

Nota Grondbeleid
Gemeente Leidschendam-Voorburg
2011

Inhoud

Hoofdstuk 1 Inleiding	5
1.1 Doel van de nota grondbeleid.....	5
1.2 Aanleiding voor een nieuwe Nota Grondbeleid	6
1.3 Samenvatting Nota Grondbeleid 2005	7
1.4 Leeswijzer	8
Hoofdstuk 2 Relevante beleidskaders grondbeleid	9
2.1 Grondbeleid en het Rijk.....	9
2.1.1 <i>De Nota Ruimte: ruimte voor ontwikkeling</i>	9
2.1.2 <i>De Rijksnota Grondbeleid (2001): Op grond van nieuw beleid</i>	9
2.1.3 <i>Wet ruimtelijke ordening (Grondexploitatiewet)</i>	10
2.2 Grondbeleid en de Provincie Zuid-Holland	10
2.3 Grondbeleid en de regio	11
2.4 Grondbeleid en de Gemeente Leidschendam-Voorburg	11
Hoofdstuk 3 Gemeentelijk Grondbeleid	13
3.1 Vormen van grondbeleid.....	13
3.1.1 <i>Actief grondbeleid</i>	13
3.1.2 <i>Faciliterend grondbeleid</i>	13
3.2 Grondexploitatie.....	14
3.2.1 <i>Gemeentelijke grondexploitatie (actief grondbeleid)</i>	14
3.2.2 <i>Bouwclaimmodel (actief grondbeleid)</i>	14
3.2.3 <i>Gezamenlijke grondexploitatie (actief grondbeleid)</i>	15
3.3 Private grondexploitatie.....	15
3.3.1 <i>Anterieure overeenkomst (faciliterend grondbeleid)</i>	15
3.3.2 <i>Concessiemodel (faciliterend grondbeleid)</i>	16
3.4 Keuze voor een actief dan wel een faciliterend grondbeleid; op basis	16
van welke overwegingen?	16
3.4.1 <i>Voldoende regiemogelijkheden bij faciliterend grondbeleid?</i>	17
3.4.2 <i>In welke gevallen actief grondbeleid</i>	17
3.5 Samenvatting grondbeleidskeuze	19
3.6 Beleidsregels te voeren grondbeleid	19
Hoofdstuk 4 Grondbeleidsinstrumenten	21
4.1 Inleiding.....	21
4.2 Minnelijke verwerving	21
4.2.1 <i>Strategische aankopen</i>	21
4.2.1.1 <i>Inleiding</i>	21
4.2.1.2 <i>Doelstelling strategische aankopen</i>	22
4.2.1.3 <i>Toetsingskaders strategische verwervingen</i>	22
4.2.1. <i>Niet in exploitatie genomen grond (NIEGG)</i>	22
4.3 Gemeentelijk voorkeursrecht	23

4.3.1	<i>Strategische overwegingen vestigen gemeentelijk voorkeursrecht</i>	23
4.4	Onteigening	23
4.4.1	<i>Strategische overwegingen voeren onteigeningsprocedure</i>	24
4.5	Gronduitgifte	24
4.5.1	<i>Erfpacht</i>	25
4.5.2	<i>Recht van Opstal</i>	25
4.6	Uitgangspunten van de Grondexploitatiewet; primaat het sluiten van..... anterieure overeenkomsten	25
4.6.1	<i>Exploitatieplan</i>	27
4.6.2	<i>Kostensoortenlijst</i>	28
4.7	Planologische medewerking verlenen bij een verliesgevende grondexploitatie?.....	29
4.8	Samenvatting grondbeleidskeuze en instrumenten	30
4.9	Beleidsregels toepassing grondbeleidsinstrumenten	30
Hoofdstuk 5 Aanbesteding en staatssteun		31
5.1	Bronnen van het aanbestedingsrecht	31
5.1.1	<i>Begrip overheidsopdracht in relatie tot het grondbeleid</i>	31
5.1.2	<i>Wanneer treedt de gemeente op als opdrachtgever?</i>	31
5.1.3	<i>Beoordeling aanbestedingsplicht</i>	32
5.1.4	<i>Gemeentelijk aanbestedingsbeleid</i>	32
5.1.5	<i>De rechtsbescherming bij aanbestedingsplichtige overheidsopdrachten en onderhandse opdrachten</i>	32
5.2	Selectie private partijen	33
5.2.1	<i>Doorleggen aanbestedingsplicht</i>	33
5.3	Risico's en sancties bij niet aanbesteden of verkeerd aanbesteden.....	34
5.4	Staatssteun criteria.....	34
5.4.1	<i>Vermoeden van ongeoorloofde staatssteun</i>	35
5.5	Kadernota staatssteun	35
5.6	Transacties van grond en gebouwen	36
5.7	Andere vormen van staatssteun	37
5.7.1	<i>Geen volledig kostenverhaal</i>	37
5.7.2	<i>Subsidieverstrekking i.v.m. afdekking van de onrendabele top/verlies..</i>	37
5.8	Woningcorporatie en staatssteun.....	38
5.8.1	<i>Welke bedrag is subsidiabel?</i>	39
5.9	Gevolgen van ten onrechte verleende staatssteun	39
5.10	Beleidsregels aanbesteding	40
5.11	Beleidsregels staatssteun	40
Hoofdstuk 6 Verantwoordelijkheden en bevoegdheden grondbeleid		42
6.1	Rolverdeling tussen de raad en het college	42
6.2	Bestuurlijke verantwoordelijkheden	46
6.3.	Organisatie en het ruimtelijk proces.....	46
6.3.1	<i>Strategiebepaling</i>	46
6.3.2	<i>Projectmatig werken</i>	47

6.3.3	<i>Interne werkafspraken bij actief en faciliterend grondbeleid</i>	47
6.4	Beleidsregels	49
Hoofdstuk 7 Verantwoording en risicomanagement		50
7.1	Inleiding	50
7.2	Rol raad, college en ambtelijke organisatie	50
7.3	Verantwoording van grondbeleid in gemeentelijke producten	51
7.3.1	<i>Wettelijk vastgelegde stukken</i>	51
7.3.1.1	<i>Begroting en Jaarrekening</i>	52
7.3.2	<i>Gemeentelijke verordening en nota's m.b.t. verantwoording</i>	53
7.3.3	<i>Overige rapportages</i>	54
7.4	Verantwoordingscriteria.....	55
7.5	Beleidsregels	58
Bijlage 1 Procedures gemeentelijk voorkeursrecht		59
Bijlage 2 Reactie op de bevindingen Rekenkamer		63
Bijlage 3 Gezamenlijke grondexploitatie		65
Bijlage 4 Onteigeningsprocedure.....		67
Bijlage 5 Woningcorporatie en staatssteun.....		69
Bijlage 6 Niet in exploitatie genomen gronden.....		70

Hoofdstuk 1 Inleiding

1.1 Doel van de nota grondbeleid

Na de fusie van de gemeenten Voorburg en Leidschendam in 2002 tot de gemeente Leidschendam-Voorburg heeft de gemeente Leidschendam-Voorburg in 2005 haar eerste Nota Grondbeleid vastgesteld.

De Wet dualisering gemeentebestuur heeft geleid tot een scherpere afbakening van de taken van Raad en College. De raad stelt kaders vast en controleert, het college bestuurt, voert uit en legt verantwoording af. Dat betekent dat de raad de kaders voor het grondbeleid vaststelt door middel van de Nota Grondbeleid. Het college heeft dan de bevoegdheid om binnen deze kaders te handelen. Met de vaststelling van deze Nota Grondbeleid vervalt de Nota Grondbeleid 2005.

In deze Nota Grondbeleid wordt ingegaan op de vormen van het grondbeleid en de grondbeleidsinstrumenten. Tevens zijn de hoofdlijnen van de leerstukken aanbestedingsrecht en staatssteun verwerkt. Deze Europese regels hebben hun doorwerking in de gemeentelijke praktijk.

Het aanbestedingsrecht is van belang voor de selectie van marktpartijen en op welke wijze de gemeente dient samen te werken met marktpartijen. De regels van staatssteun zijn in het leven geroepen om eenzijdige bevoordeling van ondernemingen te voorkomen.

Grondbeleid is een middel om het ruimtelijk beleid op een zo economisch verantwoord mogelijke wijze te realiseren. Het grondbeleid is dus geen doel op zich.

Onder "grondbeleid" wordt verstaan:

Het op een zodanige wijze handhaven van het bestaande grondgebruik, dan wel het realiseren van gewenste veranderingen in dit grondgebruik, zodat dit past in de door de gemeente geformuleerde doelstellingen in het kader van de ruimtelijke ordening.

Grondbeleid is daarmee instrumenteel beleid ten behoeve van diverse beleidsvelden zoals volkshuisvesting, economische zaken, recreatie en milieu. Daarnaast is het grondbeleid tevens dienstig aan de financiële huishouding van de gemeente.

Afhankelijk van de te maken keuze kan het grondbeleid daarbij sturend of volgend zijn. Het grondbeleid is instrumenteel omdat het de instrumenten biedt om het beleid in de genoemde sectoren te realiseren en is daarmee een duidelijke randvoorwaarde voor het te voeren beleid.

Aangezien het grondbeleid vooral instrumenteel van aard is, is het uitvoeren van grondbeleid een taak van het college.

In een Nota Grondbeleid worden de hoofdlijnen van het voor de toekomst door de gemeente te voeren grondbeleid vastgelegd. De vastlegging van deze hoofdlijnen dient de volgende doelen:

1. Op transparante wijze inzicht bieden in de voor de gemeente geldende hoofdlijnen van beleid bij de door de gemeente gewenste rol bij de realisatie van ruimtelijke plannen (externe werking).
2. Op transparante wijze inzicht te bieden in de intern werkende spelregels en beleidskaders voor de wijze waarop door de gemeente uitvoering wordt gegeven aan de onder 1 beoogde rol (interne werking).

1.2 Aanleiding voor een nieuwe Nota Grondbeleid

Er zijn verschillende redenen om een nieuwe Nota op te stellen.

- a. In de eerste plaats heeft een belangrijke wetswijziging zijn beslag gekregen door middel van de inwerkingtreding van de Wet ruimtelijke ordening (Wro) per 1 juli 2008. Dat betekent dat na de vaststelling van de vorige Nota Grondbeleid 2005 door de raad van de gemeente Leidschendam-Voorburg de wetgeving met betrekking tot de toepassing van de grondbeleidsinstrumenten een grote verandering heeft ondergaan. Hierdoor heeft de gemeente meer regiemogelijkheden gekregen ingeval zij de eigendom van de grond niet heeft. De mogelijkheden voor het faciliterend grondbeleid zijn groter geworden. Hierbij kan in het bijzonder worden gedacht aan de zogenoemde Grondexploitatiewet (Afdeling grondexploitatie van de Wro) die per 1 juli 2008 in werking is getreden. Het kostenverhaal is verplicht geworden. In hoofdstuk 4 zal hieraan nadere aandacht worden besteed.
- b. Een andere aanleiding om het rapport aan te passen is het raadsbesluit van 11 november 2008, nummer 2008/21774. De gemeenteraad van de gemeente Leidschendam-Voorburg heeft op 11 november 2008 de aanbevelingen van de rekenkamercommissie overgenomen. De aanbevelingen zijn:
 - Scherp de Nota Grondbeleid aan door de doelstellingen SMART (specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdgebonden) te formuleren.
 - Neem een afwegingskader op in de Nota Grondbeleid om te bepalen in hoeverre ruimtelijke en sectorale doelen prioriteit hebben boven het behalen van een goed financieel resultaat. Hierdoor kunnen doelen onderling worden geprioriteerd.
 - In het rapport van de rekenkamercommissie zijn 8 aanbevelingen opgenomen met betrekking tot risicomanagement, waarvan 5 met betrekking tot grondexploitaties en 3 met betrekking tot grondbeleid:
 1. Stel een meerjarenprognose grondbeleid op met daarin de verwachte financiële resultaten en risico's van lopende en in de eerstkomende jaren te starten grondexploitaties.
 2. Besluit aan de hand van deze meerjarenprognose over de gewenste hoogte van de risicoreserve voor grondexploitaties.

3. Neem in een dergelijke prognose ook informatie op over niet financiële risico's zoals ruimtelijke kwaliteit.

In hoofdstuk 3 wordt behandeld op welke wijze de gemeente tot een keuze zal komen voor de vorm van het grondbeleid. In **bijlage 2** is ingegaan op de overige aanbevelingen.

- c. Daarnaast moet het college op grond van artikel 22 van de 'Financiële beheersverordening gemeente Leidschendam-Voorburg 2003' tenminste elke vier jaar een (bijgestelde) Nota Grondbeleid aan de raad aanbieden.
- d. Een andere belangrijke aanleiding is de verslechterde financiële situatie bij de gemeente. Naar aanleiding van de crisis is het, bij de herziening van de grondexploitaties per 1-1-2009, noodzakelijk gebleken de resultaten fors naar beneden bij te stellen. Dit heeft het belang van een goed risicomanagement benadrukt. Voor de lopende grondexploitaties is reeds risicomanagement opgestart. Met betrekking tot het grondbeleid zal er bijzondere aandacht uitgaan naar risicomanagement en weerstandsvermogen. De risico's moeten in beeld worden gebracht, worden beheerst en de risico's moeten tot uitdrukking worden gebracht in het weerstandsvermogen van de gemeente. Dit sluit aan bij één van de opmerkingen van de rekenkamercommissie dat de Nota Grondbeleid handvatten zou moeten bieden voor een meer gestructureerde vorm van risicoanalyse waarin interne organisatie- en waarderingsrisico's worden betrokken. Dit vraagt om een herbezinning van het grondbeleid. De financiële situatie waarin de gemeente Leidschendam-Voorburg zich bevindt is een belangrijke factor voor overwegingen ten aanzien van ruimtelijke ontwikkelingen.

1.3 Samenvatting Nota Grondbeleid 2005

In de Nota Grondbeleid 2005 is aangegeven dat de toepassing van de vorm van het grondbeleid (actief grondbeleid, passief grondbeleid en facilitair grondbeleid) afhankelijk is van de doelstellingen die de gemeente heeft geformuleerd voor de verschillende beleidsvelden zoals onderwijs, economie en volkshuisvesting en in welke mate de gemeente de regie wenst te voeren.

De begrippen actief grondbeleid, passief grondbeleid en facilitair grondbeleid zijn in de Nota Grondbeleid 2005 als volgt gedefinieerd.

Actief grondbeleid: de gemeente voert hierbij het bestemmingsplan uit en de gemeente gedraagt zich als marktpartij door zelf gronden te verwerven, te ontwikkelen en te verkopen.

Passief grondbeleid: geeft de voorkeur aan het volgen van initiatieven vanuit de markt. De rol van de gemeente is hierbij beperkt tot het opstellen en toetsen van het bestemmingsplan en het beheer van de openbare ruimte. De grond- en de gebouwenexploitatie wordt uitgevoerd door een private partij (bouwer of belegger).

Facilitair grondbeleid: is het beleid dat streeft naar realisatie, maar zonder een directe voorkeur voor gemeentelijk initiatief of marktinitiatief. De gemeentelijke rol bestaat uit een meer voorwaardenscheppende en/of toezichthoudende rol. Een

mogelijkheid hierbij is om te komen tot een samenwerkingsconstructie tussen gemeente en private partijen (publiek-private samenwerking).

Om te voorkomen dat grondbeleid op ad hoc basis wordt toegepast in projecten dienen kaders te worden vastgesteld. Vanuit deze kaders kan er in een vroegtijdig stadium bij planontwikkelingen de integraliteit van het te voeren (grond-)beleid, en dan met name de financieel-strategische aspecten, voldoende worden gewaarborgd. In hoeverre regie gewenst is op een ontwikkelingslocatie wordt voor een belangrijk deel bepaald door de te realiseren doelstellingen en ambities, die voortvloeien uit de specifiek geformuleerde beleidsnota's en projectopdrachten.

De beleidsdoelstelling per sector bepaalt per locatie of een actief dan wel een faciliterend grondbeleid zal worden gevoerd.

1.4 Leeswijzer

De Nota Grondbeleid is verder als volgt opgebouwd.

In hoofdstuk 2 wordt het ruimtelijke beleid van het rijk, de provincie en de gemeente beschreven. Elk hoofdstuk wordt afgesloten met een paragraaf beleidsregels.

Hoofdstuk 3 beschrijft de vormen van grondbeleid en het afwegingskader om een keuze te maken voor de vorm van het grondbeleid. In het verlengde van hoofdstuk 3 is in hoofdstuk 4 een beschrijving opgenomen van de grondbeleidsinstrumenten en in het bijzonder de Wro, afdeling grondexploitatie.

In hoofdstuk 5 zijn de leerstukken aanbesteding en staatssteun opgenomen.

Hoofdstuk 6 wordt ingegaan op de organisatie, sturing en de verdeling van bevoegdheden.

Hoofdstuk 7 gaat in op het risicomanagement en planning en controle.

Hoofdstuk 2 Relevante beleidskaders grondbeleid

De gemeente is bij de uitvoering van het grondbeleid gebonden aan regelgeving en beleidsnota's van hogere overheden, zoals de regio Haaglanden, de Provincie Zuid-Holland en het Rijk. Daarnaast zijn de belangrijkste elementen voor het te voeren grondbeleid de door de gemeente vastgestelde beleidskaders. De meest belangrijke nota's en instrumenten worden in dit hoofdstuk beschreven.

2.1 Grondbeleid en het Rijk

2.1.1 De Nota Ruimte: ruimte voor ontwikkeling

De Nota Ruimte die is vastgesteld door de Tweede Kamer in 2005, is een visie van het Rijk op ruimtelijke ontwikkelingen, ruimtegebruik en de daarbij behorende eigentijdse besturingsfilosofie met als uitgangspunt: decentraal als het kan en centraal alleen als het moet.

Hoofddoel van het nationaal ruimtelijk beleid is om ruimte te scheppen voor de verschillende ruimtevrage functies op het beperkte oppervlak dat ons in Nederland ter beschikking staat. Meer specifiek richt het kabinet zich hierbij op vier algemene doelen:

1. versterking van de Nederlandse economie en concurrentiepositie;
2. bevordering van krachtige steden en een vitaal platteland;
3. waarborging en ontwikkeling van belangrijke (inter)nationale ruimtelijke waarden;
4. waarborging van de veiligheid.

2.1.2 De Rijksnota Grondbeleid (2001): Op grond van nieuw beleid

In de Nota Grondbeleid van het Rijk zijn de volgende hoofddoelstellingen van het grondbeleid genoemd:

- a. Bevorderen van maatschappelijk gewenst ruimtegebruik (realisatie van bestemmingen en van beleidsinhoudelijke doelstellingen) door:
 - waarborgen van de eisen aan de ruimtelijke inrichting van locaties;
 - versterken van de mogelijkheden tot verwerving door gemeenten;
 - bevorderen van een bovenlokale samenwerking op het gebied van grondbeleid;
 - versterken van de mogelijkheid tot verwerving door Rijk en provincies;
 - professionaliseren van het Rijk als speler op de grondmarkt.
- b. Verhogen van de kwaliteit van het ruimtegebruik, de zeggenschap voor de burger en de marktwerking op de grondmarkt door:
 - versterken van concurrentie tussen marktpartijen op de woningbouwmarkt;
 - bevorderen van een doelgerichter grondprijnsbeleid bij gemeenten;
 - stimuleren van particulier opdrachtgeverschap;
 - vergroten van de transparantie bij actief gemeentelijk grondbeleid.

- c. Het bevorderen van een rechtvaardige verdeling van kosten en opbrengsten over gebruikers, eigenaren, ontwikkelaars en overheid door:
- verbeteren van het kostenverhaal bij de ontwikkeling van nieuwbouw- en herstructureringslocaties;
 - realiseren van een evenwichtiger verdeling van kosten en baten als gevolg van overheidsinvesteringen en bestemmingswijzigingen.

Met het aannemen van de Nota Ruimte in 2005 werd ook aangekondigd dat er een nieuwe Wet op de ruimtelijke ordening, waarin als onderdeel een nieuwe Grondexploitatiewet is opgenomen, zou worden voorbereid om beter aan te sluiten bij de veranderde context van het ruimtelijk beleid.

Met ingang van 1 juli 2008 is de nieuwe Wet ruimtelijke ordening (Wro), met hierin de Grondexploitatiewet, van kracht geworden.

2.1.3 Wet ruimtelijke ordening (Grondexploitatiewet)

Vooraf het onderdeel grondexploitatiewet van de Wro is van belang voor het grondbeleid. De centrale doelstelling van de Grondexploitatiewet, zoals opgenomen als afdeling 6.4 van de Wro, is om in de situatie van particuliere grondexploitatie te komen tot een verbetering van het gemeentelijk kostenverhaal en de versterking van de gemeentelijke regie bij locatieontwikkeling.

