

Nota Grondbeleid 2018

"Regie op exploitatie"

**Gemeente Dordrecht
Stadsontwikkeling**

Grondbedrijf

0 Samenvatting	4
1 INLEIDING	5
1.1. Actief grondbeleid: “nee, tenzij...”	5
1.2. Leeswijzer	6
2 GRONDBELEID	7
2.1. Doelstelling grondbeleid	7
2.2. Grondbeleidsinstrumentarium	7
3. GRONDBELEID IN DORDRECHT	10
3.1. Keuze grondbeleid	10
3.2. Verwervingen	12
3.2.1. Strategische verwervingen	12
3.2.2. Planmatige verwerving	12
3.2.3. Gelegenheidsaankopen	13
3.2.4. Grondbeleidsteam	13
3.3. Verantwoording grondbeleid	13
3.4. Beleidsformuleringen hoofdstuk 3	13
4 GRONDPRIJSBELEID	14
4.1. Beleidskeuze gemeente Dordrecht	14
4.2. Werkwijze	14
4.3. Beleidsformuleringen hoofdstuk 4	15
5 UITGIFTEBELEID	16
5.1. Beleid gronduitgifte	16
5.2. Selectie marktpartijen	16
5.3. Procedures	17
5.4. Gronduitgifte en staatssteun	17
5.5. Snippergroen	17
5.6. Beleidsformuleringen hoofdstuk 5	17
6 BEHEER	18
6.1 Beheer van onroerende zaken	18
6.1.1. Tijdelijk beheer van onroerende zaken	18
6.1.2. Permanent beheer van onroerende zaken	19
6.2. Beleidsformuleringen hoofdstuk 6	19
7 SAMENVATTING (OPSOMMING BELEIDSUITGANGSPUNTEN)	20
8. BIJLAGEN	22

Bijlage 1: Publiekrechtelijk grondbeleidsinstrumentarium	22
Bijlage 2: Schema Reiswijzer	25
Bijlage 3: Verantwoording van grondbeleid	26
Bijlage 4: Format Ontwikkelstrategie	30
Bijlage 5: Risico's	31
Bijlage 6: Financiële spelregels grondbeleid	32
Bijlage 7: Methode van grondprijsbepaling	35

0 Samenvatting

Tot 2008 heeft de gemeente Dordrecht een sterk zogenaamd actief grondbeleid¹ gevoerd. Dit betekent dat de gemeente veelal zelf overging – al dan niet met partners – tot de exploitatie van grond ten behoeve van de realisatie van haar doelen. Sinds 2008 is meer en meer sprake van een kanteling waarbij gemeenten grondexploitatie steeds meer overlaten aan marktpartijen. Dit is enerzijds een gevolg van gewijzigde regelgeving (grondexploitatiewet) waarbij de gemeente meer mogelijkheden heeft tot kostenverhaal en tot het stellen van eisen aan programma, inrichting en fasering. En anderzijds een gevolg van de vastgoedcrisis, waardoor gemeentelijke grondbedrijven grote verliezen hebben geleden en zich terughoudender opstellen op de grondmarkt.

In 2008, met het vaststellen van de vorige nota grondbeleid heeft de gemeente Dordrecht de (tot dan nog) sterke voorkeur voor een actief grondbeleid achter zich gelaten en wordt meer per situatie afgewogen wat de beste aanpak is aan de hand van vooraf vastgestelde afwegingscriteria.

De gemeente blijft *selectief* en *terughoudend* zijn in de toepassing van een actief grondbeleid. Echter dit sluit zeker niet uit dat er situaties zijn dat een actief grondbeleid wordt toegepast.

Het uitgangspunt van de gemeente Dordrecht is: **“Geen actief grondbeleid, tenzij”**.

In een toenemend aantal gevallen zal de grondexploitatie dus in handen komen van marktpartijen. De rol van de gemeente én het (‘traditionele’) grondbedrijf is daarmee niet vervallen, deze is anders geworden. De gemeente en het grondbedrijf dienen, naast de traditionele taken, de marktinitiatieven op een juiste wijze te begeleiden en te faciliteren in het exploitatieproces. In dit proces heeft de gemeente de regie.

Het (algemeen) belang is vooral gediend door het marktinitiatief op een goede wijze in te passen in de omliggende omgeving. Deze inpassing is niet alleen ‘ruimtelijk’ maar ook ‘functioneel’ c.q. ‘financieel’.

Alleen op deze wijze ontstaat voor de locatie, het gebied, en voor de gemeente, een meerwaarde. Een meerwaarde waar uiteindelijk alle betrokkenen van profiteren. Het motto is dus samenwerken, maar dat niet zozeer meer door het gezamenlijk delen van “de rekening en de risico’s”, maar samenwerking vooral vanuit het proces met het doel een goede afstemming te bereiken tussen locatie en omgeving en/of andere initiatieven in de omgeving.

De wijze waarop de gemeente Dordrecht deze regierol vervult, is verder uitgewerkt in de Investeringsstrategie. De investeringsstrategie is een uitwerking van de ontwikkelstrategie die in de Structuurvisie 2040 is opgenomen. Daarnaast is het een vervolg op de Arrangementen op basis waarvan bij de stedelijke programmering keuzes zijn gemaakt en sluit aan bij deze nota grondbeleid. Het geeft een beeld van keuzes, rollen en instrumenten voor de gebiedsontwikkeling in Dordrecht, gebaseerd op het gemeentelijke beleid en de potentie van de verschillende gebieden.

Uitgangspunt hierbij is dat Dordrecht inzet op schaalvergroting onder andere door de realisatie van 10.000 woningen om de sociaaleconomische positie van Dordrecht en de Drechtsteden te verbeteren. Wonen kan hierbij als hefboom fungeren, zodat wordt ingezet op een fors hoger woningbouwprogramma.

Per potentiële ontwikkellocatie wordt in overweging genomen wat de beste grondbeleidsstrategie is om deze opgave mogelijk te maken.

¹ Voor een toelichting op de diverse typen van grondbeleid, en de voor- en nadelen daarvan, zie bijlage 1

1 INLEIDING

1.1. Actief grondbeleid: "nee, tenzij..."

Grondbeleid is beleid dat beschrijft hoe de gemeente omgaat met de exploitatie van grond ten dienste van de ruimtelijke ontwikkeling. Het beschrijft welk 'instrumentarium' de gemeente ter beschikking staat om haar ruimtelijke doelstellingen te behalen, en vooral 'wanneer' en 'op welke wijze' deze worden ingezet.

Het huidige grondbeleid dateert uit 2009 en een aanpassing van het grondbeleid zoals geformuleerd in 2008 is nodig. Belangrijke principale uitgangspunten blijven ongewijzigd, zoals het per situatie (dat wil zeggen 'op maat') bepalen welk grondbeleid het beste is voor een specifieke locatie.

Echter, de achterliggende afwegingscriteria worden wel bijgesteld. Kernwoord daarbij is zoals gezegd: 'terughoudendheid' en 'selectiviteit' als het gaat om de eventuele keuze voor een actief grondbeleid, waarbij deze laatste variant zeker niet wordt uitgesloten.

De (drie) belangrijkste redenen om de nota te actualiseren zijn:

- Verder veranderende rol gemeente
- Veranderde wet- en regelgeving (nb. instrumenteel/ technische wijzigingen)
- Reguliere (vierjaarlijkse) actualisering van het grondbeleid

Hieronder worden deze redenen kort nader toegelicht.

Veranderde rol gemeente bij grondexploitatie: 'twee gezichten'

De gemeente heeft een 'traditioneel' herkenbare rol als het gaat om het bijhouden van de 'eigen' (gemeentelijke) grondexploitaties.

De rol van de gemeente verandert echter: het is niet meer zo de plannen van de gemeente centraal staan, maar dat de gemeente kaders stelt waarbinnen marktpartijen hun plannen kunnen ontwikkelen. Daarbij is meer sprake van het 'begeleiden' van de grondexploitaties van andere partijen en daarbij het verhalen van kosten door de gemeente gemaakt, en het stellen van (locatie)eisen nodig vanuit het algemeen belang.

Als de gemeente die andere partij faciliteert dan heeft de gemeente vanuit het algemene belang altijd een (meest minimale denkbare) rol in de regie en coördinatie van het marktinitiatief, en het "begeleiden van het grondexploitatieproces van anderen".

De gemeente heeft sinds 2008 het juiste wettelijk instrumentarium, in combinatie met nieuwe wettelijke plichten en verantwoordelijkheden, om ook aan die faciliterende rol invulling te geven.

Het invullen van de 'begeleidende rol' sluit de 'traditionele rol' van gemeente (zelf) als grondexploitant nu en in de toekomst niet uit.

De gemeente heeft nu eenmaal in het verleden veel gronden verworven en zal deze moeten blijven beheren, ontwikkelen of vervreemden. Tot die tijd vergt het een bepaalde inspanning van de gemeente als eigenaar. Daarnaast kan een actief grondbeleid ook nodig zijn en/of als aanjager dienen voor de ambitie die de gemeente heeft ten aanzien van schaalvergroting en de bouw van woningen.

