financiële aspecten Grondbeleid

Besluit, Begroting en Verantwoording (BBV)

Het is wettelijk vastgelegd dat gemeenten, provincies en waterschappen jaarlijks begrotings- en verantwoordingsstukken moeten opstellen. Voor gemeenten en provincies is de regelgeving hieromtrent vastgelegd in het Besluit begroting en verantwoording (BBV).

In 2016, met terugwerkende kracht van kracht geworden per 1-1-2016, heeft een aanscherping plaats gevonden van de verslagleggingregels ten aanzien van grondexploitaties in de jaarrekening. In de BBV regelgeving zijn, naast vele andere onderwerpen, ook richtlijnen opgenomen ten aanzien van het grondbeleid.

Artikel 9 lid 2 sub van het BBV geeft aan dat de begroting een *paragraaf* grondbeleid moet bevatten en artikel 16 geeft de richtlijnen waaraan deze paragraaf minimaal moet voldoen. In **Bijlage 12** “*Aanscherping met betrekking tot verslaggeving grondexploitatie*” wordt hier nader op ingegaan.

Het BBV geeft ook de kaders aan voor de raad en het college van burgemeester en wethouders. De gemeenteraad stelt de kaders vast waarbinnen het college van burgemeester & wethouders de uitvoering verricht en de gemeenteraad heeft bevoegdheid het college van burgemeester en wethouders te controleren bij de uitvoering van het grondbeleid.

De verslaglegging over het gevoerde grondbeleid moet zodanig zijn dat de Diemense gemeenteraad in staat is haar controlerende functie naar behoren uit te voeren. Voor een nadere detaillering van de BBV richtlijnen verwijzen wij naar “Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten”.

Grondexploitaties

Openen van een grondexploitatie

In de “Notitie Grondexploitaties 2016” van het BBV is onder andere het volgende opgenomen ten aanzien van het openen van een nieuwe grondexploitatie. Bouwgrond in exploitatie (BIE) heeft in alle gevallen betrekking op grondexploitatie in de uitvoeringsfase. Vanuit het belang van eenduidigheid is voor de afbakening van het begrip bouwgrond in exploitatie en de hieraan toe te rekenen kosten gekozen om zoveel mogelijk aan te sluiten bij de bestaande spelregels zoals vastgelegd in de Wet ruimtelijke ordening. Op basis daarvan is gekomen tot de definitie die binnen het BBV voor bouwgronden in exploitatie (BIE) per 2016 geldt: gronden in eigendom van een gemeente, waarvoor de raad een grondexploitatiecomplex en een grondexploitatiebegroting heeft vastgesteld. Deze definitie leidt tot de volgende stellige uitspraak van de Commissie BBV: Het startpunt van Bouwgrond in exploitatie (BIE) is het raadsbesluit met de vaststelling van het grondexploitatiecomplex, inclusief grondexploitatiebegroting. Vanaf dat moment wordt de BIE geopend en kunnen kosten worden geactiveerd en bijgeschreven op de voorraadpositie op de balans. Feitelijk betreffen bouwgronden in exploitatie die gronden die zich in het transformatieproces bevinden waarbij in bezit zijnde grond en (eventueel) aanwezige opstallen worden omgevormd naar bouwrijpe grond, met als oogmerk (opnieuw) te worden bebouwd. Overige projecten dienen duidelijk te worden onderscheiden van bouwgronden in exploitatie. Om de risico's die samenhangen met zeer lang lopende projecten te beperken mag de looptijd van een grondexploitatiecomplex maximaal 10 jaar voortschrijdend bedragen. In **bijlage 13** Parameters is een toelichting over deze termijn gegeven.

Afsluiting van grondexploitaties

Wanneer alle werkzaamheden zijn afgerond en alle kosten en opbrengsten zijn gerealiseerd binnen een grondexploitatie wordt de grondexploitatie afgesloten. Bij een positief resultaat zal het eventuele resterende resultaat ten goede komen aan de "Reserve Grondzaken". Bij een negatief resultaat zal dit grotendeels al voorzien zijn in de Verlies Voorziening Grondzaken, het meerdere wordt ten laste gebracht van de Reserve Grondzaken.

Tussentijdse winstneming

Tussentijdse winstneming werd tot en met 2015 gerealiseerd op basis van het realisatiebeginsel. Positieve resultaten werden pas in de jaarrekening verwerkt indien deze resultaten met voldoende zekerheid vast stonden en waren gerealiseerd.