Verder is de relatie tussen grondbeleidsinstrumenten en ruimtelijke planfiguren directer geworden door de inwerkingtreding van de Wro. Hierbij kan worden gedacht aan dat een exploitatieplan tegelijkertijd moet worden vastgesteld met een bestemmingsplan. Bij de ontwikkeling van bouwlocaties is er namelijk een nauwe samenhang tussen de ruimtelijke ordening en het grondbeleid. Aan de ene kant moet een ontwerp van een nieuwe wijk gemaakt worden en moet dat juridisch worden vastgelegd in de vorm van een bestemmingsplan. Aan de andere kant moet ook de grond beschikbaar komen via afspraken met particuliere eigenaren of via verwerving of onteigening en moeten de kosten van de grondexploitatie verplicht worden toegerekend via een anterieure overeenkomst of een exploitatieplan.

2.2 Grondbeleid en de Provincie Zuid-Holland

Het beleid van de provincie is vanuit haar kaderstellende, ondersteunende en toetsende rol van invloed op het gemeentelijk grondbeleid. Op 2 juli 2010 heeft Provinciale Staten de Provinciale Structuurvisie, de Verordening Ruimte en de Uitvoeringsagenda vastgesteld. In 'Visie op Zuid-Holland' staat hoe de provincie samen met haar partners wil omgaan met de beschikbare ruimte. Met de structuurvisie werkt de provincie aan een vitaal Zuid-Holland, met meer samenhang en verbinding tussen stad en land.

De provincie stuurt op hoofdlijnen door kaders te stellen en het lokale bestuur ruimte te geven bij de ruimtelijke inrichting. Deze aanpak sluit aan bij de nieuwe stijl van besturen: 'Lokaal wat kan, provinciaal wat moet.'

In de Uitvoeringsagenda staat hoe de provincie en de verschillende partners de ambitie van de Structuurvisie gaan uitvoeren. Elke partij werkt vanuit zijn eigen rol en verantwoordelijkheid om de ambitie van de Structuurvisie te realiseren.

2.3 Grondbeleid en de regio

Stadsgewest Haaglanden

Het Regionaal Structuurplan Haaglanden (RSP) 2020 is het integrale plan voor de ruimtelijke ontwikkeling van Haaglanden en het kader voor beleid op het gebied van verkeer en vervoer, wonen, ruimtelijke ordening, groen en economie en voor lokale plannen, zoals bestemmingsplannen. Het RSP kijkt door naar 2020 (en soms 2030) en omvat de grote lijnen voor de ambities en ontwikkelingen op verschillende beleidsterreinen. Op 16 april 2008 heeft het algemeen bestuur van het Stadsgewest Haaglanden het RSP 2020 vastgesteld.

Bij het opstellen van gemeentelijk beleid dient de gemeente rekening te houden met het RSP.

2.4 Grondbeleid en de Gemeente Leidschendam-Voorburg

Tot slot zijn uiteraard ook op gemeentelijk niveau vele beleidsvelden die van invloed zijn op hoe het gemeentelijk grondbeleid wordt gevoerd. Relevant in dit kader zijn:

- Strategische visie 'Blik op Leidschendam-Voorburg 2020, vastgesteld in 2006
Hierin wordt de toekomstvisie voor Leidschendam-Voorburg omschreven. De toekomstvisie luidt: *"Wij kiezen voor een aantrekkelijke, groene woonstad met een evenwichtige bevolkingsopbouw. En wij werken aan een ambitieuze, moderne gemeentelijke overheid die ten dienste staat van de eigen bevolking en die gericht is op regionale samenwerking."*
De visie verbindt de verschillende beleidsvelden van de gemeente.
- In het coalitieakkoord 2010-2014 'Verantwoord vooruit' van de coalitiepartijen VVD, CDA, D66 en PvdA is vermeld dat de in de strategische visie benoemde ambities nog steeds overeind staan, maar wel enige aanscherping behoeven.
- Structuurvisie Leidschendam-Voorburg 2020, 'Ruimte voor Wensen', september 2007
De structuurvisie geeft het gewenste ruimtelijke ontwikkelingsbeeld weer van de gemeente Leidschendam-Voorburg voor de periode tot 2020. De structuurvisie kent een ambitieus ruimtelijk programma met een aantal complexe en uitdagende opgaven. Deze ambities zullen worden opgenomen in een nog op te stellen uitvoeringsprogramma, met een gepaste uitvoeringsstrategie over de wijze van realisatie en de daarbij behorende financiering en benodigde partijen. Er is afgesproken dat de structuurvisie om de vier jaar wordt herijkt. Voor de gemeente betekent dit dat de visie in 2011

wordt herijkt. Daarbij zal er meer aandacht worden besteed aan de uitvoeringsparagraaf en de relatie met het grondbeleid.

- WOONvisie 2020

De hoofddoelstelling van de WOONvisie is het streven naar een aantrekkelijke (leefbare), groene woongemeente binnen Haaglanden met een evenwichtige bevolkingsopbouw, een beperkte groei en het creëren van keuzemogelijkheden voor elke bewoner in Leidschendam-Voorburg. De WOONvisie fungeert als leidraad en toetsingskader voor het ontwikkelen van woningbouwplannen. Op 2 februari 2010 heeft de Raad de Evaluatienota WOONvisie 2020 vastgesteld en zijn de huiswerkopgaven in de WOONvisie vervangen door het Actieprogramma 2010-2015.

Hoofdstuk 3 Gemeentelijk Grondbeleid

3.1 Vormen van grondbeleid

De Nota Grondbeleid 2011 onderscheidt twee vormen van grondbeleid, te weten: actief grondbeleid en faciliterend grondbeleid.

3.1.1 Actief grondbeleid

Bij een actief grondbeleid koopt en beheert de gemeente de grond, maakt de gronden bouwrijp en verkoopt zij de bouwrijp gemaakte gronden voor bijvoorbeeld een woning- of bedrijvenlocatie. Na verkoop van de gronden worden deze woonrijp gemaakt. Deze werkzaamheden worden verricht in de grondexploitatie. De grondexploitatie dient te worden onderscheiden van de opstalexploitatie. De opstalexploitatie heeft betrekking op de daadwerkelijke realisatie van gebouwen. De gemeente heeft doorgaans alleen een rol in de grondexploitatie, omdat zij geen marktrisico wenst aan te gaan voor de verkoop van opstallen zoals bijvoorbeeld woningen.

Bij een actief grondbeleid zijn de volgende punten van belang:

- De gemeente voert geheel zelf de grondexploitatie of doet dat voor een groter of kleiner deel samen met een marktpartij, waardoor de kosten en opbrengsten beter kunnen worden beheerst en beïnvloed.
- De opbrengsten kunnen zelf worden geïncasseerd en worden gebruikt ter dekking van de kosten.
- Eventuele mee- en tegenvallers zijn voor rekening van de gemeente.
- Uitvoering van een actief grondbeleid legt een fors beslag op de ambtelijke capaciteit.

Ter uitvoering van het gemeentelijk beleid kan de gemeente besluiten een actief grondbeleid toe te passen. De situatie kan zich voordoen dat een door de gemeente gewenste maatschappelijke ontwikkeling, zoals de bouw van scholen, door de markt niet worden opgepakt. Om deze ontwikkeling tijdig te realiseren kan de gemeente besluiten actief grondbeleid toe te passen.

3.1.2 Faciliterend grondbeleid

Van faciliterend grondbeleid wordt gesproken indien de gemeente het verwerven van onroerend goed, het produceren en het uitgeven van (bouw)grond overlaat aan derden. Deze derde is de initiatiefnemer van een ruimtelijke ontwikkeling. De gemeente beperkt zich daarbij tot het stellen van planologische en financiële randvoorwaarden. De Grondexploitatiewet heeft de regisserende rol van de gemeente versterkt voor de situatie waarin de gemeente geen grondpositie heeft (verkregen).

Na de inwerkingtreding van de Grondexploitatiewet is het onderscheid tussen actief grondbeleid en faciliterend grondbeleid minder evident geworden. De Grondexploitatiewet verschaft de gemeenten de regie om op de locatieontwikkeling te sturen, ook voor de gronden waarvan de gemeente geen eigenaar is.

Dat neemt niet weg dat ook bij het toepassen van faciliterend grondbeleid ambtelijke capaciteit nodig is voor het opstellen en/of toetsen van plannen, grondexploitaties, het opstellen van anterieure overeenkomsten en eventueel het opstellen en herzien van exploitatieplannen.

Op basis van de Grondexploitatiewet kan de gemeente eisen stellen aan drie soorten woningcategorieën. Deze zijn sociale koop, sociale huur en particulier opdrachtgeverschap. Voorts kan de gemeente eisen stellen aan de inrichtingskwaliteit van het openbaar gebied en de uitvoering vanuit haar (toekomstige) beheerverantwoordelijkheid. Ook de kosten van de grondexploitatie, waaronder plankosten (kosten van planologische maatregelen en ambtelijke kosten) en kosten van voorzieningen van openbaar nut, kunnen binnen bepaalde grenzen worden verhaald op de private partijen. Hiermee komt de versterkte regierol van de gemeente tot uitdrukking.

Indien de gemeente kiest voor faciliterend grondbeleid, dan zal de gemeente niet financieel en/of risicodragend participeren in de grondexploitatie. Hierna wordt ingegaan op de verschillende modellen van de grondexploitatie. Dit zijn de gemeentelijke-, de gezamenlijke- en de private grondexploitatie.

3.2 Grondexploitatie

3.2.1 Gemeentelijke grondexploitatie (actief grondbeleid)

In het traditionele model verwerft de gemeente zelf alle grond en maakt deze grond vervolgens bouwrijp. Zo is de gemeente in deze gevallen verantwoordelijk voor het aanleggen van voorbelasting, riolering, bouwwegen, etc. Nadat de grond bouwrijp is gemaakt, worden de bouw kavels uitgegeven aan private partijen die binnen de grenzen van het bestemmingsplan tot ontwikkeling kunnen overgaan. Na realisatie van de bouw kavels kan de gemeente vervolgens de aanleg van het uiteindelijke openbaar gebied, het woonrijp maken, op zich nemen. Bij het traditionele model is sprake van actief grondbeleid. De uitvoering van de grondexploitatie en de daaraan verbonden risico's komen voor rekening van de gemeente.

3.2.2 Bouwclaimmodel (actief grondbeleid)

Dit model kan worden toegepast bij een versnipperd grondeigendom in een plangebied. De achterliggende gedachte van het bouwclaimmodel is dat de grondexploitatie in een hand komt bij de gemeente en doelmatig kan worden uitgevoerd. Ook voordelen in de fiscale sfeer voor de private partijen kunnen ten grondslag liggen aan de levering van fiscaal bouwrijpe gronden. Voor het overige is dit model hetzelfde als bij traditionele uitgifte (gemeentelijke grondexploitatie); de gemeente maakt de grond die vrijkomt bouw- en woonrijp. De grondexploitatie wordt uitgevoerd door de gemeente.

3.2.3 Gezamenlijke grondexploitatie (actief grondbeleid)

De gemeente en private partijen kunnen ook voor gezamenlijke rekening en risico de grondexploitatie uitvoeren. Een belangrijk kenmerk van PPS is dat vaak sprake is van enige vorm van risicodeling. Een vergaande vorm van PPS is de samenwerking waarbij gemeente en marktpartij(en) samen een rechtspersoon oprichten voor de realisatie van een project waarin voor gezamenlijke rekening en risico de grondexploitatie wordt uitgevoerd (grondexploitatie maatschappij, afgekort GEM). Het voeren van een gemeenschappelijke grondexploitatie kan in verschillende rechtsvormen plaatsvinden (bijvoorbeeld in een BV, CV-BV of VOF). Vanzelfsprekend wordt in dit verband ook de zeggenschap over de grondexploitatie gedeeld. Veelal wordt gebruik gemaakt van laatstgenoemde CV-BV constructie vanwege de fiscale voordelen. Voor een nadere beschrijving van de GEM wordt verwezen naar **bijlage 3**.

De overeenkomst die tussen partijen wordt gesloten voor het oprichten van een GEM kan in de zin van de Wro worden gezien als een anterieure overeenkomst waarbij de bijdrage en de risico-participatie van de private partij in de grondexploitatie zijn geregeld.

Overigens kan een gezamenlijke grondexploitatie ook worden gevoerd door het afsluiten van een overeenkomst tussen partijen zonder oprichting van een rechtspersoon.

3.3 Private grondexploitatie

3.3.1 Anterieure overeenkomst (faciliterend grondbeleid)

Private grondexploitatie is aan de orde wanneer derden (particuliere grondeigenaren en/of ontwikkelaars) de grond in eigendom hebben en zij de grondexploitatie zelf uitvoeren. De gemeente is bereid onder de door haar geformuleerde randvoorwaarden en uitgangspunten planologische medewerking te verlenen. Het sluiten van een anterieure overeenkomst is een vorm van faciliterend grondbeleid. Een wettelijk vereiste van de Grondexploitatie wet is het verplicht toepassen van volledig kostenverhaal, waarbij als ondergrens zal worden gehanteerd de kosten die de gemeente moet verhalen op basis van de kostensoortenlijst van de Grondexploitatie wet. Hiertoe worden onder meer gerekend de kosten van de voorzieningen van openbaar nut en de plankosten (kosten van het opstellen van plannen en de ambtelijke kosten). Het afzien van de verplichting tot kostenverhaal kan ongeoorloofde staatssteun opleveren.

Naast het kostenverhaal zullen in de anterieure overeenkomst, voor zover nodig, ook regels worden opgenomen over fasering, koppeling van werkzaamheden, eisen over de woningbouwcategorieën (sociale huur, -koop en kavels voor particulier opdrachtgeverschap). Verder bevat de anterieure overeenkomst technische eisen voor de aanleg van nutsvoorzieningen en de openbare ruimte en regels over de aanbesteding.

Indien tussen de gemeente en grondeigenaren wilsovereenstemming wordt bereikt over de door de gemeente geformuleerde randvoorwaarden en uitgangspunten dan wordt een anterieure overeenkomst gesloten en zal de gemeente planologische medewerking verlenen.

De gemeente hanteert daartoe als uitgangspunt dat een anterieure overeenkomst moet zijn gesloten voordat een ontwerpbestemmingsplan in procedure zal zijn gebracht. In de anterieure overeenkomst zijn afspraken gemaakt over het kostenverhaal. De raad kan bij de vaststelling van het bestemmingsplan beoordelen of het kostenverhaal anderszins is verzekerd.

De gemeente zal geen planologische medewerking verlenen indien het bouwinitiatief in strijd is met een goede ruimtelijke ordening of het plan voor de gemeente economisch niet uitvoerbaar is. De laatste situatie kan zich voordoen indien een derde niet bereid is een bijdrage te leveren in de kosten van de grondexploitatie.

3.3.2 Concessiemodel (faciliterend grondbeleid)

Ook als de gemeente zelf grondeigenaar is, kan zij kiezen voor een private grondexploitatie op basis van het concessiemodel. Het concessiemodel is een vorm van samenwerking waarvoor een anterieure overeenkomst kan worden gesloten. In het concessiemodel beperkt de gemeente zich tot het vooraf stellen van een aantal randvoorwaarden. Binnen deze randvoorwaarden wordt vervolgens de gehele planontwikkeling, zowel wat betreft de grondexploitatie als wat betreft de opstalexploitatie, overgelaten aan een private partij en vastgelegd in een anterieure overeenkomst.

Indien de gemeente eigenaar is van een gedeelte van de grond in het plangebied, zal de gemeente de grond onder bepaalde voorwaarden verkopen aan de private partijen.

Hiervoor dient een koop-/ontwikkelingsovereenkomst te worden gesloten. Op basis van deze overeenkomst wordt de grond verkocht en juridisch geleverd, betaalt de private partij een bijdrage in de kosten van de gemeente en gelden randvoorwaarden voor de ontwikkeling en realisatie van de locatie.

3.4 Keuze voor een actief dan wel een faciliterend grondbeleid; op basis van welke overwegingen?

Als uitgangspunt hanteert de gemeente Leidschendam-Voorburg facilitair grondbeleid. Hiervoor is gekozen vanwege de (verslechterde) financiële positie van de gemeente en de grote risico's die aan ruimtelijke ordeningsprojecten kunnen zijn verbonden.

Niet in alle gevallen levert facilitair grondbeleid het gewenste effect op, waardoor in bijzondere situaties de toepassing van actief grondbeleid de voorkeur verdient boven facilitair grondbeleid.

In paragraaf 3.4.2 zal hierop nader worden ingegaan. Het maken van de keuze voor een actief of faciliterend grondbeleid vergt maatwerk.

3.4.1 Voldoende regiemogelijkheden bij faciliterend grondbeleid?

In beginsel kan de gemeente in voldoende mate regie uitvoeren bij de toepassing van het faciliterend grondbeleid.

Met ingang van 1 juli 2008 heeft de gemeente de Grondexploitatiewet (Afdeling grondexploitatie van de Wro) tot haar beschikking. Hierdoor kan de gemeente meer sturing geven aan de wijze waarop een plan wordt gerealiseerd. In een exploitatieplan kunnen dwingende eisen worden gesteld aan onder meer:

- het bouwrijp maken, de aanleg van de openbare ruimte en de aanleg van nutsvoorzieningen;
- de fasering en de koppeling tussen werkzaamheden;
- het aantal sociale huur- en koopwoningen en kavels voor particulier opdrachtgeverschap;
- de aanbesteding van diensten en werken;
- het verhaal van de (plan)kosten (kosten van (bestemmings)plannen en ambtelijke kosten);
- het verhaal van de kosten van de aanleg van fysieke werken.

Het uitgangspunt is dat de gemeente anterieure overeenkomsten wenst te sluiten waarin deze eisen worden opgenomen. Indien minnelijke overeenstemming wordt bereikt via het sluiten van anterieure overeenkomsten kan de gemeente op voornoemde punten de regie uitoefenen, zonder investeringen te doen in grondaankopen.

Dit sluit niet uit dat de gemeente in sommige situaties kan overgaan tot het toepassen van actief grondbeleid.

3.4.2 In welke gevallen actief grondbeleid

De gemeente kan op basis van de Grondexploitatiewet geen regie uitoefenen op een tijdige realisatie van een locatie. Tijdige realisatie van bijvoorbeeld de bouw van scholen op een bepaalde locatie kan een beleidsdoelstelling zijn die voortvloeit uit een specifieke beleidsnota en/of structuurvisie. De beschrijving van een beleidsdoelstelling en/of ontwikkeling in een specifieke beleidsnota en/of structuurvisie veronderstelt een groot gemeentelijk en maatschappelijk belang. De situatie kan zich voordoen dat om uiteenlopende redenen, zoals bijvoorbeeld verslechterde marktomstandigheden, geen aanvragen om omgevingsvergunningen worden ingediend, waardoor (tijdige) realisatie niet mogelijk zal zijn.

Indien onteigening noodzakelijk blijkt, dan zal de gemeente tezamen met het bestemmingsplan een exploitatieplan vaststellen om de regiefunctie te versterken. Dit zal meer uitzondering zijn dan regel.

Het voorgaande laat zich vertalen dat in de navolgende situaties actief grondbeleid kan worden toegepast.

- Er is sprake van projecten met een gemeentelijk en maatschappelijk belang en;
- Private partijen pakken de voorgestane ontwikkeling niet op en/of;
- Een tijdige en integrale realisatie van het project is gewenst.

Alvorens de keuze wordt gemaakt of een ontwikkeling wordt opgepakt, zal dit worden getoetst aan het beleid, het ruimtelijk kader, de financiële kaders en de risico's. Nadat de keuze is gemaakt zal bij actief grondbeleid voor de start van het project eerst een Project Opdrachtgeving worden opgesteld op basis waarvan de raad een besluit kan nemen¹. De Project Opdrachtgeving wordt getoetst aan:

1. Beleid
2. Het Ruimtelijk Kader
3. Financiële kaders
4. Risico's

Ad 1.

Er dient een toetsing plaats te vinden of het (gemeentelijk) initiatief past binnen het beleid dan wel een bijdrage levert tot verwezenlijking van het gemeentelijk beleid.

Ad 2.

Er wordt getoetst aan de structuurvisie en het (eventuele) stedenbouwkundig kader. Er zal een blik vooruit worden geworpen op de onderzoeken die in het kader van de uitwerking van een planologische maatregel verder moeten worden uitgewerkt, zoals de onderzoeken naar luchtkwaliteit, bodemverontreiniging, archeologie, verkeer en infrastructuur, etc.

Ad 3.