Veranderde wet- en regelgeving

Andere reden voor actualisering van de nota is dat er sinds de vaststelling van de vorige nota alweer enige wijzigingen zijn doorgevoerd in de wet- en regelgeving op het gebied van ruimtelijke ordening en omgevingsrecht. Enerzijds 'reparatie' of aanvullende wet- en regelgeving. Maar daarnaast is per 1 oktober 2010 de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) in werking getreden.

Verder is al enige jaren de Omgevingswet in voorbereiding. Deze gaat naar verwachting in 2021 van kracht. Deze omgevingswet bundelt de wetgeving en regels voor de fysieke leefomgeving tot één wet en moet een eind maken aan de versnippering aan wetten en regels met elk hun eigen procedures en systematiek. De Omgevingswet speelt in op nieuwe verhoudingen tussen overheid en samenleving, tussen burgers en bedrijven en bedrijven onderling waarbij het niet meer zo is dat de overheid bepaalt, maar vooral meedenkt en een bijdrage levert aan ontwikkelingen.

Verder zijn per 1-1-2016 de verslagleggingsregels rond grondexploitaties zoals die zijn vastgelegd in de BBV (Besluit Begroting en Verantwoording) gewijzigd. Deze wijzigingen betreffen onder andere de looptijd van grondexploitaties en de wijze waarop financieringskosten worden toegerekend aan de grondexploitaties. Meer hierover in hoofdstuk 3 paragraaf 5.

Reguliere vierjaarlijkse actualisering

Het is in lijn met reguliere afspraken vanuit planning en control om de nota grondbeleid minimaal eenmaal per raadsperiode te actualiseren.

Deze nota grondbeleid is opgesteld om voor de periode 2018-2021 het grondbeleid voor de gemeente Dordrecht te formuleren.

1.2. Leeswijzer

Dit eerste hoofdstuk geeft de inleiding en de achterliggende trends op basis waarvan de Nota Grondbeleid is aangepast ten opzichte van de vorige versie.

Voor een **samenvatting van de beleidspunten**, in de vorm van een opsomming van deze beleidsuitgangspunten, wordt u verwezen naar **hoofdstuk 7**.

In hoofdstuk 2 wordt grondbeleid als zodanig toegelicht. Hierbij komen kort en bondig (inhoudelijk) de verschillende typen grondbeleid en de bijbehorende instrumenten aan de orde. Een meer verdiepende (inhoudelijke) toelichting is opgenomen in de bijlage 1.

In hoofdstuk 3 wordt het instrumentarium geprojecteerd op de specifieke inzet binnen de gemeente Dordrecht.

In hoofdstuk 4, 5 en 6 komen respectievelijk het grondprijsbeleid, het uitgiftebeleid en beheer aan de orde.

Aan het einde van ieder hoofdstuk (3 tot en met 6) staan in de laatste paragraaf de beleidsuitgangspunten opgesomd.

2 GRONDBELEID

2.1. Doelstelling grondbeleid

Grondbeleid wordt vaak omschreven als "*op de uitvoer gericht beleid*". Het is geen doel op zich, maar een instrument c.q. een middel ten behoeve van het bereiken van de beleidsdoelstellingen op andere terreinen, zoals ruimtelijke ordening, wonen, onderwijs, natuur, economische zaken en milieu.

Er zijn verschillende vormen van grondbeleid, welke hieronder benoemd. Alle vormen hebben specifieke voor- en nadelen. Het hangt sterk af van de achterliggende beleidsdoelstellingen welke vorm het beste is op een bepaald moment.

Hieronder wordt een toelichting gegeven op de volgende vormen van grondbeleid:

- Actief grondbeleid
- Passief grondbeleid
- Tussenvormen (mengvormen) van grondbeleid

De vorm van grondbeleid hangt samen met de mate waarin de gemeente zelf, of samen met anderen voor '*rekening en risico*' deelneemt (nb. of niet deelneemt) in een grondexploitatie. In bijlage 1 worden de verschillende vormen van grondbeleid nader toegelicht.

Daarnaast speelt ook de mate van regie op het proces een rol. Echter in alle varianten streeft de gemeente Dordrecht naar een **regierol**.

Het grondbeleid draagt bij aan het bereiken van de achterliggende doelstellingen, vanuit ruimtelijke ordening, wonen, onderwijs, natuur, economische zaken en milieu enzovoort. Deze achterliggende doelstellingen zijn terug te vinden in de respectievelijke visie en beleidsdocumenten vanuit de betreffende beleidsvelden. Voor de ruimtelijke ontwikkeling als zodanig is dit de Structuurvisie 2040 en de daaraan gerelateerde investeringskaart en kansenkaarten.

Het grondbeleid stelt geen eigen doelen, maar kent wel enkele op de uitvoer gerichte doelen.

Doel is om - met inzet van de beschikbare financiële en juridische instrumenten - een effectieve bijdrage te leveren aan een evenwichtige en duurzame ontwikkeling van de gemeente (in kwaliteit en kwantiteit).

Het grondbeleid heeft daarin een dienende rol. Van belang is om strategisch en tactisch vroegtijdige afstemming te hebben met de betrokken beleidsvelden om te komen tot de meest efficiënte inzet van de instrumenten.

Daarnaast wordt met het grondbeleid een rechtvaardige verdeling van kosten en opbrengsten bevorderd. Door optimalisatie van grondgebruik en grondexploitatie wordt bijgedragen aan het vergroten van directe en indirecte waarde van het vastgoed in de gemeente, de financiële huishouding van de gemeente, als ook een ondersteunende bijdrage ten aanzien van de (ruimtelijke) kwaliteit.

2.2. Grondbeleidsinstrumentarium

Om invulling te geven aan het grondbeleid kan de gemeente gebruik maken van een groot aantal wettelijke instrumenten. Onderstaand worden de verschillende instrumentaria genoemd. Deze worden ook verder toegelicht in bijlage 1.

Het instrumentarium is onder te verdelen in een publiekrechtelijk instrumentarium en een privaatrechtelijk instrumentarium. Hieronder staan de belangrijkste vermeldt met tussen haakjes hun doel.

Publiekrechtelijk instrumentarium:

- Bestemmingsplan (Stellen van ruimtelijke eisen);
- Omgevingsvergunning uitgebreide variant, dat wil zeggen met een afwijking van het bestaand ruimtelijke regime (Stellen van ruimtelijke eisen)
- Wet voorkeursrecht gemeenten, Wvg (Verwerving);
- Onteigening (Verwerving);
- Exploitatieplan (Kostenverhaal en stellen aanvullende ruimtelijke eisen).

Privaatrechtelijk instrumentarium

- Overeenkomsten tot (minnelijke) verwerving en uitgifte;
- Anterieure en posterieure overeenkomsten(Kostenverhaal);
- Samenwerkingsovereenkomsten(voor diverse vormen van samenwerkingsconstructies).

Een en ander is weergegeven in onderstaand schema. Daarin staat ook waarvoor de verschillende instrumenten kunnen worden ingezet, en of de inzet berust op overeenstemming tussen partijen (privaatrechtelijk) of dat het vanuit overheidsmacht afdwingbaar is voor en door de gemeente (publiekrechtelijk).

	Publiek rechtelijk	Privaat rechtelijk	Kostenverhaal	Ruimtelijke Regie
Bestemmingsplan	X			X
Afwijkingsvergunning (Wabo)	X			X
Wvg	X			
Onteigening	X			
Exploitatieplan	X		X	
Minnelijke verwerving en uitgifte		X	X	X
Anterieure- en posterieure kostenverhaalsovereenkomst		X	X	X (beperkt)
Samenwerkingsovereenkomsten en Koopovereenkomsten		X	X	X

Figuur 1 Instrumenten in grondbeleid

De inzet van het grondbeleidinstrumentarium is mede bepalend voor tijdige uitvoerbaarheid van ruimtelijke programma's en/of locaties. Formulering van de doelstellingen en de keuze met betrekking tot het te voeren grondbeleid dient vooraf te gaan aan de bestemmingsplanvoorbereiding voor een locatie. Per locatie zal een ontwikkelstrategie worden opgesteld (meer hierover in paragraaf 2.3).

Hoewel per locatie wordt gezien welke grondbeleidsinstrumenten het beste kunnen worden ingezet, kan een meer algemene beleidslijn worden vastgesteld. Deze beleidslijn wordt ingegeven vanuit de doelstellingen van het grondbeleid, te weten:

- bewerkstelligen van maatschappelijk gewenst, duurzaam en efficiënt ruimtegebruik;

- streven naar een optimale kwaliteit van het ruimtegebruik;
- bevorderen van een rechtvaardige verdeling van kosten en opbrengsten over de verschillende participanten;
- maximaliseren van kostenverhaal in geval van particuliere exploitatie en het vergroten van de verdien capaciteit van de gemeente bij grondexploitaties.

