

Nota Grondbeleid 2015 tot en met 2018

Inleiding

Aanleiding voor actualisatie van de Nota Grondbeleid

Oldebroek is een aantrekkelijke rustige woongemeente. Deze positie wil zij graag behouden. Om de kwaliteiten en het karakter van het gebied te bewaren, is men zich ervan bewust dat de mogelijkheden voor uitbreiding van wonen en werken beperkt zijn. De gemeente is dan ook van mening dat kwaliteit boven kwantiteit moet gaan. Behoud van bestaande waarden is belangrijker dan grootschalige nieuwbouw en, als dat nodig is, wordt aan wonen prioriteit gegeven boven werken. Er moet gebouwd worden voor de lokale woningbehoefte (Bron: Ruimtelijke Structuurvisie 2030, gemeente Oldebroek).

Het gemeentelijk grondbeleid speelt een grote rol bij het realiseren van bovenstaande ambitie. Grond is een belangrijk middel om het gemeentelijk beleid op het gebied van ruimtelijke ordening, volkshuisvesting, (gemeentelijke) ruimte vragende voorzieningen en economische zaken vorm te geven. Het "(mede) exploiteren" van grond is dan ook een belangrijke gemeentelijke taak. Zowel in beleidsinhoudelijk als in financieel opzicht.

Met de uitvoering van het grondbeleid wordt beoogd uit-, maar met name, inbreidingslocaties, herstructureringsgebieden en functieveranderingslocaties te realiseren met een zo gunstig mogelijk maatschappelijk en financieel eindresultaat door bouwrijpe grond aan te bieden.

Eens in de vier jaar wordt het grondbeleid herzien. Het nu voorliggende document is een herziening van de Nota Grondbeleid 2010 (vastgesteld door de raad op 14 december 2010).

De groei voorbij

In 2010 werd al aangegeven dat door kwantitatieve beperkingen, zowel landelijk als provinciaal, het steeds moeilijker wordt om nieuwe woningbouwlocaties en bedrijventerreinen in de vorm van uitbreidingslocaties te realiseren. Op dit moment mogen in het kader van de ladder voor duurzame verstedelijking (Bro, 1 oktober 2012) en de Gelderse omgevingsvisie (juli 2014) uitbreidingslocaties niet worden gerealiseerd indien nog inbreidingslocaties beschikbaar zijn. De gemeente is van ontwikkelgemeente over gegaan naar beheersgemeente.

De herstructurerings- en inbreidingsopgave

Herstructurerings- en inbreidingsprojecten zijn vaak complex omdat deze zich afspelen in bestaande bebouwde gebieden, waar meerdere partijen aanwezig zijn (eigenaren, omwonenden en andere belanghebbenden) en waar de gemeente zelf meestal een beperkte positie heeft. De ruimtelijke randvoorwaarden zijn vaak veel stringenter, omdat er al woningbouw is en de hele infrastructuur van wegen, water, kabels en leidingen er al ligt. De kosten voor ontwikkeling zijn relatief gezien hoger en daarnaast brengen inbreidings- en herstructureringsprojecten vaak meer risico's met zich mee.

Het benutten van vrijkomend vastgoed

Daarnaast is het voorkomen van leegstand en het benutten van vrijkomend vastgoed in de huidige markt een speerpunt. Voorbeeld hiervan is het Beleid functieverandering (VAB- beleid, splitsing bestaande karakteristieke en monumentale boerderijen, en het beleidskader in ontwikkeling: plattelandswoning).

Dat functieverandering een steeds grotere rol gaat spelen blijkt uit de volgende cijfers:

In 2012 waren er 240 agrarische bedrijven in Oldebroek. 116 agrarische bedrijven worden geleid door een agrariër die ouder is dan 50 jaar zonder opvolger. Aangenomen wordt dat dit aantal bedrijven zal stoppen tot 2030. Het gaat daarbij om circa 114.000 m² bebouwing (bedrijfsgebouwen 85443 m² en woongebouwen 28789 m²).

Gevolgen van beleidswijzigingen en van de situatie op de vastgoedmarkt

De ontwikkelingen op de woning- en vastgoedmarkt volgen elkaar in rap tempo op. Door de wijzigingen binnen het beleid en de situatie op de vastgoedmarkt hebben de afgelopen jaren veel veranderingen binnen de gemeentelijke grondbedrijven plaatsgevonden:

- Als gevolg van de landelijke beleidswijzigingen en de situatie op de vastgoedmarkt heeft de commissie Besluit Begroting en Verantwoording in februari 2012 haar notitie over grondexploitatie bijgesteld (zie paragraaf 2.1.1) en zijn richtlijnen opgesteld of aangescherpt voor het waarderen van gronden binnen het grondbedrijf, het nemen van verlies en het treffen van verliesvoorzieningen. Dit heeft gevolgen gehad voor de boekhouding van grondexploitatiecomplexen en het opstellen van het gemeentelijk Meerjaren Programma Grondbedrijf (MPG). Vanaf de jaarrekening 2012 en in het MPG 2012 is rekening gehouden met de verslechterde marktomstandigheden door een worstcase scenario te hanteren voor het bepalen van de risicoreserve grondexploitatie en het inschatten van de huidige risico's.

- De marktwaarde van opstallen is fors gedaald. En ook in de marktwaarde van grond is een voorzichtige daling waarneembaar. Omdat moeilijk voorspelbaar is hoe dit zich verder zal gaan ontwikkelen, houdt de gemeente Oldebroek rekening met een nog forsere daling van de grondprijzen en de marktwaarde van opstallen in de doorrekening van grondexploitatiecomplexen in het worst case scenario.
- De actualisatie van het MPG in het voorjaar van 2014 loopt synchroon met het vaststellen van de jaarrekening 2013 door de Raad. Dit is een wijziging van de planning van het MPG ten opzichte van de P&C-cyclus die door de accountants in voorgaande jaren als wenselijk is aangegeven (Gemeente Oldebroek; uitkomsten controle en overige informatie 2013).
- De gemeente Oldebroek zet in op 'Oldebroek voor Mekaar'. Samen werken aan een sterke en leefbare samenleving. Als we het samen doen, inwoners en de gemeente, met elkaar maar ook voor elkaar, dan komt het goed. Er is ruimte om zelf verantwoordelijkheid te dragen en initiatieven te ontplooiën, we ondersteunen en faciliteren elkaar waar dat kan. Een goed voorbeeld hiervan binnen het grondbeleid is het Collectief Particulier Opdrachtgeverschap waar op dit moment op verschillende locaties voorbereidingen voor zijn gestart dan wel de eerste CPO wordt gefaciliteerd.
- In april 2014 heeft de gemeenteraad beleid voor erfpacht vastgesteld.

Alle beleidswijzigingen zijn nu verwerkt en opgenomen in deze nota Grondbeleid.

Opbouw beleidsnotitie

De opbouw van deze nota Grondbeleid is als volgt:

- Hoofdstuk 1 van de nota Grondbeleid beschrijft de aanleiding om de nota Grondbeleid te herzien.
- Hoofdstuk 2 geeft de context weer waarbinnen het grondbeleid zich afspeelt.
- In hoofdstuk 3 wordt weergegeven welke vormen van grondbeleid zouden moeten worden ingezet voor de verschillende complexen van het grondbedrijf.
- Hoofdstuk 4 beschrijft op welke wijze de gemeente de regie kan houden op ruimtelijke ontwikkelingen.
- In hoofdstuk 5 wordt weergegeven op welke wijze verwervingen plaats kunnen vinden en hoe de gemeente daar mee wenst om te gaan.
- In hoofdstuk 6 staat weergegeven hoe en welke gemeentelijke gronden kunnen worden vervreemd.
- In hoofdstuk 7 wordt aangegeven hoe de Notitie grondexploitatie (bijgesteld) van de commissie BBV tegen grondexploitatiecomplexen aankijkt.
- Hoofdstuk 8 behandelt de opzet van gemeentelijke grondexploitaties.
- Risicobeheersing en transparantie van het grondbedrijf zijn de onderwerpen die worden besproken in hoofdstuk 9. Met name wordt gekeken naar de rol en de wijze waarop moet worden omgegaan met de Reserve Algemeen Grondbedrijf.
- In hoofdstuk 10 wordt aangegeven welke beleidsdocumenten aanvullend moeten worden opgesteld om een goede uitvoering van het grondbeleid te kunnen garanderen.

Grondbeleid in haar context

Wet en regelgeving

Het grondbeleid is niet iets dat op zichzelf staat. Er zijn wetten en regels waar op het gebied van grondbeleid zeker rekening mee moet worden gehouden. Bijvoorbeeld enkele Europese regels, zoals de "Aanbestedingsplicht voor werken, leveringen en diensten" en de "Staatssteunregeling bij vastgoedtransacties". Daarnaast zijn het echter vooral de landelijke, provinciale en gemeentelijke wet- en regelgeving en beleidsdoelstellingen waar de gemeente op het gebied van grondbeleid rekening mee moet houden.

Landelijke wet- en regelgeving

Nota Ruimte

De Nota Ruimte is in 2005 vastgesteld door de Tweede Kamer. Het geeft de visie van het kabinet op ruimtelijke ontwikkelingen, ruimtegebruik en de daarbij behorende eigentijdse bestuursfilosofie weer, met als uitgangspunt: decentraal wat kan en centraal wat moet.

Belangrijke punten uit de Nota Ruimte zijn:

- Accentverschuiving van ontwikkelingsactiviteiten van uitleggebieden naar bestaand stedelijk gebied; het gaat daarbij om inbreiding, herstructurering en revitalisering.
- Stimuleren van ontwikkelingen in plaats van het opwerpen van beperkingen.
- Meer nadruk op ontwikkelingsplanologie en minder op toelatingsplanologie.

Wet ruimtelijke ordening (Wro) en Besluit ruimtelijke ordening (Bro)

De Wro bevat een afdeling grondexploitatie (afdeling 6.4). Die geeft gemeenten instrumenten om afspraken te maken over de verdeling van kosten van algemene voorzieningen, nutsvoorzieningen en de inrichting van de openbare ruimte en de mogelijkheid om eisen te stellen bij het bouwrijp maken van een locatie. De wet gaat ervan uit dat een gemeente eerst probeert een privaatrechtelijke overeenkomst te sluiten met particuliere eigenaren. Als dat niet lukt, is de gemeente verplicht met een exploitatieplan de meeste kosten van grondexploitatie te verhalen.

De privaatrechtelijke overeenkomst met particuliere eigenaren wordt een anterieure overeenkomst genoemd. Is het niet gelukt een anterieure overeenkomst te sluiten en is een exploitatieplan opgesteld, dan wordt als voorwaarde voor verlening van een omgevingsvergunning een exploitatiebijdrage gevraagd. Willen particuliere eigenaren na vaststelling van het exploitatieplan alsnog afspraken maken met de gemeente (bijvoorbeeld over verdeling van werkzaamheden), dan kunnen deze in een posterieure overeenkomst worden vastgelegd. De bepalingen en financiële uitgangspunten uit het exploitatieplan moeten dan in acht worden genomen.

Op 1 oktober 2012 is de 'ladder voor duurzame verstedelijking' aan het Besluit ruimtelijke ordening (Bro) toegevoegd. De ladder voor duurzame verstedelijking is ingericht voor een zorgvuldige afweging en transparante besluitvorming bij alle ruimtelijke en infrastructurele besluiten waardoor de ruimte in stedelijke gebieden optimaal benut wordt. Sinds de invoering dienen nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen te worden gemotiveerd en afgewogen aan de hand van drie opeenvolgende stappen.

- Er moet gemotiveerd worden aangetoond dat de voorgenomen ontwikkeling voorziet in een actuele regionale behoefte;
- indien blijkt dat sprake is van een actuele regionale behoefte, moet worden beschreven in hoeverre in die behoefte binnen het bestaand stedelijk gebied van de betreffende regio kan worden voorzien door benutting van beschikbare gronden door herstructurering, transformatie of anderszins, en;
- indien blijkt dat de ontwikkeling niet binnen het bestaand stedelijk gebied van de betreffende regio kan plaatsvinden, moet worden gezocht naar locaties die goed ontsloten zijn en waar de ontwikkeling gerealiseerd kan worden of als zodanig kunnen worden ontwikkeld.

De Omgevingswet

Er is een nieuwe wet aanstaande: de Omgevingswet (verwachting 2018). Hier zullen we de komende jaren mee te maken krijgen. Deze wet gaat 26 wetten tot 1 wet samenvoegen. Eén van de wetten die in deze Omgevingswet wordt opgenomen is de Wro.

Uitgangspunten voor de Omgevingswet zijn:

- Het moet eenvoudiger, efficiënter en beter: Projecten moeten in samenhang en per gebied worden aangepakt. Procedures mogen niet meer eindeloos duren, regelgeving moet voorspelbaar, betaalbaar en transparant zijn. Onderzoekslasten kunnen aanzienlijk worden verminderd.
- Zekerheid en dynamiek: Bescherming van burgers blijft een belangrijk doel. Daarnaast moet het ook uitnodigen tot nieuwe initiatieven en ontwikkelingen en niet alles bij voorbaat dichttimmeren.
- Ruimte voor duurzame ontwikkeling: Veel regels zijn verouderd en staan innovatieve ontwikkelingen, gericht op duurzaamheid, in de weg. Het nieuwe omgevingsrecht ondersteunt en stimuleert juist de transitie naar een duurzame samenleving.
- Ruimte voor regionale verschillen: Wat goed is voor de ene regio, is lang niet altijd geschikt voor de andere. Het nieuwe omgevingsrecht is flexibel, waardoor provincies en gemeenten regionaal en lokaal maatwerk kunnen leveren.
- Actieve en kwalitatief goede uitvoering: Het oude omgevingsrecht is gericht op het beschermen van deelbelangen en daardoor defensief. Het nieuwe omgevingsrecht is flexibel en biedt transparante en doelmatige procedures.

Zes instrumenten moeten de kern gaan vormen van de Omgevingswet:

1. Omgevingsvisie: een samenhangend, strategisch plan voor de leefomgeving. Dat plan richt zich op de fysieke leefomgeving als geheel. De Omgevingswet schrijft voor dat het rijk en de provincies elk één omgevingsvisie vaststellen. Gemeenten kunnen zelf beslissen of zij zo'n visie vaststellen of niet.
2. Programma: een programma bevat concrete maatregelen voor bescherming, beheer, gebruik en ontwikkeling van de leefomgeving. Met die maatregelen moeten omgevingswaarden of doelen voor de leefomgeving worden bereikt.
3. Decentrale regelgeving: één van de uitgangspunten van de wet is dat decentrale overheden al hun regels over de leefomgeving bijeenbrengen in één gebiedsdekkende regeling. Voor de gemeenten is dit het omgevingsplan, voor de waterschappen de waterschapsverordening en voor de provincies de omgevingsverordening.
4. Algemene rijksregels voor activiteiten: Op sommige gebieden kan het nuttig zijn om nationale regels te stellen voor de bescherming van de leefomgeving. Daar werkt het rijk, als dat kan, met algemeen geldende regels. Dat voorkomt dat burgers en bedrijven steeds toestemming moeten vragen aan de overheid. Nadeel van algemene regels is dat ze soms niet goed passen bij specifieke situaties. Daarom bevat de wet een aantal instrumenten die de flexibiliteit van algemene regels vergroten.
5. Omgevingsvergunning: De omgevingsvergunning toetst vooraf of dat een bepaald initiatief mag. De toetsing is zo eenvoudig mogelijk en houdt, als dat nodig is, rekening met algemeen geldende regels. Door de vergunningverlening zo simpel mogelijk te houden, duren procedures ook niet

- onnodig lang. Initiatiefnemers kunnen via één aanvraag bij één loket snel duidelijkheid krijgen voor alle activiteiten die zij willen uitvoeren.
6. Projectbesluit: biedt een uniforme procedure voor besluitvorming over complexe projecten die voortvloeien uit de verantwoordelijkheid van rijk of provincies. van het projectbesluit is om dit soort procedures sneller en beter te laten verlopen dan in het verleden. Als een project bijvoorbeeld in strijd is met een omgevingsplan, bestaat de mogelijkheid om van het omgevingsplan af te wijken. In voorkomende gevallen kan het projectbesluit ook in de plaats komen van de omgevingsvergunning.

Notities Grondexploitatie en Erfpacht van de commissie BBV

De Gemeentewet en de Provinciewet schrijven voor dat gemeenten jaarlijks begrotings- en verantwoordingsstukken moeten opstellen. Het Besluit begroting en verantwoording (BBV) bevat de regelgeving daarvoor.

Voor de begroting en verantwoording op het gebied van grondbeleid is in februari 2012 door de commissie BBV een "Notitie grondexploitatie (bijgesteld)" vastgesteld (hierna te noemen: Notitie grondexploitatie). De bijgestelde notitie bevat naar aanleiding van de financieel-economische crisis een aantal verduidelijkingen en aanscherpingen ten opzichte van de notitie uit 2008 en beschrijft de vormen van grondbeleid, bevat uitgangspunten voor het opstellen van grondexploitaties en gaat in op voorschriften voor niet in exploitatie genomen grond (NIEGG) en bouwgrond in exploitatie (BIE).