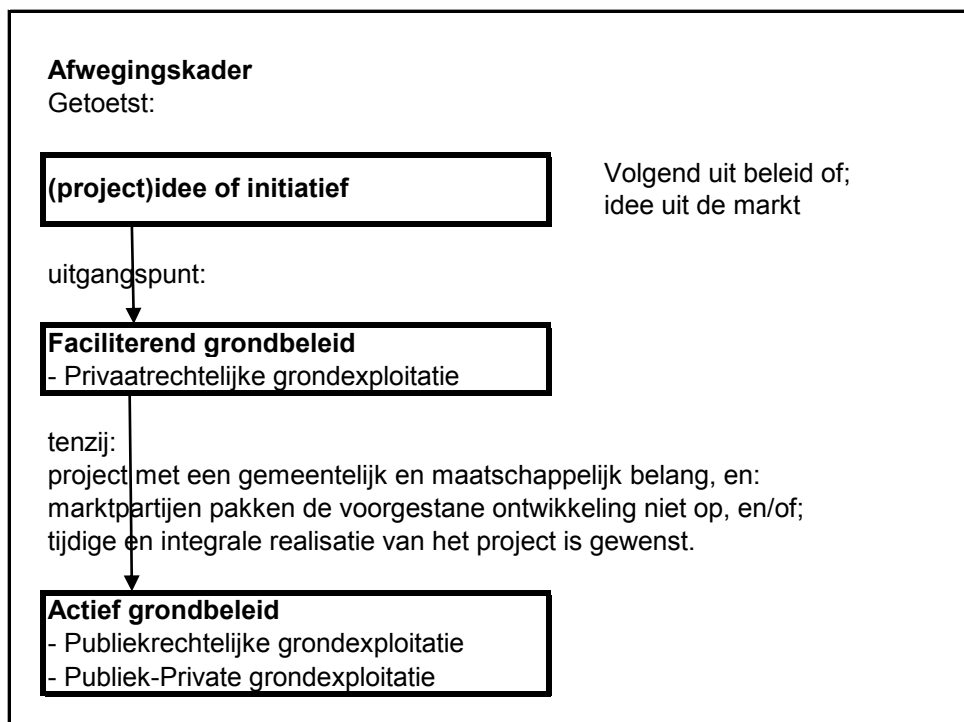
Hierbij wordt onderzocht of het voor de gemeente financieel haalbaar is om gronden te kopen, te beheren, de grondpositie voor te financieren, of de gemeentelijke kosten kunnen worden verhaald, etc.

Ad 4.

Hierbij dient onder meer te worden gedacht aan de overige risico's. Is er voldoende ambtelijke capaciteit om het project te "trekken", welke risico's kleven aan een eventuele samenwerking met een marktpartij, is er veel weerstand vanuit de omwonenden te verwachten, etc.

¹ Hierbij wordt verwezen naar de regels van de Administratieve Organisatie Grondexploitatie (AO-IC grex).

3.5 Samenvatting grondbeleidskeuze



3.6 Beleidsregels te voeren grondbeleid

1. Uitgangspunt is dat de gemeente in beginsel facilitair grondbeleid zal toepassen. De ontwikkelingen worden zoveel mogelijk aan private partijen overgelaten.
2. Binnen het faciliterend grondbeleid hanteert de gemeente als uitgangspunt om met private partijen anterieure overeenkomsten te sluiten, voordat een ontwerpbestemmingsplan in procedure wordt gebracht.
3. Op basis van de Grondexploitatiewet bestaat de verplichting van volledig kostenverhaal. Hierbij zal in de anterieure fase als ondergrens de kostensoortenlijst worden gehanteerd. De ambtelijke kosten zullen zichtbaar worden gemaakt en worden verhaald.
4. Planologische medewerking zal door de gemeente worden geweigerd indien een bouwplan in strijd is met een goede ruimtelijke ordening dan wel het plan voor de gemeente niet economisch uitvoerbaar is. De economische uitvoerbaarheid kan in het gedrang komen indien geen overeenstemming kan worden bereikt met een private partij over het volledige kostenverhaal.
5. In bijzondere situaties kan de gemeente overgaan om actief grondbeleid toe te passen. Daarvoor is het onderstaande afwegingskader van toepassing. De afweging is maatwerk.
 - Er is sprake van projecten met een gemeentelijk en maatschappelijk belang en;
 - Private partijen pakken de voorgestane ontwikkeling niet op en/of;
 - Een tijdige en integrale realisatie van het project is gewenst.

6. In dat geval zal voor de start van het project een risico-analyse worden opgesteld op basis waarvan de raad een besluit zal nemen of actief grondbeleid zal worden toegepast.
7. Indien actief grondbeleid zal worden toegepast en onteigening blijkt noodzakelijk te zijn, dan zal tezamen met het bestemmingsplan een exploitatieplan worden vastgesteld.

Hoofdstuk 4 Grondbeleidsinstrumenten

4.1 Inleiding

In hoofdstuk 3 is beschreven dat de gemeente de keuze heeft tussen het voeren van een actief grondbeleid en een faciliterend grondbeleid.

Om het grondbeleid uit te voeren dienen grondbeleidsinstrumenten te worden ingezet.

Om actief grondbeleid te kunnen voeren, is het van belang grondposities in te nemen. Dit kan door middel van de volgende instrumenten:

- minnelijke verwerving;
- vestigen van het voorkeursrecht op basis van de Wet voorkeursrecht gemeenten (hierna te noemen: "Wvg");
- onteigening.

Vervolgens kan gronduitgifte plaatsvinden.

In het vorige hoofdstuk is aangegeven dat bij een faciliterend grondbeleid de gemeente, ondanks dat zij niet de eigendom van de grond heeft verkregen, de gemaakte (plan)kosten op basis van de Grondexploitatiewet kan verhalen op private partijen. Tevens heeft de gemeente regiemogelijkheden door het stellen van locatie-eisen in het exploitatieplan. De Grondexploitatiewet heeft met het exploitatieplan een nieuw grondbeleidsinstrument geïntroduceerd waarmee de regiefunctie van de gemeente wordt versterkt.

Hierna worden deze grondbeleidsinstrumenten beschreven.

4.2 Minnelijke verwerving

Minnelijke grondverwerving houdt in dat de gemeente in minnelijk overleg met de grondeigenaar de eigendom van de grond tracht te verkrijgen. Indien dat lukt, dan wordt daartoe een koopovereenkomst gesloten. Het bereiken van overeenstemming gebeurt op vrijwillige basis.

4.2.1 Strategische aankopen

De gemeente kan zich richten op de verwerving van strategische posities zodat zij sturingsmogelijkheden heeft voor het in gang zetten van gewenste ontwikkelingen.

4.2.1.1 Inleiding

De raad is voor aankoop van onroerend goed kaderstellend. Gezien de lange doorlooptijden van besluitvorming in de gemeente kan de gemeente niet slagvaardig optreden bij verwerving van onroerend goed, terwijl dat in enkele gevallen wel noodzakelijk is om strategische grondposities te verkrijgen. In de Nota Grondbeleid van 2005 is dit onderkend, en naar aanleiding daarvan is in 2008 een Raadsbesluit genomen omtrent de toetsingskaders van strategische aankopen.² In de volgende

² Docman 2008/713

sub paragrafen worden deze toetsingskaders samengevat. Voor de omschrijving van de volledige criteria van de toetsingskaders wordt verwezen naar het Raadsvoorstel.

4.2.1.2 Doelstelling strategische aankopen

De toetsingskaders maken het mogelijk strategische of anticiperende verwervingen te doen in gebieden waar door de provincie en/of de raad via planfiguren (structuurvisie of ontwikkelingsvisie/plan) inhoudelijke uitspraken over de gewenste ontwikkeling van het plangebied zijn gedaan, maar waarvoor nog geen exploitatiebegroting is vastgesteld. Snel handelen is vaak vereist. Meestal zijn strategische aankopen vertrouwelijk van aard.

4.2.1.3 Toetsingskaders strategische verwervingen

De gewenste strategische verwerving wordt getoetst op 5 criteria:

1. Grondbeleid: kan de locatie worden ingezet om gemeentelijke maatschappelijke doelstellingen te bereiken die naar verwachting niet door de marktpartijen zullen worden gerealiseerd?
2. Ruimtelijk: is een functiewijziging op deze locatie te verwachten, of is de locatie te gebruiken als uitruillocatie?
3. Financieel: wordt de aankoop som gedekt door mogelijke opbrengsten in de toekomst, is er financieel voordeel te behalen door vroege aankoop, zijn er dekkingsmogelijkheden voor eventuele tekorten?
4. Risicoanalyse: kunnen risico's worden gedekt binnen het gemeentelijk weerstandsvermogen?
5. Termijn: is binnen 10 jaar een ontwikkeling te verwachten?

De eerste 2 criteria worden getoetst aan de hand van door de raad vastgestelde beleidsnota's of visies.

Aan voornoemde 5 criteria dient te worden voldaan alvorens tot aankoop wordt overgegaan.

De raad heeft het college gemandateerd om maximaal voor € 5 miljoen strategische verwervingen uit te voeren binnen bepaalde toetsingskaders. Indien een ambtelijke toets aantoonbaar dat de verwerving binnen de kaders past, is de portefeuillehouder grondzaken bevoegd de onderhandelingen in gang te zetten. Na besluitvorming door het college kan de aankoop worden geëffectueerd. Na de effectuering dient de raad geïnformeerd te worden.

4.2.1.4 Niet in exploitatie genomen grond (NIEGG)

De gronden die de gemeente middels strategische verwerving aankoopt, zullen gronden zijn die nog niet zijn vervat in een project waarvoor een projectbudget (zoals bijvoorbeeld een grondexploitatie) beschikbaar is, maar die wel in de nabije toekomst ontwikkeld zullen worden. Deze gronden zijn dan nog niet in exploitatie genomen.

In de notitie grondexploitatie van januari 2008 heeft de Commissie BBV aanbevelingen gedaan betreffende de activering van de (vervaardigings)kosten op de gemeentelijke balans. Deze aanbevelingen zullen worden gevolgd op het moment dat

de gemeente beschikt over NIEGG. Hierover wordt verslag gedaan in de paragraaf Grondbeleid van de Jaarrekening. De aanbevelingen zijn opgenomen in bijlage 6.

4.3 Gemeentelijk voorkeursrecht

Vestiging van een voorkeursrecht op gronden betekent dat de eigenaar van deze gronden die zijn grond wil verkopen, deze eerst aan de gemeente zal moeten aanbieden. Het vestigen van een voorkeursrecht is met name effectief als het wordt aangewend in samenhang met andere grondbeleidsinstrumenten. Het voorkeursrecht is namelijk een passief instrument, de gemeente zal moeten afwachten of grondeigenaren hun grond aanbieden aan de gemeente. Voordat het instrument wordt ingezet moet dit goed worden overwogen.

In **bijlage 1** volgt een beschrijving van de vestigingsprocedure en –grondslagen. Daarin wordt ook uiteengezet hoe grondaankoop door de gemeente plaatsvindt onder het gemeentelijk voorkeursrecht.

4.3.1 Strategische overwegingen vestigen gemeentelijk voorkeursrecht

Hieronder volgt een opsomming van de overwegingen bij de keuze om het voorkeursrecht te vestigen.

- a. Wil de gemeente de grond van de onderhavige locatie zelf verwerven en (tijdelijk) beheren?
- b. Is er voldoende budget beschikbaar/is de financiële voorziening toereikend voor verwerving en uitvoering van de verwervingsprocedure uit de Wvg?
- c. Is te verwachten dat private partijen een grondpositie innemen op de locatie? Anders gezegd: bestaat er een kans dat speculanten door prijsopdrijving de uitvoerbaarheid van het project in gevaar brengen?
- d. Wil de gemeente het signaal afgeven dat de onderhavige grond in de toekomst zal worden ontwikkeld en wellicht een prijsopdrijvend effect veroorzaken?
- e. Is te verwachten dat het vestigen van het voorkeursrecht de prijsontwikkeling 'dempt' of juist opdrijft in het geval van een niet-rendabele bestemming?
- f. Beïnvloedt het vestigen van het voorkeursrecht de verhoudingen met grondeigenaren?

4.4 Onteigening

Onteigenen is een manier van gedwongen eigendomsontneming door de overheid in het algemeen belang. In artikel 5:1 lid 1 van het Burgerlijk Wetboek wordt het eigendomsrecht omschreven als 'het meest omvattende recht dat een persoon op een zaak kan hebben'. Hiermee wordt aangegeven dat de eigenaar in beginsel beschikkingsvrijheid heeft. Deze vrijheid kan echter worden beperkt door wettelijke voorschriften zoals de Onteigeningswet (OW). De grondwettelijke waarborgen betekenen voor de burger dat de overheid niet zonder meer grond en opstallen aan zich toe kan eigenen. De rechten van de individuele burger moeten steeds voldoende zijn gewaarborgd.

Onteigening biedt de gemeente de mogelijkheid tot verwerving van grond die niet op minnelijke wijze of met behulp van het gemeentelijk voorkeursrecht kan worden verworven. Het starten van de onteigeningsprocedure biedt de gemeente niet alleen uitzicht op eigendomsverwerving, maar wordt ook gebruikt als drukmiddel in onderhandelingen tot minnelijke aankoop van de grond. Parallel aan de minnelijke grondverwerving en de planologische procedure kan – indien gewenst in het kader van het ‘tweesporenbeleid’ – meteen onteigening worden voorbereid. Indien bij het vaststellen van het bestemmingsplan de minnelijke verwerving nog niet is geslaagd, kan zorgvuldig worden afgewogen de onteigeningsmogelijkheid te benutten. Een goed verwervingsdossier is daarbij ook noodzakelijk voor het met succes kunnen voeren van een onteigeningsprocedure. Voor de beschrijving van de onteigeningsprocedure wordt verwezen naar **bijlage 4**.

4.4.1 Strategische overwegingen voeren onteigeningsprocedure

Hieronder volgt een opsomming van de overwegingen bij de keuze om de onteigeningsprocedure te voeren.

- a. Wil de gemeente de objecten verwerven?
- b. Heeft de gemeente voldoende budget/is de financiële positie toereikend om de objecten te verwerven?
- c. Heeft de gemeente eventueel vervangende grond tot haar beschikking?
- d. Is er voldoende reden om het ingrijpende instrument van onteigening in te zetten?
- e. Wil de gemeente de druk om te komen tot minnelijke verwerving verhogen?
- f. Wil de gemeente de mogelijkheid van onteigening paraat hebben als onderhandelingsinstrument bij een samenwerking?
- g. Is de gemeente in staat te dagvaarden binnen twee jaar na ontvangst van het onteigenings-KB?
- h. Wordt de gewenste ruimtelijke ontwikkeling wel gerealiseerd binnen drie jaar na onteigening?

Om ervoor te zorgen dat de pogingen tot minnelijke verwerving tot een koop zullen leiden, verdient het de voorkeur dat de gemeente een tweesporenbeleid volgt. Dit houdt in dat de gemeente een voorkeursrecht vestigt en tevens tijdig de voorbereiding start voor de onteigeningsprocedure om onnodig tijdsverloop te voorkomen.

4.5 Gronduitgifte

Grofweg kunnen twee vormen van gronduitgifte worden onderscheiden waarbij verkoop verreweg het meeste voorkomt. Bij verkoop stelt de gemeente de verkoopprijs vast of er wordt door onderhandeling een verkoopprijs tussen partijen vastgesteld. De gemeente draagt de grond over aan de nieuwe eigenaar (koper). De koper wordt de nieuwe juridische eigenaar. Bij verkoop gelden de ‘algemene verkoopvoorwaarden onroerende zaken gemeente Leidschendam-Voorburg van 2004’.

De gemeente verkoopt de gronden tegen marktconforme prijzen in verband met het voorkomen van staatssteun. Vóór de start van de verkooponderhandelingen wordt een taxatie verricht dan wel een openbare biedprocedure georganiseerd. Voor de wijze waarop de taxatie wordt verricht en de bandbreedtes voor de te hanteren grondprijzen wordt verwezen naar de Nota Grondprijzenbeleid 2011. Voor verkoop van openbaar groen geldt de Notitie snippergroen 2011. In deze notitie is aangegeven dat snippergroen voor verkoop in aanmerking komt.

4.5.1 Erfpacht

In zeer uitzonderlijke gevallen vindt gronduitgifte plaats via erfpacht. De gemeente Leidschendam-Voorburg wil namelijk zo min mogelijk gronden in erfpacht en/of verhuur hebben. Bij uitzondering zal zij dit doen, bijvoorbeeld in afwachting van de ontwikkeling van een bepaald gebied. De grond en/of gebouwen kunnen ook in erfpacht worden gegeven indien deze in gebruik worden genomen voor 'maatschappelijke doeleinden'. Hierbij kan worden gedacht aan het in gebruik geven van sportvelden aan een sportvereniging. Voor de sportvereniging heeft dit als voordeel dat tegen een lagere prijs (in casu de canon) het gebruik kan worden verkregen dan bij eigendomsverkrijging het geval zal zijn. De gemeente kan via de erfpachtsvoorwaarden sturend optreden.

Normaliter wordt de grond te koop aangeboden bij de toekomstige gebruiker. Mocht toch grond in erfpacht worden uitgegeven dan zal tegen een vergoeding van een jaarlijkse canon de grond voor een bepaalde tijd aan een gebruiker (erfpachter) worden uitgegeven. De gemeente stelt de jaarlijkse erfpachtcanon voor een bepaalde periode vast waarna deze kan worden herzien. Ook is afkoop van de erfpacht ineens voor de gehele periode een mogelijkheid. Het voordeel van grond uit te geven in erfpacht is dat de gemeente, afhankelijk van de erfpachtvoorwaarden, regie over de grond houdt. Voor de berekening van de canon wordt verwezen naar de Nota Grondprijzenbeleid 2011.

4.5.2 Recht van Opstal

In sommige situaties is de gemeente eigenaar van de grond en wordt een recht van opstal gevestigd voor gebouwen, werken of beplantingen die op grond van de gemeente zijn gelegen. Een belangrijke reden om voor de rechtsfiguur te kiezen is het scheiden van risico's in verband met eventuele aansprakelijkheden tussen de opstalhouder en de grondeigenaar. Hierbij kan worden gedacht aan het vestigen van het recht van opstal voor een trafo huisje. De opstalhouder betaalt een vergoeding aan de gemeente. Voor de berekening van deze vergoeding wordt verwezen naar de Nota Grondprijzenbeleid 2011.

4.6 Uitgangspunten van de Grondexploitatiewet; primaat het sluiten van anterieure overeenkomsten

Particuliere partijen verwerven geregeld grondposities. Hierdoor is het voor de gemeente moeilijker actief grondbeleid te voeren en is een meer faciliterend grondbeleid vaker aan de orde. Van belang is dan dat, indien de grond niet kan

worden verworven, de gemeente de kosten die zij maakt ter realisatie van de ontwikkeling kan verhalen op private partijen.

De wetgever heeft als uitgangspunt geformuleerd dat de bestaande praktijk, namelijk het sluiten van overeenkomsten, het primaat heeft voor het verhaal van kosten. Met andere woorden: de voorkeur gaat uit naar het sluiten van anterieure overeenkomsten (overeenkomsten die worden gesloten voorafgaand aan de vaststelling van een exploitatieplan). Partijen hebben een volledige contractsvrijheid en zijn dan bij het kostenverhaal niet gebonden aan de criteria profijt, toerekenbaarheid en proportionaliteit.

Een overeenkomst die wordt gesloten na de vaststelling van een exploitatieplan wordt een posterieure overeenkomst genoemd.

Het voorgaande laat zich vertalen in het volgende schema.³

Kostenverhaalmethoden

Gemeentelijk grondeigendom		Particulier grondeigendom			
1	Kostenverhaal via de gronduitgifte				Contractvrijheid
2		Kostenverhaal op basis van een anterieure overeenkomst			
3			Kostenverhaal op basis van een exploitatieplan gekoppeld aan de omgevingsvergunning		Exploitatieplan
4				Kostenverhaal op basis van een posterieure overeenkomst	

³ Het schema is ontleend aan de Vraagbaak Grondexploitatiewet 2009, P.C. van Arnhem, J.W. Santing en G.I. Sheer Mahomed.

4.6.1 Exploitatieplan

De gemeente is verplicht een exploitatieplan vast te stellen, tenzij cumulatief aan de volgende drie vereisten is voldaan.⁴

- het kostenverhaal is anderszins verzekerd (door het sluiten van anterieure overeenkomsten);
- het bepalen van een tijdvak of fasering is niet noodzakelijk;
- het stellen van regels of eisen over het bouwrijp maken, de aanleg van nutsvoorzieningen, het inrichten van de openbare ruimte en woningcategorieën zijn niet noodzakelijk.

Indien cumulatief aan deze vereisten is voldaan, dient de raad een besluit te nemen dat er geen verplichting bestaat tot het vaststellen van een exploitatieplan.

Uitgangspunt is dat indien niet met alle eigenaren binnen de gebiedsontwikkeling overeenstemming kan worden bereikt over het kostenverhaal, de gemeente de kosten moet verhalen door middel van een exploitatieplan. Op basis van het exploitatieplan worden de exploitatiebijdragen berekend voor de private partijen waarmee nog geen anterieure overeenkomst is overeengekomen.