Uitgangspunt is dat de mate van invloed op de ontwikkeling en opbrengsten en de kosten en risico's die daartegenover staan met elkaar in balans moeten zijn. De wijze waarop we dat willen bereiken wordt toegelicht in hoofdstuk 3.

3. GRONDBELEID IN DORDRECHT

3.1. Keuze grondbeleid

Op basis van de eerder beschreven mogelijkheden wordt bepaald welke grondbeleid-instrumenten de gemeente Dordrecht op welke momenten, op welke wijze en waar zal inzetten ter realisatie van de doelstellingen.

De structuurvisie 2040 vormt in deze afweging het stedelijk ruimtelijk kader en motiveert waarom een ontwikkeling wel of niet wenselijk wordt geacht. De structuurvisie geeft een richtlijn voor de inzet van verschillend instrumentarium om regie te kunnen voeren op de ruimtelijke ontwikkeling. In de uitvoeringsstrategie van de structuurvisie staan projecten genoemd met daarbij de rol die de gemeente wil spelen.

Door de verschillende kenmerken van ontwikkelgebieden, is het van belang een goede keuze te maken in het te voeren grondbeleid om op die manier sturing te kunnen geven aan de ruimtelijke ontwikkelingen in het betreffende gebied.

Sturend grondbeleid hoeft hierbij niet altijd gekoppeld te worden aan een actief grondbeleid (actief aankopen gronden) en het voeren van een 'eigen' grondexploitatie. Onder sturen kan ook het 'regisseren' in een procesmatige rol worden verstaan vanuit een integrale ontwikkelstrategie. Daarbij ligt de nadruk wel op het creëren van een door alle bij een ontwikkeling betrokken partijen gemeenschappelijk gedragen visie en bewaking van de 'maakbaarheid'.

Dit laat overigens onverlet dat voor de gemeente Dordrecht op voorhand geen vormen van grondbeleid zijn uitgesloten. Echter voor actief grondbeleid geldt dat dit terughoudend en selectief wordt toegepast met een duidelijke inachtneming en afweging van de risico's die daarmee gepaard gaan.

De feitelijke keuze voor een specifieke vorm van grondbeleid is dus afhankelijk van de concrete situatie. Door het college van burgemeester en wethouders wordt op basis van een analyse de keuze bepaald.

Leidend is steeds de wens tot maximale regievoering op de voorgenomen ruimtelijke ontwikkeling. Het gaat om de tijdige inzet van grondbeleidsinstrumenten, toegespitst op de locatie en situatie.

De grondbeleid-instrumenten dienen te worden ingezet in tijdige en nauwe samenhang met de instrumenten vanuit de vergunningverlening en die vanuit de (algemeen) ruimtelijke planvorming. Dit blijkt ook al vanuit de verwevenheid tegenwoordig in de wetgeving en de praktijk.

Bij nieuwe ruimtelijke plannen zet de gemeente Dordrecht daarom in een vroegtijdig stadium een globale grondexploitatie² op als basis voor de integrale ontwikkelstrategie. Deze globale grondexploitatie dient tevens de basis te zijn voor het eventuele toekomstige exploitatieplan ingeval kostenverhaal op voorhand (door middel van anterieure overeenkomsten) niet is verzekerd.

Bijkomend 'voordeel' is dat het resultaat van de onderhandelingen met derden over de bij voorkeur te sluiten contracten aan deze globale exploitatieopzet i.c.m. de ontwikkelstrategie kan worden getoetst.

Vanuit het belang van maximale sturing, kostenverhaal en opbrengstmaximalisatie (actief grondbeleid) zal samenwerking met marktpartijen en/of particuliere eigenaren noodzakelijk zijn.

² Zie ook paragraaf 2.4 onder: "inzet schaduwexploitatieplan"

Afwegingsfactoren keuze grondbeleid:

De volgende factoren spelen een rol in de keuze van het te voeren grondbeleid in een specifieke situatie:

- het gemeentelijk ambitieniveau voor wat betreft de locatie en/of de omgeving.
- de noodzaak tot sterke gemeentelijke sturing om de gemeentelijke doelen te bereiken (denk aan: realisatie van maatschappelijke voorzieningen en/of de realisatie van bepaalde specifieke categorieën van woning- of andere bouw;
- de eigendomssituatie;
- de mogelijkheid tot het verwerven van grond;
- het risicoprofiel;
- de specifieke benodigde deskundigheid en/of marktkennis;
- de ontwikkelingstermijn;
- de aanpak van locaties die de markt niet of nauwelijks zelfstandig oppakt, maar een substantieel negatief effect hebben op de leefbaarheid in de omgeving, de waarde van onroerend goed en de lokale economie;
- de mogelijkheid om een positieve exploitatie te voeren waarvan de winst ingezet kan worden ten behoeve van verevening met toekomstige verliesgevende projecten.

Typen ontwikkelgebied:

De gemeente Dordrecht onderscheidt binnen ontwikkelgebieden, 3 typen locaties die elk een specifieke vorm van grondbeleid kennen. Er wordt onderscheidt gemaakt naar een locatie met

- Strategische Ontwikkelprioriteit
- een derdenontwikkeling
- of een Vereveningslocatie.

Deze worden hieronder verder toegelicht, waarbij vooral de toepassingsmogelijkheden van de Wro worden belicht.

1. Strategische ontwikkelingsprioriteit

Dit zijn ontwikkelingen die vanuit het programma en/of de strategische ligging belangrijk zijn voor de stad en waarbij de gemeente een sterke regierol wil vervullen.

Gezien de extra sturingsmogelijkheden die de gemeente door de nieuwe Wro heeft, ligt de keuze voor een actief beleid minder voor de hand en zal goed moeten worden beargumenteerd. De afweging moet worden gemaakt of het ook mogelijk is doelen te bereiken door middel van een passief grondbeleid in combinatie met een krachtige regierol.

2. Derdenontwikkeling

Derdenontwikkelingen zijn ontwikkelingen die de gemeente overlaat of over moet laten aan private partijen. Hierbij geldt per definitie een passief grondbeleid.

De invoering van de Wro biedt juist voor dit type projecten meer zekerheid om kostenverhaal toe te kunnen passen, desnoods afdwingbaar met een exploitatieplan.

3. Vereveningslocatie

Op deze ontwikkelingen wordt een positief financieel resultaat verwacht dat ingezet kan worden ten behoeve van projecten die verliesgevend zijn. Er wordt nadrukkelijk geen directe relatie tussen de projecten gelegd, maar verevening vindt plaats via de algemene reserve van het grondbedrijf. Daarom wordt bij dit typelocaties gekozen voor een actief grondbeleid. In het geval dat de grond die benodigd is voor planontwikkeling bijna volledig in handen is van de gemeente, is het voor de gemeente eenvoudiger om regie te voeren.

3.2. Verwervingen

Er wordt onderscheid gemaakt tussen drie typen aankopen, te weten strategische verwervingen, planmatige verwervingen en gelegenhedaankopen. Bij Strategische- en planmatige verwervingen is sprake van een proactief beleid en bij gelegenhedaankopen is sprake van een reactief beleid.

3.2.1. Strategische verwervingen

Strategische verwervingen dragen bij aan de ontwikkeling van een gebied in de toekomst. De gemeente Dordrecht zal slechts tot strategische aankopen over gaan als de bewuste percelen grond geografisch strategisch in het beoogde plangebied zijn gelegen en noodzakelijk worden geacht vanuit sturingsmogelijkheden. Een andere reden kan zijn dat de gronden aangekocht worden vanuit een mogelijk vereveningsperspectief of vanuit noodzaak tot planrealisatie. De afweging of tot een strategische aankoop wordt overgegaan, wordt gemaakt in het Grondbeleidsteam. Dit grondbeleidsteam wordt nader toegelicht in paragraaf 3.4.4.

Strategische verwervingen zullen in de toekomst meer dan voorheen gezien moeten worden in het kader van de economische situatie en in relatie tot de totale ontwikkelportefeuille. De ruimtelijke wens om een locatie tot ontwikkeling te brengen moet worden gezien in relatie tot de financiële aspecten van de deal. Daarbij zou een aankoop minimaal moeten leiden tot een budget neutrale operatie.

In beginsel zullen of kunnen³ niet alle percelen worden aangekocht. Dit is onder andere het geval bij locaties van het type Strategische Ontwikkelingsprioriteit en bij Vereveningslocaties. Bij een mogelijke verwerving wordt gezien tot welke van de drie categorieën het gebied behoort. Deze categorisering wordt onder andere gebruikt om de verwervingsstrategie te bepalen. Hierbij moet ook aandacht zijn voor de risico's die verwervingen met zich meebrengen.