Voor de begroting en verantwoording op het gebied van erfpacht is in februari 2013 door de commissie BBV een notitie "2013, Erfpacht in het BBV" vastgesteld. De notitie geeft een toelichting op erfpacht aan de hand van veel gestelde vragen en doet een aanbeveling voor de weergave van de afkoop van erfpacht op de balans.

Provinciale en regionale regelgeving

Gelderse Omgevingsvisie en Omgevingsverordening

In juli 2014 hebben Provinciale Staten van Gelderland de "Gelderse Omgevingsvisie van en voor Gelderlanders vastgesteld". In de Omgevingsvisie wordt ingegaan op de volgende actuele vragen: Hoe zorgen we voor een gezonde ontwikkeling van de landbouw, met voldoende oog voor kwaliteit? Hoe houden we onze natuur mooi en ontwikkelen we deze verder? Op welke wijze geven we invulling aan energietransitie? Welke afweging maken we tussen levendige binnensteden en detailhandel buiten de stad? Meer dan in het verleden biedt de Omgevingsvisie afwegingsruimte om goede initiatieven te laten slagen.

Insteek van de Omgevingsvisie is de uitnodigingsplanologie: "de provincie bepaalt op hoofdlijnen welke doelen en kwaliteiten gewenst zijn. Binnen die kaders stelt de provincie zich uitnodigend op tegenover initiatiefnemers, zowel privaats als publiek, die willen bijdragen aan duurzame economische structuurversterking en de kwaliteit en veiligheid van onze leefomgeving. De Omgevingsvisie en -verordening richten zich op zorgvuldige en transparante locatiekeuzes en regionale afspraken voor verstedelijking en op de zorg voor Gelderse kwaliteiten, zoals natuur, landschap en cultuurhistorie". Er is ruimte voor ontwikkeling maar als die ruimte benut wordt, dan kan er sprake zijn van compensatie.

Naast de Omgevingsvisie is ook de Omgevingsverordening vastgesteld in oktober 2014. Deze Omgevingsverordening bevat regels in aansluiting op de Omgevingsvisie en daarbinnen zullen gemeenten hun beleid moeten voeren.

De provincie gaat met regio's afspraken maken over een regionale woonagenda. Het provinciaal beleid richt zich op het voorkomen van leegstand. Waarschijnlijk kan in de toekomst alleen nog worden gebouwd op inbreidingslocaties. Verder komt er aandacht voor benutting van bestaand vastgoed en voor de toepassing van de Rijksladder duurzaam ruimtegebruik.

De Woonvisie Gelderland Kwalitatief Woonprogramma 2010-2019

In haar woonbeleid hanteert de provincie Gelderland twee belangrijke uitgangspunten:

- het woningaanbod moet aansluiten bij de vraag van bewoners
- goedkope woningen, huurwoningen en woningen geschikt voor ouderen krijgen prioriteit.

Om ontwikkelingen op de regionale woningmarkt inzichtelijk te maken, heeft de provincie een driedelige woonvisie opgesteld. Daarin staan onder meer:

- Woonvisie deel a: de uitgangspunten van het woonbeleid
- Woonvisie deel b: analyses van problematieken van de Gelderse regio's
- Woonvisie deel c: afspraken met gemeenten en woningbouwcorporaties.

In de *Woonvisie Gelderland Kwalitatief Woonprogramma 2010-2019* is daarnaast vastgelegd dat wordt gestreefd naar:

- het op peil houden c.q. uitbreiden van de bevolking;
- het bevorderen van particulier opdrachtgeverschap;
- het vergroten van het aanbod aan levensloopbestendige/nultreden woningen en wijken;
- Uitbreiding van de woningvoorraad in de gemeente Oldebroek met circa 815 woningen tot en met 2020;
- kwaliteit en duurzaamheid voor de bestaande en nieuwe woningvoorraad;
- het bevorderen van doorstroming op de woningmarkt;
- extra aandacht voor een aantal doelgroepen van (woon)beleid:
 - mensen met een laag inkomen;
 - gezinnen met kinderen;
 - ouderen;
 - mensen met een beperking.

De provincie Gelderland is samen met partners in de regio's aan de slag met de Regionale woonagenda. De provincie Gelderland ondersteunt gemeenten en regio's bij het opstellen van een binnen regionale woningbouwprogrammaring. De provincie vindt het belangrijk dat gemeenten, corporaties en andere ontwikkelaars de krachten bundelen. Goede fasering en prioritering zijn nodig om overcapaciteit, versnippering, onderlinge concurrentie en onrendabele investeringen tegen te gaan.

Naar verwachting gaat de provincie Gelderland de komende jaren steeds meer sturen op aantallen en wordt de regio de partij die kwantitatieve afspraken met gemeenten gaat maken.

Lokaal beleid

Bestuursovereenkomst 2014-2018

De coalitiepartijen ChristenUnie, Staatkundig Gereformeerde Partij en Algemeen Belang Oldebroek hebben in de Bestuursovereenkomst 2014-2018 voor wat betreft ruimtelijke ontwikkelingen de volgende speerpunten vastgelegd:

- Inwoners de ruimte bieden om individueel en gezamenlijk actief te zijn, initiatieven te ontplooiën en regie te voeren over eigen leven en gezamenlijk over de leefomgeving in de dorpen. We stimuleren processen die burger- en samenlevingskracht vergroten;
- Het provinciaal Kwalitatief Woningbouw Programma (KWP) bevat kwalitatieve voorwaarden waaraan woningbouwprojecten moeten voldoen. Daarnaast is het beleid van de provincie gericht op kwantitatieve beperkingen. Rekening houdend met deze kwalitatieve en kwantitatieve beperkingen willen we toch vraaggericht (facilitair) bouwen. Met woningbouw-doelstellingen die inspelen op de vraag uit de markt. Hoe meer een project inspeelt op de lokale behoefte en vraag, hoe eerder het opgepakt moet worden. Jaarlijks wordt het KWP herzien en grondexploitaties van diverse gemeentelijke grondcomplexen opnieuw doorgerekend. Het resultaat van deze doorrekeningen wordt samen met een risico-analyse voor elk grondcomplex in het Meerjaren Programma Grondbedrijf (MPG) opgenomen. De exploitatieopzetten en het MPG zijn afgestemd op het KWP.
- Jarenlang is toegewerkt naar een totale en grootschalige herstructurering van het winkelcentrum Meidoornplein te Wezep. Dat zien wij de komende jaren niet meer op die schaal tot stand komen. We nemen daarbij zelf de regie, want er is een kwaliteitsimpuls nodig. Daarvoor kiezen we de term Revitalisering+. Met als doel het opknappen en nieuw leven inblazen van het winkelcentrum, met het oog op toekomstige (gedeeltelijke) herstructurering. De koers die daarbij hoort is praktisch en flexibel, doortastend en resultaatgericht. Gemeente, ondernemers en eigenaren gaan die koers samen invullen, zodat eind 2015 ten minste de eerste fase van de Revitalisering+ kan worden opgeleverd.

Volkshuisvestelijke doelstellingen

Jaarlijks wordt een 'woningbouwprogramma annex woningbouwkaveluitgifte' opgesteld. Dit programma wordt gebruikt als richtlijn voor de nieuwbouwproductie, de verdeling daarvan over de te onderscheiden bouwsectoren (woningbouwdifferentiatie), de fasering van de woningbouw en de woningbouwkaveluitgifte in de diverse bestemmingsplannen. Het programma is een uitwerking van het provinciale en regionale volkshuisvestingsbeleid en houdt rekening met de bevolkingsgroei en gezinsverdunding.

Financiële doelstellingen

De gemeente wil haar financiële positie verder verbeteren. Deze verbetering kan worden bereikt door het reduceren van kosten en het vergroten van inkomsten. Een van de manieren om de inkomsten te vergroten is het genereren van inkomsten uit de grondexploitatie bij

locatieontwikkelingen. Er zijn mogelijkheden om ten gunste van financiële doelstellingen het woningbouwprogramma bij te sturen. De mogelijkheden zijn:

- Tempo : versnellen of vertragen;
- Dichtheid : verdichten of verdunnen;
- Segmentering : verschuiven in het programma tussen sociaal en vrije sector;
- Externe projecten : projecten van derden stimuleren of afremmen;

Visie gemeentelijk grondbeleid

Het gemeentelijk grondbeleid speelt een grote rol bij het realiseren van bovengenoemde beleidsdoelstellingen. Om invulling te kunnen geven aan al deze doelstellingen, waarin de (her)ontwikkeling van locaties een grote rol speelt, anticiperend op marktomstandigheden en marktvraag, heeft de gemeente een visie, die is uitgewerkt in onderstaande paragrafen.

Het Grondbedrijf als één van de grootste grondeigenaren

Het Grondbedrijf speelt als één van de grootste eigenaren van vastgoed (bouwgrond en bebouwd, strategisch aangekocht vastgoed, maar ook de eigenaar van het openbaar gebied) een belangrijke rol in de leefbaarheid en herontwikkeling van de woonkernen in de gemeente. Door goed beheer en (her)gebruik van het vastgoed kan worden voorkomen dat de woon- en bedrijfsomgeving verloederd.

Samenspel met andere partijen

Het krachtenveld dat invloed uitoefent op de ontwikkeling van de (woon)omgeving wordt steeds ingewikkelder. Bestaande en toekomstige bewoners/gebruikers willen meer inspraak hebben en krijgen in de (her)ontwikkeling van de omgeving waarin zij verblijven en die hen het meeste raakt. Daarnaast willen ondernemers actiever betrokken worden bij de directe omgeving van hun bedrijfslocaties met uitstraling naar de (woon)omgeving omdat dit invloed heeft op het aantrekkende effect van klanten. Ook ontwikkelaars, beleggers en corporaties willen hun invloed uit kunnen oefenen. Dit past goed binnen de gedachte: 'Oldebroek voor Mekaar'.

De ingewikkelde mix van belangen en competenties vraagt om een goede regie van het ontwikkelproces. De gemeente kan met haar grondbeleid invloed uitoefenen op en sturing geven aan ontwikkelingen in eigen beheer en die van andere partijen, zoals ontwikkelaars, corporaties en ondernemers. Binnen kaders stelt de gemeenteraad het college met het grondbeleid in staat om regisserend en ondernemend deel te nemen aan de ontwikkeling van de woonkernen in Oldebroek. Het grondbeleid kan een middel vormen om de regierol van de gemeente te versterken, om partijen samen te brengen en meer aandacht te geven aan bijzondere ambities die externe partijen niet zelf (kunnen) oppakken. In het kader van processturing, de voortgang van processen en het opstarten van initiatieven is regie voeren belangrijker dan het zelf ontwikkelen van locaties.

De markt speelt een belangrijke rol bij de (her)ontwikkeling van locaties, zowel qua vraag als qua aanbod. Gezien de economische situatie en macro-economische ontwikkelingen blijft oplettendheid geboden.

Financieel rendement en risicobeheersing

De gemeente Oldebroek streeft met het grondbeleid ook een bedrijfsmatig doel na: het stimuleren van gewenste (her)ontwikkelingen, het verhogen van maatschappelijk en financieel rendement en het beheersen van risico's.

Op locaties waar maatschappelijk gewenste ontwikkelingen moeten plaatsvinden is het behalen van een positief (financieel) resultaat niet vanzelfsprekend. Er spelen veel belangen en vaak zijn meerdere partijen aanwezig. De investeringen die plaats moeten vinden zijn meestal niet gering.

Lopende bouwprojecten krijgen steeds vaker te maken met financiële tekorten. Door de toenemende complexiteit van ontwikkelingen en de te verrichten investeringen worden de risico's groter. Mogelijkheden voor de afzet van het product spelen een steeds grotere rol.

Micro-economisch gezien moeten de gemeente en ontwikkelende partijen zoeken naar een balans tussen winst- en verliesgevende ontwikkelingen. De gemeente moet iedere keer opnieuw een financiële afweging maken waarbij de lokale marktomstandigheden bepalend zijn. Waar geld verdiend wordt, ontstaan mogelijkheden voor de realisatie van nieuwe ambities maar ook voor (noodzakelijke) investeringen. Door een toetsing van de programma's van lopende projecten aan de vastgestelde beleidsdoelstellingen kan de keuze om projecten met een eventueel negatief exploitatieresultaat uit te voeren beter worden verantwoord.

Het stimuleren van gewenste (her)ontwikkelingen

Gewenste (her)ontwikkelingen moeten voortvarend worden opgepakt. Doelstelling van de gemeente is, om:

- Alle gemeentelijke vastgoedobjecten die geen breed maatschappelijk belang dienen en waarvan kan worden gesteld dat zij strategisch niet meer bestemd zijn voor gebiedsontwikkeling of herontwikkeling af te stoten.
- Wanneer het maatschappelijk belang een rol speelt, vastgoedinvesteringen van derden onder regie van de gemeente te realiseren, zodat de gemeente voldoende zeggenschap heeft over voorgestane (her)ontwikkelingen vanuit stedenbouwkundig, civieltechnisch en financieel oogpunt;
- In te spelen op kansen tot strategische verwerving van gronden en/of panden die passen binnen de toekomstvisie van de gemeente Oldebroek (gebieds- en/of herontwikkeling);
- Bij ontwikkelprojecten de duur van de verschillende realisatiefasen (initiatief-, definitie-, ontwerp- en voorbereidingsfase) te beperken door meer te sturen op het ontwikkelproces. Er moet vastgelegd worden wat er gerealiseerd moet worden in een bepaalde fase en wanneer die fase gereed is. Op deze planning moet dan gestuurd worden en er kan alleen gemotiveerd van worden afgeweken.

Verhogen van het maatschappelijke rendement

Bijzondere ambities van de gemeente moeten duidelijk worden ingekaderd en bij de initiatieffase van projecten aan ontwikkelende partijen worden meegegeven. Hierbij kan worden gedacht aan een inrichtingsplan openbare ruimte of afspraken over de bouw en het onderhoud van maatschappelijk vastgoed.

Strategieën

Met de Nota Grondbeleid 2014 wordt beoogd om de kaders en uitgangspunten uit de nota Grondbeleid 2010 verder aan te scherpen en te verhelderen. Om de doelstellingen te bereiken worden de volgende strategieën toegepast:

- De gemeente Oldebroek gaat het grondbeleid strategisch inzetten om haar doelstellingen te halen (hoofdstuk 3).
- De gemeente Oldebroek gaat regisserend ontwikkelen en een regierol vervullen in de ontwikkeling van de gemeente (hoofdstuk 4).
- Beter inspelen op kansen tot strategische verwerving en aan- en verkopen tegen marktconforme voorwaarden in het kader van gebiedsontwikkeling en herontwikkeling (hoofdstuk 5 Verwerving en hoofdstuk 6 Vervreemding).
- De gemeente voert op een bedrijfseconomische manier de grondexploitatie (hoofdstuk 7 en 8).
- De gemeente doet aan risicobeheersing binnen alle in bezit zijnde gronden en overig vastgoed voor gebieds- en herontwikkeling (hoofdstuk 9).

Type grondbeleid: Actief en/of facilitair

In hoofdstuk 1 en 2 zijn de vertrekpunten voor het grondbeleid van de gemeente weergegeven. In dit hoofdstuk gaat het om de strategie die de gemeente Oldebroek wil voeren op gebied van actief en/of facilitair grondbeleid.

Evenwichtige situatie of noodzakelijk ingrijpen

Een gemeente voert grondbeleid binnen de context van de markt en marktomstandigheden en de planologische situatie (waarin de beschikbare ruimte schaars of ruim kan zijn). Hierbij kan sprake zijn van een evenwichtige situatie of een situatie waarbij de gemeente noodzakelijk moet ingrijpen.

Een evenwichtige situatie doet zich voor wanneer de markt sterk is en er voldoende ruimte is voor ontwikkelingen. Er is tevens sprake van evenwicht wanneer de markt zwak is maar de ruimte voor ontwikkelingen schaars is. In een situatie van evenwicht tussen de markt en de planologische situatie is er geen noodzaak voor de gemeente om actief in te grijpen. De gemeente kan zich in dat geval beperken tot een passieve vorm van grondbeleid en voorwaarden scheppend (faciliterend) reageren op ruimtelijke initiatieven die vanuit de private sector komen.

Daarnaast kan het samenspel van markt en de planologische situatie ook tot onevenwichtige en ongewenste situaties leiden. Dan ontstaat er een situatie waarin de gemeente genooddaakt is actie te ondernemen. Dit gebeurt wanneer in een zwakke markt gecombineerd met een ruime

aanwezigheid van grond en bestaand vastgoed een situatie ontstaat waarin gebieden verpauperen en de herstructurering niet of onvoldoende door de markt wordt opgepakt.