Vanaf boekjaar 2016, met ingang van de aangescherpte BBV richtlijnen, wordt de hoogte van de tussentijdse winstneming op winstgevende projecten bepaald door middel van een door de Commissie BBV opgelegde berekeningsmethodiek (POC-methode⁴) die afwijkt van de tot en met 2015 gehanteerde tussentijdse winstberekeningsmethode.

Tussentijdse winstneming is verplicht en wordt per winstgevend project, bepaald. Voor de grondexploitatie betekent dit een kostenpost als gerealiseerde afdracht. De winstonttrekking aan de grondexploitatie is een toevoeging aan de "Reserve Grondzaken" als onderdeel van het Weerstandsvermogen.

Tussentijdse verliesneming

Een andere mogelijkheid, welke niet wordt gebruikt indien niet strikt noodzakelijk, is het tussentijds nemen van verlies. Een daadwerkelijke boeking, administratieve handeling, vindt plaats waarmee het nadelig resultaat van de grondexploitatiebegroting minder negatief wordt. De daadwerkelijke boeking komt ook ten laste van de "Reserve Grondzaken".

De analyse van wel of geen verlies dient jaarlijks te worden gemaakt en jaarlijks vindt bij actualisatie van het Meerjaren Perspectief Grondzaken (MPG) een bijstelling van de "Verlies Voorziening Grondzaken" plaats op basis van de te verwachten tekorten.

⁴ Voor een uitgebreide toelichting verwijzen wij naar "Notitie Grondexploitaties" uit 2016, "Aanvulling notitie grondexploitatie: tussentijds winst nemen (POC=methode)" ultimo 2017 en "Aanvulling notitie grondexploitaties : tussentijdse winstnemen (POC-methode) uit maart 2018 van de Commissie BBV.

Bijlage 12 Aanscherping met betrekking tot verslaggeving grondexploitatie

Commissie BBV

Aanleiding voor actualisatie van de nota Grondbeleid is onder andere de verscherpte richtlijnen van de Commissie BBV (Besluit, begroting en verantwoording hierna te noemen "het BBV"). De Commissie BBV heeft per 1 januari 2016 de spelregels ten aanzien van richtlijnen voor verslaggeving rondom gemeentelijke grondexploitaties aangescherpt. Richtlijnen van het BBV aan gemeenten zijn een belangrijk instrument van de commissie om eenduidige uitvoering, toepassing en transparantie van het BBV te bevorderen.

In 2014 is het rapport van de "AdviesCommissie vernieuwing van de begroting en verantwoording van gemeenten" verschenen. De AdviesCommissie signaleert dat de jaarrekening van gemeenten mogelijk te weinig informatie bevat over grondexploitaties en doet verschillende aanbevelingen om de verslaggevingregels op dit punt aan te vullen en te verduidelijken. Met name is dit rapport gericht op verbetering van de transparantie en de vergelijkbaarheid en een vermindering van de administratieve lasten.

Daarnaast kunnen gemeentelijke grondbedrijven vanaf 1 januari 2016 in het kader van de Wet vennootschapsbelasting overheidsondernemingen vennootschapsbelastingplichtig zijn. Voor een goede uitvoering van de nieuwe belastingplicht is het noodzakelijk om richtlijnen te geven over de afbakening van grondexploitaties en de aan de grondexploitatie toe te rekenen kosten. Deze richtlijnen zijn beschreven in de "Notitie Grondexploitatie" van het BBV.

Deze notitie is geschreven door het BBV in het kader van actief grondbeleid. Voor het voeren van faciliterend grondbeleid is een aparte notitie "Faciliterend grondbeleid" verschenen in 2016 die verder ingaat op geldende regelgeving met betrekking tot passief/ faciliterend grondbeleid.

De introductie van de beide notities heeft geleid tot een meer uitgebreidere rapportage- en verantwoordingsdruk binnen het beleidsveld grondzaken en planeconomie. Om volledig aan aangesloten te blijven op de BBV- regelgeving laat de gemeente Diemen de Meerjarenperspectief grondzaken (MPG) jaarlijks toetsen door een fiscalist.