3.2.2. Planmatige verwerving

Een planmatige verwerving wordt niet in het grondbeleidsteam besproken omdat hierover al besluitvorming heeft plaatsgevonden via het vaststellen van de grondexploitatie. Een planmatige verwerving gebeurt in het kader van een project, als een betreffend perceel benodigd is voor uitvoering van het plan. Planmatige verwervingen worden daarom ook direct ingebracht in het project. Voorbeelden hiervan zijn de gronden die worden aangekocht in het kader van Dordtse Kil IV. De raad heeft in deze gevallen vooraf budget ter beschikking gesteld. Aankopen worden binnen de gemandateerde bedragen gedaan door de daarvoor verantwoordelijke binnen de ambtelijke organisatie. Eén en ander is vastgelegd in het Mandaatbesluit Dordrecht.

Zowel een strategische- als een planmatige verwerving zal te allen tijde vergezeld moeten gaan van een globale grondexploitatie, een haalbaarheidsanalyse en de eventuele verwervings- en uitgifestrategie⁴. Andere zaken waar rekening mee wordt gehouden zijn de lokale omstandigheden (omvang gebied, beoogde functies, bodemtoestand, aantal eigenaren, etc.); de termijn van de exploitatie tot planrealisatie (hoeveel jaar en meer) en de winstpotentie (maximaal procent).

³ De redenen kunnen divers zijn waarom niet alle gronden in eigendom verworven (kunnen) worden. Bijvoorbeeld te hoge vraagprijs (i.r.t. boekwaarden en terugverdien capaciteit)), wens van eigena(ar)en tot zelfrealisatie over te gaan, etc.

⁴ In een beginstadium zijn vele gegevens nog onvoldoende bekend om een goede grondexploitatie en volledige haalbaarheidsanalyse op te kunnen stellen. Voorkomen dient te worden dat cijfers worden geabstraheerd en een 'eigen waarheid' worden. Dergelijke grondexploitaties en analyses moeten daarom nadrukkelijk betiteld worden als "concept" waarbij de nodige voorbehouden worden geformuleerd.

3.2.3. Gelegenheidsaankopen

Voor gelegheidsaankopen gelden dezelfde overwegingen als voor strategische verwervingen. Gelegenheidsaankopen worden alleen gedaan indien deze door de gemeente voor een ontwikkeling noodzakelijk worden geacht en er een tijdelijke rendabele invulling aan kan worden gegeven.

3.2.4. Grondbeleidsteam

In het geval dat er gekozen wordt voor toepassing van actief grondbeleid, wordt binnen de gemeente Dordrecht het Grondbeleidsteam ingeschakeld dat het college adviseert over de eventuele aankoop.

Het Grondbedrijf heeft een Grondbeleidsteam waarin de kennis is vertegenwoordigd van het gebiedsontwikkeling (beleidsmatig, technisch, juridisch en economisch). Het Grondbeleidsteam is belast met de (voorbereiding van de) verwerving voor de gemeente. De beslissing om te gaan verwerven, wordt genomen door het college, op voorstel van het Grondbeleidsteam. Dit voorstel zal vertrouwelijk worden behandeld waarover de raad eveneens vertrouwelijk wordt geïnformeerd.

Het grondbeleidsteam bestaat uit vertegenwoordigers uit de ambtelijke organisatie en de verantwoordelijke bestuurder(s) aangevuld met relevante andere vakdisciplines zoals stedenbouw.

Over de totale strategische grondvoorraad wordt éénmaal per jaar in een vertrouwelijke bijlage bij de (voorlopige) prognose gerapporteerd aan het college en de raad. Als hieruit blijkt dat gronden niet meer nodig zijn voor het doel waarvoor ze zijn aangekocht, wordt eveneens door het grondbeleidsteam besloten tot verkoop.

3.3. Verantwoording grondbeleid

De gemeenteraad heeft een kader- en normstellende functie; de raad stelt verordeningen, de gemeentebegroting en de jaarrekening vast en controleert het college. Het college is verantwoordelijk voor het dagelijkse bestuur van de gemeente en neemt alle privaatrechtelijke besluiten. De verantwoordelijkheidsverdeling bij het grondbeleid is hiermee in overeenstemming.

3.4. Beleidsformuleringen hoofdstuk 3

- 3.A Bij (ruimtelijke) ontwikkelingen voert de gemeente de regie waarbij het grondbeleid ondersteunend is.
- 3.B. In de keuze van een vorm van grondbeleid geldt het principe: "actief grondbeleid: nee, tenzij..."
- 3.C. Ongeacht de gekozen vorm van grondbeleid heeft de gemeente in alle varianten een sturende regierol.
- 3.D. De gemeente zet in op maximale regie en opbrengsten tegen minimale kosten en risico's. Per geval dient te worden bepaald welke vorm van grondbeleid hier het beste bij past.
- 3.E. Bij een passief grondbeleid gaat met betrekking tot de inzet van instrumenten de voorkeur uit naar het sluiten van privaatrechtelijke overeenkomsten.
- 3.F Planmatige verwervingen worden slechts gedaan binnen het kader van een vooraf door de gemeenteraad vastgestelde grondexploitatie.
- 3.G Strategische en gelegheids- (grond)aankopen in het kader van actief grondbeleid vinden plaats voor zover deze passen binnen de door de raad vastgestelde plannen en visies, waaronder de Structuurvisie. Strategische aankopen worden gedaan op voorstel van grondbeleidsteam waarna het college formeel besluit. Om moverende redenen kan daarvan worden afgeweken. Het college van burgemeester en wethouders verantwoordt zich daarover achteraf bij de jaarrekening.

4 GRONDPRIJSBELEID

4.1. Beleidskeuze gemeente Dordrecht

De gemeente Dordrecht gaat uit van marktconforme grondprijzen. De marktconforme prijs is de prijs die bij aanbidding van de zaak ter verkoop, met voorbereiding en kennis van zaken, door de meestbiedende gegadigde zou zijn besteed. In lijn met mededeling staatsteun van de Europese Commissie (artikel 107 VWEU), zijn overheden verplicht om marktconforme prijzen te hanteren. Dit betekent dat de prijs van een transactie door overheden, dezelfde zou moeten zijn indien deze door marktpartijen zou zijn gedaan.

De grondprijs wordt gebaseerd op de bouwmogelijkheden die voortvloeien uit de algemeen geldende publiekrechtelijke kaders (bestemmingsplan en bouwbesluit).

Bij gronduitgifte wordt de marktconforme verkoopprijs bepaald door middel van een taxatie of komt deze tot stand in concurrentie door middel van een openbare biedprocedure. Indien de grondprijs tot stand is gekomen door middel van een openbare biedprocedure bij een tender/aanbesteding, dan geldt deze als marktconform. Hiermee wordt voldaan aan de Europese staatsteunregels en is voor de wet een taxatie niet noodzakelijk.

Een belangrijk uitgangspunt is dat de grondwaarde een minimum heeft om te kunnen spreken van een haalbare ontwikkeling. Het is niet de bedoeling dat een onevenredig dure opstalontwikkeling ('met gouden randjes') volledig ten laste komt van de grondwaarde, waardoor de grondprijs een sluitpost wordt van de opstalontwikkeling. Om dit te voorkomen zijn er minimum grondprijzen bepaald en wordt er een normatieve grondwaardebepaling gehanteerd (zie bijlage 6).

Ten aanzien van gesloten contracten zal de gemeente bij het niet nakomen van afspraken dienaangaande nakoming vorderen. Verslechterde (macro) economische omstandigheden en/of een verslechterende afzet van het vastgoed wordt als ondernemersrisico gezien.

4.2. Werkwijze

Het gemeentelijke grondprijsbeleid heeft betrekking op de te hanteren uitgangspunten om grondprijzen te bepalen. Grondprijzen kunnen worden bepaald op verschillende manieren en hangen veelal af van de toekomstige functie van de locatie.

Jaarlijks wordt een 'parameterbrief- en grondprijzenbrief' vastgesteld door het college van burgemeester en wethouders. Bijlage van deze brief is het grondprijzenoverzicht. Hierin is de methode van waardebeoordeling en zijn minimum prijzen opgenomen die als kader dienen bij de uitgifte van gronden.

Dit grondprijzenoverzicht wordt als kader gehanteerd bij:

- (actualiseren van) de grondexploitaties
- prognoses met betrekking tot grondexploitatie
- haalbaarheidsonderzoeken
- gronduitgiften

In het grondprijzenoverzicht zijn per categorie minimum prijzen opgenomen die als toetsingskader gelden. Er kunnen zich situaties voordoen waarbij de minimum grondprijs niet haalbaar is. In gevallen waar marktconformiteit niet aangetoond is of minimumprijzen in het grondprijzenoverzicht niet gehaald worden, dient het college gemotiveerd tot afwijking van de grondprijs te besluiten.

Binnen de kaders van het grondprijzenoverzicht is er op projectniveau ruimte voor maatwerkafspraken. Prijsafspraken op maat worden middels taxatie onderbouwd of komen tot stand door middel van een biedprocedure. De procedure en werkwijze van taxatie van grondprijzen wordt toegelicht in het Taxatieprotocol (Bijlage 7).