Ook kan er zich een situatie voordoen waarin de gemeente moet ingrijpen omdat er sprake is van een sterke markt in combinatie met schaarste aan grond en gerealiseerd vastgoed. In deze situatie kan een markt ontstaan waarin speculatie optreedt en doorstroming stagneert.

In deze situaties heeft de gemeente de verantwoordelijkheid om haar instrumentarium op het gebied van grondbeleid in te zetten om verbeteringen te realiseren. Dit betekent dat de gemeente actief beleid moet voeren om haar doelstellingen te realiseren en om maatschappelijk rendement te behalen.

Actief of facilitair: de regierol

Bij een evenwichtige situatie op de markt kan de gemeente een afwachtende houding aannemen en een facilitair grondbeleid voeren in de vorm van voorwaarden scheppend beleid. Is de marktsituatie niet in evenwicht dan kan het een taak van de gemeente zijn om in te grijpen en een actief grondbeleid te voeren door het voortouw te nemen bij planontwikkeling en/of gronden uit te geven. Het is echter ook mogelijk om aanvankelijk actief regie te voeren en vervolgens een facilitaire houding aan te nemen bij de planontwikkeling en andersom. Er moet dan ook onderscheid worden gemaakt in de regierol en de productierol bij projecten.

De Actieve regierol

Traditioneel is de gemeente de partij die het voortouw neemt bij de planontwikkeling van locaties. In een actieve regierol koopt de gemeente locaties aan wanneer zij daarin kansen ziet om haar doelstellingen te bereiken of wanneer een onevenwichtige situatie ontstaat in de markt waarbij de gemeente zich genoodzaakt ziet in te grijpen. De gemeente heeft in dat geval veel invloed op het behalen van de door haar gestelde doelstellingen en heeft de regie volledig in handen.

De voordelen van een actieve regierol zijn:

- De grootst mogelijke sturing op doelstellingen en planontwikkeling is mogelijk;
- Een goede marktpositie;
- Het mogelijk behalen van winst;
- De mogelijkheid om ongewenste (ruimtelijke) ontwikkelingen tegen te gaan c.q. te kanaliseren;
- Het kostenverhaal via gronduitgifte of overeenkomsten tot kostenverhaal.

De nadelen van een actieve regierol zijn:

- De risico's in de initiatief- en ontwerpfasen;
- Er is veel kennis, kunde en capaciteit vereist.

De facilitaire regierol

Bij een facilitaire regierol beperkt de gemeente zich tot het faciliteren van voorwaarden scheppend beleid in de vorm van bijvoorbeeld structuurplannen en bestemmingsplannen. Ook ondersteuning van initiatieven uit de markt, passend binnen het vigerende beleid, behoort hierbij tot de gemeentelijke activiteiten. De facilitaire rol vergt minder kennis en capaciteit van het ambtelijk apparaat.

In de periode tot 2008, onder de Wet op de Ruimtelijke Ordening, was de beperkte mogelijkheid tot kostenverhaal een reden om geen facilitair grondbeleid te voeren. De Wet ruimtelijke ordening heeft het mogelijk gemaakt om ook met facilitair grondbeleid het kostenverhaal te regelen. Weliswaar niet zo uitgebreid als met behulp van een actieve regierol, maar veel van de gemeentelijke kosten kunnen nu worden verhaald.

Actief of facilitair: de productierol

De actieve productierol

Naast de regierol zal een gemeente ook een productierol op zich nemen. Ook hierin zit een verschil tussen een actieve en een facilitaire productierol.

In het verleden werden gronden vaak aan een gemeente verkocht en dan nam de gemeente een actieve productierol op zich. De gemeente maakte de grond bouwrijp en verkocht de bouwrijpe kavel door aan potentiële afnemers (bouwers/ontwikkelaars en/of exploitanten van vastgoed, bijvoorbeeld corporaties).

De voordelen van een actieve productierol zijn:

- Een goede marktpositie;
- Veel sturing op de termijnen waarbinnen het project gerealiseerd wordt;
- Een mogelijke winst op de grondexploitatie;
- Het kostenverhaal via gronduitgifte/overeenkomsten tot kostenverhaal.

De nadelen van een actieve productierol zijn:

- Er is financiële ruimte nodig;
- De gemeente moet een deel van de (zoniet alle) financiële risico's die de planontwikkeling en de planrealisatie met zich meebrengen zelf dragen;
- Er is veel kennis, kunde en capaciteit vereist.

Wanneer de gemeente tot een actieve productierol over wil gaan, moet aantoonbaar zijn dat marktpartijen de doelstellingen van de gemeente niet (kunnen) verwezenlijken en het behalen van de gemeentelijke doelstellingen maatschappelijk zeer gewenst zijn.

Het hebben of verkrijgen van grondposities is niet altijd een vanzelfsprekendheid. Zelfs bij inzet van een actief grondbeleid kan het in de praktijk onmogelijk of onwenselijk blijken om bepaalde locaties in eigendom te verwerven. De gemeente zal dan een keuze moeten maken tussen faciliterend grondbeleid of publiek-private samenwerking.

De facilitaire productierol

Bij een facilitaire productierol wordt de ontwikkeling van de locaties aan externe partijen overgelaten. De gemeente loopt geen risico's, maar profiteert ook niet van eventuele winsten die op de locatieontwikkeling kunnen worden behaald. De gemeente laat de gehele ontwikkeling over aan één of meerdere private partij(en).

Een facilitaire productierol heeft als voordeel dat de gemeente geen ontwikkelrisico's loopt. Een groot nadeel is echter dat de gemeente weinig tot geen invloed heeft op de daadwerkelijke ontwikkeling van de locatie. Als een ontwikkelaar het toekomstige plangebied bijvoorbeeld lange tijd braak laat liggen, heeft dit een negatief effect op de omgeving.

Bij elk project is het een succesfactor wanneer iedereen doet waar hij goed in is. Uitvoerende taken kunnen daarom in veel gevallen beter bij externe partijen worden neergelegd, zodat gebruik wordt gemaakt van de daar aanwezige deskundigheid waardoor tevens (financiële) risico's beter verdeeld kunnen worden. De gemeente kan zich daarom vaak beter richten op haar regierol en de productierol aan derden overlaten.

Samenwerking met andere partijen

De ontwikkeling van de gemeentelijke woonkernen is een opgave die de gemeente niet altijd alleen kan, maar ook niet altijd alleen wenst te volbrengen. In veel situaties wordt een samenwerking aangegaan met externe partijen. Samenwerkingsvormen worden onder anderen aangaan wanneer:

- De eigendomsverhoudingen hiertoe aanleiding geven;
- Door samenwerking doelstellingen van de gemeente kunnen worden bereikt;
- Het de gemeente ontbreekt aan de benodigde deskundigheid;
- De gemeente er behoefte aan heeft om de risico's te delen.

Er zijn meerdere vormen van samenwerking mogelijk:

Bouwclaim

Private grondeigenaren kunnen grond verkopen aan de gemeente in ruil voor een bouwclaim (compenserend bouwvolume). In dat geval koopt de gemeente vaak gronden tegen een lagere prijs dan waarvoor de partijen de grond hebben gekocht. De gemeente voert voor haar rekening en risico de grondexploitatie en verplicht zich tot uitgifte van bouwrijpe grond aan dezelfde partijen. Bij dit model is de manier waarop de grond gewaardeerd wordt en de methodiek die vervolgens gebruikt wordt om de grond weer uit te geven aan de ontwikkelaar van groot belang.

Joint-venture

Wanneer in een gebied diverse partijen grondeigendom hebben, kunnen zij besluiten samen te gaan werken door het sluiten van samenwerkingsovereenkomsten dan wel door voor de samenwerking een aparte rechtspersoon op te richten, bijvoorbeeld een Grond Exploitatie Maatschappij (GEM). Een GEM kan dan de grondexploitatie voeren en gronden uitgeven.

De gronden worden uitgegeven aan de partijen die deelnemen in de GEM. Meestal wordt als uitgangspunt gehanteerd dat de grondexploitatie een budgettair neutraal saldo heeft. Dit houdt in dat de grondprijzen worden aangepast aan de investeringen en de eventuele winsten slechts via de opstalexploitatie behaald worden. De risico's van de grondexploitatie worden gedragen door alle deelnemende partijen. De gemeente behoudt haar publiekrechtelijke verantwoordelijkheden.

Concessie

Heeft de gemeente grond in handen dan is het ook mogelijk het concessiemodel te hanteren: bijvoorbeeld via aanbesteding, prijsvraag etc. De gemeente kan dan met behulp van een prijsvraag of bieding de locatie verkopen aan een ontwikkelaar. In een dergelijke prijsvraag of bieding zullen

bindende voorwaarden worden opgenomen. In een samenwerkingsovereenkomst worden dan vervolgens de afspraken vastgelegd.

Conclusie: actief en facilitair grondbeleid

Zoals uit de voorgaande paragrafen blijkt is de vraag of een actieve of een faciliterende regierol en een actieve, faciliterende of publiek-private productierol moet worden gevoerd niet eenvoudig te beantwoorden. Elk project en elke situatie is anders. Per project zal gekeken moeten worden naar sterke punten, zwakke punten, kansen en bedreigingen. Voor elk project zal moeten worden aangegeven:

- Wat het doel van het project is;
- Of dat doel past binnen de gemeentelijke doelstellingen;
- Of de gemeente gronden binnen het project heeft liggen;
- Of het project financieel haalbaar is;
- Of het project veel risico's met zich meebrengt;
- Wat de opbrengstpotentie van het project is;
- Of de betrokkenheid van de gemeente noodzakelijk is om het doel te verwezenlijken;
- Of de gemeente voldoende middelen, capaciteit en ervaring "in huis" heeft om het project op te pakken.

Als de hiervoor genoemde vragen beantwoord zijn, is uit de stappenschema's (zie figuur 5 en 6 in het PDF-document) af te lezen wat de meest wenselijke aanpak is voor het betreffende project. De schema's zijn niet uitputtend. Soms is een antwoord niet eenduidig te geven of zijn meerdere vormen van grondbeleid mogelijk. Dan is het gewenst rekening te houden met de doelstellingen en de financiële middelen van de gemeente en deze leidend te laten zijn in de keuze voor een actieve of facilitaire regierol en een actieve, facilitaire of samenwerkende productierol.

In de initiatieffase wordt vastgelegd met welke vorm van grondbeleid een project wordt opgepakt. Figuur 5 en 6 zijn daarvoor leidend. Wordt voor een project een afwijkende vorm van grondbeleid toegepast dan moet dat in de initiatieffase worden goedgekeurd door de raad.

Regisserend ontwikkelen

Algemeen

Het krachtenveld dat invloed uitoefent op de ontwikkeling van woonkernen wordt steeds complexer. Bestaande en toekomstige bewoners, ondernemers, ontwikkelaars, beleggers en corporaties willen actief betrokken worden in bijna elke ontwikkeling en willen daarin een steeds grotere inbreng hebben.

Dit vraagt om een goede regie van het ontwikkelingsproces en alles wat daarmee te maken heeft. In dit hoofdstuk wordt beschreven hoe zowel de actieve als de facilitaire regierol van de gemeente kunnen worden versterkt.

Projecten "SMART" formuleren

Voor veel van de gemeentelijke ambities geldt dat de financiën de beperkende factoren zijn. Voorkomen moet worden dat projecten starten met onrealistische verwachtingen, want daarmee worden problemen doorgeschoven naar een later tijdstip waarin ze opgelost moeten worden. Als een project al verder gevorderd is, is het erg moeilijk om terug te komen op genomen beslissingen of om verwachtingen terug te draaien.

Daarom moet een project bij aanvang al SMART geformuleerd worden in de bestuursopdracht. SMART wil zeggen: specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdgebonden. Wat moet er komen en wanneer is het af. Dit wordt vastgelegd in een plan van aanpak met een capaciteits- en tijdsplanning. Het doel van het project moet iedereen voor ogen staan en wanneer er tijdens het proces vertraging optreedt, moet dit snel duidelijk worden, zodat er vroegtijdig bijgestuurd kan worden.

Van belang is dus dat een visie wordt neergelegd waaruit ambities en intenties blijken. Daarnaast worden tijdens het ontwerp de belangrijkste keuzemomenten aan het college voorgelegd. Door het college en de gemeenteraad actief en vroegtijdig te betrekken, wordt draagvlak gecreëerd en krijgt de volksvertegenwoordiging meer invloed op ruimtelijke ontwikkelingen.

Rapportage over vertraging van projecten aan de raad vindt vooral plaats door de voortgangsrapportage vanuit het projectbureau locatieontwikkeling. Rapportage over de consequenties van de vertraging vindt plaats in het Meerjaren Programma Grondbedrijf (MPG, zie paragraaf 9.3). Bijsturing zal vanuit de projectleiding plaats vinden en worden gerapporteerd in de voortgangsrapportages en in het MPG.

Normatieve financiële kaders

Bij aanvang van een project moeten rekenen en tekenen samen op gaan. In de definitiefase (zie bijlage 1) van een project moet een normatief financieel kader als taakstellende financiële randvoorwaarde zijn neergelegd voor de daarop volgende fasen.

vroegtijdig Kostenverhaal

De laatste jaren zijn er veel initiatieven voor nieuwe projecten ingediend. Deze initiatieven worden ambtelijk onderzocht op wenselijkheid en haalbaarheid. Niet alle initiatieven zijn wenselijk en/of haalbaar en ontwikkelaars haken soms na enige gesprekken al weer af. Met de Wro is het mogelijk om voor een plan dat uiteindelijk niet in de fase van bestemmingsplan en of bouwvergunning komt, toch een deel van de kosten te verhalen:

- Wanneer een principe verzoek binnenkomt, voert de gemeente een quick-scan uit om te onderzoeken of een plan ruimtelijk, financieel en maatschappelijk haalbaar is.
- Blijkt uit de eerste toetsing dat het plan haalbaar is, dan kan het initiatief verder worden uitgewerkt. Met de ontwikkelaar wordt in die fase het eerste anterieure contract (een intentieovereenkomst) opgesteld waarin de kosten voor verdere beoordeling van het plan door de gemeente zijn verwerkt. Na betaling van de bijdrage voor voorbereidingskosten door de initiatiefnemer gaat de gemeente verder met de vervolgttoets van het plan.
- Wordt een initiatiefplan definitief haalbaar en kan het worden uitgevoerd dan wordt een tweede anterieure contract (een samenwerkingsovereenkomst) gesloten met de ontwikkelaar waarin een bijdrage wordt gevraagd voor de vervolg voorbereidingskosten. Haakt de ontwikkelaar af bij de samenwerkingsovereenkomst dan zijn in ieder geval de kosten voor het eerste onderzoek gedekt door de geleverde bijdrage bij de intentieovereenkomst.

Privaat spoor: anterieure Overeenkomsten

Elke grondexploitatieovereenkomst die wordt gesloten voor de vaststelling van een exploitatieplan is een anterieure overeenkomst. Het sluiten van een overeenkomst met ontwikkelaars heeft, zowel voor de gemeente als voor een particuliere eigenaar, een aantal voordelen. De gemeente en private partijen krijgen door het sluiten van een overeenkomst vroeg in het proces helderheid en zekerheid over:

- De voorgestane ontwikkeling van de locatie;
- De te ontvangen respectievelijk te betalen exploitatiebijdrage;
- Het te realiseren programma;
- De bijzondere locatie-eisen.

De Wro legt een stevige basis voor privaatrechtelijke overeenkomsten in het kader van de grondexploitatie tussen gemeenten met projectontwikkelaars en andere particuliere eigenaren. Om de transparantie van het grondbeleid te bevorderen, is in de Wro bepaald dat gemeenten in gemeentelijke huis-aan-huisbladen melding moeten maken van gesloten overeenkomsten.

Wanneer gekozen wordt voor samenwerking moet veel aandacht worden geschonken aan de inhoud van overeenkomsten in verband met toenemende complexiteit rondom contractvorming. Daarbij kan gebruik worden gemaakt van verschillende overeenkomsten. Deze contractvormen sluiten aan bij de fases die projecten doorlopen (zie de voorgaande paragraaf en bijlage 3). In de Ambtelijke Uitwerkingsnotitie behorend bij deze nota Grondbeleid moeten richtlijnen worden opgenomen voor de inhoud van deze overeenkomsten.

In beginsel wordt altijd geprobeerd overeenkomsten te sluiten met initiatiefnemers om voorwaarden vast te leggen en om als gemeente regie te houden over wat er gebouwd wordt. Daarom zal altijd geprobeerd worden om, voor het vaststellen van een bestemmingsplan, anterieure overeenkomsten te sluiten. Anterieure overeenkomsten zijn privaatrechtelijke overeenkomsten tussen partijen en hierin kunnen alle gewenste afspraken worden vastgelegd.