Het exploitatieplan bevat een aantal (bij wet) verplichte onderdelen en een aantal facultatieve onderdelen.

Verplichte onderdelen vormen een kaart van het exploitatiegebied, een omschrijving van de werkzaamheden die moeten worden verricht voor respectievelijk het bouwrijp maken, de aanleg van nutsvoorzieningen en het inrichten van de openbare ruimte, en – het belangrijkste – een exploitatieopzet. De exploitatieopzet wordt opgezet conform de limitatieve kostensoortenlijst van het Bro.

Facultatieve onderdelen zijn onder meer een grondgebruikskaart, kwalitatieve eisen voor het bouw- en woonrijp maken van het exploitatiegebied en eisen voor een drietal woningbouwcategorieën, namelijk sociale woningbouw (sociale huur en koop) en kavels voor particulier opdrachtgeverschap. Indien een aanvraag om omgevingsvergunning in strijd is met het exploitatieplan dient de omgevingsvergunning te worden geweigerd. De gemeente kan aan de hand van het exploitatieplan sturing geven aan de wijze waarop de locatie wordt gerealiseerd. Het exploitatieplan dient jaarlijks te worden herzien totdat de daarin voorziene werken zijn gerealiseerd.

De Grondexploitatiewet gaat uit van de fictie dat de gemeente de grondexploitatie zelf verzorgt (grond aankoopt, uitvoering werkzaamheden bouw- en woonrijp maken, aanleg openbare ruimte, en gronduitgifte). Onderdeel van het exploitatieplan is de exploitatieopzet waarin wordt uitgegaan van deze fictie op basis waarvan een toerekening wordt gemaakt van de kosten. De toerekening van de kosten vindt plaats naar draagkracht. Met andere woorden: de rendabele delen van een plangebied (percelen met een relatief hoge opbrengstcapaciteit) dragen meer bij in het aandeel van de kosten dan de onrendabele delen, waarop bijvoorbeeld sociale

⁴ Bij een bestemmingsplan, wijzigingsplan en een omgevingsvergunning.

woningbouw, groenvoorzieningen of vijverpartij is toebedacht. De rendabele delen zorgen er feitelijk voor dat ook de onrendabele delen worden ontwikkeld. Dit wordt ook wel aangeduid als binnenplanse verevening.

Indien een grondeigenaar zich niet wenst te conformeren aan de in het exploitatieplan opgenomen fasering, dan gaat het exploitatieplan een rol spelen in de onteigeningsprocedure.

Het exploitatieplan vormt dan mede een grondslag om de onteigeningsprocedure op te starten omdat de grondeigenaar niet bereid is het plan te realiseren in de door de gemeente gewenste vorm van planuitvoering.

Een beroep op zelfrealisatie in de onteigeningsprocedure wordt door de Kroon gehonoreerd indien een eigenaar bereid en in staat is in de door de gemeente gewenste vorm van planuitvoering het plan te realiseren. Tot de vorm van planuitvoering wordt ook het exploitatieplan gerekend. Indien een beroep op zelfrealisatie niet slaagt kan tot onteigening worden overgaan en is feitelijk sprake van actief grondbeleid.

Het feitelijke kostenverhaal vindt plaats bij de verlening van de omgevingsvergunning. Aan de omgevingsvergunning wordt een voorschrift gekoppeld voor de betaling van de exploitatiebijdrage. Niet betaling van de exploitatiebijdrage kan leiden tot een bouwstop, vordering bij dwangbevel of zelfs intrekking van de omgevingsvergunning.

Het risico bestaat voor de gemeente dat indien geen aanvragen om omgevingsvergunningen worden ingediend er evenmin kostenverhaal kan plaatsvinden. Pas bij de verlening van de omgevingsvergunning zal namelijk het kostenverhaal plaatsvinden. Deze situatie kan zich voordoen indien bij tegenvallende marktomstandigheden initiatiefnemers van bouwplannen zullen afhaken en geen aanvraag om een omgevingsvergunning indienen.

4.6.2 Kostensoortenlijst

Uitgangspunt is om bij de onderhandelingen te komen tot het sluiten van een anterieure overeenkomst. Daarbij vormt het kostenverhaal dat bij toepassing van een exploitatieplan kan worden gerealiseerd het referentiekader voor de minimaal te verhalen kosten. Al in een vroeg stadium zullen (indicatieve) berekeningen worden gemaakt op basis van (globale) exploitatieopzetten.

De Grondexploitatiewet heeft door middel van opname van een kostensoortenlijst in het Bro (artikel 6.2.3 tot en met 6.2.5, Bro) duidelijkheid gebracht over welke kosten mogen worden verhaald.

De via het exploitatieplan te verhalen kosten zijn limitatief beschreven in het Bro (artikel 6.2.3 t/m 6.2.5). Ook kosten gemeentelijk apparaat vallen onder verhaalbare kosten.

Zie toelichting Bro:

- projectmanagement;
- planning;
- financieel management;
- planeconomie;
- vastgoedeconomie;
- communicatie;
- stedenbouwkunde
- civiele techniek;
- landmeten/vastgoedinformatie;
- groen;
- verkeer beheer;
- milieu;
- archeologie;
- uitgifte;
- juridische administratie.

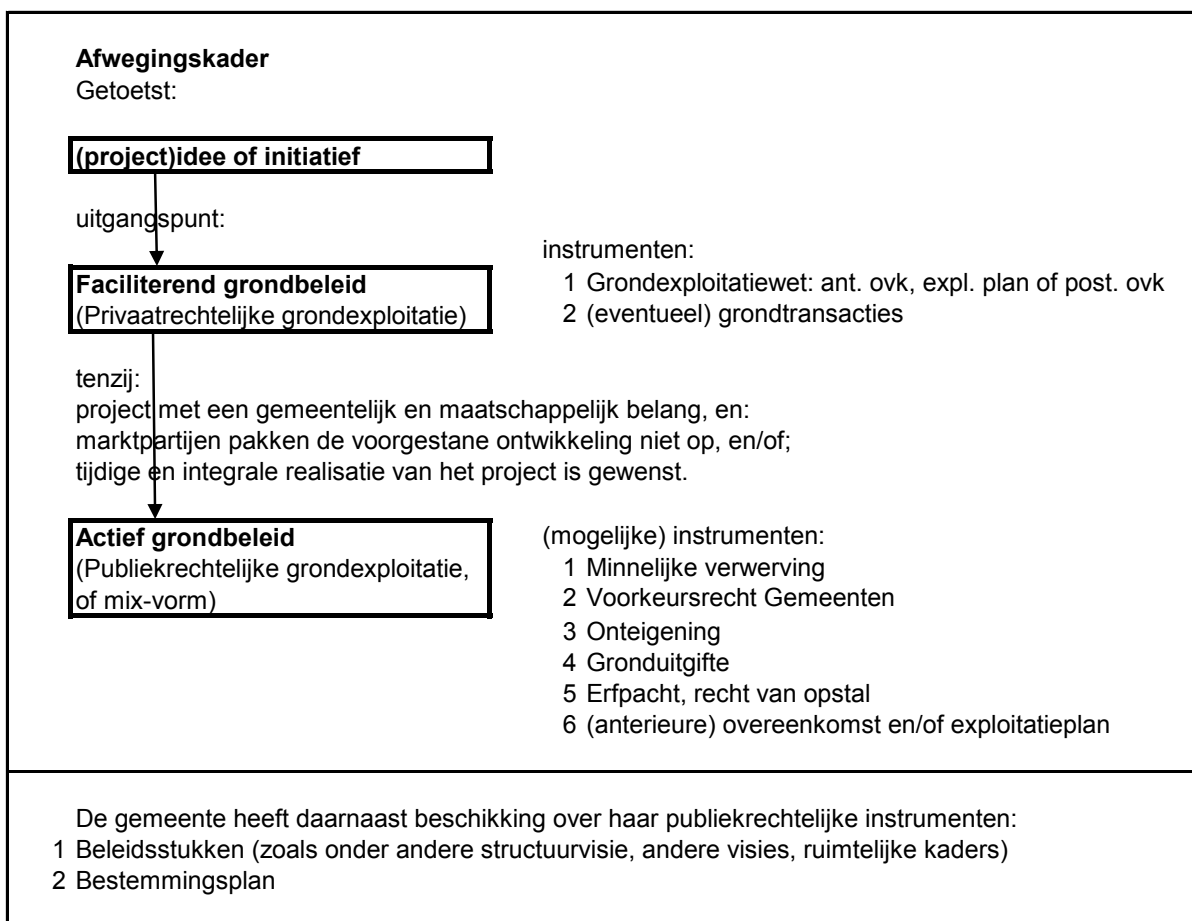
Voor het kunnen bepalen van deze kosten is een ministeriële regeling plankosten exploitatieplan opgesteld. Daarbij is tevens door VROM een excel model opgesteld (zgn. plankostenscan) waarmee de plankosten betrekkelijk eenvoudig zijn uit te rekenen. Naar verwachting zal deze ministeriële regeling in het eerste kwartaal 2011 in werking treden.

4.7 Planologische medewerking verlenen bij een verliesgevende grondexploitatie?

Het kostenverhaal is beperkt tot de opbrengst van de locatie. Deze regel vindt toepassing bij negatieve grondexploitaties en moet voorkomen dat gemeenten tekorten afwentelen op grondeigenaren.

Indien sprake is van een tekort, dan bestaat de mogelijkheid dat de gemeente overeenstemming bereikt met een private partij over een te verstrekken bijdrage in het tekort en een volledige vergoeding van de ambtelijke kosten. In het anterieure spoor geldt de macro-aftopping niet en evenmin de gebondenheid aan de kostensoortenlijst. Indien deze (alternatieve) mogelijkheden zich niet voordoen dan zal het gemeentebestuur geen medewerking verlenen aan de planologische maatregel, omdat het bestemmingsplan economisch niet uitvoerbaar is voor de gemeente.

4.8 Samenvatting grondbeleidskeuze en instrumenten



4.9 Beleidsregels toepassing grondbeleidsinstrumenten

1. De keuze voor een actief of faciliterend grondbeleid bepaalt welke grondbeleidsinstrumenten worden ingezet.
2. De gemeente hanteert als uitgangspunt faciliterend grondbeleid.
3. Bij een faciliterend grondbeleid vindt volledig kostenverhaal plaats, waaronder de ambtelijke kosten, ook bij een verliesgevend plan.
4. Voordat een ontwerp bestemmingsplan ter inzage zal worden gelegd, dient de gemeente inzicht te hebben gekregen in de kosten en opbrengsten van het bestemmingsplan.
5. Indien sprake is van een tekort dan is voor de gemeente het bestemmingsplan niet economisch uitvoerbaar.
6. Indien financiële dekking niet mogelijk of wenselijk is, dan besluit het gemeentebestuur om geen medewerking te verlenen aan de planologische wijziging.
7. In de uitzonderingssituaties waarin een actief grondbeleid wordt toegepast, dienen grondbeleidsinstrumenten verwerving, Wet voorkeursrecht gemeenten en onteigening in onderlinge samenhang te worden ingezet om te komen tot een tijdige verwerving van gronden.

Hoofdstuk 5 Aanbesteding en staatssteun

5.1 Bronnen van het aanbestedingsrecht

De invloed van het Europese aanbesteding- en staatssteunrecht is de afgelopen jaren fors toegenomen. Het Europese recht (Verdrag en richtlijnen) is in Nederland uitgewerkt in de besluiten Besluit aanbestedingen speciale sectoren (Bass) en Besluit aanbestedingsregels voor overheidsopdrachten (Bao). Het Europese recht kent drempelbedragen. Indien deze worden overschreden dient in ieder geval Europees te worden aanbesteed.

Deze drempelbedragen worden in principe iedere twee jaar herzien. De actuele bedragen zijn te vinden op www.tenderscope.nl en www.europa.decentraal.nl.⁵ Hierbij is een onderscheid te maken tussen "werken" en "diensten".

Naast het nationale recht heeft de gemeente lokaal aanbestedingsbeleid vastgesteld en gelden de algemene beginselen, het gelijkheid- en het transparantiebeginsel, van het Verdrag. Tevens is de laatste jaren een omvangrijke jurisprudentie ontstaan en is deze sterk in ontwikkeling.

5.1.1 Begrip overheidsopdracht in relatie tot het grondbeleid

Het aanbestedingsrecht is van toepassing op overheidsopdrachten.

Overheidsopdrachten zijn schriftelijke overeenkomsten onder bezwarende titel, die tussen een of meer ondernemers en een of meer aanbestedende diensten zijn gesloten en betrekking hebben op de uitvoering van werken, de levering van producten of de verlening van diensten. Het gaat om cumulatieve eisen. Wordt aan één van de voorwaarden niet voldaan, dan is geen sprake van een aanbestedingsplichtige overheidsopdracht.

Bij een bezwarende titel is sprake van een betaling door de aanbestedende dienst aan een onderneming voor het verkrijgen van een werk, een levering of een dienst. Uit oudere jurisprudentie was reeds duidelijk dat dit begrip zeer ruim dient te worden opgevat, onder meer omvattende betalingen door middel van kortingen (op bijvoorbeeld de grondprijs), verrekening, schuldvereffening en het onverplicht afzien van winstmaximalisatie door de aanbestedende dienst.

5.1.2 Wanneer treedt de gemeente op als opdrachtgever?

Cruciaal bij het bepalen van aanbestedingsplicht is of een eis wordt gesteld door de gemeente als publiekregisseur (eisen die mogen worden gesteld op basis van het publiekrecht, zoals het bestemmingsplan en het exploitatieplan) dan wel als opdrachtgever. Wanneer de gemeente zich als opdrachtgever gedraagt is er sprake van aanbestedingsplicht. Er geldt dus geen aanbestedingsplicht wanneer het om eisen gaat die de gemeente mag stellen van de wetgever als publiek regisseur en die

⁵ Vanaf 1 januari 2010 tot en met 31 december 2011 gelden de volgende drempelbedragen (exclusief BTW). Het drempelbedrag voor de aanleg van werken bedraagt momenteel € 4.845.000 en voor diensten € 193.000.

dus los staan van een rol van opdrachtgever (ongeacht de vorm: exploitatieplan of anterieure overeenkomst).

In het geval van het stellen van verdergaande eisen dan publiekrechtelijk mogelijk zou zijn, gedraagt de gemeente zich als opdrachtgever en is er snel sprake van aanbestedingsplicht.

De toepassing van het aanbestedingsrecht op het grondbeleid betekent het volgende. De werkzaamheden in het kader van planontwikkeling, het uitvoeren van de grondexploitatie, waartoe wordt gerekend het bouw- en woonrijp maken, en in sommige situaties de bouw van opstallen, dienen Europees te worden aanbesteed voor zover de drempelbedragen worden overschreden.

5.1.3 Beoordeling aanbestedingsplicht

De beoordeling of bepaalde diensten en/of werken al dan niet openbaar dienen te worden aanbesteed berust bij de gemeente en niet bij de private partijen.

Indien de gemeente naar aanleiding van deze beoordeling tot de conclusie komt dat daadwerkelijk een aanbestedingsplicht geldt, dan zal zij er ook op moeten toezien dat deze plicht wordt nageleefd. Tegen een potentiële zelfrealisator die weigert aan te besteden kan de inzet van het onteigeningsinstrument worden overwogen.

5.1.4 Gemeentelijk aanbestedingsbeleid

De gemeente Leidschendam-Voorburg heeft een gemeentelijk aanbestedingsbeleid. Het lokale aanbestedingsbeleid sluit aan bij de Europese drempelbedragen. Onder de Europese drempelbedragen dient op basis van het lokale aanbestedingsbeleid zowel voor "werken" als "diensten" openbaar te worden aanbesteed. Slechts bij relatief lage bedragen kan er enkelvoudig worden aanbesteed.⁶ Dat wil zeggen dat zonder aankondiging de opdracht aan een partij onderhands kan worden gegund. Het lokale aanbestedingsbeleid bestaat uit beleidsregels.

Het bestuursorgaan mag van een beleidsregel afwijken, indien aan twee voorwaarden is voldaan (cumulatief): er moet sprake zijn van een bijzonder geval ("bijzondere omstandigheden") en toepassing van een beleidsregel zou voor een of meer belanghebbenden gevolgen hebben die onevenredig zijn in verhouding tot de met de beleidsregel te dienen doelen.

5.1.5 De rechtsbescherming bij aanbestedingsplichtige overheidsopdrachten en onderhandse opdrachten

De Wet implementatie rechtbeschermingsrichtlijnen aanbesteden (Wira)⁷ biedt private partijen rechtsbescherming voorafgaand aan het sluiten van de overeenkomst en na het sluiten van de overeenkomst.

De Wira schrijft voor dat de gemeente na het bekendmaken van de gunningsbeslissing aan de inschrijvers vijftien kalenderdagen in acht moet nemen

⁶ Bij werken tot een bedrag van € 50.000 en bij diensten tot een bedrag van € 35.000. Dit betreft de stand van zaken van het lokale aanbestedingsbeleid naar de maand januari 2011.

⁷ De Wira is op 19 februari 2010 in werking getreden.

alvorens de overeenkomst met de winnende partij te sluiten. Dit is de zogenaamde opschortende termijn die niet mag worden verkort.

Vernietiging van de overeenkomst is niet meer mogelijk door andere private partijen nadat de vijftiendagentermijn is verstreken. Indien de gegunde opdracht niet is gepubliceerd kan binnen een termijn van zes maanden na het sluiten van de overeenkomst een vordering tot vernietiging van de overeenkomst door andere private partijen worden ingesteld. Bij vernietiging dient een nieuwe aanbesteding te worden georganiseerd om de opdracht te verlenen.

Indien twijfels bestaan of de opdracht onderhands kan worden gegund, kan het voornemen tot gunning worden gepubliceerd in het Publicatieblad van de Europese Unie. Indien de vijftiendagentermijn is verstreken kan voor de overeenkomst door andere private partijen geen vordering tot vernietiging worden ingesteld.

Twijfels over onderhandse gunning kunnen bestaan in de situatie dat er sprake is van een opdracht met een grensoverschrijdend belang. Alle potentieel geïnteresseerde private partijen dienen dan kennis te kunnen nemen van de opdracht. Dit vloeit voort uit het transparantiebeginsel van het EG-verdrag. De opdracht dient dan te worden gepubliceerd op de aanbestedingskalender.

5.2 Selectie private partijen

Vóór de start van elk project dient de gemeente te onderzoeken of voor de te verrichten activiteiten het Europese aanbestedingsrecht of het lokale aanbestedingsbeleid leidt tot een (Europese) aanbestedingsprocedure. Indien op basis van de samenwerking activiteiten zullen worden verricht die de Europese drempelbedragen overschrijden, dan dient ook de partner op basis van een Europese aanbestedingsprocedure te worden geselecteerd. Dit heeft als voordeel dat voor de opvolgende opdrachten c.q. activiteiten geen (Europese) aanbestedingsprocedure behoeft te worden geëntameerd.

5.2.1 Doorleggen aanbestedingsplicht

In de Nederlandse ontwikkelingspraktijk is het gebruikelijk dat de gemeente de aanbestedingsplicht doorlegt naar de private partij waarmee een anterieure overeenkomst wordt gesloten. Uit een arrest⁸ van het Europese Hof is meer duidelijkheid gekomen in welke gevallen de aanbestedingsverplichting kan worden doorgelegd.

Doorleggen is toegestaan, indien:

- a. een noodzaak bestaat tot doorleggen. Hiervan is sprake indien de grond in het plan voor 100% in eigendom is bij een private partij;
- b. bij versnipperd grondeigendom de private partij een dominante grondpositie heeft in het plangebied.

In de anterieure overeenkomst dienen o.m. bepalingen te worden opgenomen over de financiële consequenties bij schending van het aanbestedingsbeleid door de private partijen en het houden van toezicht op het verloop van de aanbesteding.

⁸ Zaak C 264/03 (Commissie Frankrijk).

Het doorleggen is niet toegestaan, indien de gemeente eigenaar is van de gronden waarop de openbare ruimte is geprojecteerd.

5.3 Risico's en sancties bij niet aanbesteden of verkeerd aanbesteden

Het aantal uitspraken in aanbestedingszaken is de laatste jaren enorm toegenomen. Deze toename toont aan dat (gedupeerde) gegadigden en inschrijvers de gang naar de rechter steeds makkelijker weten te vinden. Er zijn verschillende sancties mogelijk waarmee de gemeente rekening dient te houden bij een onjuiste aanbesteding of het niet aanbesteden.