Bij een uitgifteprijs onder de getaxeerde waarde geldt in principe een maximale afwijking van 5%. Bij uitzondering kan men om gemotiveerde redenen meer dan 5% af wijken onder de getaxeerde waarde. In dat geval dient een onderbouwd voorstel aan het college te worden voorgelegd met daarin de getaxeerde waarde, de beoogde afwijkende uitgifteprijs en de beweegredenen voor deze afwijking. Daarnaast dienen de risico's en de mogelijke gevolgen vanuit de Europese Commissie in relatie tot het feitelijk toepassen van staatssteun bij grondexploitatieprojecten expliciet te worden benoemd.

De bijlage met het grondprijzenoverzicht is in verband met de concurrentiepositie van de gemeente niet openbaar.

4.3. Beleidsformuleringen hoofdstuk 4

- 4.A De gemeente gaat uit van marktconforme grondprijzen. Deze worden bepaald door taxatie (zie hiervoor ook bijlage 7 Taxatieprotocol) of komen tot stand door middel van een biedprocedure.
- 4.B Jaarlijks wordt (met de grondprijzen- en parameterbrief) een grondprijzenoverzicht vastgesteld waarin de diverse soorten uitgiftes en ook de minimum grondprijzen zijn vastgelegd, en gerapporteerd wordt over de methode om tot een prijs te komen.
- 4.C Ten aanzien van lopende contractafspraken geldt dat de gemeente bereid is om ten opzichte van contractpartijen strikte nakoming te vorderen indien zij afspraken niet of niet tijdig nakomen.

5 UITGIFTEBELEID

5.1. Beleid gronduitgifte

De gemeente Dordrecht is traditioneel eigenaar van gronden en/of opstallen vanuit eerdere verwerving, die bestemd zijn voor eigen gebruik dan wel voor herontwikkeling.

Door uitgifte kunnen gronden en/of opstallen wisselen van eigenaar en/of gebruiker. Er zijn verschillende vormen van gronduitgifte, denk onder meer aan uitgifte in erfpacht, verhuur, in gebruikgeving, pacht of verkoop.

Als het gaat om uitgifte van grond (al dan niet met de daarop eventueel aanwezige opstallen) is in Dordrecht in principe elke uitgiftedvorm mogelijk, tenzij nadrukkelijk anders bepaald in dit document of in achterliggende uitvoeringsbesluiten. De gemeente stelt zich zoveel mogelijk vraaggericht op ten aanzien van de wensen van de markt(partij).

Als uitzonderingen op dit uitgangspunt kunnen de volgende situaties worden benoemd:

- Uitgifte in huur wordt terughoudend toegepast en alleen voor kortlopende projecten.
- Uitgifte in erfpacht kan voor alle bestemmingen, behalve voor de bestemming woningbouw. De gemeente geeft de gronden voor de bestemming woningbouw uit door verkoop.⁵

Richtlijnen zijn opgesteld voor de uitgifte van gronden door de gemeente. Zo wordt duidelijkheid en transparantie gecreëerd voor iedereen die een perceel grond van de gemeente wenst te verwerven.

5.2. Selectie marktpartijen

Selectie van een marktpartij is aan de orde bij de verkoop gronden door de gemeente. De gemeente heeft de verplichting een marktpartij op transparante wijze te selecteren als zij eigenaar is van de grond.

De selectie van een marktpartij wordt in concurrentie georganiseerd met een verkoopprocedure, waarbij de verkoopprijs door middel van bieding tot stand komt.

Redenen hiervoor zijn:

- Verkrijgen van een marktconforme prijs;
- Streven naar de beste prijs-kwaliteit verhouding;
- Verkrijgen van nieuwe ideeën en visies uit de markt;
- Bieden van een eerlijke en transparante werkwijze.

De selectie van marktpartijen is de verantwoordelijkheid van het kernteam grondzaken binnen het cluster Stad. Het kernteam grondzaken adviseert de projectmanager ten aanzien van de te volgen selectie- en verkoopprocedure. Voor kleinere projecten kan dit een meervoudig onderhandse selectie zijn. Voor grotere projecten zal dit in beginsel een aanbestedingsprocedure zijn.

Afwijking van het principe van selectie in concurrentie is mogelijk bij gecontracteerde bouwclaims uit het verleden of in geval van specifieke omstandigheden. Afwijking geschied gemotiveerd door middel van een collegebesluit.

⁵ Gronden voor woningbouw worden al zeer lang niet meer in erfpacht uitgegeven door de gemeente Dordrecht voor het laatst eind jaren 60 (Sterrenburg I). Sinds 1979 kunnen blote eigendommen van erfpachtpercelen van woningen worden gekocht tegen marktconforme koopsom per datum transactie. Op 3 november 2015 heeft de gemeenteraad de Nota Erfpachtbeleid 2015 vastgesteld, dat specifieke en op de uitvoer gerichte uitgangspunten bevat aangaande uitgifte in erfpacht van bedrijventerreinen.

5.3. Procedures

De beslisbevoegdheden (bestuurlijk en ambtelijk) en de rollen en verantwoordelijkheden als het gaat om onder meer gronduitgifte (maar ook breder met betrekking tot het grondbeleid) zijn beschreven in een aantal relevante besluiten. Naar deze besluiten wordt verwezen:

- Algemeen mandaatbesluit Dordrecht;
- Regels omtrent de ambtelijke organisatie Dordrecht;
- Aanbestedingsbeleid van de Drechtsteden en de deelnemers aan de gemeenschappelijke regeling Drechtsteden;
- Besluit ondertekening van documenten Dordrecht;
- Richtlijnen gronduitgifte.

Grondtransacties binnen een grondexploitatie vallen onder mandatering naar de verantwoordelijke ambtenaar.

5.4. Gronduitgifte en staatssteun

Gronduitgifte vindt plaats binnen de wettelijke kaders en regelgeving. Voor gronduitgifte in het bijzonder kan men te maken krijgen met de (Europese) regelgeving, onder meer met betrekking tot staatssteun.

Uitgangspunt voor de koopsom of de uitgiftevergoeding is een marktconforme waarde. Deze wordt aangetoond door middel van ofwel een taxatie ofwel een openbare biedprocedure.

Voor meer informatie over staatssteun wordt verwezen naar het kenniscentrum voor staatssteun van Europa Decentraal (www.europadecentraal.nl).

5.5. Snippergroen

In Dordrecht komt op diverse plaatsen onrechtmatig grondgebruik voor. Deze situaties zijn geïnventariseerd en in bepaalde situaties leidt dit tot een mogelijke legalisatie door middel van gronduitgifte in huur dan wel eigendom. Daarnaast komen ook regulier verzoeken binnen van burgers om snippergroen te huren of te kopen. In een aantal gevallen is door burgers met succes een beroep gedaan op verjaring.

De specifieke en vooral op uitvoering gerichte beleidsuitgangspunten zijn vastgelegd in de op 18 oktober 2011 door het college vastgestelde notitie "*Onrechtmatig grondgebruik beleidsnotitie 2011*". De verantwoordelijkheid om op te treden in geval van onrechtmatig beheer ligt bij Stadsbeheer. Uitvoering met betrekking tot uitgifte snippergroen ligt bij Stadsontwikkeling.

5.6. Beleidsformuleringen hoofdstuk 5

- 5.A Alle vormen van gronduitgifte (huur, erfpacht, verkoop) zijn mogelijk, tenzij nadrukkelijk anders is bepaald.
- 5.B De selectie van marktpartijen en de uitgifte van grond door de gemeente komt in concurrentie tot stand.
- 5.C Grondtransacties binnen een grondexploitatie vallen onder mandatering van de verantwoordelijke ambtenaar. Grondtransacties die niet binnen een grondexploitatie zijn opgenomen passeren voor goedkeuring het college van burgemeester en wethouders en voor eventuele wensen en bedenkingen de gemeenteraad (met bijbehorende begrotingswijziging).

6 BEHEER

6.1 Beheer van onroerende zaken

Eenmaal aangekochte gronden, in het kader van de effectuering van het grondbeleid, moeten veelal voor kortere of langere tijd worden beheerd, alvorens ze kunnen worden uitgegeven.

Dit hoofdstuk beschrijft op welke wijze dit beheer kan plaatsvinden.

Het beheer van onroerende zaken is te onderscheiden in tijdelijk en permanent beheer. Van tijdelijk beheer is sprake wanneer de gemeente binnen een actief grondbeleid onroerende zaken in eigendom verwerft en die eigendommen voor kortere duur beheert voordat de gronden feitelijk worden bewerkt c.q. worden uitgegeven als bouwrijpe grond.

Permanent beheer vindt plaats daar waar de gemeente beoogt de onroerende zaak voor lange termijn in eigendom te behouden en hiervoor passende beheersinstrumenten inzet. Het beheer wordt door het vastgoedbedrijf⁶ uitgevoerd, al dan niet facilitair voor het grondbedrijf als de locatie binnen 5 jaar zal worden herontwikkeld.