Als uitgangspunt zal de gemeente altijd de kostensoortenlijst uit het Bro hanteren als basis voor het kostenverhaal. Op deze lijst staan alle kostensoorten die de gemeente publiekrechtelijk mag en soms moet verhalen. Kosten die niet op de lijst staan mogen publiekrechtelijk niet worden verhaald. Privaatrechtelijk kunnen echter wel aanvullende afspraken gemaakt worden.

Zo hanteert de gemeente Oldebroek op basis van onderhandeling een afkoopsom voor beheer en onderhoud in anterieure overeenkomsten. De ontwikkelende partij wil een ruimtelijke wijziging aanbrengen die gevolgen heeft voor het beheer en de onderhoudskosten van de openbare ruimte. Lukt het niet om met ontwikkelaars tot overeenstemming te komen en wordt een exploitatieplan opgesteld, dan kunnen de kosten voor beheer en onderhoud niet langer worden meegenomen, omdat deze kosten niet zijn opgenomen in de kostensoortenlijst van het Bro.

Planschade

Ruimtelijke ontwikkelingen brengen een risico van planschadeverzoeken met zich mee. Voor nieuwe projecten waarin gronden van de gemeente betrokken zijn, moet dan ook altijd een planschaderisicoanalyse uitgevoerd worden om de kans op planschades vroegtijdig in beeld te

hebben. Betaling van de planschades van ruimtelijke ontwikkelingen gerealiseerd op initiatief van de gemeente vindt plaats uit de desbetreffende exploitatieopzet.

Wanneer ruimtelijke ontwikkelingen op initiatief van derden gerealiseerd worden, wordt het risico van planschades door het sluiten van een planschadeovereenkomst bij de initiatiefnemer neergelegd.

Publiek spoor: het exploitatieplan

Wanneer een anterieure overeenkomst is gesloten, kan de gemeenteraad besluiten om geen exploitatieplan op te stellen. Lukt het niet om tot een anterieure overeenkomst te komen, dan kan de gemeente publiekrechtelijk toch enige regie behouden door een bestemmingsplan met een exploitatieplan vast te stellen.

Een exploitatieplan is een financieel-economische uitwerking van (een deel van) het bestemmingsplan conform de uitgangspunten van de Wro en een rekenmodel van het Ministerie van VROM uit 2010. In het exploitatieplan kunnen randvoorwaarden/uitgangspunten worden gegeven voor:

- Het bouwrijpmaken;
- De inrichtingsaspecten met betrekking tot de openbare ruimte;
- Aanleg van nutsvoorzieningen.

En kunnen bepalingen worden opgenomen over:

- Fasering van de uitvoering en koppeling van bepaalde onderdelen;
- Wanneer een bouwplan mag aanvangen (bijvoorbeeld nádat aan bepaalde voorwaarden is voldaan).

Een exploitatieplan mag bepalingen bevatten over woningbouwcategorieën die, als het aan de markt wordt overgelaten, onvoldoende worden gerealiseerd. Het betreft de realisatie van sociale woningbouw en het particulier opdrachtgeverschap bij vrije kavels.

In het bestemmingsplan, met als financiële onderlegger het exploitatieplan, kan de gemeenteraad exact aangeven hoeveel van deze typen woningen en waar in het bestemmingsplan deze segmenten gerealiseerd moeten worden. Hierbij is niet relevant of de gemeente wel of niet eigenaar is van de betreffende gronden.

Met behulp van het exploitatieplan kan de gemeente een deel van haar exploitatiekosten verhalen via de bouwvergunning. De exploitatiekosten die met het exploitatieplan verhaald kunnen worden zijn echter limitatief. In het Besluit ruimtelijke ordening is vastgelegd welke plankosten verhaald mogen worden op basis van profijt, toerekenbaarheid en proportionaliteit. Betaling van de exploitatiebijdrage geschiedt per definitie voor afgifte van de bouwvergunning, of de betaling van de verschuldigde exploitatiebijdrage moet op een andere wijze zijn zeker gesteld.

Plankostenscan

De via het exploitatieplan te verhalen kosten zijn limitatief beschreven in het Bro. Deze limitatief beschreven kostensoortenlijst bevat een opsomming van kosten die als grondkosten mogen worden aangemerkt in de ogen van de Wro.

Het ministerie van VROM heeft een instrument ontwikkeld om de plankosten, die meegenomen mogen worden in een exploitatieplan, in beeld te brengen. Deze plankostenscan is geen ministeriële regeling, maar wordt door de gemeente wel gehanteerd om gemeentelijke plankosten binnen het exploitatieplan te bepalen. Ook voor het bepalen van plankosten in anterieure overeenkomsten vormt de plankostenscan de basis.

Richtlijnen voor het opstellen van een exploitatieplan

Er zijn drie criteria waaraan kosten uit de kostensoortenlijst moeten voldoen:

Profijt: De te treffen maatregelen of voorzieningen en werken dienen nuttig te zijn voor de te ontwikkelen locatie;

Toerekenbaarheid: Er bestaat een causaal verband tussen de ontwikkeling en de kosten. De werken, maatregelen en voorzieningen zijn niet aan de orde indien er geen ontwikkeling plaatsvindt.

Wanneer uitgaven via een andere weg dan de grondexploitatie - opbrengsten uit verkopen gedekt zijn, dan wel gefinancierd worden (bijvoorbeeld subsidies), zijn deze ook niet toerekenbaar en worden deze buiten de berekening gehouden;

Proportionaliteit: Als meerdere gebieden profijt hebben van een werk, maatregel of voorziening dan worden de kosten naar evenredigheid verdeeld over de betreffende gebieden.

Posterieuze overeenkomst

Wanneer ontwikkelende partijen, nadat een bestemmingsplan met een exploitatieplan is vastgesteld, alsnog een overeenkomst willen sluiten met de gemeente (een posterieuze overeenkomst) kan dat op basis van het publiekrechtelijk vastgestelde bestemmingsplan en het

exploitatieplan. Een posterieure overeenkomst heeft het bestemmingsplan en het exploitatieplan als uitgangspunt en kan daarnaast aanvullende zaken omvatten (bijvoorbeeld: wie welke werkzaamheden uit gaat voeren en wie welke kosten moet gaan betalen).

Privaatrechtelijk kan meer overeengekomen worden dan publiekrechtelijk, maar een gemeente houdt met het opstellen van een exploitatieplan een deel van de regie wanneer niet met ontwikkelende partijen tot overeenstemming wordt gekomen.

Marktgericht handelen

De gemeente kan veel doelstellingen hebben, maar uiteindelijk is het de markt die bepaald of ontwikkelingen een succes worden. De gemeente Oldebroek wil marktgericht handelen, door:

- Marketing en communicatie;
- Het voorkomen van domino-effecten;
- Een beperkte rol toe te kennen aan subsidies.

Marketing, Participatie en communicatie

Participatie en communicatie spelen een steeds grotere rol bij planontwikkeling. Potentiele kopers willen betrokken worden bij de planontwikkeling. En ook de bewoners van het omliggende gebied willen invloed uitoefenen op de planontwikkeling en op de hoogte gehouden worden van de voortgang van het plan. Om het meest optimale resultaat te behalen en conform de 'Oldebroek voor Mekaar'-gedachte is het belangrijk om goede regie te voeren op zowel participatie als communicatie zodat bewoners en andere partijen zich betrokken voelen bij het project.

Tegelijkertijd moet ook rekening gehouden worden met de marktpositie die de gemeente Oldebroek wil innemen (ten opzichte van andere gemeenten, maar ook ten opzichte van marktpartijen). De gewenste marktpositie beschrijft hoe de gemeente Oldebroek zich met haar aanbod en imago wil onderscheiden. Projecten moeten elkaar versterken en niet beconcurreren.

De projecten die zijn of worden opgestart met participatie van de samenleving en die worden ingezet om de leefomgeving in de gemeente Oldebroek te verbeteren, zijn een goed middel om aan de marktpositie te werken. Bij elk project worden daarom middelen gereserveerd voor participatie, marketing en communicatie (gemeentelijke apparaatskosten) en wordt getoetst of het project de marktpositie van de gemeente Oldebroek versterkt. Promotionele vastgoedactiviteiten van ontwikkelaars komen uiteraard niet ten laste van de grondexploitatie van de gemeente Oldebroek.

Voorkomen van domino-effecten

Elke ontwikkeling moet op zichzelf vitaal zijn. Dit houdt in dat het financiële lot van een project niet afhankelijk mag zijn van een ander project. Ieder project wordt afzonderlijk beoordeeld op haar haalbaarheid. In de praktijk kan het voorkomen dat, wanneer projecten financieel van elkaar afhankelijk zijn, een probleem bij één project kan leiden tot een domino-effect naar ander ontwikkelingen.

De gemeente voorkomt dit domino-effect door het verwachte planresultaat van een ontwikkeling niet direct in te zetten als dekking voor een volgend project, maar door alle afzonderlijke resultaten van de afzonderlijke projecten via de Reserve Algemeen Grondbedrijf (RAG, zie § 7.4) te laten lopen.

Financiële tegenvallers in projecten hebben op deze wijze alleen gevolgen voor het financiële resultaat van het project en op de RAG en niet ook nog eens op andere projecten. Op deze wijze is ook inzichtelijk hoe geldstromen lopen en kan beter sturing gegeven worden aan de besteding van de beschikbare gemeenschapsgelden per project. Dit bevordert de transparantie van het Grondbedrijf.

Beperkte rol voor subsidies

Subsidies dienen als een steun in de rug van een nog in ontwikkeling te nemen project. Subsidies mogen per definitie niet het karakter hebben van een leidend motief om projecten te ontwikkelen omdat dat teveel risico met zich meebrengt: wat gebeurt er met het project als subsidies niet uitgekeerd worden?

Op grond van het voorgaande wordt gecontinueerd met de volgende beleidsregels:

- Projecten moeten bij aanvang SMART geformuleerd worden.
- Rekenen en tekenen moeten samen opgaan.
- In beginsel wordt geprobeerd anterieure overeenkomsten te sluiten met ontwikkelaars/initiatiefnemers waardoor kan worden afgezien van exploitatieplannen.
- Kostenverhaal moet vroegtijdig opgestart worden.
- Bij elk project moeten middelen worden gereserveerd voor participatie, marketing en communicatie.
- Domino-effecten moeten worden voorkomen.

- Subsidies dienen als steun in de rug.

Verwerving

Wanneer de gemeente eigenaar is van gronden heeft zij de mogelijkheid om maximale invloed uit te oefenen op de gewenste ontwikkeling van de locatie. Omdat de gemeente niet altijd alle gebieden in handen kan krijgen waar zij graag zou willen (her)ontwikkelen, dient zij zorgvuldige selecties te maken van nog aan te kopen gronden om die later op de juiste wijze strategisch in te zetten.

Redenen voor verwerving

Wanneer de gemeente voor een project een actieve regierol en een actieve of samenwerkende productierol kiest, zijn er drie redenen waarom tot verwerving van vastgoed over kan worden gegaan:

Reguliere verwerving

Reguliere verwerving omvat verwerving van gebieden of gebiedsdelen waarvoor een grondexploitatie-begroting door de gemeenteraad is vastgesteld met de bedoeling om een ingezette of nog in te zetten ontwikkeling mogelijk te maken.

Anticiperende verwerving

Deze vorm van verwerving vindt plaats in gebieden waar via een structuurplan of bestemmingsplan door de gemeenteraad inhoudelijke, definitieve uitspraken zijn gedaan over de gewenste ontwikkeling van het plangebied. Voor deze gebieden is nog géén grondexploitatiebegroting vastgesteld.

Anticiperende verwerving wil zeggen dat gronden en strategisch verworven vastgoed worden ingezet voor bestaande doelstellingen die binnen vier tot vijf jaar gerealiseerd kunnen worden. Dus op een relatief korte termijn. Door anticiperende aankopen vergroot de gemeente haar invloed binnen toekomstige projecten.

Strategische verwerving

Strategische verwerving vindt plaats in gebieden waarvoor de gemeenteraad nog geen definitieve uitspraak heeft gedaan over toekomstige ontwikkelingen. Vooruitlopend op deze uitspraak wil de gemeente een positie verwerven omdat de verwachting aanwezig is dat zich op langere termijn mogelijk ontwikkelingsperspectieven en -mogelijkheden voordoen. Bij strategische aankopen is het zaak om redelijk snel in te springen op onverwachte mogelijkheden. Aankoop van compensatiegronden of het voorkomen van ongewenste ontwikkelingen kunnen motieven zijn om te kiezen voor strategische verwerving van gronden en/of vastgoedobjecten.

Door het ontbreken van druk voor aankopen, zoals bij reguliere en anticiperende verwerving wel het geval is, heeft de gemeente bij strategische aankoop de tijd om door middel van interne analyses een afgewogen beslissing te nemen over een mogelijke aankoop. De risico's van een eventuele verwerving moeten daarbij duidelijk in beeld worden gebracht.

Omdat ontwikkelmogelijkheden zich vaak op langere termijn pas manifesteren, kan strategisch aankopen vaak tegen gunstigere voorwaarden plaatsvinden, dan bij reguliere of anticiperende verwerving.

Verwerving

De gemeente verricht haar verwerving tegen marktconforme waarde. Hierbij hanteert de gemeente haar richtlijnen voor verkrijg- en inbrengwaarde voor vastgoed en gronden (een nog op te stellen taxatieprotocol). Vervolgens moet, afhankelijk van het project, de strategische belangen en de eigenaren in het plangebied, vooraf op basis van gekozen beleid een strategisch verwervingsplan worden opgesteld. Ook moet per aankoop van onroerende zaken bepaald worden hoe de onroerende zaak moet worden beheerd.

Aankopen van onroerende zaken vinden plaats via het Grondbedrijf. Om snel en slagvaardig te kunnen reageren bij aankopen kan, wanneer zich een situatie voordoet, de raad eerder bij elkaar worden geroepen om in een tussentijdse bijeenkomst te besluiten over een aankoop.

Verwervingsinstrumenten

Om vertraging van projecten te voorkomen zijn door het Rijk een aantal verwervingsinstrumenten ontwikkeld zoals het voorkeursrecht en onteigening. Deze instrumenten worden alleen ingezet om te voorkomen dat tijdige realisatie van het ingezette gemeentelijk ruimtelijk beleid wordt gefrustreerd.

De gemeente Oldebroek kan de volgende instrumenten inzetten bij de verwerving van onroerende zaken (grond en overige (strategische) vastgoedobjecten), te weten:

- Minnelijke verwerving;
- Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg);
- Onteigening conform de Onteigeningswet.

Minnelijke verwerving

Minnelijke verwerving wordt in elk aankoopproces in alle gevallen als eerste actie uitgevoerd. Hierbij probeert de gemeente door middel van anterieure onderhandelingen met de verkopende partij gronden en/of vastgoed te verwerven.

Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg)

De Wvg kan worden toegepast op alle ontwikkellocaties en kan voor meerdere doeleinden worden ingezet. De Wvg geeft de gemeente Oldebroek het wettelijke recht (het is geen plicht) van voorrang op de verwerving van onroerend goed en dus om een voorkeursrecht te vestigen op het eigendom van derden, gelegen in een mogelijke ontwikkellocatie. Voorwaarde voor het toepassen van de Wvg is dat de gemeente een ontwikkelvisie heeft op het te ontwikkelen gebied en dit planologisch heeft onderbouwd of kan onderbouwen.

De wet kent drie hoofddoelen, te weten:

- Het versterken van de gemeentelijke regierol bij uitvoering van ruimtelijke beleid;
- Vergroting van het inzicht in de grondmarkt;
- Prijsbeheersing van de aan te kopen gronden en/of vastgoedobjecten.

Door de Wvg wordt het aspect speculatie tegengegaan.

Onteigening

De Onteigeningswet stelt de overheid in staat de benodigde gronden en overig strategisch vastgoed onder dwang te verwerven wanneer dit voor de uitvoering van wettelijk omschreven beleid (ruimtelijk beleid en aanleg infrastructuur) noodzakelijk is. Onteigening vindt alleen plaats wanneer dit het algemeen belang dient en tegen vooraf verzekerde schadeloosstelling.

De te voeren procedures van de Onteigeningswet zijn ingewikkeld en tijdrovend en maken dat Onteigening niet lichtvaardig wordt opgepakt. Onteigening is het meest vergaande verwervingsinstrument.

Onteigening behoort niet tot de mogelijkheden indien de betreffende grondeigenaar kan aantonen dat hij bereid en in staat is zelf de ontwikkeling ter hand te nemen conform de door de gemeente gestelde randvoorwaarden en uitgangspunten.

Interne levering

Voor interne leveringen waarbij andere gemeentelijke afdelingen vastgoed afstoten naar het Grondbedrijf voor planontwikkelingen geldt dat deze plaatsvinden tegen de actuele boekwaarde. (De waarde zoals deze geregistreerd staan in de financiële administratie op het moment van de transactie waarbij rekening is gehouden met afschrijvingen en rentebijdragen op het vastgoedobject).