Ook doet het BBV de aanbeveling om nadere gedragsregels op te nemen in bijvoorbeeld een 'Nota Grondbeleid'. Hiervoor verwijzen wij naar de per ultimo maart 2016 verschenen gewijzigde richtlijnen van het BBV met betrekking tot verslagleggingsregels geldend voor grondexploitaties per 1-1-2016 en voor nieuwe grondexploitaties die onder gemeentelijke regie in uitvoering zijn of worden genomen. Deze richtlijnen, afgegeven in maart 2016, zijn vastgelegd in twee notities met de volgende benaming:

- "Notitie grondexploitaties 2016";
- "Faciliterend grondbeleid".

Richtlijnen grondbeleid BBV

In de BBV regelgeving zijn ook richtlijnen opgenomen ten aanzien van het grondbeleid.

Artikel 9 lid 2 sub van het BBV geeft aan dat de begroting een paragraaf grondbeleid dient te bevatten en artikel 16 geeft de richtlijnen waaraan deze paragraaf minimaal moet voldoen.

De wettekst van artikel 16 is als volgt:

De paragraaf betreffende het 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 provincie onderscheidenlijk 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.

Eveneens stelt het BBV een paragraaf grondbeleid verplicht in de jaarrekening. Deze paragraaf dient de verantwoording te bevatten van de overeenkomstige paragraaf in de begroting.

Het BBV bevat onder andere richtlijnen op het gebied van onder meer:

- waardering van grond(aankopen),
- Materiele vaste activa (MVA, waarin onder ander de voormalige NIEGG- locaties zijn opgenomen per 1-1-2016),
- onderhanden werk (waaronder bouwgronden in exploitatie),
- reserves en voorzieningen en de wijze van winst- en verliesneming.

Bij dit laatste punt, reserves en voorzieningen en de wijze van winst- en verliesneming, is ook de link gelegd met de Wet Vennootschapsbelasting voor overheden (Vpb). Door deze link is onderscheid aangebracht in de commerciële jaarrekening conform de BBV richtlijnen en de fiscale jaarrekening conform de richtlijnen van de Vpb.

Bijlage 13 Parameters

Algemeen

Jaarlijks worden de bestaande gemeentelijke grondexploitaties (BIE) geactualiseerd of herzien. Hierbij wordt, naast de actuele input qua investeringen en opbrengsten (gerealiseerd en nog te realiseren), ook gekeken naar de toe te passen parameters. Deze parameters bestaan uit kostenstijging, opbrengstenstijging, rentekosten en renteopbrengsten en worden gebruikt om de EW te bepalen van elke afzonderlijke grondexploitatie. Deze grootheden, parameters, worden uitgedrukt in procenten. Het percentage voor de disconteringsvoet is voorgeschreven door de Commissie BBV.

Rente

De Commissie BBV heeft per 1-1-2016 vernieuwde richtlijnen afgegeven over bepaling van de hoogte van het toe te passen rentepercentage en discontovoet (hierna nader toegelicht).

Hierbij heeft de Commissie aansluiting gezocht met hetgeen fiscaal is toegestaan en dit afgestemd met de Belastingdienst. Hiermee ontstaat een relatie tussen rente en de Vennootschapsbelasting (Vpb). In de "Notitie Grondexploitaties" van de Commissie BBV staat hierover op pagina 20 en 21 het volgende geschreven: "De invoering van de vennootschapsbelasting voor gemeenten heeft geleid tot aanvullende aandachtspunten in de discussie over de toerekening van rente aan grondexploitaties. Voor de fiscus is de werkelijk betaalde rente het uitgangspunt. Rente over het eigen vermogen is fiscaal gezien niet toegestaan."

Het komt er op neer dat voor het bepalen van toe te rekenen rente twee situaties kunnen bestaan. Sprake kan zijn van project- of partiële financiering en totaal financiering:

- Project- of partiële financiering projecten:
Gemeenten die gebruik maken van projectfinanciering of partiële financiering, waarbij speciaal gelden per project worden aangetrokken om de investeringen te kunnen financieren, mogen het werkelijk betaalde rentepercentage voor die lening(en) in haar grondexploitatieberekening van het betreffende BIE project als lasten doorvoeren om de eindwaarden te kunnen bepalen.
- Totaal financiering:
 - Situatie tot en met 2015.
Tot en met 2015 kon de gemeente in het kader van doorbelasting kapitaalslasten naar projecten volstaan met een totaal intern berekend percentage omslagpercentage dat varieerde, afhankelijk van gemeente, tussen de circa 3 en 6%. Dit percentage was een samengesteld percentage van rente vreemd en rente eigen vermogen (samen totaal vermogen van de gemeente) inclusief een kleine opslag voor bijkomende kosten.
 - Situatie per 1-1-2016 is dit gewijzigd.
Indien sprake is van, zo als voor vele gemeenten geldt, totaal of algehele financiering (omslagstelsel) van projecten moeten gemeenten een onderscheid aanbrengen in de rente die gemoeid is met het vreemd vermogen als onderdeel van het totaal vermogen van de gemeente. Onder het totaal vermogen wordt verstaan het eigen en het vreemde vermogen.

Alleen het deel van de rente dat te maken heeft met vreemd vermogen mag als rentepercentage in de grondexploitatie in dat geval worden doorberekend. Het gewogen gemiddelde rentepercentage van de gehele leningenportefeuille van de gemeente wordt bepaald. De Commissie BBV geeft hier voor de benodigde uitgangspunten voor berekening van dit percentage. Vanwege de spreiding die in de leningen- portefeuille bij gemeenten veelal aanwezig is (samengesteld uit een mix van looptijden, afsluitmomenten en rentepercentages) is het gewogen gemiddelde over de jaren heen redelijk stabiel en dit dempt als het ware de grote schommelingen die op de kapitaalmarkt optreden.

In de actualisatie van de gemeentelijke grondexploitatiebegrotingen van de gemeente Diemen wordt rekening gehouden met het rentepercentage voor vreemd vermogen conform de richtlijnen van de Commissie BBV die zijn ingegaan op 1-1-2016.

Voor grondexploitatiebegroting die langer lopen dan 10 jaar gelden aparte regels ten aanzien van rente. Onder "Looptijd van gemeentelijke grondexploitaties" hierna wordt hierop nader ingegaan.

Discontovoet

Nadat de eindwaarde van de inkomsten en uitgaven in de grondexploitatiebegroting is bepaald wordt de berekende eindwaardemethode contant gemaakt met een door de Commissie BBV verplicht gestelde discontovoet van 2% in 2018 en latere jaren tot dat de Commissie BBV een nieuw percentage voorschrijft. In de "Notitie Grondexploitatie" van de Commissie BBV uit 2016 is de volgende stellige uitspraak op pagina 22 opgenomen: "De disconteringsvoet die moet worden gehanteerd in de berekening van de contante waarde ten behoeve van het treffen van een verliesvoorziening voor negatieve grondexploitaties wordt voor alle gemeenten gelijk gesteld aan het maximale meerjarig streefpercentage van de Europese Centrale Bank voor de inflatie binnen de Eurozone. Wanneer het streefpercentage van de ECB wordt bijgesteld, dan zal dit aanleiding vormen voor de Commissie BBV om deze stellige uitspraak opnieuw te bezien. Om die reden bedraagt het disconteringsvoet die gemeenten moet hanteren in de berekening van de contante waarde ten behoeve van het treffen van een verliesvoorziening voor negatieve grondexploitaties nog steeds 2%. Dit betekent dat het bijstellen van de disconteringsvoet van 2% naar het huidig gehanteerde rentepercentage in de grondexploitatiebegroting niet is toegestaan.

Zoals hiervoor is aangegeven wordt bij de resultaatbepaling per 1 januari van elk jaar op basis van de NCW bij gemeentelijke grondexploitaties (BIE) rekening gehouden met rente- en inflatie-invloeden gedurende de looptijd van de afzonderlijke projecten (de initiatiefprojecten worden buiten beschouwing gelaten).

De eindwaardemethode (DEM) met gebruik van parameters wordt toegepast om de eindwaarde te bepalen en de Netto Contante Waardemethode (NCW) met gebruikmaking van de discontovoet wordt toegepast om de netto contante waarde per project te kunnen bepalen.

De uitslag van de grondexploitatieberekeningen op basis van de NCW is bepalend voor het vaststellen van de eventueel te treffen Verliesvoorziening (zie hierna) op basis van verlieslatende (tekorten) grondexploitatiebegrotingen om de tekorten af te dekken.

Looptijd van gemeentelijke grondexploitaties in relatie tot renteberekening in grondexploitaties.