Het beheer van onroerende zaken, zowel tijdelijk als permanent omvat:

1. Technisch beheer: hieronder wordt verstaan inrichting, onderhoud en feitelijk gebruik van de onroerende zaak.
2. Juridisch beheer: beheer van onroerende zaken binnen de wettelijke kaders, en binnen relevante (wettelijke) regelgeving die al dan niet dwingend van toepassing is.
3. Financieel beheer: kosten en baten zijn inherent aan het in beheer nemen c.q. hebben van onroerende zaken.
4. Risicobeheer: Het beheer gaat gepaard met risico's. De risico's kunnen financieel en juridisch van aard zijn.

6.1.1. Tijdelijk beheer van onroerende zaken

Tijdelijk beheer is gericht op het in stand houden van de zaak, het voorkomen van waardevermindering door vandalisme, overlast en (bodem)vervuiling en gericht op het tijdig kunnen beschikken over de zaak voor de realisatie van een ontwikkeling door het Grondbedrijf (een plan).

In eerste instantie vindt tijdelijk beheer plaats op basis van voortgezet gebruik, dat bij voorkeur al bij de aankooponderhandelingen wordt overeengekomen. Als voortgezet gebruik niet mogelijk is kan de gemeente gebruik maken van een aantal juridische instrumenten voor het tijdelijk beheer.

Genoemd kunnen worden:

- inschakelen van een vastgoed beschermingsorganisatie (huisoppasdienst/antikraak);
- verpachting op basis van eenmalige en vrije pacht;
- verhuur voor bepaalde tijd;
- ingebruikgeving om niet.

Het tijdelijk beheer dient er uiteindelijk toe te leiden dat de onroerende zaak bij levering en/of feitelijk gebruik aan de vereiste kwaliteit kan voldoen en dat tijdig over de onroerende zaak kan worden beschikt.

⁶ Op het moment van opstellen van deze nota is een proces gaande van integratie van het grondbedrijf en het vastgoedbedrijf.

Om risico's van juridische belemmeringen te voorkomen vindt in eerste instantie tijdelijk beheer plaats op basis van voortgezet gebruik, dat bij voorkeur al bij de aankooponderhandelingen wordt overeengekomen.

In het geval van een actief grondbeleid maakt het tijdelijk beheer van onroerende zaken integraal onderdeel uit van de strategische keuze ten aanzien van de gewenste eigendomspositie van de gemeente. Vanaf het moment van de keuze voor een bepaalde verwervingsstrategie (die volgt uit het verwervingsplan) tot aan de uitgifte van de grond, moet rekening gehouden worden met de verschillende aspecten van beheer. Het tijdelijke beheer is dan de verantwoording van het Grondbedrijf. Dit beheer zal facilitair door het Vastgoedbedrijf worden uitgevoerd. Als een perceel niet binnen 5 jaar zal worden herontwikkeld, zal de locatie ondergebracht worden bij het Vastgoedbedrijf die vanaf dat moment een permanent beheer uit zal voeren en financieel verantwoordelijk is.

De opbrengsten die ontstaan uit tijdelijk beheer komen ten goede aan het desbetreffende project. Ook de kosten van tijdelijk beheer worden ten laste van het project gebracht. Indien het kosten zijn in kader van beheer van strategische gronden (MVA) worden de kosten ten laste van de algemene reserve Grondbedrijf.

6.1.2. Permanent beheer van onroerende zaken

Als de gemeente de intentie heeft om de onroerende zaak in eigendom te houden, dan wordt die zaak in permanent beheer genomen door het Vastgoedbedrijf. Deze vorm van beheer valt niet onder de grondexploitatie of Grondbedrijf maar onder vastgoedexploitatie en Vastgoedbedrijf en wordt daarom verder hier niet behandeld. Er is tevens sprake van beheer door het Vastgoedbedrijf als een locatie niet binnen een termijn van 5 jaar in ontwikkeling zal worden gebracht.

6.2. Beleidsformuleringen hoofdstuk 6

Op grond van het vorenstaande kunnen ten aanzien van beheer de volgende beleidsuitgangspunten worden geformuleerd:

- 6.A Het tijdelijk beheer is gericht op het voorkomen van waardevermindering van de onroerende zaak. Het behoud is gericht op het in stand houden van de zaak, het voorkomen van vandalisme, overlast en (bodem) vervuiling.
- 6.B Om risico's van juridische belemmeringen te voorkomen, vindt in eerste instantie tijdelijk beheer plaats op basis van voortgezet gebruik.
- 6.C De opbrengsten die voortvloeien uit tijdelijk beheer komen ten goede aan de grondexploitatie.
- 6.D Permanent beheer valt niet onder grondexploitatie maar onder vastgoedexploitatie.
- 6.E Als een locatie niet binnen een termijn van 5 jaar zal worden (her-)ontwikkeld, valt deze onder beheer en verantwoording van het Vastgoedbedrijf.

7 SAMENVATTING (OPSOMMING BELEIDSUITGANGSPUNTEN)

In dit hoofdstuk zijn de beleidsuitgangspunten weergegeven zoals deze naar voren zijn gekomen in deze nota. Zij geven een overzicht van de belangrijkste aspecten van het grondbeleid voor de komende jaren. Door als gemeente zich te committeren aan deze uitgangspunten, zal het grondbeleid voor de komende jaren geborgd zijn.

De belangrijkste conclusie die getrokken kan worden uit deze nota, is dat een actief grondbeleid niet per definitie noodzakelijk is voor sturing en kostenverhaal ruimtelijke ontwikkelingen. De grondexploitatiewet biedt hiervoor voldoende mogelijkheden. De gemeente is terughoudend en selectief in de toepassing van een actief grondbeleid.

Om voldoende sturing te geven aan projecten, is het van belang dat de gemeente wel de regie heeft over de ruimtelijke ontwikkelingen. Dit betekent niet dat ontwikkelingen niet overgelaten kunnen worden aan de markt, integendeel. De complexe herontwikkelingsopgaven waarvoor de Gemeente Dordrecht de komende jaren komt te staan, zijn juist aanleiding om gebruik te maken van de kennis en kunde uit de markt. De gemeente kan daarbij optreden als spin in het web, als procesregisseur/-coördinator. Zij is degene die alle partijen bij elkaar brengt en houdt met als doel te komen tot optimale inrichting van de beschikbare ruimte en rekening houdend met de financiële kaders.

Het is hierbij van groot belang dat nieuwe ontwikkelingen gepaard zullen gaan van een ontwikkelstrategie. Hierbij zal het grondbedrijf zorgen voor een integraal financieel en juridisch advies, waarbij speciale aandacht benodigd zal zijn voor het te voeren grondbeleid, de mogelijke samenwerkingsvormen, mogelijke staatssteun en (Europese) aanbestedingsregels.

Deze nota kent een aantal beleidsuitgangspunten, die samen het kader vormen voor het grondbeleid in de periode 2014 tot 2018. Door de beleidsuitgangspunten die hieronder zijn weergegeven te doorlopen, ontstaat een goed beeld van de rol die het grondbedrijf speelt binnen de ruimtelijke ontwikkelingen van de gemeente Dordrecht.

- 3.A Bij (ruimtelijke) ontwikkelingen voert de gemeente de regie waarbij het grondbeleid ondersteunend is.
- 3.B In de keuze van een vorm van grondbeleid geldt het principe: "actief grondbeleid: nee, tenzij..."
- 3.C Ongeacht de gekozen vorm van grondbeleid heeft de gemeente in alle varianten een sturende regierol.
- 3.D De gemeente zet in op maximale regie en opbrengsten tegen minimale kosten en risico's. Per geval dient te worden bepaald welke vorm van grondbeleid hier het beste bij past.
- 3.E Bij een passief grondbeleid gaat met betrekking tot de inzet van instrumenten de voorkeur uit naar het sluiten van privaatrechtelijke overeenkomsten.
- 3.F Planmatige verwervingen worden slechts gedaan binnen het kader van een vooraf door de gemeenteraad vastgestelde grondexploitatie.
- 3.G Strategische en gelegenheids- (grond)aankopen in het kader van actief grondbeleid vinden plaats voor zover deze passen binnen de door de raad vastgestelde plannen en visies, waaronder de Structuurvisie. Strategische aankopen worden gedaan op voorstel van grondbeleidsteam waarna het college formeel besluit. Om moverende redenen kan daarvan worden afgeweken. Het college van burgemeester en wethouders verantwoordt zich daarover achteraf bij de jaarrekening.
- 4.A De gemeente gaat uit van marktconforme grondprijzen. Deze worden bepaald door taxatie (zie hiervoor ook bijlage 7 Taxatieprotocol) of komen tot stand door middel van een biedprocedure.
- 4.B Jaarlijks wordt (met de grondprijzen- en parameterbrief) een grondprijzenoverzicht vastgesteld waarin de diverse soorten uitgiftes en ook de minimum grondprijzen

zijn vastgelegd, en gerapporteerd wordt over de methode om tot een prijs te komen.