De boekwaarde is maximaal de marktwaarde. Zodra de boekwaarde namelijk boven de marktwaarde uitkomt, moet worden gekozen voor het treffen van een verliesvoorziening, die moet worden verantwoord als een waardecorrectie (zie ook paragraaf 9.4.4). Indien bij een interne levering tijdens de levering al sprake is van een boekwaarde boven de marktwaarde wordt ten laste van de algemene dienst (de leverende partij) een verlies genomen.

Taxatie en hertaxatie

Bij de aankoop van gronden komen altijd diverse belangen naar voren. Om de schijn van belangenverstremming te vermijden en om discussies te voorkomen over de hoogte van het aankoopbedrag wordt een "onpartijdige" taxatie van het betreffende vastgoed opgesteld door een erkende, onafhankelijke taxateur. De aankoop van het vastgoed wordt vervolgens verricht aan de hand van deze vooraf opgestelde taxatie. De instructie voor deze taxatie wordt vastgelegd in een nog op te stellen "Taxatieprotocol".

Op grond van het voorgaande worden de volgende beleidsregels gecontinueerd:

- Bij grondverwerving wordt het instrument onteigening als laatste te hanteren middel beschouwd.
- Aankoop van onroerende zaken vindt plaats op basis van taxatie met behulp van het (nog op te stellen) taxatieprotocol.
- Interne levering van onroerende zaken aan het Grondbedrijf vindt plaats tegen de marktwaarde of de actuele boekwaarde (indien deze lager is dan de marktwaarde).

Vervreemding

Criteria voor aanhouden en afstoten.

Oldebroek heeft als doel om efficiënt en effectief met vastgoed om te gaan. Onder de gemeentelijke vastgoedobjecten vallen facilitaire, maatschappelijke, strategische en commercieel verhuurde en verpachte gebouwen en terreinen.

Het bezit van vastgoed is voor de gemeente Oldebroek geen doel op zich. De gemeente zal vastgoed aanhouden wanneer wordt voldaan aan een aantal criteria, te weten:

- Indien het onderdeel vormt van een ruimtelijke ontwikkeling;
- Wanneer het naar verwachting onderdeel kan gaan uitmaken van toekomstige ruimtelijke voorgestane ontwikkelingen;
- Wanneer een breed maatschappelijk belang gediend wordt.

In alle andere gevallen is het vastgoedobject niet interessant en kost het de gemeente Oldebroek waarschijnlijk meer dan het oplevert. Als niet voldaan wordt aan één van bovenstaande punten wordt het college geadviseerd het betreffende vastgoedobject af te stoten (zie figuur 7 in het bijgevoegde PDF document).

Verkoop van gronden **Algemene Voorwaarden**

De gemeente Oldebroek biedt aan derden regelmatig gronden en/of strategisch aangekochte vastgoedobjecten voor verkoop aan. Hierbij worden de "Algemene voorwaarden voor de verkoop van onroerende zaken door de gemeente Oldebroek 2008" gehanteerd die op 25 november 2008 door het college zijn vastgesteld.

De kwaliteit van ontwikkelingen wordt gewaarborgd met het vigerende bestemmingsplan en eventueel een beeldkwaliteitplan. Daarnaast worden (koop)overeenkomsten gesloten. Wanneer als gevolg van de verkoop ruimtelijke ontwikkelingen plaats moeten gaan vinden, wordt in dergelijke overeenkomsten aangegeven wat, wanneer, waar gerealiseerd moet worden en wordt in enkele gevallen ook een kwaliteitsverplichting opgelegd.

Grondprijsbeleid

Vervreemding van onroerende zaken vindt plaats via het Grondbedrijf. De resultaten van de verkopen komen ten gunste van de betreffende gebiedsexploitatie en bij afsluiting van het complex komen de resultaten ten gunste van de Reserve Algemeen Grondbedrijf (RAG, zie paragraaf 9.4). De wijze van vaststelling van de hoogte van grondprijzen wordt bepaald in de nota Grondprijsbeleid.

Conform de uitgangspunten van de Wro is subsidie op gronden of verkoop onder de marktwaarde niet toegestaan. Zou dit wel gebeuren dan is er géén sprake van markconformiteit, maar van staatssteun. De gemeente hanteert bij vervreemding van onroerend goed marktconforme richtlijnen.

Woningbouw

In de, eveneens herziene, nota Grondprijsbeleid is gezocht naar mogelijkheden om prijsverschillen in en tussen kernen onderling zo goed mogelijk in beeld te brengen.

Eén keer per twee jaar worden de grondprijzen geactualiseerd en bestuurlijk vastgesteld door het college met mededeling aan de gemeenteraad. Indien de markt daar aanleiding toe geeft, worden de grondprijzen eerder herzien.

Sociale woningbouw

Een belangrijk aandachtspunt is de waardebepaling van grond voor sociale woningbouw. Deze grondprijs ligt doorgaans lager dan de kostprijs en de marktconforme waarde. Met een lage prijs beogen gemeenten een stimulans aan sociale woningbouw te geven ten behoeve van de beoogde doelgroep.

Landelijk is een ontwikkeling gaande waarbij de vraag wordt gesteld of deze (vorm van indirecte) subsidiering wel wenselijk en effectief is. Het effect van lagere grondprijzen voor de sociale woningbouwprojecten is nu vooral dat reserves van corporaties worden gevoed. Wanneer op termijn de sociale woning wordt verkocht, levert de woning beduidend meer op dan het bedrag waarvoor de woning is gebouwd. Dit kan bij herstructurering een rol gaan spelen in de sociale woningbouw.

Voor de herziening van de Nota Grondprijsbeleid zal worden onderzocht of de huidige methode om grondprijzen te bepalen moet worden gehandhaafd of dat er een andere, meer geschikte manier is om de grondprijzen voor sociale woningbouw te bepalen.

Maatschappelijke voorzieningen

Algemeen

- Er is sprake van maatschappelijke functies wanneer wordt voldaan aan de volgende voorwaarden:
 - Het gaat om maatschappelijke doeleinden die van belang zijn voor de gemeente Oldebroek:
 - De organisatie voorziet in een belangrijke sociale functie,

- De organisatie voorziet in een duidelijk publieke behoefte,
- En de voorziening correspondeert in aard, vorm en inhoud met vastgesteld gemeentelijk beleid of vloeit voort uit de gemeentelijke doelstellingen en ambities of is het gevolg van een wettelijke verplichting;
- De organisatie is in de gemeente Oldebroek gevestigd of behoort er gevestigd te worden.

Voor maatschappelijke functies hanteert de gemeente vastgestelde grondprijzen. Daarbij wordt onderscheid gemaakt in maatschappelijke functies die wél en maatschappelijke functies die geen commerciële doeleinden nastreven. Bij maatschappelijke functies die geen commerciële doeleinden nastreven waarborgt de gemeente dat het eigendom naar de gemeente terug kan komen als de functie wordt beëindigd.

Juridische terug levering van de grond vindt plaats "om niet" (economisch claimrecht), tenzij anders overeengekomen in de akte. Wanneer de gemeente de gronden met opstallen weer wil overnemen, wordt de opstal tegen de actuele boekwaarde overgenomen. Afhankelijk van de bestemming worden de gronden en de opstallen opgenomen in de Algemene Dienst of in het Grondbedrijf.

Onderwijshuisvesting

Er zijn twee situaties mogelijk waarin gronden voor nieuwe onderwijshuisvesting zich kunnen bevinden:

- De gronden liggen in een grondexploitatiegebied en worden door het Grondbedrijf uitgegeven;
- De gronden zijn al in eigendom van de Algemene Dienst en zullen herontwikkeld worden.

De middelen die de gemeente ontvangt in het gemeentefonds voor onderwijshuisvesting zijn niet bestemd voor de aankoop van nieuwe locaties en aanvullende voorzieningen, zoals parkeerplaatsen, kiss & ride voorzieningen enz. Om die reden zullen de kosten voor nieuwe initiatieven moeten worden gedekt uit de algemene middelen. Bij aanvang van het initiatief moet inzichtelijk zijn welke kosten gemaakt zullen gaan worden en moet krediet aangevraagd worden.

Ook voor het beheer van de extra voorzieningen (zoals een kiss&ride-strook en parkeerplaatsen) worden geen middelen ontvangen van het rijk. Voor het beheer van deze voorzieningen zal dan eveneens een beroep moet worden gedaan op de algemene middelen.

Antispeculatie beding

Goedkope woningbouw wordt gerealiseerd ten behoeve van starters met de achterliggende gedachte dat zij met een hoger inkomen en gezinsuitbreiding de woning na een aantal jaren weer zullen verlaten. Doorstroming is belangrijk, maar een goedkope koopwoning (gerealiseerd met behulp van een lage grondprijs) moet geen speculatieobject worden, waarmee snel winst gemaakt wordt door de woning direct weer te verkopen.

Ter voorkoming van speculatie van sociale koopwoningen hanteert de gemeente een antispeculatie beding. Dit beding kan maximaal 5 jaar worden opgelegd. Het beding is gebaseerd op het verschil in verkoopprijs en de marktwaarde van de woning. Wordt de starterswoning binnen vijf jaar weer verkocht, dan moet de starter een boete betalen over het verschil tussen de oorspronkelijk betaalde aanschafwaarde van de woning en de getaxeerde marktwaarde van de woning. In een glijdende schaal (100%, 80%, 60% enz.) vindt binnen vijf jaar een afbouw van het antispeculatie beding plaats. Hiermee wordt doorstroming na vijf jaar bevorderd.

Vervreemding door uitgifte in erfpacht

Erfpacht is een recht dat ligt tussen eigendom en huur. Bij uitgifte in erfpacht blijft de gemeente eigenaar van de grond en de erfpachters krijgen gedurende lange tijd het gebruiksrecht ervan. De jaarlijkse vergoeding die daarvoor betaald wordt, noemt men de canon. Erfpacht is een zakelijk recht. Dat wil zeggen dat het recht verbonden is aan de onroerende zaak, in dit geval de grond, en niet aan de persoon. Een erfpachtrecht kan door de erfpachter worden overgedragen aan een ander, zonder dat daarvoor toestemming van de grondeigenaar nodig is (tenzij in de overeenkomst anders bepaald). Bij overlijden van de erfpachter gaat het erfpachtrecht over op de erfgenamen. Op het erfpachtrecht kan een hypotheek worden gevestigd. De erfpachter heeft in economische zin een positie die nagenoeg gelijk is aan de positie van de eigenaar. Hij mag de grond in erfpacht veelal voorzien van een opstal. Het recht van erfpacht is geregeld in Boek 5 van het Burgerlijk Wetboek.

Erfpacht is voor de uitgifte van woningbouwkavels, kavels met een maatschappelijke bestemming (niet zijnde sport, dierenweide of speeltuin) en kavels op het bedrijventerrein Wezep Noord Rondweg faciliterend beleid voor gegadigden. Primair wenst de gemeente deze kavels te verkopen. De gronden die in erfpacht worden uitgegeven zijn ofwel gronden uit het grondbedrijf of gronden

die de gemeente al in eigendom heeft. De gemeente gaat geen gronden aankopen om deze in erfpacht uit te geven.

Gronden met een sportbestemming en gronden met de functies dierenweide of speeltuin worden bij voorkeur in erfpacht uitgegeven.

Er zijn standaard erfpachtovereenkomsten opgesteld voor uitgifte van woningbouwgrond, bedrijfsgrond en gronden met een maatschappelijke bestemming in erfpacht. Bij uitgifte in erfpacht worden de 'Algemene voorwaarden voor uitgifte in erfpacht van onroerende zaken door de gemeente Oldebroek 2014' van toepassing verklaard.

Tijdvak erfpacht

De looptijd van een recht van erfpacht kan worden verdeeld in administratieve periodes. Zo'n periode heet een tijdvak. Het eindigen van een tijdvak geeft de eigenaar van de grond (de gemeente) de mogelijkheid afspraken, die bij de uitgifte van de erfpacht werden vastgelegd, aan te passen. Aan het eind van een tijdvak wordt de canon aangepast aan de dan geldende grondwaarde en canonpercentage.

Ook kan er grond in voortdurende erfpacht worden uitgegeven. Dit betekent dat een terrein voor onbepaalde tijd in erfpacht wordt uitgegeven. De gemeente heeft dan niet meer de beschikking over de grond. Een voortdurend recht van erfpacht kan bijvoorbeeld worden verdeeld in administratieve periodes van 50 jaar. Bij tijdelijke erfpacht krijgt de gemeente aan het einde van de afgesproken termijn de beschikking over de grond weer terug.

Canon

De canon is de (maandelijkse/jaarlijkse) vergoeding voor het gebruik van de grond die de erfpachter aan de eigenaar van de grond (de gemeente) betaalt.

Bij nieuwe uitgiftes in erfpacht en bij tussentijdse wijzigingen in bestaande erfpachtcontracten wordt de canon bepaald door de gemeente. Als de canon aan het einde van een tijdvak herzien moet worden, wordt de canon bij geschil bepaald door een drietal deskundigen; vaak zijn dat rentmeesters-taxateurs.

De canon is gebaseerd op de grondwaarde. Als grondwaarde wordt de uitgifteprijs voor de verkoop van (bouw)kavels gehanteerd. De canon wordt bepaald door de grondwaarde te vermenigvuldigen met het canonpercentage.

Het canonpercentage wordt per overeenkomst gebaseerd op het actuele rendement van 10-jarige Nederlandse Staatsleningen met een toeslag van 1,5 procentpunt wegens kosten en risico's.

Canonindexering

Indexering van de canon wil zeggen dat een canonbedrag aan de inflatie wordt aangepast. De indexering wordt berekend met de prijsindexcijfers van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS). De indexering wordt jaarlijks in de kaderbrief vastgelegd en indien van toepassing jaarlijks doorgevoerd.

Woningbouw en bedrijven

Voor woningbouw en bedrijfsgrond geldt het volgende:

- Een marktconforme canon, gebaseerd op actuele grondprijs en canonpercentage;
- Een canonpercentage gebaseerd op het rendement van 10-jarige Nederlandse Staatsleningen, met een toeslag van 1,5 procentpunt wegens kosten en risico's;
- Een jaarlijkse indexatie van de canon en mogelijkheid tot periodieke herziening (om de 10 jaar). Mogelijkheid tot herziening van de canon bij overdracht van het erfpachtrecht;
- De looptijd is voor onbepaalde tijd. Hiermee hoeven opstallen niet te worden overgenomen (dit moet wel expliciet worden vermeld in de erfpachtovereenkomst);
- Te allen tijde een kooprecht van de ondergrond (kosten koper). De koopsom is gebaseerd op actuele uitgifteprijzen.

Gronden met een maatschappelijke bestemming (met uitzondering van de bestemming sport en de functies dierenweide of speeltuin)

Voor gronden met een maatschappelijke bestemming (met uitzondering van de bestemming sport en de functies dierenweide of speeltuin) geldt het volgende:

- Een marktconforme canon;
- Een canonpercentage gebaseerd op het rendement van 10-jarige Nederlandse Staatsleningen, met een toeslag van 1,5 procentpunt wegens kosten en risico's;
- Jaarlijkse indexatie van de canon en mogelijkheid tot periodieke herziening (om de 10 jaar). Mogelijkheid tot herziening van de canon bij overdracht van het erfpachtrecht;
- Een looptijd van 30 jaren. Eventueel een verlengingsrecht van 30 jaren opnemen;
- Geen vergoedingsrecht van opstallen/investeringen aan het einde van de looptijd;
- Geen kooprecht opnemen in de overeenkomst.

Gronden met een sportbestemming, speeltuinen en dierenweides

Gronden met een sportbestemming, speeltuinen en dierenweides kunnen in erfpacht worden uitgegeven tegen de volgende condities:

- Een canon van € 1,- per jaar.
 - Geen indexatie van de canon en geen mogelijkheid tot periodieke herziening.
 - Mogelijkheid tot herziening van de canon bij overdracht van het erfpachtrecht. Een looptijd van 30 jaren. Eventueel een verlengingsrecht van 30 jaren opnemen. Geen vergoedingsrecht van opstellen/investeringen aan het einde van de looptijd (expliciet vermelden in de overeenkomst). Geen kooprecht opnemen in de overeenkomst.
- Er is tot een erfpachtscanon van € 1,- voor gronden met een sportbestemming, voor dierenweides en voor speeltuinen besloten vanwege:
- De praktijk uit het verleden; de gronden die momenteel in erfpacht zijn uitgegeven aan sportverenigingen, speeltuinen en dierenweides zijn allen uitgegeven 'om niet' (€ 1,- per jaar).
 - De ongelijkheid die bestond tussen verhuur van onbebouwde gronden aan sportverenigingen tegen een huurprijs die (fors) hoger ligt dan € 1,- en uitgifte in erfpacht van bebouwde gronden tegen € 1,-. Voor meer uniformiteit en transparantie worden zowel bebouwde als onbebouwde gronden tegen € 1,- per jaar in erfpacht uitgegeven.
 - Nu subsidiemogelijkheden voor sport, speeltuinen en dierenweides in de gemeente zijn afgenomen is gezocht naar andere mogelijkheden om sportbeoefening te faciliteren en het behoud van speeltuinen en dierenweides te stimuleren.