- Een partij kan eisen dat de aanbestedingsprocedure opnieuw moet worden gedaan. Er ontstaat hierdoor forse vertraging en mogelijk zelfs een schadeclaim van de partij aan wie de opdracht oorspronkelijk was gegund.
- Ingeval de gemeente ten onrechte niet heeft aanbesteed, kan worden gevorderd dat een aanbestedingsprocedure wordt gestart met als gevolg tijdsverloop.
- Het claimen van een schadevergoeding.
- De aanbestedingsmalheur kan voorts gaan opspelen bij vaststelling van het bestemmingsplan. Een derde kan stellen dat het bestemmingsplan economisch niet uitvoerbaar is, omdat bij een juiste aanbesteding minder kosten zouden zijn gemaakt.
- Een onrechtmatige uitgave kan gevolgen hebben voor het rechtmatigheidsoordeel van de accountant.

5.4 Staatssteun criteria

De hoofdregel is dat staatssteun in beginsel verboden is. Indien aan bepaalde voorwaarden is voldaan kan de staatssteun geoorloofd zijn. Er kan sprake zijn van geoorloofde staatssteun en ongeoorloofde staatssteun.

In het EG-verdrag (artikel 87) zijn de criteria opgenomen waaraan moet zijn voldaan om ongeoorloofde staatssteun aan te nemen.

1. Er is sprake van een voordeel dat met staatsmiddelen is bekostigd.
2. Er is sprake van een voordeel aan een onderneming dat deze onderneming niet langs normale, commerciële weg zou hebben verkregen.
3. Er is sprake van een selectief voordeel.
4. Er is sprake van een (dreigende) vervalsing van de mededinging.

De beoordeling of sprake is van staatssteun ligt bij de Europese Commissie. In de praktijk wordt ongeoorloofde staatssteun al aangenomen indien aan de eerste drie criteria wordt voldaan.

5.4.1 Vermoeden van ongeoorloofde staatssteun

Het vermoeden dat er sprake is van ongeoorloofde staatssteun bestaat al indien wordt voldaan aan de eerste twee criteria. Voor steunmaatregelen die voldoen aan al deze criteria geldt in principe een verplichte melding bij de Europese Commissie. Meldingen door decentrale overheden vinden plaats via het Coördinatiepunt staatsteun decentrale overheden van het Ministerie van Binnenlandse Zaken.

Bij het grondbeleid zijn onder meer de volgende maatregelen van belang die zouden kunnen worden aangemerkt als ongeoorloofde staatsteun.

- De verkoop van grond en gebouwen zonder dat hier tegenover een marktconform bedrag staat.
- Het verstrekken van subsidies, bijvoorbeeld ter afdekking van een onrendabele top.
- Het afzien van het volledig kostenverhaal.

Transparant handelen van de gemeente is een leidend principe om ongeoorloofde staatssteun te voorkomen.

De hoofdregel is dat de gemeente bij de verkoop van gronden altijd marktconforme prijzen hanteert. Hierbij wordt verwezen naar de Nota Grondprijnsbeleid 2011.

5.5 Kadernota staatssteun

In de Kadernota staatssteun van de gemeente Leidschendam-Voorburg⁹ is met name ingegaan op welke wijze de gemeente ongeoorloofde staatssteun kan voorkomen.

In de kadernota zijn drie categorieën onderscheiden.

- a. Er is sprake van één van de uitzonderingen op het staatssteunverbod zoals deze zijn terug te vinden in het EG-verdrag.
- b. Er is sprake van steun waarvan de Europese Commissie heeft bepaald dat deze, onder voorwaarden, geen ongeoorloofde staatssteun is.
- c. De gemeente vermijdt dat er sprake kan zijn van ongeoorloofde staatssteun.

Ad a.

Hierbij moet worden gedacht aan de categorie steunmaatregelen zoals bijvoorbeeld: steunmaatregelen in verband met (natuur) rampen en steunmaatregelen in verband met andere buitengewone gebeurtenissen.

Ad b.

Hieronder vallen vrijstellingen die op basis van een verordening kunnen worden toegepast. Belangrijke verordeningen zijn: 'de-minimis-verordening' en de vrijstelling die kan worden toegepast in crisistijd.

⁹ Collegebesluit gemeente Leidschendam-Voorburg van 10 juli 2008, reg. nr. 2008/17034.

Ad c.

Indien geen uitzonderingen van toepassing zijn, kan ongeoorloofde staatssteun worden voorkomen door als gemeente marktconform te handelen, zodat voor bepaalde ondernemingen geen 'economisch voordeel' ontstaat die zij langs de commerciële weg niet zouden hebben verkregen.

Er kan sprake zijn van ongeoorloofde staatssteun bij transacties van grond en gebouwen. Dit doet zich voor indien de gemeente grond of een gebouw onder de marktwaarde verkoopt aan een private partij. Ongeoorloofde staatssteun kan ook aan de orde zijn indien de gemeente subsidie of een garantie verstrekt aan een private partij. Ook het afzien van volledig kostenverhaal kan ongeoorloofde staatssteun opleveren.

5.6 Transacties van grond en gebouwen

Transacties van grond en gebouwen tussen gemeenten en private partijen (woningcorporaties en ontwikkelaars) komen regelmatig voor.

Voor de uitvoering van projecten is van wezenlijk belang dat grondtransacties of verkoop van gebouwen, geschieden tegen aantoonbaar marktconforme voorwaarden om ongeoorloofde staatssteun te voorkomen.

Volgens een Mededeling van de Europese Commissie betreffende staatssteunelementen bij de verkoop van gronden en gebouwen uit 1997 kan marktconformiteit op twee manieren worden aangetoond, door middel van:

1. Het organiseren van een openbare biedingsprocedure waarbij meerdere private partijen een grondbod mogen uitbrengen, of;
2. Het uitvoeren van een onafhankelijke taxatie voordat de transactie wordt uitgevoerd.

In de Mededeling is hierop de volgende toelichting opgenomen.

Ad 1. Verkoop via een open en openbare biedingsprocedure

Aan de volgende voorwaarden dient te zijn voldaan.

- a. Een aanbod is voldoende openbaar gemaakt wanneer gedurende een langere periode (twee maanden of langer) herhaaldelijk bekendheid is gegeven in de nationale pers, in onroerend goed- of andere daartoe geschikte bladen en in makelaarskantoren die een breed gamma van potentiële lopers bereiken, zodat het aanbod onder de aandacht van alle potentiële kopers kan worden gebracht.
- b. Een aanbieding is onvoorwaardelijk indien het om het even welkeieder, ongeacht of deze een bedrijf heeft en ongeacht de aard van dat bedrijf, in het algemeen vrijstaat gronden en gebouwen aan te kopen

Ad 2. Verkoop op basis van een taxatie van een onafhankelijk deskundige

Indien geen gebruik wordt gemaakt van de openbare biedprocedure moet vóór de verkooponderhandelingen een taxatie door een of meer onafhankelijke taxateurs van onroerend goed worden verricht om de marktwaarde vast te stellen op grond van algemeen aanvaarde marktindicaties en taxatiecriteria. Indien een taxatierapport achteraf wordt opgesteld, is de Europese Commissie extra kritisch.

De aldus vastgestelde marktprijs is de minimale aankoopprijs die kan worden overeengekomen zonder dat sprake is van ongeoorloofde staatssteun.

De taxateur dient zijn taken onafhankelijk uit te voeren, dat wil zeggen dat openbare instanties geen orders mogen geven met betrekking tot het resultaat van de taxatie. Taxatiebureaus van de staat, ambtenaren of ander overheidspersoneel worden als onafhankelijk beschouwd zolang een ongepaste invloed op hun taxatie daadwerkelijk wordt uitgesloten.

5.7 Andere vormen van staatssteun

Naast transacties van grond en gebouwen kan staatssteun ook in andere verschillende vormen voorkomen. In de contractvorming met een private partij kan ongeoorloofde staatssteun zich voordoen bij het afzien van volledig kostenverhaal en subsidieverstrekking voor bijvoorbeeld het afdekken van de onrendabele top.

5.7.1 Geen volledig kostenverhaal

Vanuit druk van de private partijen zou de gemeente in de verleiding kunnen komen om niet over te gaan tot volledig kostenverhaal. Dat betekent dat de gemeente een lagere exploitatiebijdrage of geen exploitatiebijdrage overeenkomt in de anterieure overeenkomst. Vanaf 1 juli 2008 is de gemeente echter verplicht tot volledig kostenverhaal.

Hierdoor kan sprake zijn van ongeoorloofde staatssteun. Om dit zoveel mogelijk te voorkomen dient de gemeente zeer terughoudend om te gaan met het overeenkomen van een te lage exploitatiebijdrage. Uit de zaak "Oosterhoutbouwproject Zwaikom" kan reeds worden opgemaakt dat de Europese Commissie in voorkomend geval zal beoordelen of de gemeente een hogere exploitatiebijdrage had kunnen krijgen.¹⁰

5.7.2 Subsidieverstrekking i.v.m. afdekking van de onrendabele top/verlies

De gemeente levert in beginsel geen financiële bijdrage in projecten van derden. Slechts bij hoge uitzondering kan de gemeente financieel bijdragen binnen de regels van staatssteun. Er moet dan sprake zijn van een maatschappelijk belang en gemeentelijk beleidsbelang. De verstoring van de concurrentieverhoudingen en de potentiële negatieve effecten daarvan mogen niet groter zijn dan het te dienen maatschappelijk belang en gemeentelijk beleidsbelang van het project. De overheidsfinanciering mag niet meer zijn dan het minimum noodzakelijk om het

¹⁰ Europese Commissie, C (2008) 2685 definitief, overweging 44.

project doorgang te laten vinden. Er dient dus sprake te zijn van een verlies (voorcalculatorisch tekort). De kosten en opbrengsten van een exploitatie (grond- en opstalexploitatie) dienen door een onafhankelijke deskundige van tevoren te worden getaxeerd. De bijdrage mag niet groter zijn dan het verlies. De bijdrage ter compensatie van het verlies levert staatssteun op, maar kan geoorloofd zijn als dit een positief effect oplevert bijvoorbeeld voor de levensvatbaarheid voor de (dorps)kern op lange termijn.¹¹ Met andere woorden: het afdekken van een voorcalculatorisch tekort kan toegestaan zijn om het project in het kader van het algemeen belang door te laten gaan.

Een goede onderbouwing van de financiële afspraken inclusief een onafhankelijke taxatie van de grond- en/of bouwexploitatie voorafgaand aan het verlenen van de steun verhogen daarbij de kans op goedkeuring van de Europese Commissie.¹²

5.8 Woningcorporatie en staatssteun

Uitgangspunt is dat de gemeente geen financiële bijdrage in projecten van derden levert. Grondtransacties worden altijd marktconform afgerekend. Als uitzondering kan de gemeenteraad besluiten een financiële bijdrage te verstrekken als de raad van oordeel is dat sprake is van een maatschappelijk en gemeentelijk beleidsbelang. Indien het gaat om eventuele steun aan een woningcorporatie is de gemeenteraad gebonden aan het kader van de *dienst van algemeen economisch belang* (hierna te noemen: "DAEB"). Van een DAEB is sprake indien de woningcorporatie is belast met de uitvoering van een openbare dienst.

Of er sprake is van de uitvoering van een openbare dienst is nader uitgewerkt in de DAEB-beschikking¹³ en de beschikking van de Europese Commissie van 14 januari 2010¹⁴ inzake bestaande steun en bijzondere projectsteun voor woningcorporaties. Het gaat feitelijk om activiteiten waarvan de overheid het noodzakelijk vindt dat ten behoeve van haar burgers activiteiten worden verricht die niet door de markt worden opgepakt.

In de beschikking van de Europese Commissie van 14 januari 2010 is een drietal activiteiten aangegeven die als DAEB worden aangemerkt.

Deze zijn:

1. De bouw en verhuur van sociale woningen aan particulieren;
2. De infrastructuur die verband houdt met sociale huisvesting;
3. De bouw en verhuur van maatschappelijk vastgoed.

De voorwaarden waaraan moet zijn voldaan zijn aangegeven in **bijlage 5**.

Dat betekent dat de bouw en verkoop van koopwoningen (niet sociaal) en de bouw en verhuur van commercieel vastgoed niet voor steun in aanmerking komen.

¹¹ Europese Commissie 14 oktober 2009, C(2009)7886, steunmaatregel gemeente Mill en St Hubert.

¹² Handleiding Staatssteun bij PPS bij gebiedsontwikkeling, Ministerie van Financiën 2005, p. 27-29.

¹³ Beschikking van 28 november 2005, pub EG van 29 november 2005, L 312, p. 67.

¹⁴ C (2010) 26.

5.8.1 Welke bedrag is subsidiabel?

Als hoofdregel geldt: de vergoeding, het compensatiebedrag mag niet hoger zijn dan wat nodig is om de kosten van de uitvoering van de DAEB geheel of gedeeltelijk te dekken, rekening houdend met de opbrengsten alsmede met een redelijke winst uit het voor de uitvoering van die verplichtingen noodzakelijk kapitaal. Dit komt erop neer dat alleen de onrendabele top van de realisatie en het beheer van de sociale woningen in aanmerking komt voor vergoeding door de gemeente. Het Centraal Fonds Volkshuisvesting (hierna te noemen: "CFV") hanteert als definitie van de onrendabele top: het verschil tussen de verwachte huuropbrengsten uit het project en de kosten daarvan. Subsidiabel zijn kosten voor de realisatie van sociale woningen en de bijkomende, noodzakelijke infrastructuur.

5.9 Gevolgen van ten onrechte verleende staatssteun

Bij de vaststelling dat er ongeoorloofde staatssteun is verleend, heeft dit gevolgen voor de gemeente en voor de onderneming die de steun heeft ontvangen. Wanneer staatssteun onrechtmatig is verleend, kan de Commissie een procedure voor onrechtmatige steun beginnen. De Commissie kan op eigen initiatief, dan wel na een klacht van een derde, een procedure onrechtmatig verleende steun starten.

Steun is onrechtmatig verleend in de volgende gevallen:

- de steun is niet gemeld, maar wel verleend;
- de steun is wel gemeld maar verleend voordat de Commissie een beschikking heeft genomen;
- de steun is gegeven met een negatieve beschikking van de Commissie.

Tijdens dit onderzoek geldt een standstill periode. Gedurende deze periode mag de staatssteun niet ten uitvoer worden gebracht. Dit kan een behoorlijke vertraging opleveren.

Indien de Commissie ontdekt dat er sprake is van onrechtmatig staatssteun, is de betreffende lidstaat verplicht de verleende steunmaatregelen terug te vorderen van de steunontvangers, inclusief rente. De ondernemingen die steun hebben ontvangen, kunnen niet aan terugbetaling ontkomen door te stellen dat zij door terugbetaling in financiële moeilijkheden zullen komen te verkeren of dat zij hebben vertrouwd op de beoordeling door het overheidsorgaan.

Tenslotte is uit jurisprudentie van de Raad van State gebleken dat bestemmingsplannen werden vernietigd omdat het vermoeden bestond dat gronden tegen een lage prijs aan een onderneming (woningcorporatie en ontwikkelaar) waren verkocht, omdat geen taxatie had plaatsgevonden. In de gevallen waarin de verkooptransacties niet waren gemeld bestond de kans dat de transacties moesten worden teruggedraaid, omdat de financieel economische uitvoerbaarheid van het bestemmingsplan niet vaststond.

5.10 Beleidsregels aanbesteding

1. Het aanbestedingsrecht is gebaseerd op het gelijkheids-, het transparantie- en het fairplaybeginsel. Uit deze beginselen vloeit voort dat ondernemingen een gelijk platform krijgen om in te schrijven op een opdracht van de gemeente. Deze beginselen gelden aldus ook voor opdrachten onder de Europese drempelwaarden.
2. Voor overeenkomsten met een private partij onder de Europese drempelbedragen is het gemeentelijke aanbestedingsbeleid van toepassing.
3. De gemeente treedt op als opdrachtgever indien in een anterieure overeenkomst meer eisen worden opgenomen dan op basis van het publiekrecht mogelijk is (bijvoorbeeld door een bouwplicht op te nemen). Er is dan in beginsel sprake van een aanbestedingsplicht. De gemeente zal hiermee terughoudend omgaan.
4. Indien in een anterieure overeenkomst een aanbestedingsplicht wordt doorgelegd vanwege de dominante grondpositie van een niet gemeentelijke grondeigenaar, dan worden in deze overeenkomst voorwaarden opgenomen over de financiële consequenties van eventuele schendingen van het aanbestedingsrecht en het houden van toezicht op de procedure.

5.11 Beleidsregels staatssteun

1. De beginselen van het EU-verdrag, het gelijkheids-, het transparantie- en het fairplaybeginsel zijn van toepassing op het leerstuk staatssteun. Uit deze beginselen vloeit voort dat bevoordeling van onderneming(en) door de gemeente niet is toegestaan. De gemeente mag normale concurrentieverhoudingen niet verstoren. Marktconform handelen is om deze reden voor de gemeente een leidend principe.
2. Bij verkoop van gronden en gebouwen dient de gemeente vóór de verkooponderhandelingen aan een onafhankelijke taxateur opdracht te verlenen om de waarde van gronden en/of gebouwen (marktconform) te bepalen. Bij verkoop van grond en gebouwen zal de verkoop plaatsvinden tegen een marktconforme prijs. Voor de uitgangspunten voor het opstellen van een marktconforme taxatie wordt verwezen naar de Nota Grondprijnsbeleid 2011.
3. De gemeente levert in beginsel geen financiële bijdrage in projecten van derden. Slechts bij hoge uitzondering kan de gemeente financieel bijdragen binnen de regels van staatssteun. De verstoring van de concurrentieverhoudingen en de potentiële negatieve effecten daarvan mogen niet groter zijn dan het te dienen maatschappelijk belang van het project.
4. De gemeente is verplicht tot volledig kostenverhaal. Het afzien van volledig kostenverhaal leidt tot het vermoeden van staatssteun.
5. Het verstrekken van een subsidie ter afdekking van een voorcalculatorisch tekort kan geoorloofd zijn (geen open-einde-regeling). Vóór de uitvoering van het project dient door een onafhankelijke deskundige het tekort te zijn

berekend. De bijdrage vanuit de gemeente beperkt zich tot het minimum dat nodig is om het project te laten doorgaan en kan niet meer bedragen dan het financiële tekort. Voorwaarde is dat met de uitvoering van het project een maatschappelijk belang kan worden aangetoond en dat private partijen het project niet zullen uitvoeren omdat vanuit de private partijen daartoe geen initiatieven worden ontwikkeld.

6. Financiële compensatie (van het tekort) vindt in beginsel niet plaats via een korting op de grondprijs, maar op basis van een door de gemeente te verstrekken subsidie.
7. Vóór het ondertekenen van de samenwerkingsovereenkomst zal de gemeente een staatssteuntoets uitvoeren.

Hoofdstuk 6 Verantwoordelijkheden en bevoegdheden grondbeleid Gemeente Leidschendam-Voorburg

Dit hoofdstuk gaat over de organisatie van het grondbeleid binnen de gemeente Leidschendam-Voorburg, hoe de verantwoordelijkheden en bevoegdheden zijn verdeeld, hoe en wanneer informatie wordt verstrekt, sturing plaatsvindt en verantwoording wordt afgelegd.

6.1 Rolverdeling tussen de raad en het college

Op grond van artikel 160 van de Gemeentewet hebben de raad en het college als afzonderlijke bestuursorganen binnen de gemeente ieder hun eigen bevoegdheden. De gemeenteraad stelt kaders en geeft richting door middel van het vaststellen en goedkeuren van beleidsnota's (zoals de nota Grondbeleid), plannen, voorstellen en budget- of kredietaanvragen die door het college aan de raad ter besluitvorming worden voorgelegd. Daarnaast is het de raad die bestemmingsplannen, exploitatieplannen, grondexploitaties en de herzieningen hiervan vaststelt. De monitoring van het beleid en de inzet vanuit de Nota Grondbeleid vindt voor het financiële gedeelte plaats via de jaarrekening en de voortgangsrapportages.

Het college is bevoegd te besluiten tot privaatrechtelijke rechtshandelingen van de gemeente en deze te verrichten¹⁵. Zoals bijvoorbeeld het aangaan van een contract of het doen van grond- of vastgoedtransacties. Daarbij moet het college wel binnen de (financiële) kaders van de raad blijven, of deze alsnog vragen aan de raad. Artikel 169 lid 4 Gemeentewet heeft wel gezorgd voor een expliciete plicht van het college om inlichtingen te verschaffen. Dat gebeurt hetzij op verzoek van de raad hetzij (bij ingrijpende besluiten) door zelf de raad in de gelegenheid te stellen zijn wensen en bedenkingen kenbaar te maken. Het college moet dus wanneer de raad daarom verzoekt of indien de uitoefening van deze bevoegdheden voor de gemeente ingrijpende gevolgen kan hebben, de raad vooraf inlichtingen geven hoe ze hun bevoegdheden gaan uitoefenen.