- 4.C Ten aanzien van lopende contractafspraken geldt dat de gemeente bereid is om ten opzichte van contractpartijen strikte nakoming te vorderen indien zij afspraken niet of niet tijdig nakomen.
- 5.A Alle vormen van gronduitgifte zijn mogelijk (huur, erfpacht, verkoop), tenzij nadrukkelijk anders is bepaald.
- 5.B De selectie van marktpartijen en de verkoop van grond door de gemeente komt in concurrentie tot stand.
- 5.C Grondtransacties binnen een grondexploitatie vallen onder mandatering van de verantwoordelijke ambtenaar. Grondtransacties die niet binnen een grondexploitatie zijn opgenomen passeren voor goedkeuring het college van burgemeester en wethouders en voor eventuele wensen en bedenkingen de gemeenteraad (met bijbehorende begrotingswijziging).
- 6.A Het tijdelijk beheer is gericht op het voorkomen van waardevermindering van de onroerende zaak. Het behoud is gericht op het in stand houden van de zaak, het voorkomen van vandalisme, overlast en (bodem) vervuiling.
- 6.B Om risico's van juridische belemmeringen te voorkomen, vindt in eerste instantie tijdelijk beheer plaats op basis van voortgezet gebruik.
- 6.C De opbrengsten die voortvloeien uit tijdelijk beheer komen ten goede aan de grondexploitatie.
- 6.D Permanent beheer valt niet onder grondexploitatie maar onder vastgoedexploitatie.
- 6.E Als een locatie niet binnen een termijn van 5 jaar zal worden (her-)ontwikkeld, valt deze onder beheer en verantwoording van het Vastgoedbedrijf.

8. BIJLAGEN

Bijlage 1: Publiekrechtelijk grondbeleidsinstrumentarium

In deze bijlage worden de algemene principes van grondbeleid behandeld. Hierbij wordt ingegaan op de algemene theoretische aspecten van het grondbeleid. De verschillende typen grondbeleid komen aan de orde en het grondbeleidsinstrumentarium dat daarmee samenhangt. Hierbij wordt nadrukkelijk de nieuwe Wet ruimtelijke ordening toegelicht. Ook de samenwerkingsvormen met marktpartijen worden besproken.

Sinds 1 juli 2008 is de oude Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO) vervangen door de nieuwe Wet ruimtelijke ordening (Wro). De Wro is de basis voor ruimtelijke ontwikkelingen in Nederland. In bestemmingsplannen wordt vastgelegd wat mogelijk en wenselijk is voor het gebruik van gronden. Andere instrumenten uit de Wro die de gemeente in relatie tot bestemmingsplannen kan hanteren zijn de structuurvisie en de beheersverordening.

Hieronder een toelichting op een aantal belangrijke instrumenten:

Bestemmingsplan (Wro)

Een bestemmingsplan wordt vastgesteld door de gemeente(raad) en geeft regels met betrekking tot het gebruik van grond en gebouwen en de (on)mogelijkheden ten aanzien van (ver)bouwen. Het geeft aan waar wel en waar niet mag worden gebouwd en onder welke voorwaarden. Het bestemmingsplan beschrijft welke functies op welke plekken zijn toegestaan, denk bijvoorbeeld aan woningen, winkels, bedrijven, kantoren, horeca, wegen en/of groen en dergelijke.

Het bestemmingsplan kent diverse verschijningsvormen. Het kan een 'grof' bestemmingsplan zijn met nog nader uit te werken delen. Het kan ook een gedetailleerd plan zijn.

Met de invoering van de Wro zijn oude planfiguren zoals de leefmilieuverordening en het stadsvernieuwingsplan komen te vervallen. Modernisering en/of vervanging van gebouwen (voorheen geregeld in het stadsvernieuwingsplan) kan nu in het bestemmingsplan worden geregeld.

Afwijkingsvergunning

Soms duurt het vaststellen van een gewijzigd bestemmingsplan te lang voor de beoogde fasering of is het te kostbaar voor de gemeente. Er bestaat dan de mogelijkheid om het planologische regime te wijzigen.

De gemeenteraad kan (vanuit de Wabo) een omgevingsvergunning verlenen voor een project waarbij tevens wordt afgeweken van de vigerende bestemming: de "omgevingsvergunning uitgebreide procedure" ofwel "afwijkingsvergunning".

Beheersverordening

Voor vanuit ruimtelijk oogpunt gezien "laag dynamische" gebieden, waarin géén of weinig ruimtelijke ontwikkeling worden voorzien, kan de gemeenteraad in plaats van een bestemmingsplan een beheersverordening vaststellen.

De beheersverordening is per 1 juli 2008 geïntroduceerd en kan niet worden vergeleken met een ander figuur uit de oude WRO. De beheersverordening is bedoeld als een eenvoudig alternatief voor het bestemmingsplan.

Voor één gebied kan nooit én een beheersverordening én een bestemmingsplan gelden. Voordeel van de beheersverordening is dat men voor bepaalde gebieden niet langer gehouden is om steeds binnen de wettelijke actualisatietermijn van 10-jaar bestemmingsplannen te actualiseren.

Mocht er zich in een gebied dat valt onder het regime van beheersverordening toch een ontwikkeling aandienen dan kan men deze eenvoudig inpassen door middel van de procedure van de afwijkingsvergunning.

Inpassingsplan (provincie of rijk)

Het bestemmingsplan wordt in principe vastgesteld door de gemeente. Indien het bestemmingsplan echter in strijd is met het provinciale of rijksbeleid, heeft het Rijk of de provincie de mogelijkheid om een instructie te geven.

Met de komst van de Wro in 2008 hebben provincie en rijk meer 'doorzettingsmacht' gekregen om in die gevallen waar dat op basis van rijks- of provinciale belangen noodzakelijk is zelf een zogenaamd 'inpassingsplan' vast te stellen. Het inpassingsplan is vergelijkbaar met een bestemmingsplan en schuift het (gemeentelijke) bestemmingsplan opzij.

Exploitatieplan

In een exploitatieplan kan dwingend worden bepaald welke exploitatiebijdragen bepaalde grondeigenaren moeten betalen en/of welke (locatie)eisen de gemeente stelt vanuit haar regierol met betrekking tot derdenontwikkelingen.

Indien op het moment van vaststelling van een bestemmingsplan (of de vaststelling van een afwijkingsvergunning) het "kostenverhaal onvoldoende op andere wijze is verzekerd" dan is de gemeente verplicht om een exploitatieplan vast te stellen.

Indien op het moment van vaststelling van een bestemmingsplan (of de vaststelling van een afwijkingsvergunning) de gemeente de wens heeft om specifieke eisen te stellen aan derdenontwikkelingen (binnen de wettelijke kaders van de grondexploitatiewet) dan mag de gemeente een exploitatieplan vaststellen.

Wet voorkeursrecht gemeenten en Onteigening

Deze instrumenten dienen ter verwerving van gronden en zullen daarom in een aparte paragraaf over Verwerving aan de orde komen samen met verwerving op minnelijke basis.

Aanvullende inhoudelijke toelichting: afdeling 6.4 Wro (grexwet)

De Wro die per 1 juli 2008 in werking is getreden, bevat in afdeling 6.4 een regeling die betrekking heeft op de "grondexploitatie", dit wordt ook wel aangeduid als de Grondexploitatiewet. Deze wet en het exploitatieplan dat daaruit voortvloeit, versterkt de positie van gemeenten bij derdenontwikkelingen door verbeterde mogelijkheden te bieden voor kostenverhaal en regievoering. Door het ministerie van VROM is met de invoering van de wet een handreiking Grondexploitatiewet verschenen, welke handvatten biedt voor de toepassing ervan in de praktijk.

Als een bouwlocatie wordt (her)ontwikkeld door een derde, worden door de overheid evengoed diverse kosten gemaakt. Denk bijvoorbeeld aan onderzoekskosten, apparaatskosten, kosten van aansluiting van de bebouwing op de omgeving en/of de inrichting van het openbaar gebied en/of de aanleg van (nuts)voorzieningen van algemeen belang. Maar denk bijvoorbeeld ook bijvoorbeeld aan kosten van planschade of kosten van verloren gegane natuurwaarden of niet te compenseren of te verrekenen BTW.

De gemeente wil de kosten zo veel mogelijk verhalen op de eigenaren, aangezien deze ook profijt heeft van het herbestemmen van de gronden, ingeval de grondwaarde stijgt. Op basis van de grondexploitatiewet is de gemeente in de basis verplicht kosten te verhalen. Het gaat om verhaal van 100% van de werkelijke kosten op transparante wijze. Indien de gemeente om redenen af ziet van het kostenverhaal dan doet zij daarmee als het ware een bijdrage in de exploitatie van de derde. Een dergelijke situatie kan alleen ingeval dit is toegestaan op basis van (Europese) staatssteunregels.

Overigens is het verhalen van kosten beperkt tot het positief resultaat van de exploitatiewinst van de derde. De gemeente kan niet meer verhalen.