BBV: uitgangspunten grondexploitatie

Bouwgrond in exploitatie (BIE)

Bouwgrond in exploitatie (BIE) zijn grondexploitaties in uitvoering (Notitie grondexploitatie). De gemeenteraad heeft de grondexploitatieopzet vastgesteld die wordt uitgevoerd. Dat geeft vervaardigingskosten voor het bouw- en woonrijp maken van de locatie. Die kosten worden geactiveerd ofwel bijgeschreven op het balansactief.

Niet in exploitatie genomen gronden (NIEGG)

"Niet in exploitatie genomen (bouw)grond (NIEGG) is meestal anticiperend of strategisch aangekocht. Er is nog geen grondexploitatiebegroting, maar de grondaankoop past wel in de gedachten (verwachtingen) over gemeentelijke bebouwinguitbreiding. Voor deze grond moet een reëel en stellig voornemen bestaan dat deze in de nabije toekomst zal worden bebouwd. Deze verwachting moet zijn gebaseerd op een raadsbesluit, gezien de budgettaire gevolgen (op middellange termijn). In dit besluit dient de raad inhoud te hebben gegeven aan ambitie en planperiode. NIEGG bevindt zich als het ware op de startlijn van de "vervaardigingsfase" vanwege de intenties met de grond" (citaat uit de Notitie grondexploitatie).

Limitering boekwaarde (geïnvesteed vermogen)

Het activeren van vervaardigingskosten op NIEGG is aanvaardbaar, maar dient beperkt te blijven tot het niveau van de huidige marktwaarde van de grond. Wanneer na een raadsbesluit meer duidelijkheid bestaat over de nadere invulling van de toekomstige bouwlocatie en de daartoe nog te maken kosten, kan de verwachte marktwaarde in de toekomstige bestemming als toets worden gebruikt. Dat betekent concreet het volgende:

- a. De boekwaarde kan nooit hoger zijn dan de verwachte marktwaarde;
- b. De ruimte voor activering wordt in eerste instantie bepaald door het verschil tussen de boekwaarde en de marktwaarde in de huidige bestemming;
- c. Bij de bepaling van het verschil tussen boekwaarde en verwachte marktwaarde moet rekening gehouden worden met de overige nog te maken kosten (bijvoorbeeld infrastructurele voorzieningen) in het verdere verloop van het transformatieproces naar de verwachte toekomstige bestemming. Deze dient jaarlijks gemaakt te worden.

Jaarlijks loopt de boekwaarde van de NIEGG op door werkzaamheden e.d. De marktwaarde neemt in de huidige markt eerder af dan toe. De kans is aanwezig (indien geen bestemmingsplan wordt vastgesteld waardoor de marktwaarde ineens fors toeneemt) dat jaarlijks op de NIEGG moet worden afgewaardeerd (zie paragraaf 8.4.2).

Marktwaarde

Zo lang de bestemming nog niet voldoende bekend is, ligt het in de rede om uit te gaan van de marktwaarde in de NIEGG-bestemming, bijvoorbeeld de agrarische waarde. Pas als de toekomstige bouwbestemming is vastgelegd kan voor de "relevante marktwaarde" worden uitgegaan van de laagst denkbare verwachtingswaarde in de toekomstige bouwbestemming, vermindert met de eventueel nog te maken kosten.

De bepaling van de marktwaarde is op verschillende manieren mogelijk. Er kan worden uitgegaan van gehanteerde grondprijzen en indexatie of taxaties. De Commissie Besluit Begroting en Verantwoording Provincies en Gemeenten (BBV) schrijft voor dat voor de NIEGG de gemiddelde boekwaarde per m² bruto plangebied wordt vermeld.

Minimaal één keer per jaar (conform de Notitie grondexploitatie) wordt de totale grondvoorraad van NIEGG (Niet In Exploitatie Genomen Gronden) en Overige voorraad grond en hulpstoffen getaxeerd ter bepaling van de marktwaarde voor de herziening van het MPG.

Overige voorraad grond- en hulpstoffen

Over grond als vaste materiële activa kan worden gesteld, dat deze grond een vaste bestemming heeft en niet in een transformatieproces zit. Als grond zich wel in een transformatieproces bevindt, maar nog niet tot de BIE of NIEGG wordt ingedeeld als gevolg van het ontbreken van een stellig voornemen tot bebouwing, wordt de grond ingedeeld onder de Overige voorraad grond- en hulpstoffen (Art. 38 a2 BBV).

Verkrijgingsprijs en vervaardigingsprijs

Wanneer strategisch aangekocht vastgoed (nog) geen deel uitmaakt van een actuele grondexploitatiebegroting komen de exploitatielasten van strategisch aangekocht vastgoed rechtstreeks ten gunste c.q. ten laste van de resultatenrekening. Te denken valt aan kosten als elektra, gas, water et cetera maar ook de huuropbrengsten. Door de exploitatielasten direct ten laste van de jaarlijkse resultatenrekening te brengen wordt een onnodige ophoging van de boekwaarde van strategisch vastgoed voorkomen. Daarnaast gaat de wetgever uit van een inbrengwaarde van het vastgoed tegen taxatiewaarde waarbij de exploitatielasten van het vastgoed géén rol spelen.

De verkregen gronden worden op de balans gepresenteerd onder de voorraad grond- en hulpstoffen tegen (historische) verkrijgingsprijs (BBV Art. 63.1). Vervaardigingskosten kunnen worden bijgeschreven vanaf het moment dat de raad middelen beschikbaar stelt om over te gaan tot vervaardiging.

De verkrijgingsprijs bestaat uit de inkoopprijs en bijkomende kosten. De vervaardigingsprijs bestaat uit de verkrijgingsprijs en de overige kosten die rechtstreeks aan de vervaardiging kunnen worden toegerekend. Bijschrijving van rentekosten mag uitsluitend in de fase waarin sprake is van vervaardiging en dus niet wanneer de gronden zich nog in de voorraad grond- en hulpstoffen bevinden.

Vorbereidingskrediet

Exploitatieopzetten zijn bedoeld voor de looptijd van een project en daar is bij de Overige voorraad grond- en hulpstoffen nog weinig over te zeggen (er is nog geen reëel en stellig voornemen). De gronden worden beheerd en verder worden weinig kosten gemaakt.

Besloten is met het MPG 2014 om per complex onder de Overige voorraad grond- en hulpstoffen per fase benodigde middelen aan te vragen/beschikbaar te stellen. Een zogenaamd voorbereidingskrediet. Het aanvragen van een dergelijk voorbereidingskrediet vindt plaats via een startdocument. In het startdocument wordt weergegeven wat het doel is van het onderzoek en worden een globale kosten- en batenanalyse met een voorlopige planning weergegeven.

Wordt een voorbereidingskrediet door de raad beschikbaar gesteld om de haalbaarheid van ontwikkelingen op een locatie te onderzoeken en is aan het eind van het betreffende jaar nog niet sprake van een reëel en stellig voornemen, dan worden alle in dat jaar gemaakte vervaardigingskosten ten laste van de resultatenrekening gebracht. Verantwoording wordt hierover afgelegd in het MPG en de jaarrekening.

Op het moment dat het aangekochte vastgoed deel gaat uitmaken van een grondexploitatiebegroting worden eerder gemaakte exploitatielasten en vervaardigingskosten zoveel mogelijk weer bijgeschreven op de grondexploitatie.

Marktwaarde strategische voorraad

Jaarlijks moet een taxatie van de marktwaarde plaatsvinden. Omdat nog geen nieuwe bestemming bekend is, wordt uitgegaan van de marktwaarde in de huidige bestemming van de gronden, bijvoorbeeld de agrarische waarde.

De bepaling van de marktwaarde is op verschillende manieren mogelijk. Uitgegaan kan worden van gehanteerde grondprijzen en indexatie of taxaties.

De Commissie Besluit Begroting en Verantwoording Provincies en Gemeenten (BBV) schrijft voor dat de gemiddelde boekwaarde per m² bruto plangebied wordt vermeld.

Van de Overige voorraad grond en hulpstoffen kan worden gesteld, dat deze grond een vaste bestemming heeft en niet in een transformatieproces zit. Veelal zal er sprake zijn van ondergrond van gebouwen, wegen, parken, pleinen of van land- of bosbouwgronden. Er is dus geen sprake van een vervaardigingsprijs maar van een verkrijgingsprijs. Op de boekwaarde van deze grond

worden daarom ook geen kosten als rente bijgeschreven. Dit houdt de boekwaarde vaak betrekkelijk laag, want de verkrijgingprijs in het jaar van activeren is hiervoor immers bepalend geweest.

Grondexploitatie

Algemeen

Een grondexploitatiebegroting is een financiële vertaling van het productieproces van ruwe bouwgrond naar bouw- en woonrijpe grond. Een grondexploitatiebegroting zorgt ervoor dat de grond op de juiste wijze, het juiste tijdstip en voor een marktconforme prijs op de markt beschikbaar komt en afgezet kan worden.

De doorrekening van de exploitatieopzetten geschiedt in Oldebroek jaarlijks door middel van een rekenprogramma dat is gebaseerd op een statisch rekenmodel op startwaarde. Het rekenmodel is een alles omvattend overzicht in geld, verkoopvolumes en grondgebruik per complex waarin alle activiteiten zijn opgenomen die leiden tot opbrengsten en kosten in verband met de productie van bouwrijpe grond.

- De gemaakte kosten en gerealiseerde opbrengsten maken onderdeel uit van de boekwaarde of het geïnvesteerde vermogen van de complexen. De stand van de boekwaarde per 1 januari van het jaar dat de exploitatieopzet wordt opgesteld, wordt dan ook voor alle complexen weergegeven.
- Alle nog te maken kosten en te verwachten opbrengsten worden op nominale waarde opgenomen in de exploitatieopzetten en contant gemaakt naar 1 januari.
- Ook het resultaat wordt weergegeven in de contante waarde per 1 januari. Dit heeft als voordeel dat scenario's met elkaar kunnen worden vergeleken (zie hoofdstuk 9) .

Provinciale, regionale en gemeentelijke woning- en bedrijvenbehoeftecijfers bepalen het kwalitatief bouwprogramma voor woningen en bedrijven. Beiden vormen de input voor de te verwachten opbrengsten in de exploitatieopzetten.

Richtlijnen voor het opstellen van grondexploitatiebegrotingen

De gemeente hanteert de richtlijnen van de Wro afdeling 6.4 "Grondexploitatie" als basis voor nieuw op te starten grondexploitatiebegrotingen voor grondgebieden in eigendom van de gemeente Oldebroek en zal deze ook als basis gebruiken voor privaatrechtelijke onderhandelingen.

De Wro afdeling 6.4 "Grondexploitatie" is voor de gemeente een middel om te komen tot een regierol (facilitair dan wel actief). Dit kan worden bereikt door de gemeentelijke visies (structuurvisies, bestemmingsplannen) te vertalen naar concrete en economisch haalbare ontwikkelingen.

Parameters

Door het toepassen van parameters ontstaat een mogelijkheid om schommelingen in de markt enigszins op te vangen in de periode dat de grondexploitatie van toepassing is. Parameters zijn correctiefactoren die van toepassing zijn op investeringen en opbrengsten.

Parameters kostenstijging en opbrengstenstijging

In de grondexploitatiebegroting wordt rekening gehouden met de parameters kostenstijging en opbrengstenstijging als gevolg van verwachte toekomstige inflatieveranderingen. Hierbij wordt ingeschat welk inflatiepercentage (afstemming met de markt) voor de komende jaren te verwachten is. Dit percentage wordt in de grondexploitatiebegroting opgenomen ter dekking van toekomstige prijsstijgingen in de markt met betrekking tot de kosten en de opbrengsten.

Wanneer de investering is gerealiseerd stopt de parameter kostenstijging en vanaf dat moment treedt de parameter rentekosten in werking. Vanaf het moment dat de opbrengst gerealiseerd is, stopt de parameter opbrengstenstijging en treedt de parameter renteopbrengsten in werking.

Parameters rentekosten en renteopbrengsten

Vanaf het moment dat de investering is gerealiseerd worden rentekosten gerekend in de grondexploitatiebegroting over het gerealiseerde investeringsbedrag. En op het moment dat de opbrengsten zijn gerealiseerd wordt rente als renteopbrengsten gerekend in de grondexploitatiebegroting. De parameter rentekosten wordt berekend vanaf de investeringsdatum en de parameter renteopbrengsten wordt berekend vanaf de opbrengstdatum (gemiddeld 1 juli van het jaar waarin de investering of de opbrengst heeft plaats gevonden) tot de eindwaardedatum (31 december van het jaar waarin naar verwachting het project gereed en dus gerealiseerd is). Het gehanteerde rentepercentage voor rentekosten over investeringen hoeft niet gelijk te zijn aan het gehanteerde rentepercentage voor de opbrengsten. In de gemeente Oldebroek is het rentepercentage gelijkgesteld aan de interne gemiddelde rekenrente van de gemeente Oldebroek.

De post "Onvoorzien"

Voor aanzienlijke financiële tegenvallers is de in paragraaf 9.2.1 genoemde financiële ruimte op basis van parameters niet bedoeld en ook niet voldoende. Voor financiële tegenvallers kan een post "onvoorzien" worden opgenomen in grondexploitatieopzetten. Deze post bestaat uit een

opslagpercentage. Bij exploitatieberekeningen van risicovolle projecten bedraagt de opslag 5% en bij exploitatieberekeningen van weinig risicovolle projecten 2%. Of een project risicovol is of juist helemaal niet, wordt bepaald door het MPG (zie § 10.3).

Financieel rendement

Alleen een volwaardig rendabel Grondbedrijf is in staat om zelfstandig te investeren in de woonkernen van de gemeente waarbij ook gedacht kan worden aan, soms politiek wenselijke maar grondexploitatietechnisch onrendabele, projecten met een duidelijk tekort.

Er dient altijd te worden gestreefd naar een financieel dekkend sluitende grondexploitatiebegroting op basis van contante waarde van alle toekomstige in ontwikkeling te nemen exploitatie(deel)gebieden. Dit heeft gunstige gevolgen voor de RAG en de gemeenterekening.

Bijzondere ambities

Bij het opzetten van grondexploitatiebegrotingen zal worden geïnventariseerd welke bijzondere ambities de gemeente gerealiseerd wil zien met betrekking tot de betreffende ontwikkeling. Dit betreft dan ambities die niet door de markt zelf opgepakt worden omdat ze doorgaans (op korte termijn) onrendabel (te duur) of te complex zijn. Een voorwaarde voor bijzondere ambities is dat de met de ambities samenhangende investeringen ook door de betreffende grondexploitatiebegroting worden gefinancierd.

De lijst van bijzondere ambities wordt door het Grondbedrijf op financiële haalbaarheid getoetst waarbij elke ambitie een prijskaartje mee krijgt. De ambities en prijslijst worden vervolgens aan het college en de raad voorgelegd, samen met een maximaal haalbare bestedingsruimte of passend binnen de financiële ruimte van de grondexploitatiebegroting. Er kan vervolgens een politieke uitspraak worden gedaan en een afweging worden gemaakt over de wenselijkheid van de ambities en het aanwenden van de bestedingsruimte.

In beginsel wordt het uitgangspunt gehanteerd dat een ontwikkeling winstgevend of budgetneutraal ontwikkeld wordt, uiteraard wel met oog voor de voorgestane stedenbouwkundige en inrichtingstechnische kwaliteit. Hierdoor kan het soms voorkomen dat verliesgevende plannen toch tot ontwikkeling kunnen worden gebracht indien dit vanuit een maatschappelijk oogpunt wenselijk is. De dekking van het tekort wordt dan uit andere bronnen gefinancierd (RAG of Algemene Middelen).

Bovenwijkse voorzieningen

Bovenwijkse voorzieningen zijn infrastructurele voorzieningen van openbaar nut die voor een groter gebied van belang zijn dan alleen voor de wijk waarin deze voorzieningen gerealiseerd worden. Slechts een deel is gelegen in de betreffende wijk en een deel ligt buiten het te ontwikkelen gebied.

Werken, die onder andere onder de Bovenwijkse voorzieningen kunnen worden geschaard zijn:

- Doorgaande (hoofd)wegen en doorgaande (hoofd)fietsroute;
- Groenvoorziening als begeleiding van de hoofdroutes van wegen en fietspaden;
- Centraal gelegen parken en waterpartijen;
- Kunstwerken als bruggen voor de hoofdroutes.