In paragraaf 4.2. van de "Notitie Grondexploitaties 2016" heeft het BBV de volgende definitie gegeven van een grondexploitatiebegroting: De financiële vertaling van een grondexploitatiecomplex, waarbij de kosten en opbrengsten gefaseerd zijn in de tijd, met een richttermijn van 10 jaar (voortschrijdend). Het BBV geeft hiermee dat "Een toenemende looptijd van grondexploitaties betekent een toenemende onzekerheid ten aanzien van de haalbaarheid van begrote opbrengsten en een toenemend risico op kostenoverschrijdingen. Naar mate projecten een langere looptijd hebben en investeringen en kosten worden gemaakt die pas op (zeer) lange termijn kunnen worden terugverdiend, zullen de onzekerheden en risico's zodanig omvangrijk kunnen worden dat activering niet meer aan de orde kan zijn. De Commissie BBV doet daarom de volgende stellige uitspraak: "Om de risico's die samenhangen met zeer lang lopende projecten te beperken mag de looptijd van een grondexploitatiecomplex maximaal 10 jaar bedragen. Deze 10 jaar dient te worden gehanteerd als richttermijn, die voortschrijdend moet worden bezien en waar alleen gemotiveerd van kan worden afgeweken. Een gemotiveerde afwijking houdt in dat deze motivatie is geautoriseerd door de raad en verantwoord in de begroting en de jaarstukken. De motivatie moet tevens zijn voorzien van risicobeperkende beheersmaatregelen die de gemeente heeft genomen om de onzekerheden en risico's die gepaard gaan met de langere looptijd te mitigeren."

Voor de rente in gemeentelijke grondexploitatiebegrotingen betekent dit dat maximaal 10 jaar rente mag worden berekend, loopt een grondexploitatie langer dan 10 jaar dan mag voor de meerdere jaren dan tien jaar geen rente worden opgenomen in de grondexploitatieberekening.

Bijlage 14 Gebruikte informatie

“AdviesCommissie vernieuwing van de begroting en verantwoording van gemeenten” uit mei 2014
“Nota Grondexploitaties maart 2016” van de Commissie BBV
BBV (besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten), regelgeving
“De Reiswijzer Gebiedsontwikkeling 2011”, door voormalig VROM
“Handreiking Staatssteun voor de overheid” van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van december 2016, verschenen januari 2017
“Grond voor gebiedsontwikkeling – Instrumenten voor grondbeleid in een energieke samenleving” van de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli) juni 2017
“Verwervingsprotocol gemeente Utrecht - Appendix bij de Technische Actualisatie 2017 van het Utrechts Grondbeleid” van de gemeente Utrecht
Nota grondbeleid gemeente Uden 2017
Nota grondbeleid gemeente Bernisse 2010
Nota grondbeleid provincie Noord-Holland – vierde nota grondbeleid , mei 2016
“Handreiking grondbeleid voor raadsleden” van het VNG
“Grond voor gebiedsontwikkeling – Instrumenten voor grondbeleid in een energieke samenleving”, juni 2017 van de Raad voor leefomgeving en infrastructuur
Gemeente Governance Grond(ig) beleid - Grondbeleid, grondexploitaties en grondbedrijven grondig bekeken - Deloitte
“Handreiking Grondexploitatiewet” van o.a. J.A.M van den Brand, T.J.E.A. van der Heijden, H.G.M. Nijland e.a., Den Haag, 2008
Diverse wetgeving waaronder de Wro, Bro, Aanbestedingswet et cetera
europadecentraal.nl met betrekking tot Staatssteun
Recht rond Grondbeleid, E.R. Hijmans en M. Fokkema, Deventer 2007
Recht rond Grondtransacties, E.R. Hijmans en M. Fokkema, Deventer 2008
Leidraad Projectmatig Werken in Diemen
Gemeente Diemen: “Woonvisie 2019-20124”
Gemeente Diemen: “Grondbeleidsplan, organisatie en uitvoering grondzaken, maart 2003”
Gemeente Diemen: “Nota reserves en voorzieningen 2014”
Gemeente Diemen: “Financiële verordening 2015”
Gemeente Diemen: “Meerjarenperspectief Grondzaken – jaarrekening 2017”
Gemeente Diemen: “Nota activa- en rentebeleid 2016”