Een en ander is verder geconcretiseerd in artikel 7 van de financiële beheersverordening. Artikel 7 luidt:

Het college informeert in ieder geval vooraf de raad en neemt pas een besluit nadat de raad in de gelegenheid is gesteld zijn wensen en bedenkingen ter kennis van het college te brengen, voor zover het betreft niet bij begroting vastgestelde afzonderlijke budgetten inzake:

- a. investeringen groter dan € 100.000;
- b. aankoop en verkoop van goederen en diensten groter dan € 25.000;
- c. het verstrekken van leningen, waarborgen en garanties groter dan € 250.000.

¹⁵ Artikel 160, eerste lid, sub e Gemeentewet.

De concrete uitvoering van het grondbeleid is daarom een taak van het college. Het college voert het grondbeleid op diverse wijzen uit.

Binnen de door de raad opgestelde kaders realiseert het college strategische verwervingen. Daarnaast laat het college gronden bouw- en woonrijp maken en geeft de grond weer uit als het college een actief grondbeleid voert. Als faciliterend grondbeleid een betere weg is om de gemeentelijke belangen te dienen, gaat zij anterieure overeenkomsten aan of stelt een exploitatieplan op, welke de raad zal vaststellen. Ook kan het college samenwerkingsverbanden aangaan met private partijen als dat in het belang is voor de realisatie van de gemeentelijke ambities.

Het college is verantwoordelijk voor het bestuur van de gemeente en voor de uitvoering van het beleid. Het college neemt alle privaatrechtelijke beslissingen. De verantwoordelijkheidsverdeling bij het grondbeleid is hiermee in overeenstemming. Hierna volgt een overzicht met daarin de rolverdeling tussen de raad en het college.

Wat	Gemeenteraad (kaderstellend)	College B&W (uitvoerend)
Nota Grondbeleid	Vaststellen (kader) nota grondbeleid	Aanbieding nota grondbeleid ter vaststelling door de raad. Uitvoeren nota grondbeleid
Ontwikkelstrategie	Ter kennisname	Vaststelling
(Strategische) verwervingen	Aankopen buiten vastgestelde kaders (Definitief) vestigen van Wet voorkeursrecht gemeenten Voornemen onteigeningsprocedure	Aankopen in het kader van een actief/strategisch verwervingsbeleid binnen vastgestelde kaders Vaststellen van een verwervingsplan (Voorlopig) vestigen voorkeursrecht gemeenten Vorbereiden onteigening
Bestemmingsplan	Vaststellen bestemmingsplan	Vorbereiden en ontwerp
Exploitatieplan	Kostenverhaal door middel van vaststellen van een exploitatieplan, tenzij het kostenverhaal anders is verzekerd	Vorbereiden en ontwerp
Grondexploitatieovereenkomst		Aangaan en uitvoering

Wat	Gemeenteraad	College B&W
Aangaan overeenkomsten	Wordt (vooraf) geïnformeerd indien er sprake is van voor de gemeente ingrijpende gevolgen	Afsluiten (samenwerkings) overeenkomsten
Samenwerking	Wordt (vooraf) geïnformeerd indien er sprake is van voor de gemeente ingrijpende gevolgen	Besluit tot oprichting of deelneming in een privaatrechtelijke rechtspersoon (ook goedkeuring GS nodig)
Bouw- en woonrijp maken	Vaststellen aanbestedingsbeleid	Uitvoeren
Verkoop grond en opstallen	Vaststellen nota grondprijzen	Vaststellen algemene verkoopvoorwaarden Afsluiten uitgiftecontracten Indexering grondprijzen. Keuze selectiemethode
Beheer vastgoed en gronden		Het (ver)huren, (ver)pachten, in beheer en of gebruik geven/nemen van onroerende zaken
Grondexploitaties	Vaststelling	Uitvoering
Herziening grondexploitatie	Vaststelling herziening grondexploitaties	Uitvoering
Planning & Control	Jaarlijks de jaarrekening en de begroting (paragraaf grondbeleid) s Voorjaars- en najaarsnota	Uitvoering

6.2 Bestuurlijke verantwoordelijkheden

De raad stelt de kaders van het grondbeleid vast. Het college is belast met de concrete uitvoering van het grondbeleid binnen de door de raad vastgestelde kaders. De bestuurlijke verantwoordelijkheid van een wethouder c.q. burgemeester (met uitzondering van diens wettelijke taken) is afgeleid van de collectieve verantwoordelijkheid van het college. De burgemeester en wethouders blijven dus altijd een vertegenwoordiger van het college, waarbij de portefeuilleverdeling voor een praktische vorm van taakverdeling zorgt.

De portefeuillehouder Grondzaken is kaderstellend voor wat betreft de grondbeleidsaspecten.

De portefeuillehouder, verantwoordelijk voor een specifiek project, is verantwoordelijk voor het projectresultaat daarvan en voor de integrale afstemming met de overige collegeleden.

6.3. Organisatie en het ruimtelijk proces

Binnen de gemeente Leidschendam-Voorburg is er geen ontwikkelingsbedrijf opgericht. Het cluster Grondzaken (hierna te noemen: het grondbedrijf) is verantwoordelijk voor het inzetten van de grondbeleidsinstrumenten in het ruimtelijk proces en voor de hieruit voortvloeiende advisering, resultaten, financiële en juridische producten. Het grondbedrijf heeft op grond hiervan een zelfstandige adviesbevoegdheid naar het college. Een deel van de taken die binnen het grondbedrijf worden uitgevoerd zijn in de wet omschreven (Wro, Onteigeningswet, Wet voorkeursrecht Gemeenten) en een ander deel vloeit voort uit de door het gemeentebestuur zelf gemaakte beleidskeuzes.

6.3.1 Strategiebepaling

Om een zo slagvaardig mogelijk ruimtelijk beleid te kunnen voeren, is het noodzakelijk om in het begin van het planproces na te denken over het strategisch inzetten van de ruimtelijke sturingsinstrumenten. Zowel bij de toepassing van actief als faciliterend grondbeleid zal door en onder verantwoordelijkheid van het grondbedrijf een ontwikkelstrategie worden opgesteld.

Het doel van een ontwikkelstrategie is het bepalen van de te volgen strategie om tot een daadwerkelijke realisatie van een ruimtelijke opgave te komen. Het geeft aan op welke wijze de grondbeleidsinstrumenten dienen te worden ingezet en het gaat in op de gewenste inzet van private partijen (samenwerkingsvorm) om tot de gewenste realisatie te komen.

Het opstellen van een ontwikkelstrategie kan lopende een ruimtelijk project meerdere keren voorkomen, waarbij de fase in het project bepalend is voor de inhoud. De term ontwikkelstrategie is een containerbegrip¹⁶ en de inhoud wordt bepaald door het karakter van de ruimtelijke opgave.

¹⁶ Naast de term ontwikkelstrategie worden in het spraakgebruik hiervoor ook wel de termen ontwikkelingsstrategie, realisatiestrategie of uitvoeringsstrategie gebruikt.

6.3.2 *Projectmatig werken*

Om als gemeentelijke organisatie te komen tot een effectief en efficiënt ruimtelijk proces en tijdige en juiste inzet van het grondbeleid/de grondbeleidsinstrumenten is een duidelijke structuur nodig in het ruimtelijk proces.

Ruimtelijke processen zijn (soms zeer) langdurige trajecten. Om deze trajecten stuurbaar en beheersbaar te maken kan het proces in fases worden onderverdeeld. Enerzijds wordt hierdoor beter inzichtelijk welke werkzaamheden door wie op welk moment (fase) gedaan dienen te worden. Anderzijds biedt het faseren van het proces een goede mogelijkheid om 'beslismomenten' in het proces in te bouwen. Door in de loop van het proces de uitwerking van de plannen op bepaalde momenten aan het college en de gemeenteraad ter goedkeuring voor te leggen, kan draagvlak en instemming worden verkregen ten aanzien van de voorgelegde plannen en het daarbij berekende planresultaat.

Om een efficiënte en doelmatige manier van werken te faciliteren is er een handboek projectmatig werken opgesteld. De basis voor het ruimtelijk proces is de handleiding over projectmatig werken. De meest gangbare fasering voor projecten binnen de gemeente is:

- 0-fase/oriëntatiefase
- Initiatiefase
- Definitiefase
- Ontwerpfase
- Voorbereidingsfase
- Realisatiefase
- Beheer en gebruikfase

6.3.3 *Interne werkafspraken bij actief en faciliterend grondbeleid*

Binnen de gemeente wordt zoals in hoofdstuk 3 is vermeld onderscheid gemaakt tussen enerzijds actief grondbeleid en anderzijds faciliterend grondbeleid.

De interne spelregels met betrekking tot het actieve grondbeleid zijn vastgelegd in de AO/IC grex. In dit document worden de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de daarbij betrokken afdelingen vastgelegd. Er zijn procesbeschrijvingen opgesteld voor onder andere het aanvragen van een voorbereidingskrediet, het openen, herzien en het afsluiten van een grondexploitatie, het opstellen en uitwerken van bestemmingsplannen, het opstellen van een verwervingsplan, het verwerven en de uitgifte van gronden en het monitoren van bouw- en woonrijp maken. Aangezien het ambtelijke werkafspraken zijn, zijn deze ter kennisgeving aan het college verstrekt.

Naast de afspraken over het actief grondbeleid zijn met betrekking tot het faciliterend grondbeleid tevens interne werkafspraken gemaakt, "Ruimtelijk Proces bij faciliterend grondbeleid". Daarbij gaat het over het proces vanaf het begin van een idee tot en met het vaststellen van het ruimtelijk plan (bestemmingsplan). Het uitgangspunt is dat het om complexe ruimtelijke opgaven gaat, waarvoor een bestemmingsplanherziening noodzakelijk is, die middels een projectmatige werkwijze

worden aangepakt. Het gaat hier om het proces van rekenen (financial engineering), tekenen (planontwikkeling) en ondertekenen (contractvorming en samenwerking).

De fases die van belang zijn voor het ruimtelijk proces zoals vermeld in de vorige paragraaf worden idealiter afgesloten met een overeenkomst en/of projectdocument. Hierin leggen partijen de afspraken en uitgangspunten vast voor de volgende fase.

Schema fases gebiedsontwikkeling

Initiatiefase	(onderzoek wenselijkheid)
	Intentieovereenkomst
Haalbaarheidsfase ¹⁷	(onderzoek haalbaarheid: tekenen en rekenen)
	Realiseringsovereenkomst (grondexploitatieovereenkomst)
Realisatiefase	(daadwerkelijke gebiedsontwikkeling, uitvoeringsorganisatie)
	Beheersovereenkomst
Exploitatie- en beheersfase	(gebiedsontwikkeling afgerond, beheer en onderhoud)

Als belangrijkste aandachtspunten kunnen worden genoemd:

- het aangaan van een intakegesprek met de initiatiefnemer en het maken van een analyse van het initiatief;
- het opmaken van adequate beslisdocumenten ter voorbereiding op de besluitvorming in verschillende fases;
- daadwerkelijk uitvoeren van de verschillende benoemde stappen per fase;
- een grondige afstemming tussen de gemeentelijke disciplines met het oog op een integrale planontwikkeling;
- aandacht voor kostenverhaal, staatssteun en aanbesteding;
- aandacht voor de signalering en beheersing van risico's gedurende het planproces.

Met als belangrijk uitgangspunt:

De intentieovereenkomst: Bij de behandeling van projectinitiatieven zullen voor projecten in een vroegtijdig stadium afspraken met betrokken private partijen gemaakt worden over het verhaal van kosten die in de beginfase van de projectontwikkeling worden gemaakt. De plannen gaan op een gegeven moment het stadium van vrijblijvendheid voorbij. Vanaf dat moment worden de afspraken vastgelegd in een intentieovereenkomst. De achterliggende gedachte is dat de projecten op een voortvarende wijze worden opgepakt en dat zowel voor de gemeente als de projectontwikkelaar onnodige kosten worden voorkomen.

¹⁷ De haalbaarheidsfase bestaat uit drie subfases: definitie, ontwerp en voorbereiding. De haalbaarheidsfase is vaak een zichzelf herhalend proces. Als het (eerste) idee niet haalbaar is, moeten betrokkenen opnieuw gaan 'rekenen en tekenen' om een haalbaar plan te krijgen. Soms moeten uitgangspunten en/of ambities worden herzien. Vaak zal het dan ook nodig zijn om de subfases in de haalbaarheidsfase een aantal keren achter elkaar te doorlopen.

De intentieovereenkomst regelt aan de voorzijde het proces van de haalbaarheidsfase (definitie, ontwerp en voorbereiding). In de intentieovereenkomst worden afspraken gemaakt tussen de gemeente en de private partij over het proces, de aanpak, de op te leveren resultaten en een indicatie van de financiële bijdrage. De intentieovereenkomst voorkomt dat er op een gegeven moment een ongewenste pre-contractuele fase ontstaat en beschermt de gemeente tegen eventuele schadeclaims bij het afblazen van het project. De gemeente stelt altijd de intentieovereenkomst op.

Voor wat betreft de verantwoordelijkheden en de bevoegdheden in het ruimtelijk proces kan de volgende verdeling worden gemaakt:

- De ambtelijk opdrachtgever is verantwoordelijk voor het projectresultaat en de integrale afstemming tussen de betrokken afdelingen.
- Het afdelingshoofd van het grondbedrijf ziet toe op correcte toepassing van de grondbeleidsinstrumenten, stelt kaders vast waarbinnen de projectleider (opdrachtnemer) kan opereren en heeft een bijzondere escalatielijn naar de concerndirectie. Dat betekent dat indien de ambtelijk opdrachtgever en de ambtelijk opdrachtnemer niet binnen de vastgestelde kaders opereren, het escalatiemodel door het afdelingshoofd van het grondbedrijf wordt toegepast.

6.4 Beleidsregels

Uit dit hoofdstuk vloeien de volgende nieuwe beleidsregels voort:

1. Bij de behandeling van projectinitiatieven zullen voor projecten in een vroegtijdig stadium afspraken met betrokken private partijen worden gemaakt over het verhaal van kosten die in de beginfase van de projectontwikkeling worden gemaakt.
2. Vanaf dat moment moeten de afspraken worden vastgelegd in een intentieovereenkomst.
3. Zowel bij de toepassing van actief als faciliterend grondbeleid zal vóór de start van het project door en onder verantwoordelijkheid van het grondbedrijf een ontwikkelstrategie worden opgesteld.

Hoofdstuk 7 Verantwoording en risicomanagement

7.1 Inleiding

In de vorige hoofdstukken is aangegeven welke vormen van grondbeleid er zijn. Als de keuze voor faciliterend dan wel actief grondbeleid is gemaakt en het grondbeleid wordt toegepast, moet worden bewaakt dat dat volgens doel en afspraak gaat. Daarvoor moet er risico-management plaatsvinden en verantwoording worden afgelegd in verschillende (wettelijk verplichte) stukken. De Rekenkamer heeft hier in 2008 een aantal aanbevelingen over gegeven die zijn verwerkt. In **bijlage 2** wordt aangegeven welke aanbevelingen dat zijn, en hoe deze zijn opgenomen in deze nota.

In dit hoofdstuk wordt kort ingegaan op de verschillende rollen van raad, college en de ambtelijke organisatie bij de toepassing van het grondbeleid. Daarbij wordt ingegaan op de verantwoording van het beleid en het risicomanagement met betrekking tot grondbeleid. Het hoofdstuk is als volgt opgebouwd: in paragraaf 7.2 wordt de rol van raad, college en de ambtelijke organisatie besproken, in paragraaf 7.3 wordt aangegeven in welke planning en control producten verantwoording over het grondbeleid wordt afgelegd, in paragraaf 7.4 worden de toetsingscriteria voor de verantwoording en het risicomanagement gegeven. In de laatste paragraaf zijn enkele beleidsregels opgenomen.

7.2 Rol raad, college en ambtelijke organisatie

De rollen van raad en college zijn scherp afgebakend: de raad stelt kaders en controleert, het college bestuurt, voert uit en legt verantwoording af. Voor het grondbeleid betekent de verdeling van de bevoegdheden tussen de voornoemde bestuursorganen dat de raad de kaders voor grondbeleid vaststelt en het college de bevoegdheid geeft binnen deze kaders te handelen. Voor de financiële component van grondbeleid heeft de raad budgetrecht. De raad stelt de budgetten vast waarbinnen het college bevoegd is te handelen. Dit doet zij onder andere middels de begroting. Door het vaststellen van budgetten geeft de raad richting aan in het beleid en legt zij vast aan welke projecten moet worden gewerkt. Op het moment dat het door de raad vastgestelde budget ontoereikend is dan wel ontbreekt, moet het college de raad verzoeken nieuwe of aanvullende budgetten vast te stellen. Doorgaans vindt dat plaats via de Voorjaarsnota, maar dat kan ook via een apart raadsbesluit.

Binnen de kaders en de budgetten is het college bevoegd te sturen en uit te voeren. Vervolgens legt het college verantwoording af aan de raad middels diverse producten. In de Jaarrekening wordt onder andere in de paragraaf grondbeleid verantwoording afgelegd over het afgelopen begrotingsjaar. Met de voorjaarsnota en najaarsnota wordt tussentijds aan de raad gerapporteerd.

De ambtelijke organisatie (vakafdeling) is belast met de uitvoering. Daarnaast is zij verantwoordelijk voor het adviseren van het college op verschillende gebieden, waaronder stedenbouwkundige, juridische en financiële aspecten vallen. Daarbij is risico-beheersing en het "in control" zijn uitermate belangrijk. De ambtelijke organisatie rapporteert aan het college over de voortgang middels een aantal trimesterrapportages.

In onderstaand figuur wordt de zogenaamde planning- en controlcyclus weergegeven, die bovengenoemde stukken die de raad bespreekt in volgorde zet:

1. Jaarrekening: hierin legt het college verantwoording af over het gevoerde beleid van het afgelopen jaar.
2. Voorjaarsnota: hierin wordt gerapporteerd over de eerste 4 maanden van het jaar. Daarnaast wordt besloten op welke wijze meevallers op de begroting worden ingezet. Dit is geen (wettelijk) verplichte nota.
3. Najaarsnota: hierin wordt tussentijds gerapporteerd over de eerste 8 maanden van het jaar. Dit is geen (wettelijk) verplichte nota.
4. Begroting: geven alle geraamde baten en lasten weer, inclusief het saldo, voor de komende jaren.

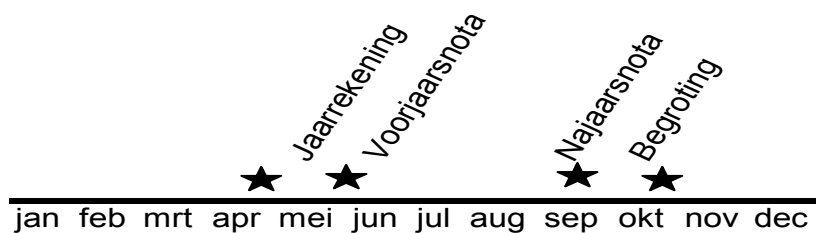


Fig. 7.1 Planning (bij benadering) van stukken met een raadsbesluit

De financiële jaarafsluiting is ook de basis van de herzieningen van de grondexploitaties.

In de volgende paragrafen wordt dieper ingegaan op de wijze waarop deze stukken worden opgesteld.

7.3 Verantwoording van grondbeleid in gemeentelijke producten

7.3.1 Wettelijk vastgelegde stukken

Op 1 februari 2003 is het BBV (Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten) vastgesteld. Het doel van het besluit is in de eerste plaats te zorgen dat de raad een getrouw, duidelijk en stelselmatig inzicht heeft in de financiële positie van de gemeente, zodat zij haar kaders kan stellen, haar budgetrecht kan toepassen en haar controlerende functie kan uitoefenen. Daarnaast hebben ook het college, de burgers en maatschappelijke organisaties recht op informatie omtrent het gevoerde en te voeren beleid en de bijbehorende financiën. Tenslotte hebben derden, zoals de

toezichthouder, de provincie en het rijk, en het bureau van de statistiek de informatie nodig voor verschillende taken.

In het BBV zijn algemene eisen vastgelegd met betrekking tot de begroting en de jaarrekening (ook wel jaarstukken genoemd). Daarnaast wordt in artikel 212 van de gemeentewet bepaald dat de gemeente enkele verordeningen dient vast te stellen, waaronder een verordening waarin de uitgangspunten voor het financieel beleid, de regels voor het financiële beheer en de inrichting van de financiële organisatie worden vastgesteld. Deze verordening wordt later in deze paragraaf behandeld.

7.3.1.1 Begroting en Jaarrekening

De begroting bestaat uit een programmabegroting en een productenraming (naar beleidsvelden). In de programmabegroting, bestaand uit een beleidsbegroting en financiële begroting, worden de bedragen opgenomen die ter beschikking komen voor het komende jaar. De begroting wordt vastgesteld door de raad.

In de Jaarrekening legt het college verantwoording af over het afgesloten boekjaar.