Kosten van bovenwijkse voorzieningen kunnen, conform de Wro, worden toegerekend aan grondexploitaties voor zover de exploitatiegebieden profijt hebben van deze voorzieningen en de kosten toerekenbaar en proportioneel zijn.

De gemeente Oldebroek is een kleinschalige gemeente met over het algemeen kleinschalige projecten. In projecten komen bijna nooit bovenwijkse voorzieningen voor en als ze voorkomen is meestal de spreiding over het aantal jaren waarin de verschillende deelprojecten gerealiseerd worden zo groot, dat het vanuit de grondexploitatie beter is om de voorzieningen direct in de eerste fase mee te nemen. Daarom hanteert de gemeente geen fonds bovenwijkse voorzieningen.

Risicobeheersing en transparantie

Zoals in de vorige hoofdstukken al is weergegeven lopen projecten veel risico's vanwege de lange looptijd, de grote investeringen en de afhankelijkheid van vraag en aanbod op de markt. Om risico's in beeld te brengen en zoveel mogelijk te beperken moet actief risicomanagement gevoerd worden.

Daarnaast is het belangrijk dat het Grondbedrijf transparant is in het beleid dat zij voert en uitdraagt. Transparantie maakt duidelijk waarom bepaalde keuzes worden of zijn gemaakt. Door deze transparantie kan het Grondbedrijf tot een effectief instrument van de politiek worden. In dit hoofdstuk wordt aangegeven hoe inhoud wordt gegeven aan risicobeheersing en transparantie.

Risicomanagement

Om risico's te onderkennen en zoveel als mogelijk binnen de perken te houden of te vermijden, wordt een actief risicomanagement gevoerd. Actief risicomanagement is het proces van identificeren en beheersen van risico's. De gemeente Oldebroek maakt daarom jaarlijks een risicoanalyse van projecten en een analyse van de stand van de Reserve Algemeen Grondbedrijf. Rekening wordt gehouden met onvoorziene negatieve financiële risico's op micro- en macroniveau.

Om de risicoanalyse uit te voeren vindt naast een doorrekening van de grondexploitaties in een Reëel scenario ook een doorrekening in het Worst case scenario plaats. Dit Worst case scenario geeft weer welke invloed risico's op het resultaat van de grondexploitatie kunnen hebben.

Dit komt tot uiting in het Meerjaren Programma Grondbedrijf (MPG, zie paragraaf 9.3) waarin risico's, kansen en bedreigingen van projecten worden opgenomen met gevolgen voor de samenstelling van de opbouw van de Reserve Algemeen Grondbedrijf (RAG).

Verantwoordelijkheden

Een belangrijke voorwaarde voor risicobeheersing en transparantie is dat duidelijk moet zijn welke verantwoordelijkheden het college en de gemeenteraad hebben.

Financiële gevolgen tot een bedrag van € 100.000,- worden als niet ingrijpend voor de gemeente beschouwd en worden afgedaan door een besluit van het college en gemeld met een begrotingswijziging aan de raad.

Toepassing van dit beleid leidt ertoe, dat het college alleen in de volgende gevallen de gemeenteraad vooraf informeert en in de gelegenheid stelt zijn wensen en bedenkingen ter kennis van het college te brengen:

- Indien het voorgenomen besluit niet past binnen vastgestelde kaders;
- Indien het voorgenomen besluit een onderwerp betreft, waarvoor (nog) geen kaders zijn vastgesteld;
- Indien een privaatrechterlijke rechtshandeling een (ingeschat) sterk afwijkend risico met zich meebrengt.

Het Meerjaren Programma Grondbedrijf (MPG)

In het kader van risicobeheersing wordt jaarlijks een Meerjaren Programma Grondbedrijf (MPG) opgesteld. Met het MPG wordt inzicht verkregen in de actuele stand van zaken van projecten en de verwachtingen voor de toekomst. Het is een document waarin de lopende en in voorbereiding zijnde grondexploitatieprojecten en grondexploitatiebegrotingen naar tijd, programma en geld, inclusief risico's en kansen en bedreigingen zijn uitgewerkt. Uit het MPG kan het benodigde weerstandsvermogen van het Grondbedrijf worden afgeleid. Door bovendien een prioriteitenlijst op te nemen in het MPG is duidelijk welke projecten op welk moment in de planning zijn opgenomen.

In het MPG wordt opgenomen:

- Wat de uitkomsten zijn van de geactualiseerde grondexploitaties in een reëel en in een worst case scenario;
- Wat de gekwantificeerde, algemene bedrijfsrisico's (bijv. renteontwikkelingen, afzet van kavels, kostenstijging enz.) eventuele kansen en de ramingen van de specifieke projectgebonden risico's zijn;
- De stand van de bedrijfsreserve grondexploitatie en de daarin op grond van de uitkomsten van de risicoberekening zoals onder het vorige punt genoemd aan te brengen mutaties en de wijze waarop deze worden gedekt;
- Een actuele weergave van de nog niet in exploitatie genomen gronden en de daarbij behorende boekwaarden en de waarde in het economisch verkeer.

Het opstellen van een MPG loopt gelijk op met de Planning & Controlcyclus (P&C- cyclus, zie paragraaf 9.5).

In het MPG wordt een planning opgenomen die aangeeft wanneer de grondexploitaties in voorbereiding worden genomen. Voor die exploitaties, die in het komende jaar operationeel worden en waarvoor een negatief plansaldo wordt voorzien, dient financieel-technisch in de begroting voor het komende jaar al rekening te worden gehouden met dekking (voorziening voor het negatieve saldo).

Reserve Algemeen Grondbedrijf (RAG)

Resultaten van de grondexploitatiebegrotingen komen ten gunste of ten laste van de Reserve Algemeen Grondbedrijf (RAG). De RAG heeft als doel de ondernemersrisico's van het Grondbedrijf als gevolg van de productie van bouwgrond in grondexploitatiecomplexen op te vangen. Door financiële risico's van de complexen ten gunste of ten laste van de RAG te brengen wordt de begrotingspositie van de gemeente in beginsel niet betrokken bij de risico's die projecten met

zich meebrengen, zolang de omvang van de risico's binnen de omvang van de RAG blijven. Voorwaarde is dan ook dat het saldo van de RAG voldoende is om risico's op te vangen en af te dekken.

Bij het volledig financieel en administratief afsluiten van grondexploitatieprojecten en bij afsluiting van zelfstandige deelprojecten wordt het definitieve eindresultaat bepaald en verrekend met de RAG.

Risicoreserve

De risico's van een complex worden per grondexploitatie in beeld gebracht door de doorrekening in een reëel en in een worst case scenario. Indien het worst case scenario een negatief eindresultaat van de grondexploitatie geeft, wordt voor het verschil in resultaten tussen het reële scenario (indien dit ook een negatief resultaat heeft) of een kostenneutraal resultaat (= 0) en het "worst case" scenario een risicoreserve getroffen.

Indien uit de risicoanalyse de conclusie wordt getrokken dat een bepaald geconstateerd risico onvermijdbaar is, wordt niet meer gesproken over een risicoreserve, maar wordt (meestal ten laste van de risicoreserve) een voorziening getroffen.

Saldo RAG

Het saldo van de RAG moet voldoende op niveau zijn om alle mogelijke financiële risico's af te dekken. Het benodigde saldo in de RAG moet minimaal 10% van het geïnvesteerde vermogen per balansdatum bedragen of, als de risico's uit het MPG hoger zijn, moet het benodigde saldo in de RAG minimaal gelijk zijn aan de som van de risicoreserves. Zolang het saldo niet op het juiste niveau is, vindt geen vroegtijdige afroaming van het saldo van de RAG plaats.

Indien het saldo van de RAG op niveau is, wordt het meerdere afgeroomd en ten gunste van de Algemene Reserve van de gewone dienst gebracht. Indien het saldo van de RAG lager is dan het benodigde saldo wordt dit saldo aangevuld (vaak ten laste van de Algemene Reserve van de gewone dienst).

Winstnemingen

Winst nemen op meerjarige grondexploitaties wordt beheerst door het voorzichtigheidsbeginsel. Bij het meerjarige grondexploitatieproces worden lasten noch baten bedrijfseconomisch toegerekend aan het lastenrealisatiejaar of batenrealisatiejaar, maar via de balans doorgeschoven naar het winstrealisatiejaar. Positieve resultaten, ofwel winsten, worden pas in de jaarrekening verwerkt als zij met voldoende zekerheid vaststaan en dus zijn gerealiseerd.

Het voorzichtigheidsbeginsel leidt ertoe dat realisatie van winst moet worden uitgesteld totdat daarover voldoende zekerheid bestaat. Dit betekent echter niet dat pas winst moet worden genomen bij het afsluiten van het grondexploitatiecomplex. Er zijn een aantal situaties waarin er voldoende zekerheid is om winst te nemen en dan is er volgens het realisatiebeginsel ook alle aanleiding om dat te doen.

Er zijn op basis van de BBV een viertal situaties van afnemende zekerheid voor mogelijke tussentijdse winstneming:

- Alle kosten van een complex zijn reeds geheel gedekt door gerealiseerde verkopen en elke verdere verkoop is dus pure winst. Hierbij moet wel worden gelet op de eventuele rentekosten, die hoger zullen uitvallen naarmate de verkoop langer wordt uitgesteld en die ook nog via de verkoopprijs moeten worden gedekt.
- Een variant hierop is dat bijna alle kosten zijn gemaakt en ook de behoedzaam geraamde nog te maken laatste kosten geheel zijn gedekt door de gerealiseerde verkopen.
- De gerealiseerde verkopen overtreffen de gemaakte kosten en de behoedzaam geraamde nog te verkrijgen verkoopopbrengsten zijn aanmerkelijk hoger dan de behoedzaam geraamde nog te maken laatste kosten.
- Verkopen worden met een voorgecalculeerde winst gerealiseerd in een goed beheersbaar (resterend) productieproces. De voorgecalculeerde winst kan dan, onder deze relatief zekere omstandigheid naar rato van de voortgang als gerealiseerd worden beschouwd (percentage of completion methode).

Ten aanzien van de (tussentijdse) winst- en verliesneming worden door de gemeente Oldebroek de volgende uitgangspunten en richtlijnen vastgelegd:

- Jaarlijks wordt bij actualisatie van de grondexploitatiebegrotingen het verwachte eindresultaat op contante waardebasis opnieuw bepaald;
- Hierbij wordt rekening gehouden met werkelijke inkomsten en uitgaven en nog te verwachten geactualiseerde investeringen en opbrengsten;
- Zoals hiervoor beschreven, komen de resultaten van de actieve grondexploitatiebegrotingen ten gunste (winst) of ten laste (verlies) van de RAG;

- Bij volledige financieel administratieve afsluitingen van grondexploitatieprojecten en bij afsluiting van zelfstandige deelprojecten wordt het definitieve eindresultaat bepaald en verrekend met de RAG;
- Daarnaast kan sprake zijn van vroegtijdige winstneming in de grondexploitatiebegroting wanneer de gerealiseerde verkopen de gemaakte kosten overtreffen en de behoedzaam geraamde nog te verkrijgen verkoopopbrengsten zijn aanmerkelijk hoger dan de behoedzaam geraamde nog te maken laatste kosten.

Uitgangspunt is altijd dat het benodigde saldo in de RAG in het kader van risico's aanwezig blijft.

Verliesnemingen

Het is goed denkbaar dat een grondexploitatiebegroting wordt gemaakt waarbij vanaf het begin af aan al duidelijk is dat de baten de lasten niet of slechts gedeeltelijk zullen dekken. De grondexploitatiebegroting voor het complex vertoont daardoor een groot verlies.

De afgelopen jaren zijn ook aanvankelijk winstgevend prognoses van een grondexploitatiebegroting omgeslagen naar verliesgevend. De tot dan toe geactiveerde grondexploitatie krijgt dan een lagere waarde. Die lagere waarde kan in de verslaggeving (en boekhouding) op twee manieren worden gepresenteerd, namelijk: of via een (niet-herstelbare) afboeking, of via het treffen van een voorziening, die wordt afgetrokken van de waarde van het actief (Notitie grondexploitatie).

Marktwaarde versus boekwaarde: NIEGG

Het activeren van vervaardigingskosten op NIEGG is aanvaardbaar, maar dient beperkt te blijven tot het niveau van de huidige marktwaarde van de grond (zie paragraaf 7.2.1). Als de boekwaarde het niveau van de marktwaarde al heeft bereikt en de marktwaarde daalt, dan wordt een verlies genomen. Ook als duidelijk wordt dat de door de raad voorgenomen bestemming in het geheel niet of slechts gedeeltelijk zal worden gerealiseerd en daardoor een lagere verwachte marktwaarde ontstaat, dan wordt een verlies genomen.

Marktwaarde versus boekwaarde: Overige voorraad grond en hulpstoffen

Conform de Notitie grondexploitatie moet Overige voorraad grond en hulpstoffen waarvan de boekwaarde hoger is dan de marktwaarde afgewaardeerd worden.

Verliesvoorzieningen

Zoals in de vorige paragraaf al is weergegeven kan een verlies worden genomen of een verliesvoorziening worden getroffen. Voordeel van het treffen van een voorziening is dat er een automatische correctie naar mogelijk de gehele vervaardigingsprijs plaatsvindt wanneer de marktwaarden weer verbeteren.

Het treffen van de voorziening gebeurt bij een geprognosticeerd verlies direct ter grootte van dit volledige verlies. Bij het prognosticeren van de financiële uitkomsten van een grondexploitatie zijn veronderstellingen gemaakt over bijvoorbeeld kosten, fasering, prijs en tempo van gronduitgifte. Jaarlijks wordt deze geactualiseerd en dan kan blijken dat aannames te optimistisch zijn geweest. Conjuncturele, regionale en demografische ontwikkelingen vormen hierbij een belangrijk kader. Vervolgens zal de waarde correctie plaats moeten vinden nadat de gemeenteraad de bijgestelde prognose door middel van een raadsbesluit heeft bevestigd.

Voorheen boekte de gemeente een verlies op een project direct af. Maar in de huidige markt wordt voorzichtig geraamd. Het kan voorkomen dat nu verliezen worden voorzien en bij een aantrekkelijke markt toch winsten kunnen worden genomen. Om te voorkomen dat eerst verliezen moeten worden genomen voor projecten waar mogelijk later toch nog winsten kunnen worden geboekt, is (met het MPG 2014) besloten om een "Verliesvoorziening grondexploitaties" in te stellen ter bestrijding van (verwachte) tekorten in grondexploitaties van BIE en NIEGG (niet zijnde de onder paragraaf 8.3.2 genoemde verliesnemingen i.v.m. een boekwaarde hoger dan de marktwaarde).

RAG en exploitatieplan

Wanneer een exploitatieplan is opgesteld, moet een nadere afweging plaatsvinden ten aanzien van de hoogte van de RAG in het kader van de te verwachten ondernemersrisico's. Dit heeft te maken met een wettelijke verplichting. Uiterlijk tien jaar na de vaststelling van een exploitatieplan moet voor het betreffende project een nacalculatie uitgevoerd worden van de door derden te betalen exploitatiebijdrage. Bij de nacalculatie wordt rekening gehouden met de jaarlijkse wettelijke rente over de tien voorgaande jaren indien de opnieuw berekende exploitatiebijdrage een terugbetaling vereist.

Planning- en controlcyclus

Het college legt periodiek verantwoording af aan de gemeenteraad over het gevoerde grondbeleid en het beleid dat zij voor de toekomst heeft uitgezet. Deze verantwoording vindt plaats in:

- De begroting via de paragraaf Grondbeleid;

- De jaarrekening via de paragraaf Grondbeleid, de Nota Vermogenspositie en de daarbij behorende bijlagen: de lijst van aan- en verkopen en de Staten P;
 - Het Meerjaren Programma Grondbedrijf.
1. Per project wordt bij aanvang een voorbereidingskrediet en (om te komen tot een reëel en stellig voornemen) een exploitatieopzet in het reëel en in het worst case scenario opgesteld, waarbij de raad budgetten vaststelt voor de looptijd van het project.
 2. Jaarlijks worden exploitatieopzetten in de maanden oktober tot en met januari herzien in het reëel en in het worst case scenario en (mits passend binnen de vastgestelde kaders) vastgesteld door het college.
 3. De resultaten van de herziene exploitatieopzetten worden verwerkt in de jaarrekening (deze wordt vastgesteld door de raad in de maand mei/juni).
 4. De exploitatieopzetten vormen de basis voor het jaarlijks op te stellen Meerjaren Programma Grondbedrijf dat wordt herzien in de periode januari tot en met april. Budgetafwijkingen in de exploitatieopzetten (> € 25.000,-) worden meegenomen in het Meerjaren Programma Grondbedrijf. Het MPG wordt vastgesteld door de raad in de maand mei/juni;
 5. Vervolgens zal in november de begroting worden vastgesteld. Hierin worden de vastgestelde exploitatieopzetten opgenomen;
 6. Indien tussentijds een Marap/Berap over één van de complexen plaatsvindt met financiële gevolgen, heeft dit tot gevolg dat de nog vast te stellen begroting inmiddels al weer achterhaald is. Het twee keer per jaar herzien van exploitatieopzetten (voor de jaarrekening en voor de begroting) is, gezien de kleinschaligheid van de gemeente, de hoeveelheid tijd die er mee gemoeid is en het vereiste van minimaal één keer per jaar (Notitie grondexploitatie), echter niet gewenst.