In het BBV is voorgeschreven dat de begroting en de jaarstukken dezelfde hoofdstukken en bijlagen moeten bevatten, dus identiek van opbouw en indeling moeten zijn. Door deze congruentie in beide documenten wordt de transparantie en vergelijkbaarheid vergroot. Het BBV schrijft voor waar minimaal over gerapporteerd moet worden en schrijft een aantal verplichte paragrafen voor. Voor het grondbeleid zijn er twee van belang: de paragraaf grondbeleid en de paragraaf weerstandsvermogen. Deze paragrafen worden hieronder beschreven. Gemeenten zijn vrij om naast deze paragrafen extra paragrafen toe te voegen. Bij de gemeente Leidschendam-Voorburg wordt dat voor het grondbeleid niet gedaan.

De productenraming is het document voor het college waarin de programmabegroting wordt vertaald naar uitvoerende activiteiten. Hierin wordt een toelichting op het onderhanden werk gegeven, inclusief inzake grondexploitaties.

Meerjarenperspectief grondbeleid (Begroting)

Het BBV geeft aan dat er jaarlijks bij de begroting een meerjarenraming moet worden gepresenteerd. Dit heeft onder andere tot doel politieke programma's financieel te vertalen en toekomstige financiële effecten van beleid op de begroting te laten zien. Daarbij moet ook aandacht worden besteed aan de reserves en voorzieningen.

Bij facilitair grondbeleid is het uitgangspunt dat kosten (ambtelijk én voor eventuele werken) zullen worden verhaald. Hoe hier administratief mee om kan worden gegaan, wordt aan het einde van het hoofdstuk behandeld.

Bij actief grondbeleid is er sprake van "onderhanden werk" dat op de balans wordt geactiveerd. In de grondexploitatie worden de boekwaarden vanuit het verleden en de ramingen naar de toekomst weergegeven. Indien het resultaat van het project met een (pre-) grondexploitatie negatief is, dient er een voorziening te worden

getroffen, een "reservering" om het verwachte tekort op moment van afsluiten van de grondexploitatie te kunnen dekken.

De gemeente Leidschendam-Voorburg heeft voor de grondexploitaties een Algemene Reserve Grondexploitaties (hierna te noemen: ARG) met bufferfunctie vastgesteld. Deze ARG dient als buffer indien zich tegenvallers in de lopende grondexploitaties voordoen, die als gevolg hebben dat voorzieningen verhoogd moeten worden. Om daar een goede inschatting van te kunnen maken is een goed beeld van de risico's van groot belang. De minimale stand die de ARG moet hebben wordt bepaald door de benodigde dekking van de mogelijke risico's. Hoe deze minimale stand bepaald wordt, zal in de nieuwe nota weerstandsvermogen worden opgenomen.

Naast de ARG heeft de gemeente nog een Algemene Reserve die voor de gehele gemeentelijke dienst geldt. Indien gronden worden verkocht die geen deel uitmaken van een grondexploitatie, of waar de raad anderzijds nog geen bestemming voor heeft gegeven, zullen de opbrengsten (minus bijkomende kosten) naar de Algemene Reserve (vrij besteedbaar) vloeien. De Raad heeft middels haar budgetrecht de bevoegdheid daarover te beslissen.

Paragraaf Grondbeleid (Begroting en Jaarrekening)

Deze paragraaf bevat beleidsuitgangspunten van beheersmatige activiteiten. In deze paragraaf wordt het vastgestelde grondbeleid weergegeven en wordt de stand van zaken rondom het toegepaste grondbeleid beschreven. Bij actief grondbeleid worden de lopende en, waar relevant, te openen grondexploitaties beschreven. Daarbij komen de voortgang, het verwachte financiële resultaat en de risico's aan bod. Ook de ARG wordt behandeld.

Paragraaf Weerstandsvermogen (Begroting en Jaarrekening)

In de paragraaf weerstandsvermogen wordt de relatie gelegd tussen de weerstandscapaciteit (met name reserves) en de risico's die de gemeente loopt waar geen maatregelen voor zijn getroffen.

Zowel bij de keuze voor een actief als voor een faciliterend grondbeleid loopt de gemeente risico's (zie ook paragraaf 7.4). In de paragraaf Grondbeleid in de Jaarrekening en de Begroting worden de risico's met betrekking tot de grondexploitaties al beschreven.

7.3.2 Gemeentelijke verordening en nota's m.b.t. verantwoording

Financiële beheersverordening

In 2003 is de *Verordening op de inrichting van de financiële organisatie, het financiële beheer en de uitgangspunten van het financiële beleid van de gemeente Leidschendam-Voorburg*, oftewel de financiële beheersverordening gemeente Leidschendam-Voorburg vastgesteld. In deze nota wordt een aantal nadere afspraken vastgelegd met betrekking tot begroting en verantwoording, met betrekking op de financiële positie en met betrekking tot de Paragrafen.

In deze verordening is onder andere vastgelegd dat de nota Grondbeleid elke 4 jaar dient te worden bijgesteld dan wel herzien.

Nota weerstandsvermogen

In deze nota zijn de regels omtrent de bewaking en rapportage van het weerstandsvermogen vastgelegd. Twee maal per jaar, in de Jaarrekeningen en Begrotingen, zal over het weerstandsvermogen gerapporteerd worden in de Paragraaf Weerstandsvermogen.

Nota reserves en voorzieningen

In deze nota wordt uitleg gegeven betreffende de regels met betrekking tot het vormen van reserves en het treffen van voorzieningen, en op welke wijze hierover wordt gerapporteerd in de Jaarrekening. Bij actief grondbeleid met een verliesgevende grondexploitatie dienen voorzieningen te worden getroffen.

7.3.3 Overige rapportages

Naast bovengenoemde vastgelegde verantwoordingsmomenten en documenten zijn er nog 2 soorten rapportages waarin verantwoording over (onder andere) grondbeleid wordt afgelegd: bij de herziening van de lopende grondexploitaties (Raad) en via tussentijdse voortgangsrapportages (ambtelijk, samenvatting naar college).

Bij de jaarlijkse herziening wordt de stand van de boekwaarden verwerkt, de lopende ramingen indien nodig bijgesteld en een risicoparagraaf geschreven. Om de aanpassingen die worden gedaan duidelijk te maken wordt er een verschillenanalyse gemaakt waarin de verschillen ten opzichte van de vorige rapportage worden aangegeven en verklaard. Door deze jaarlijkse herziening wordt er een vinger aan de pols gehouden voor wat betreft de financiële stand van zaken van het ruimtelijk project.

De risico-analyse wordt verder besproken in paragraaf 7.4.

Naast jaarlijkse herziening van lopende grondexploitaties wordt er vanaf 2010 ook ambtelijk via voortgangsrapportages, die gekoppeld worden aan de trimesterrapportages, aan de ambtelijke opdrachtgever en de concerndirectie inzicht gegeven in de ruimtelijke projecten en processen. De concerndirectie rapporteert naar aanleiding van deze trimesterrapportages aan het College.

Deze tussentijdse voortgangsrapportages betreffen alle aspecten van lopende projecten, zoals tijd, geld, kwaliteit, organisatie, communicatie en risico's. De projectmanager is verantwoordelijk voor het opstellen van deze rapportage, en zal voor de financiële aspecten en de risico's input vragen van de planeconoom.

7.4 Verantwoordingscriteria

Bij het maken van de keuze om grondbeleid toe te passen, in welke vorm en vervolgens bij de projecten of processen die voortvloeien uit die keuze, is het van belang dat de gemeente de regie heeft en in welke mate de gemeente risico kan nemen dan wel bereid is te nemen. Om dat te bereiken is het nodig bij de aanvang van het project bewust stil te staan bij de te maken keuze. In hoofdstuk 3 is al aangegeven dat hiervoor moet worden gekeken naar de volgende zaken: beleid, ruimtelijk kader, financiën en risico's.

De verantwoording is verschillend voor actief en voor faciliterend grondbeleid. In deze paragraaf wordt verder aangegeven welke vragen minimaal ter sprake moet komen bij de verantwoording van de keuze, wat een verdere uitwerking is van de 4 genoemde criteria.

Actief grondbeleid:

1. Is er sprake van een goede ruimtelijke ordening volgens de Wro en de WABO;
2. Hoe past het in de beleidsstukken genoemd in Hoofdstuk 2;
3. Is/worden beleidsdoel(en) werkelijk bereikt;
4. Is/wordt de ruimtelijke kwaliteit bereikt die minimaal is gewenst;
5. Is er geen sprake van staatssteun of niet toepassen van aanbestedingsregels;
6. Is er voldoende dekking geregeld voor de te maken kosten en/of het te verwachten resultaat;
7. Blijft het financiële resultaat binnen het eerst geraamde budget;
8. Is de risico-analyse volledig en verantwoord en hoe verhouden de financiële risico's zich ten opzichte van de Algemene Reserve Grondexploitaties.

Facilitair grondbeleid:

1. Is er sprake van een goede ruimtelijke ordening volgens de Wro en de WABO;
2. Hoe past het in de beleidsstukken genoemd in Hoofdstuk 2;
3. Is/worden beleidsdoel(en) werkelijk bereikt;
4. Is/wordt de ruimtelijke kwaliteit bereikt die minimaal is gewenst;
5. Is er geen sprake van staatssteun of niet toepassen van aanbestedingsregels;
6. Zijn de gemeentelijke kosten gedekt door kostenverhaal of gedekt uit subsidiebudgetten van de gemeente;
7. Is de risico-analyse volledig en verantwoord, en hoe verhouden de financiële risico's zich ten opzichte van de Algemene Reserve Grondexploitaties

Kostenverhaal

De Wet ruimtelijke ordening regelt dat gemeentes verplicht zijn kosten te verhalen voor gemeentelijke werken en diensten indien een bestemmingsplanwijziging nodig is. De kosten en opbrengsten worden in een aparte "administratie kostenverhaal Wro" opgenomen. Vaak worden deze kosten gemaakt voordat opbrengsten binnenkomen, mogelijk in verschillende jaarschijven. Het is noodzakelijk kosten en opbrengsten zodanig financieel te administreren en verantwoorden dat de relatie tussen kosten en opbrengsten blijft bestaan. Omdat de opbrengsten genormeerd

worden vastgesteld, is het mogelijk dat de kosten en opbrengsten niet gelijk zijn. Het is ook mogelijk dat er kosten gemaakt worden voor initiatieven die uiteindelijk niet in uitvoering zullen gaan en waarbij er geen opbrengsten binnenkomen. Bij de ramingen dient met deze tegenvallers rekening te worden gehouden.

Risicomanagement

Het risicomanagement speelt bij gemeenten in het grondbeleid een steeds grotere rol. Zeker bij actief grondbeleid zijn de financiële belangen groot. Daarnaast brengt de uitvoering van grondbeleid ook juridische en ruimtelijke risico's met zich mee. Door al vanaf de start een goede risico-analyse uit te voeren en daar een sturingsbeleid bij op te stellen, kunnen risico's beter worden ingeperkt en kansen beter worden benut.

Voor de lopende grondexploitaties wordt jaarlijks bij de herzieningen (Raadsstuk) een risico-analyse opgesteld aan de hand van een lijst risico-categorieën. Alle betrokken vakdisciplines wordt gevraagd aan te geven welke risico's zich mogelijk kunnen voordoen. Vervolgens wordt een sturingsmethode aangegeven en wordt het risico financieel gekwantificeerd.

In de ambtelijke voortgangsrapportages wordt over risico's gerapporteerd door projectleiders aan de concerndirectie. Het college krijgt hier een samenvatting van. Hierbij wordt aangegeven welke risico's worden voorzien en op welke wijze hierop gestuurd wordt. Risicobeheersing is een dynamisch proces. De projectleider is ook buiten de rapportages om verantwoordelijk voor het beheersen van de risico's.

Er is veel literatuur beschikbaar waarin verschillende soorten risico's worden besproken en wordt ingegaan op sturingsmethoden. Voor het grondbeleid dient bij de volgende type risico's in ieder geval stil te worden gestaan:

Bij actief grondbeleid:

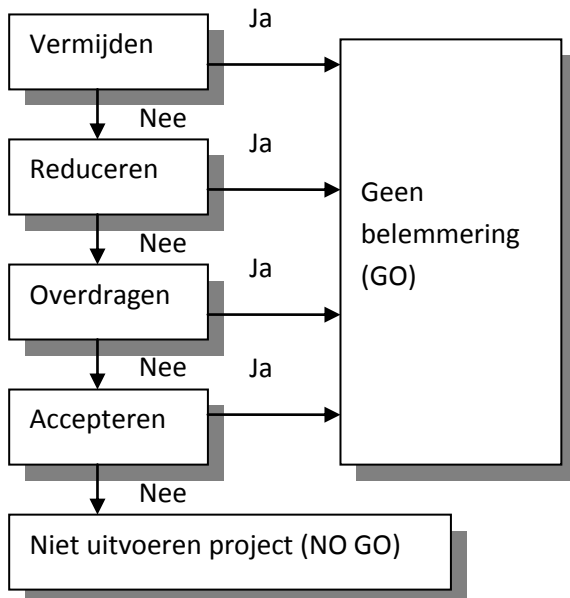
1. Verwervingsrisico's;
2. Bodemzaken: zoals archeologie en vervuiling;
3. Opbrengsten: programma, marktontwikkelingen, kans op subsidies, kostenverhaal;
4. Planning en parameters: bijvoorbeeld faseringsrisico's, publiekrechtelijke procedures, inflatie;
5. Stakeholders: betrokken ontwikkelaars, bewoners, andere belanghebbenden;
6. Organisatie: capaciteitsbehoefte;
7. Politiek: draagvlak;
8. Juridische risico's: risico's op staatssteun, aanbestedingsrisico's, precedentwerking keuzes;
9. Ruimtelijke risico's: kwaliteit;
10. Fiscale risico's: labeling, gevolgen van uitvoeren niet-publieke werkzaamheden;
11. Projectspectifieke risico's die niet in bovenstaande categorieën vallen.

Bij facilitair grondbeleid:

1. Financieel: te maken kosten versus kostenverhaal, planschade;
2. Ruimtelijk: kwaliteit van gebied;
3. Juridische risico's: risico's op staatssteun, aanbestedingsrisico's, precedentwerking keuzes;
4. Stakeholders: betrokken ontwikkelaars, bewoners, andere belanghebbenden.

Nadat de risico's zijn benoemd, moet worden aangegeven welke maatregelen (stuuringsmethoden) kunnen worden genomen om de risico's op te heffen, te beperken of af te buigen. Het kan zijn dat er geen maatregelen te nemen zijn en dat een risico geaccepteerd moet worden. Op moment dat dat niet mogelijk of wenselijk is, zal het project stopgezet moeten worden.

In onderstaand figuur wordt dat verder uitgewerkt:



Figuur 7.1 Beslisboom risico's

Ook van belang is de kans dat een risico zich voordoet en wat het eventuele financiële gevolg zal zijn, omdat het weerstandsvermogen van de gemeente deze risico's moet kunnen opvangen.

Deze risicoanalyse en sturingsmaatregelen moeten deel uitmaken van het plan van aanpak bij actieve grondbeleid en zullen terug moeten komen bij elke rapportage over het betreffende project.

7.5 Beleidsregels

Uit dit hoofdstuk vloeien de volgende nieuwe beleidsregels:

1. Indien gronden worden verkocht die geen deel uitmaken van een grondexploitatie, of waar de raad anderzijds nog geen bestemming voor heeft gegeven, zullen de opbrengsten (minus bijkomende kosten) naar de Algemene Reserve (vrij besteedbaar vloeien);
2. Kosten en opbrengsten die betrekking hebben op kostenverhaal die voortvloeit uit de Wro worden altijd opgenomen in de administratie "kostenverhaal Wro";
3. Bij actief grondbeleid wordt jaarlijks een risico-analyse uitgevoerd bij de herziening van de grondexploitaties.

Bijlage 1 Procedures gemeentelijk voorkeursrecht

De Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg) schept de mogelijkheid voor gemeenten een voorkeursrecht te vestigen op bepaalde daartoe aangewezen gronden. Als het voorkeursrecht is gevestigd, kan de verkoper eerst tot vervreemding overgaan, nadat de gemeente in de gelegenheid is gesteld de desbetreffende onroerende zaak te kopen. De gemeente krijgt dus voorrang in het rechtsverkeer boven andere partijen. In de Wvg is een aantal vrijstellingen opgenomen, zoals bepaalde rechtshandelingen in familieverband.

Aangewezen gronden dienen te zijn begrepen in een bestemmingsplan of in een structuurvisie. Ook is de vestiging mogelijk voorafgaand aan een (ontwerp)structuurvisie of bestemmingsplan. Alle gemeenten kunnen een voorkeursrecht vestigen.

Vestigingsprocedure en -grondslagen

Het voorkeursrecht kan door een besluit van de gemeenteraad en vooruitlopend op de te verwachten planologische ontwikkeling door een besluit van het college – worden gevestigd op een gebied waaraan een niet-agrarische bestemming is toegedacht en waarvan het gebruik afwijkt van het nieuwe plan. Welke procedure voor de vestiging van het voorkeursrecht moet worden gevolgd en hoe lang een voorkeursrecht kan rusten op een perceel hangt nauw samen met de stand van de te volgen bestemmingsplanprocedure. Nadat een voorkeursrecht is gevestigd, is een gemeente verplicht tot 'onderhoud'. Dit houdt in dat planologische procedures moeten worden gevolgd om het voorkeursrecht in stand te houden, anders vervalt het van rechtswege na de in de wet opgenomen termijn. De grondslagen en termijnen zijn weergegeven in het hierna volgende schema. Van belang is dat de voorbereidingen voor het te vestigen voorkeursrecht zeer vertrouwelijk plaatsvinden. Posities zouden anders ingenomen kunnen worden alvorens het voorkeursrecht is gevestigd. Met name de vestigingsgrondslagen waarbij geen voorbescherming via het college wordt gevestigd moeten vertrouwelijk in de gemeenteraad worden gebracht.

Figuur: Grondslagen en termijnen Wvg

Grondslag	Bevoegde instantie	Termijn	Planologische stand van zaken
Art. 6 Wvg	College van B&W	3 maanden, vanaf het nemen van het besluit	Voorlopige bescherming in verband met te verwachten planologische ontwikkelingen. Binnen deze termijn dient de gemeenteraad het voorkeursrecht te bestendigen.
Art. 5 Wvg	Gemeenteraad	3 jaren, vanaf het nemen van het besluit tot aanwijzing	Voorlopige bescherming in verband met planologische ontwikkelingen. Binnen deze termijn moet een bestemmingsplan, projectbesluit, inpassingsplan of structuurvisie worden vastgesteld. (In eerste instantie wordt vaak een structuurvisie vastgesteld, zodat het voorkeursrecht langer kan worden gevestigd.)
Art. 4 Wvg	Gemeenteraad	3 jaren, vanaf het vaststellen van de structuurvisie	Bescherming voor gronden waarvoor een structuurvisie wordt vastgesteld met aanwijzingen voor de bestemming of voor bij een structuurvisie aangewezen moderniseringsgebied (artikel 3.5 Wro).
Art. 3 Wvg	Gemeenteraad	1 jaar, vanaf het onherroepelijk worden van het projectbesluit (verlenging van 2 of 4 jaren mogelijk)	Bescherming bij de vaststelling van een projectbesluit. Binnen de termijn moet het bestemmingsplan worden vastgesteld.
Art. 3 Wvg	Gemeenteraad	10 jaren, vanaf inwerkingtreding van het bestemmingsplan	Bescherming bij de vaststelling van een bestemmingsplan, projectbesluit of inpassingsplan. Het voorkeursrecht blijft gelden tot het moment dat de bestemming is gerealiseerd.

Formele vereisten

Behalve de Wvg is er ook het Besluit voorkeursrecht gemeenten (Bvg), hierin staat minutieus vermeld aan welke formele eisen de gemeente moet voldoen bij het vestigen van het gemeentelijk voorkeursrecht. Voorbeelden zijn de schaal van de kaarten, de plaatsing van handtekeningen, de tekeningsbevoegden en termijn waarop de publicaties plaatsvinden.

Grondaankoop onder gemeentelijk voorkeursrecht

Na vestiging van een gemeentelijk voorkeursrecht kan in twee tot drie stappen tot grondaankoop worden gekomen.

- Stap 1: Aanbieden door verkopende partij
- Stap 2: Onderhandelingen
- Stap 3: Prijsoordeel / waardebeoordeling

Stap 1: Aanbieden door verkopende partij

Heeft een verkoper aangegeven te willen verkopen, dan moet het college binnen zes weken na ontvangst daarvan beslissen of de gemeente in principe wil aankopen tegen een nader overeen te komen prijs.