De begroting met de paragraaf Grondbeleid

In de paragraaf Grondbeleid van de programmabegroting en -rapportage gaat het college in op de volgende aspecten van het grond- en vastgoedbeleid:

- Een visie op het grondbeleid in relatie tot de realisatie van doelstellingen van de programma's die zijn opgenomen in de begroting (verplichting op basis van de Notitie grondexploitatie);
- Een aanduiding van de wijze waarop de gemeente het grondbeleid uitvoert (verplichting op basis van de Notitie grondexploitatie);
- Een actuele prognose van de te verwachten resultaten van de totale grondexploitatie (verplichting op basis van de Notitie grondexploitatie);
- Een onderbouwing van de geraamde winstneming (verplichting op basis van de Notitie grondexploitatie);
- De beleidsuitgangspunten omtrent de reserves voor grondzaken in relatie tot de risico's van de grondzaken (verplichting op basis van de Notitie grondexploitatie).
- Een overzicht van geplande activiteiten per exploitatiecomplex in de begrotingsperiode.
- Een overzicht van te maken kosten en te verwachten opbrengsten per exploitatiecomplex in de begrotingsperiode.

De jaarrekening

In de jaarrekening wordt in de paragraaf Grondbeleid per programma en voor de bovengenoemde aspecten een toelichting gegeven op wat de gemeente de afgelopen periode heeft bereikt en wat zij nog wenst te bereiken.

Daarnaast moet er een intern jaarverslag worden opgemaakt door het Grondbedrijf voor de verantwoording van alle projecten (BIE en NIEGG) als bijlage bij de jaarrekening in de nota Vermogenspositie. Dit document geeft handvatten voor de uitvoering van de interne controle en de accountantscontrole.

In de nota Vermogenspositie wordt toegelicht:

- Wat algemene actuele ontwikkelingen zijn binnen het Grondbedrijf;
- Welke complexen er onder de BIE, de NIEGG en de Overige voorraad grond en hulpstoffen vallen;
- Wat de stand van de boekwaardes was op 1-1 en is op 31-12 en wat in de tussentijdse periode aan activiteiten is uitgevoerd, welke kosten zijn gemaakt en welke opbrengsten zijn gerealiseerd;
- Welke verliezen en winsten in de betreffende periode zijn genomen en welke voorzieningen zijn getroffen;
- Wat binnen de NIEGG en de Overige voorraad grond en hulpstoffen is geïnvesteerd per vierkante meter (verplichting op basis van de Notitie grondexploitatie).
- In hoeverre de investeringen en opbrengsten afwijken van de voor dat jaar begrootte investeringen en opbrengsten en welke oorzaken hier aan ten grondslag liggen.

In de Staten P wordt per grondexploitatiecomplex weergegeven hoe de boekwaarde was op 1-1 en is geworden op 31-12, welke kosten zijn gemaakt en opbrengsten zijn gerealiseerd en welke

kosten en opbrengsten er nog zijn geraamd voor de resterende looptijd van het project. Deze Staten P worden als bijlage bij de nota Vermogenspositie gevoegd.

Een tweede bijlage op de nota Vermogenspositie is de lijst met aan- en verkopen over het betreffende jaar.

Hier vloeit de vermogenspositie van het Grondbedrijf uit voort. Er blijkt in hoeverre de gemeente haar verplichtingen kan nakomen die zij is aangegaan met externe partijen. Hiermee wordt de solvabiliteit van de gemeente bepaald. Daarnaast wordt met name uitgegaan van de boekwaarde (balanswaarde) van grondexploitatiebegrotingen en de saldi van het weerstandsvermogen en de RAG. Uit deze vergelijking blijkt de liquiditeit.

Aanvullende beleidsdocumenten

In deze nota Grondbeleid is niet alles op het gebied van het gemeentelijk grondbeleid uitgewerkt. De komende tijd zal worden gewerkt aan het opstellen van:

- Een Ambtelijke Uitvoeringsnotitie Grondbeleid;
 - Een Taxatieprotocol;
- Deze notities zijn in volgorde van prioriteit opgenomen.

Ambtelijke uitvoeringsnotitie grondbeleid

De uitvoering van het grondbeleid moet beter worden geborgd, hiervoor is een ambtelijke uitvoeringsnotitie in voorbereiding. In deze notitie worden werkprocesbeschrijvingen weergegeven, verantwoordelijkheden vastgelegd en wordt vastgelegd waaruit de (project)documenten en overeenkomsten moeten bestaan.

De ambtelijke uitvoeringsnotitie grondbeleid moet eind 2015 door het college worden vastgesteld en zal vervolgens ter kennisgeving aan de raad worden aangeboden.

Taxatieprotocol

In het taxatieprotocol worden taxatie instructies gegeven op basis waarvan toekomstige verwerving plaats moet vinden. Het opstellen van een dergelijk protocol vloeit voort uit de Wro artikel 6.13 en het Bro artikel 6.2.3 waarin wordt aangegeven dat voor het opstellen van een exploitatieplan de inbrengwaarde van de onroerende zaak moet worden bepaald.

Het taxatieprotocol wordt in de tweede helft van 2016 ter vaststelling aan de raad aangeboden.

Bijlagen

Bijlage 1: Overzicht projectfasen

Projectfasen: Fase document Kostendrager

- Initiatiefase; Startdocument/bestuursopdracht Algemene Dienst (en een intentieovereenkomst)
- Definitiefase; Samenwerkingsovereenkomst en Algemene Dienst Plan van Aanpak
- Ontwerpfase; Ontwerp en Realisatieovereenkomst Grondbedrijf
- Voorbereidingsfase; Bestekstekeningen Grondbedrijf
- Realisatiefase; Overdrachtsdocument en beheersplan Grondbedrijf
- Nazorgfase. Evaluatie Algemene Dienst

Initiatiefase

In deze fase wordt een idee voor een project onderzocht en uitgewerkt. Doel van deze fase is te onderzoeken of het project wel haalbaar is. Verder wordt er gekeken wie het project zou kunnen uitvoeren, welke partij(en) betrokken zouden moeten zijn bij het project en of er voldoende draagvlak is voor het project (bij betrokkenen).

De projectleider maakt in deze fase een projectvoorstel waarin hij bovenstaande zaken beschrijft. In de initiatiefase gaan de projectpartners een relatie met elkaar aan. Om te voorkomen dat er verkeerde verwachtingen over de resultaten van een project ontstaan is het verstandig om expliciet af te spreken wat voor een soort project er gestart wordt.

Er wordt gestart met het opstellen van een intentieovereenkomst. In de intentieovereenkomst wordt het proces vastgelegd en aangegeven hoe partijen met elkaar om moeten gaan als er uiteindelijk geen project tot stand komt.

In het Nederlandse recht wordt snel aangenomen dat een overeenkomst bestaat. In de onderhandeling met partijen komt de gemeente, op een gegeven moment, in een fase waar de gemeente niet meer (zonder schadevergoeding) van die partijen af kan. Zeker niet als de gemeente bijvoorbeeld heeft laten blijken dat de gemeente alleen met die partij in onderhandeling is. Een intentieovereenkomst kan voor deze valkuil behoeden. De overeenkomst wordt in de initiatief- en/of de definitiefase gesloten.

Activiteiten:

- Bepaal waarom dit project aangepakt moet worden;
- Ga na welke aannames gedaan moet worden;
- Onderzoeken (globale) probleem- of doelstelling;
- Ga na welke partijen eventueel betrokken kunnen of moeten worden;
- Formuleren gewenst resultaat;
- Leg vast wat niet tot het project(resultaat) behoort;
- Een risicoanalyse;
- Vaststellen stand van zaken;
- Onderzoeken principiële haalbaarheid en afdwingbaarheid kritische elementen;
- Voorlopig afbakenen project;
- Omschrijven werkwijze;
- Omschrijven inhoudelijke activiteiten per fase:
 - voor de definitiefase gedetailleerd,
 - voor alle overige fasen globaler;
- Opstellen bestuursopdracht/startdocument.

Einde:

Goedgekeurde bestuursopdracht/een startdocument en wanneer meerdere partijen betrokken zijn eventueel een intentieovereenkomst.

Definitiefase

Nadat het startdocument of de bestuursopdracht is goedgekeurd en eventueel een intentieovereenkomst is gesloten, komt het project in de definitiefase. In deze fase worden de eisen en wensen die aan een projectresultaat gesteld worden zo goed en compleet mogelijk bepaald. Het gaat erom de verwachtingen van betrokken partijen boven water te krijgen over wat men denkt dat het resultaat moet zijn.

- Randvoorwaarden vormen de context waarbinnen het project uitgevoerd moet worden, bijvoorbeeld wetgeving. Deze eisen zijn niet te beïnvloeden vanuit het project.
- Functionele eisen zijn eisen die gaan over hoe goed het projectresultaat moet zijn. Bijvoorbeeld hoeveel kamers een nieuw gebouw moet hebben.
- Operationele eisen gaan over de eisen aan het gebruik van het projectresultaat.
- Ontwerpbeperkingen tenslotte zijn eisen die te maken hebben met de realisatie van het project zelf. Bijvoorbeeld dat er in het project niet gewerkt wordt met giftige materialen.

Het is belangrijk dat alle betrokkenen in een project kunnen meedenken in de definitiefase. Vooral ook de eindgebruikers. Als uitgangspunt is het een goede gewoonte om in de definitiefase een aantal bijeenkomsten te organiseren met alle betrokkenen bij een project.

Het resultaat van de definitiefase is een eisen- en wensenlijst van de diverse betrokken partijen bij het project. Het kan zijn dat bepaalde eisen strijdig zijn. Dat betekent dat er over sommige eisen en wensen onderhandeld moet worden. Uiteindelijk zal er een definitieve eisen- en wensenlijst boven tafel komen die goedgekeurd moet worden door de beslissers over het project. Met dit goedgekeurde document kan de ontwerpfase starten.

Activiteiten:

- Verzamelen basismateriaal;
- Bepalen projecteisen:
 - Randvoorwaarden,
 - Functionele eisen,
 - Operationele eisen,
- Ontwerpbeperkingen;
- Onderzoeken haalbaarheid;
- Elimineren strijdige eisen;
- Opzetten activiteitenoverzicht in de juiste volgorde:

- voor de ontwerpfase gedetailleerd,
- voor alle overige fasen globaler;
- Opzetten werkstructuur (definiëren deelprojecten en de relaties ertussen);
- Opstellen projectprogramma.

Einde:

Goedgekeurde samenwerkingsovereenkomst en/of een Plan van Aanpak.

Ontwerpfase

De samenwerkingsovereenkomst wordt uitgewerkt in een realisatie- of ontwikkelovereenkomst. Hierin worden de afspraken vastgelegd over wat daadwerkelijk wordt gerealiseerd. Deze afspraken gaan over programma, financiën, juridische items, eventuele afwijkingen ten opzichte van programma van eisen, procedures en posities van betrokken partijen.

Met de eisen- en wensenlijst uit de definitiefase kunnen ontwerpkeuzes worden gemaakt. In de ontwerpfase wordt een ontwerp of worden enkele ontwerpen gemaakt. Uit de gemaakte ontwerpen wordt door de bestuurders van het project een keuze gemaakt voor het definitief te realiseren ontwerp. Ook hier geldt dat een ontwerp als het eenmaal gekozen is, in een later stadium van het project niet meer gewijzigd mag worden.

Activiteiten:

- Detailleren projectprogramma;
- Onderzoeken mogelijkheden;
- Zoeken van oplossingen/ontwerpen per deelproject;
- Zoeken naar/ontwerpen van projecthulpmiddelen;
- Afstemmen deelprojecten en projecthulpmiddelen;
- Bijstellen na beproeven deelontwerpen;
- Opstellen definitieve projectontwerp (tot laagste niveau):
- Deelprojecten,
- Hulpmiddelen;
- Detailleren en aanpassen activiteitenoverzicht:
- voor de voorbereidingsfase gedetailleerd,
- voor alle overige fasen globaler.

Einde:

Goedgekeurd projectontwerp en een realisatie- of ontwikkelovereenkomst.

Vorbereidingsfase

In de voorbereidingsfase wordt alles geregeld dat nodig is voor de realisatie van het project. Eventuele leveranciers of onderaannemers worden ingeschakeld, een draaiboek wordt gemaakt, materialen en hulpmiddelen worden besteld, instructies worden gegeven, enzovoort. De voorbereidingsfase is klaar als het uitvoeren 'zo' kan starten. Alles moet dus duidelijk zijn voor de uitvoerende partijen.

Activiteiten:

- Uitwerken detailontwerpen tot realisatieschema's,
- Productietekeningen, -stuklijsten enzovoort;
- Opstellen realisatie-instructies en dergelijke;
- Inkopen/aanmaken hulpmiddelen (kwantitatief);
- Contact opnemen met te contracteren derden (toeleveranciers);
- Instrueren van degenen die de realisatie gaan uitvoeren;
- Detailleren en aanpassen activiteitenoverzicht:
- voor de realisatiefase gedetailleerd,
- voor de nazorgfase globaler;
- Opstellen realisatieovereenkomst

Einde:

Goedgekeurd bestek en -tekeningen.

Realisatiefase

In de realisatiefase wordt het project zichtbaar. Aan het einde van de realisatiefase wordt het resultaat gecontroleerd aan de hand van de eisen- en wensenlijst uit de definitiefase. Het resultaat wordt ook gecontroleerd aan de hand van de ontwerpen. Als aan alle eisen en wensen is voldaan en als het resultaat overeenkomt met de ontwerpen dan is deze fase klaar.

De regel is dat na de definitiefase geen wijzigen meer mogen worden aangebracht in de eisen en wensen. Dat geldt ook voor de ontwerpen: na de ontwerpfase mag er niets meer veranderen aan het ontwerp. Als dit toch moet (en dat moet soms), is het van belang dat de projectleider er voor zorgt dat de wijziging zo snel mogelijk besproken wordt met de betrokkenen. Daarbij is het van belang dat de besloten verandering goed gedocumenteerd wordt, dit om latere misverstanden te voorkomen.

Activiteiten:

- Contracteren van derden;
- Uitvoeren van het programma;
- Opstellen van technische documentatie voor de
- Nazorgfase (gebruik/operatie, beheer en onderhoud);
- Opstellen van voorschriften voor transport en
- (Her)installatie;
- Trainen (opleiden) van de gebruikers, van de beheerders en van het onderhoudspersoneel;
- Detailleren en aanpassen activiteitenoverzicht voor de nazorgfase;
- Opstellen nazorgprogramma.

Einde

Goedgekeurd overdrachtsdocument/beheerprogramma.

6. Beheerfase

Een fase die voor de gemeente vaak minder van belang is, is de nazorgfase. In de nazorgfase wordt alles geregeld om het projectresultaat daadwerkelijk te doen landen. Voorbeelden van activiteiten die in de nazorg plaatsvinden zijn onderhoud van het resultaat, evaluatie van het project zelf, schrijven van het projectverslag, overdracht naar beheerders, opheffen van het projectteam en dergelijke.

De centrale vraag in deze fase is wanneer en waar het project ophoudt. Het is van belang dat bij het begin van het project al goed wordt nagedacht over waar de grenzen van het project liggen, zodat in de nazorgfase het project bij het bereiken van die grens afgesloten kan worden.

Activiteiten:

- Gebruiken projectresultaat;
- Beheren projectresultaat;
- Onderhouden projectresultaat;
- Onderhouden hulpmiddelen;
- Verbeteren en modificeren van het projectresultaat en van de hulpmiddelen;
- Optimaliseren van gebruik, beheer en onderhoud van het projectresultaat;
- Slopen, vernietigen of vervangen van het projectresultaat.

Einde

Vervanging/vernietiging.

Kostendragers tijdens de realisatiefasen

De Algemene Dienst draagt de kosten van de initiatiefase, de definitiefase en de beheerfase. Het Grondbedrijf betaalt de kosten van de ontwerpfase (er is dan sprake van een reëel en stellig voornemen conform de BBV) en de realisatiefase, mits er sprake is van uitgifte van bouwrijpe grond via een actief grondbeleid, dan wel dat er sprake is van facilitair grondbeleid en de kosten via een exploitatieplan en/of posterieure overeenkomst kunnen worden verhaald op de particuliere exploitant. In andere situaties is de Algemene Dienst kostendrager voor de ontwerpfase en de realisatiefase.