Stap 2: Onderhandelingen

De onderhandelingen tussen verkoper en gemeente zullen zich in eerste instantie richten op overeenstemming over prijs en bijkomende voorwaarden. In zijn algemeenheid geldt dat de onderhandelende partijen zich tegenover elkaar moeten gedragen in overeenstemming met de eisen van redelijkheid en billijkheid. In praktijk is het de verkoper die de voortgang en het tempo bepaalt van de onderhandelingen. Hij is het die vrijwillig zijn perceel heeft aangeboden.

Stap 3: Prijsoordeel / waardebeoordeling

Alleen de verkoper (en dus niet de gemeente) heeft dan ook het recht de gemeente te verzoeken een prijsoordeel te vragen aan de rechtbank.

In de wet is opgenomen dat de waardebeoordeling plaatsvindt conform de Onteigeningswet. Bij de prijsbepaling wordt derhalve uitgegaan van de verkeerswaarde. De gemeente hoeft evenwel alleen de economische waarde van de onroerende zaak aan verkoper te vergoeden. Een verkoper heeft dus geen recht op overige vergoedingen en/of schadeloosstellingen, zoals bij onteigening door de gemeente.

Wijzigingen per 1 juli 2010

Met ingang van 1 juli 2010 is de Wvg op een aantal onderdelen gewijzigd. De wijzigingen beogen een verkorting en stroomlijning van de procedures.

- a. Het is voor de eigenaar niet meer mogelijk om aan Gedeputeerde Staten te verzoeken om te worden ontheven van de verplichting tot onderhandelen met de gemeente op grond van gewichtige redenen. Vanaf 1 juli 2010 kan dit verzoek worden gericht aan het college van burgemeester en wethouders.¹⁸

¹⁸ Artikel 10, lid 6, Wvg.

- b. De procedure is ingekort. Het is voor de eigenaar niet meer mogelijk om aan de gemeente de wens kenbaar te maken dat over de prijs advies zal worden uitgebracht door rechtbankdeskundigen. Het is nog wel mogelijk om binnen vier weken nadat de gemeente en de eigenaar in onderhandeling zijn getreden de gemeente te verzoeken om de rechtbank in te schakelen voor het geven van een oordeel over de prijs.

Bijlage 2 Reactie op de bevindingen Rekenkamer

Op 12 september 2008 heeft de Rekenkamer haar rapportage "Onderzoek grondbeleid in de gemeenten Leidschendam-Voorburg en Rijswijk" toegestuurd aan de raad. Daarin kwam zij met een aantal aanbevelingen die in deze nota zijn verwerkt. Naar aanleiding van de rapportage heeft de raad de volgende besluiten genomen (2008/21774):

De volgende aanbevelingen van de rekenkamercommissie in het rapport 'Onderzoek grondbeleid in de gemeenten Leidschendam-Voorburg en Rijswijk' integraal over te nemen:

1. Scherp de Nota Grondbeleid aan door doelen die daarvoor in aanmerking komen, SMART te formuleren.
2. Neem in de Nota Grondbeleid een afwegingskader op om doelen onderling te kunnen prioriteren.
3. Betrek in de risicoanalyse ook de interne organisatie- en waarderingsrisico's.
4. Stel een meerjarenprognose grondbeleid op met daarin de verwachte financiële resultaten en risico's van lopende en in de eerstkomende jaren te starten grondexploitaties.
5. Besluit aan de hand van deze meerjarenprognose over de gewenste hoogte van de risicoreserve voor grondexploitaties.
6. Geef in de Nota Grondbeleid aan welke financiële en niet financiële informatie op welk moment en waar verstrekt zal worden voor controle en bijsturing door de raad. Zie hiervoor ook het onlangs door de rekenkamercommissie uitgebrachte rapport inzake het onderzoek grote projecten.
7. Draag er zorg voor dat wordt voldaan aan de BBV-vereisten.
8. Het college te verzoeken de aanbevelingen uit te voeren door middel van een wijziging van de Nota Grondbeleid in 2009.

Hierna wordt per punt aangegeven wat er in de Nota Grondbeleid is opgenomen.

1. In deze nota is ervoor gekozen om op algemene wijze een kader te scheppen waarbinnen grondbeleid wordt toegepast. Hierdoor is het mogelijk alle mogelijke toekomstige initiatieven, van de gemeente zelf én van particulieren in het kader te passen. Het nadeel is dat het niet goed mogelijk is een afwegingskader SMART op te stellen. Hier is bewust voor gekozen omdat elk project complex en uniek is, met haar eigen specifieke problemen, afhankelijk van partijen, locatie en financiën¹⁹. Afwegingskaders zouden immers uit het beleid waarin doelstellingen worden vastgelegd moeten komen. Indien een initiatief niet in het gemeentelijk beleid past heeft het geen prioriteit. Indien het initiatief wel in het gemeentelijk beleid past, wel. Een prioritering in tijd zal worden vastgelegd in de uitvoeringsparagraaf van de structuurvisie.

¹⁹ Overigens heeft uw College deze argumentatie destijds ook als reactie op het onderzoek van de Rekenkamer verzonden.

In de nota is in hoofdstuk 3 vastgelegd dat de gemeente in principe faciliterend grondbeleid toepast, tenzij in het gemeentelijk beleid (structuurvisie, woonvisie en ruimtelijke kaders) doelstellingen zijn opgenomen met een maatschappelijk belang en die niet, niet tijdig of niet integraal door de markt opgepakt gaan worden. De beleidsdoelstellingen zelf zijn niet in deze nota opgenomen juist omdat zij hier niet in thuis horen.

2. Zie ook nummer 1: de afweging van doelen op ruimtelijk beleid wordt gedaan in de structuurvisie en andere beleidsstukken. Indien een initiatief niet in het gemeentelijk beleid past, heeft het geen prioriteit. Indien het initiatief wel in het gemeentelijk beleid past, wel.
3. In hoofdstuk 7, paragraaf 4 van deze nota is een lijst van risico-categorieën waarbij minimaal stilgestaan moet worden bij het doen van een risico-analyse. Deze categorieën betreffen ook de interne organisatie en waardering.
4. In hoofdstuk 7, paragraaf 3 wordt ook nader ingegaan op de meerjarenprognose van grondexploitaties (actief grondbeleid). In de Jaarrekeningen en in de begroting wordt hier via de paragraaf grondbeleid over gerapporteerd.
5. Ook op dit onderdeel wordt ingegaan in hoofdstuk 7. Bij de herzieningen van de grondexploitatie wordt elk jaar een nieuw risico-profiel vastgesteld aan de hand van de risico-analyse. Deze bepaalt de benodigde risico-reservering die nodig is (te dekken ten laste van de ARG). In de Jaarrekening wordt hierover gerapporteerd. In de nota Weerstandsvermogen, die in 2011 zal worden geactualiseerd, zal nader worden opgenomen hoe de minimale risico-reservering rondom grondexploitaties zal worden bepaald.
6. In hoofdstuk 7 is ingegaan op de verantwoording van het gekozen grondbeleid, en over welke (financiële en niet-financiële) onderwerpen er in welke stukken gerapporteerd zal worden. Hierbij wordt ingegaan op wettelijke stukken (bijvoorbeeld de Jaarrekening), en niet-wettelijke stukken (bijvoorbeeld de Voorjaarsnota).
7. In deze nota is opgenomen op welke wijze moet worden omgegaan met niet in exploitatie genomen gronden (NIEGG, zie hoofdstuk 4 en bijlage 6). Na deze aanvulling wordt aan alle BBV-vereisten voldaan.

Bijlage 3 Gezamenlijke grondexploitatie

Het voeren van een gezamenlijke grondexploitatie bij overeenkomst (dus geen samenwerking in een vennootschap) lijkt op het eerste gezicht eenvoudig. Echter, partijen moeten zich ervan bewust zijn dat bij het aangaan van de overeenkomst alle voorwaarden en regelingen voor omstandigheden die gedurende de looptijd van de overeenkomst aan de orde zouden kunnen komen, zoveel mogelijk moeten zijn uitgewerkt. Voor ruimtelijke ontwikkelingen is het doorgaans moeilijk het precieze verloop van een project bij aanvang geheel te overzien. Als het ware moet in een statisch document, een dynamisch proces tot in detail worden geregeld.

De keuze voor een samenwerking met oprichting van een gezamenlijke rechtspersoon kan in dit opzicht voordelen opleveren ten opzichte van een samenwerking met een private partij door middel van alleen een overeenkomst. Het oprichten van een gezamenlijke onderneming biedt wel de mogelijkheid op een bedrijfsmatige manier in te spelen op de dynamiek van ontwikkelprocessen.

Daarnaast kan de expertise van de private partijen worden ingebracht.

Bovendien worden financiële risico's in belangrijke mate buiten de eigen organisatie in de gezamenlijke rechtspersoon geplaatst. Daarnaast staat een gezamenlijke rechtspersoon op enige afstand van partijen, zodat voor het betreffende project als één gezicht naar buiten kan worden getreden.

Voor een gebied met een lange ontwikkelperiode en/of met een samengestelde mix van functies en/of deellocaties kan gebruik worden gemaakt van deze samenwerkingsvorm. Aan de oprichting van een GEM gaat een samenwerkingsovereenkomst vooraf. Na ondertekening van de samenwerkingsovereenkomst, waarbij ruimtelijke en programmatische uitgangspunten zijn bepaald en gecontroleerd op financiële haalbaarheid en risico's, wordt een GEM opgericht waarin de gemeente en ontwikkelaar(s) kunnen participeren in een bepaalde risico- en winstverhouding. De GEM verwerft alle grond binnen het plangebied, is verantwoordelijk voor het bouw- en woonrijp maken en voor de gronduitgifte.

Het grondexploitatie-risico wordt gedragen door de GEM en wordt dus uiteindelijk verdeeld tussen gemeente en private partijen in de verhouding waarin deze partijen participeren in de GEM. Doorgaans zijn de private moeders in de GEM ook (in belangrijke mate) de preferente afnemers van bouwgrond ten behoeve van risicodragende opstalontwikkeling. De grondprijzen dienen marktconform te zijn en afspraken worden gemaakt over een grondafnameplanning om te voorkomen dat het afzetrisico van de opstalontwikkeling door de partners wordt afgewikkeld op de grondexploitatie.

Het nadeel van deze samenwerkingsvorm is dat in de praktijk bij tegenvallende marktomstandigheden opnieuw moet worden onderhandeld en dat uiteindelijk de risico's grotendeels bij de gemeente terecht komen. De gemeente houdt niet alleen rekening met de financiën, maar houdt ook rekening met het algemeen belang. Dit

kan betekenen dat bij tegenvallende marktomstandigheden de gemeente participeert in een minder gunstig saldo van de grondexploitatie en zal gedurende de uitvoering van de grondexploitatie moeten onderhandelen met de private wederpartij. De gemeente heeft de nodige ervaring opgedaan met deze samenwerkingsvorm (VOF Damcentrum). Hieruit blijkt dat na het sluiten van de samenwerkingsovereenkomst er regelmatig is onderhandeld met de private partij mede als gevolg van tegenvallende marktomstandigheden. Het overleg tussen gemeente en private partijen en de terugkoppeling naar de organisatie vergt de nodige tijd en legt daardoor een groot beslag op de ambtelijke capaciteit. Het op voorhand inschatten van de kansen en risico's blijkt lastig te zijn. Het voorgaande laat zich vertalen in het navolgende overzicht.

Omschrijving	Korte inhoud	Voordelen	Nadelen
Gezamenlijke grondexploitatie (GEM in de vorm van de VOF of CV-BV)	Gemeente en project-ontwikkelaar(s) werken in een samenwerkingsverband om de grondproductie tot stand te brengen.	Risicodeling door samenwerking. Kunnen beschikken over marktkennis vanuit de samenwerkende private partner.	Minder regie door gedeeld opdrachtgeverschap. Complexe juridische entiteit Hoge administratieve kosten Continu onderhandelingsproces Minder grip op de grondexploitatie

Gelet op de doorgaans lange ontwikkelperiode waarin op voorhand de risico's niet goed zijn in te schatten zal de gemeente terughoudend zijn met het voeren van een gezamenlijke grondexploitatie²⁰. Indien de gemeente tezamen met een marktpartij zal participeren in een grondexploitatie dan zal vóór de start van het project volgens de AO-IC grex een Project Opdrachtgeving worden opgesteld waarin onder meer zal worden ingegaan op de risico's (zie paragraaf 3.4).

²⁰ De nadelen zijn immers groter dan de voordelen.

Bijlage 4 Onteigeningsprocedure

In de Onteigeningswet is de navolgende procedure beschreven.

De onteigeningsprocedure is in twee delen gesplitst:

- een administratieve en;
- een gerechtelijke procedure.

In de administratieve procedure wordt onder meer de grond aangewezen die onteigend kan worden voor bepaalde doeleinden. Deze procedure eindigt met een Koninklijk Besluit (KB). Met dit besluit als titel kan de onteigenende partij tot dagvaarding van de eigenaar overgaan. Met de dagvaarding (uitgaande van een positief besluit) start de gerechtelijke procedure, waarin de rechter uiteindelijk beslist over de onteigening en de schadeloosstelling. De eigendomsoverdracht vindt plaats door inschrijving van het onteigeningsvonnis in de openbare registers van het kadaster. Bij de inschrijving moeten de bewijzen van betaling van de schadeloosstelling worden overgelegd. In deze paragraaf wordt niet uitgebreid ingegaan op de gerechtelijke procedure, maar wordt de administratieve procedure van de onteigening op grond van Titel IV van de OW behandeld. Onder andere ten behoeve van de ruimtelijke ontwikkeling, de volkshuisvesting en de openbare orde.

Ten behoeve van het volledige overzicht volgt hierna de volgorde van de onteigeningsprocedure:

Administratieve procedure

- Vaststelling bestemmingsplan;
- Tervisielegging van het onteigeningsplan + het concept raadsbesluit;
- Onteigeningsbesluit;
- Koninklijk Besluit.

Gerechtelijke procedure

- Dagvaarding;
- Onteigeningsvonnis;
- Onherroepelijk worden bestemmingsplan;
- Inschrijving onteigeningsvonnis.

Toetsingsgronden van de Kroon

Alvorens wordt besloten een onteigeningsprocedure in gang te zetten, moet eerst worden onderzocht of dit nuttig is. De Kroon onderzoekt namelijk of de voorgestelde onteigening wel terecht is. Daarvoor hanteert de Kroon de volgende toetsingsgronden, welke zijn terug te voeren op het bepaalde in artikel 10:27 Awb.

1. strijd met het recht;
2. ruimtelijk ontwikkelings- of volkshuisvestingsbelang;
3. publiek belang;
4. noodzaak;
5. urgentie;
6. ingebrachte bedenkingen.

De gemeente toetst dus alvorens zij een onteigeningsprocedure in gang zet of de Kroon op bovenstaande punten een procedure zou kunnen afwijzen.

Wijzigingen Onthei­geningswet als gevolg van de inwerkingtreding van de Crisis- en herstelwet

Als gevolg van de inwerkingtreding van de Crisis- en herstelwet per 31 maart 2010 is een aantal wetten gewijzigd waaronder de Onthei­geningswet. Het voorstel om de Onthei­geningswet over de boeg van de Crisis- en herstelwet te wijzigen is volledig ingegeven door de wens om de procedure voor bestemmingsplan- en bouwplanonteigeningen te versnellen en concentreert zich aldus op titel IV (bestemmingsplanonteigening) van de Onthei­geningswet.

Op grond van de gewijzigde Onthei­geningswet is het niet langer de raad die omtrent de onteigening beslist, maar de Kroon. De raad doet daartoe eerst een verzoek aan de Kroon.

Op het indienen van een verzoek aan de Kroon is de uniforme openbare voorbereidingsprocedure niet van toepassing. Dat betekent dat er niet eerst een ontwerp ter inzage moet worden gelegd en dat gedurende deze termijn belanghebbenden zienswijzen naar voren kunnen brengen. Er kan nu direct door de raad een verzoek worden ingediend bij de Kroon. Pas bij de Kroon kunnen belanghebbenden hun zienswijzen naar aanleiding van de voorgenomen onteigening naar voren brengen. Een versnelling is opgetreden doordat de Kroon nu binnen zes maanden (was negen maanden) na afloop van de termijn waarin het Kroonbesluit tot onteigening met bijbehorende stukken als ontwerp ter visie is gelegd, dient te beslissen op het verzoek om onteigening.

De bevoegdheden van het onthei­geningsinstrument zijn hiermee gecentraliseerd. Onder het huidige recht is het immers niet de gemeenteraad, maar de Kroon die in eerste en enige instantie omtrent de onteigening besluit.²¹

²¹ J.A.M.A. Sluysmans en W.J. Bosma, De Crisis- en Herstelwet en de gevolgen voor de Onthei­geningswet, Tijdschrift voor agrarisch recht 2010, p. 221-225.

Bijlage 5 Woningcorporatie en staatssteun

Woningcorporaties kunnen voor de volgende activiteiten (DAEB) en onder de volgende voorwaarden voor steun in aanmerking komen.²² De gemeenteraad besluit uiteindelijk of een project voor steun in aanmerking komt.

1. De bouw en verhuur van sociale woningen aan particulieren.
 - a. De sociale huisvesting is bestemd voor personen met een jaarinkomen van ten hoogste EUR 33.000,=.
 - b. Maximale huur bedraagt: EUR 647,53.
 - c. Risicogroepen moeten in aanmerking komen voor de sociale woningen.
 - d. De woningen blijven in beginsel voor onbeperkte duur als sociale woning beschikbaar.
 - e. De sociale woningen worden toegekend op basis van een transparantie procedure in overeenstemming met, onder de Woningwet, de daarop berustende ministeriële regelingen en de toekomstige wijzigingen daarop.

2. De infrastructuur die verband houdt met sociale huisvesting.

Uitsluitend infrastructuur die verband houdt met sociale huisvesting, bijvoorbeeld openbare voorzieningen en ontsluitingswegen naar woningen komt in aanmerking voor steun.

3. De bouw en verhuur van maatschappelijk vastgoed.
 - a. Uitsluitend instellingen die daadwerkelijk een maatschappelijk doel beogen en bijdragen aan de leefbaarheid van wijken, bijvoorbeeld buurtcentra, gemeenschapscentra, jeugdcentra, etc.
 - b. Woningcorporaties worden verplicht om dit vastgoed aan de gebruikers te verhuren tegen een huur die lager is dan de markthuurl. Op deze manier geven zij het voordeel dat zij hebben genoten door aan de maatschappelijke organisaties die in dit vastgoed zijn gevestigd.
 - c. De steun wordt beperkt tot het noodzakelijke minimum.
 - d. De bouw wordt door de woningbouwcorporaties aanbesteed.

²² Europese Commissie van 14 januari 2010, C (2010), 26 (Steunmaatregelen Nederland; bestaande steun en bijzondere steun voor woningcorporaties).

Bijlage 6 Niet in exploitatie genomen gronden

In paragraaf 4.2.1.3 wordt aangegeven dat indien de gemeente in de toekomst zal beschikken over niet in exploitatie opgenomen gronden, de aanbevelingen vanuit de notitie grondexploitatie in acht zullen worden genomen (januari 2008)²³, paragraaf 4.5. Deze aanbeveling is als volgt:

De Commissie BBV beveelt aan om NIEGG in aanmerking te nemen voor activering van vervaardigingskosten als deze grond past in de gedachten (verwachtingen) over gemeentelijke bebouwinguitbreiding. Er is dan nog geen grondexploitatieopzet/begroting, maar voor de grond zal dan **een reëel en stellig voornemen bestaan** dat deze in de nabije toekomst zal worden bebouwd. Deze verwachting kan zijn gebaseerd op interne besluitvorming of op de al bestaande structuurvisie die aan een bestemmingsplan voorafgaat.

Als wordt besloten tot het activeren van de vervaardigingskosten op NIEGG, dan kan dit slechts plaatsvinden tot het niveau van de marktwaarde van de grond. De marktwaarde kan zowel de huidige als de verwachte toekomstige bestemming betreffen. De Commissie BBV beveelt aan daarbij in eerste instantie uit te gaan van de marktwaarde in de huidige bestemming. 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 worden gehouden met de overige nog te maken kosten (bijvoorbeeld infrastructuurle voorzieningen) in het verdere verloop van het transformatieproces naar de verwachte toekomstige bestemming. Deze bepaling dient tenminste bij de jaarstukken gemaakt te worden;
- d. als de waardering het niveau van de marktwaarde al heeft bereikt en de marktwaarde daalt, dan wordt een verliesvoorziening getroffen c.q. afgewaardeerd;
- e. als duidelijk wordt dat de voorgenomen bestemming in het geheel niet of slechts gedeeltelijk zal worden gerealiseerd en daardoor een lagere verwachte marktwaarde ontstaat, dan wordt een verliesvoorziening getroffen c.q. afgewaardeerd.

²³ Deze notitie is te vinden op <http://www.commissiebbv.nl/producten/notities>