De Grondexploitatiewet en het exploitatieplan gaat vooral over de publiekrechtelijke bevoegdheden en verplichtingen van gemeenten ten aanzien van kostenverhaal en regievoering bij locatieontwikkeling door derden: het zogeheten 'publiekrechtelijk spoor'. Daarnaast biedt de wet (artikel 6.24 Wro) de mogelijkheid aan gemeenten om hun doelstellingen op dit vlak in de contractuele sfeer te effectueren: het zogeheten 'privaatrechtelijk spoor'.

De wetgever heeft aangegeven dat de voorkeur zou moeten uitgaan naar de toepassing van het privaatrechtelijk spoor, omdat in Nederland gebieds- en locatieontwikkeling een traditie heeft in het maken van afspraken. Dit betekent dat het in der minne afspraken maken, de voorkeur zou moeten hebben ten opzichte van het afdwingen van zaken vanuit overheidsmacht. Daarentegen hebben de publiekrechtelijke mogelijkheden wel een belangrijke 'schaduwwerking' op dit private spoor.

In de toelichting bij de nieuwe Wro (grondexploitatiewet) geeft de wetgever uitdrukkelijk een voorkeur aan voor het 'private spoor' dat wil zeggen voor het sluiten van (exploitatie)overeenkomsten. Het publiekrechtelijk spoor van een exploitatieplan is daarmee wel een belangrijke 'stok achter de deur' en de kennis van dit instrument geeft vanzelf een belangrijke 'schaduw(werking)' op het private spoor.

Ten aanzien van de toekomstige grondexploitatieovereenkomsten wordt onderscheid gemaakt tussen enerzijds de overeenkomst die tot stand komt vóór een exploitatieplan wordt vastgesteld (de zogeheten 'anterieure overeenkomst') en anderzijds de overeenkomst die pas na vaststelling van het exploitatieplan wordt gesloten (de zogeheten 'posterieure overeenkomst').

Anterieure overeenkomst	Vaststellen exploitatieplan	Posterieure overeenkomst
Kostenverhaal mogelijk met wederzijdse overeenstemming.	Exploitatieplan wordt vastgesteld tegelijk met het vaststellen van nieuwe bestemming(s)plan).	Kostenverhaal mogelijk met wederzijdse overeenstemming.
Anterieur d.w.z. de overeenkomst komt tot stand vóór het moment van vaststelling van nieuwe bestemming(s)plan).	Exploitatieplan bevat dwingende voorschriften met betrekking tot door derden te betalen exploitatiebijdragen en/of eisen met betrekking tot regie op de derdenontwikkelingen.	Posterieur d.w.z. de overeenkomst komt tot stand na het moment van vaststelling nieuwe bestemming(s)plan).
Veel vrijheid voor partijen in maken van afspraken.		Afspraken tussen partijen moeten blijven binnen het kader van het vastgestelde exploitatieplan.

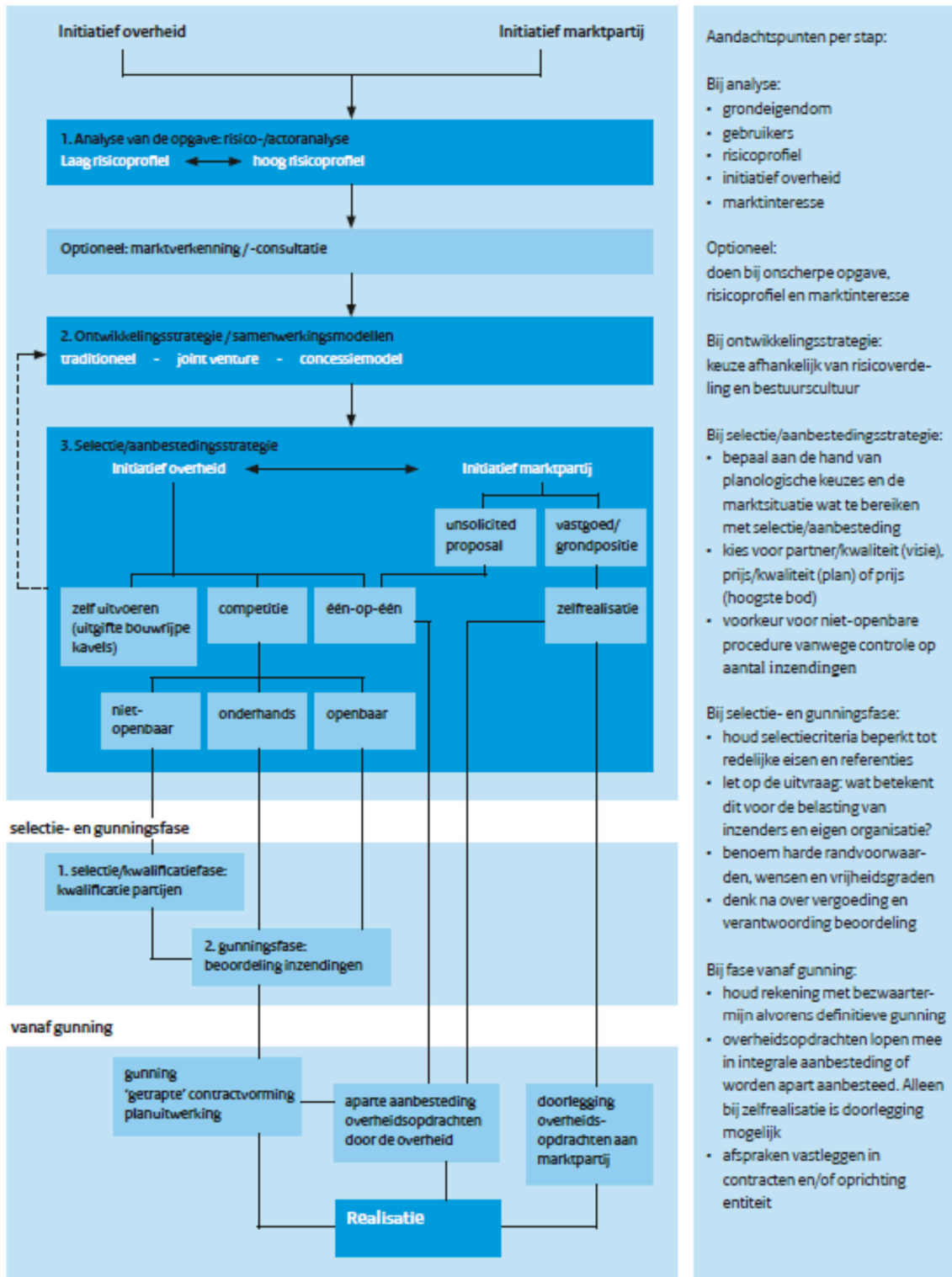
Met betrekking tot de anterieure overeenkomst komt partijen een hoge mate van vrijheid toe. Er geldt geen kader, behalve een buitenste kader van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, welke ook in het privaatrecht gelden, als de ook de algemene beginselen van het privaatrecht (d.w.z. redelijkheid en billijkheid).

Bijlage 2: Schema Reiswijzer

Procesmodel

Procesmodel betrekken marktpartijen bij gebiedsontwikkeling

voorfase



(Bron: Reiswijzer gebiedsontwikkeling 2011, VROM 2011)

Bijlage 3: Verantwoording van grondbeleid

In deze bijlage wordt geschetst hoe en op welk moment de gemeenteraad kaders stelt voor het door het college uit te voeren grondbeleid en daarmee sturing geeft, en hoe en op welk moment het college verantwoording aflegt over het gevoerde grondbeleid. Voor een deel valt dit binnen de gemeentelijke planning- en control cyclus, deels is sprake van andere geëigende momenten, zoals bij vaststelling van een grondexploitatie.

Omdat de gekozen vorm afhankelijk is van de concrete situatie, is het ook niet mogelijk een vast en in alle gevallen gelijk moment te stellen waarop het college van burgemeester en wethouders de gemeenteraad inzicht moet geven in de gemaakte keuze van te voeren grondbeleid. Niettemin is het gewenst enkele momenten te noemen waarop deze verantwoording ten minste kan worden gedaan. Het is hierbij van belang dat keuzes ten aanzien van een project worden vastgelegd in een startnotitie die door het college en raad wordt vastgesteld.

Als gekozen wordt voor actief grondbeleid of samenwerking met een marktpartij zal al in een vroeg stadium van het proces een haalbaarheidsberekening worden opgesteld en een grondexploitatie worden geopend. Het openen van een grondexploitatie valt onder het budgetrecht van de gemeenteraad. Bij het voorstel van het college van burgemeester en wethouders aan de gemeenteraad tot het openen van zo'n complex, zal tevens verklaard moeten worden voor welke vorm van grondbeleid is gekozen en welke motieven daaraan ten grondslag liggen. Ook zal in de paragraaf Grondbeleid van de begroting en de jaarrekening inzicht worden gegeven over welke vorm van grondbeleid voor welk plan/project gekozen is/wordt. De raad heeft eerder besloten om in de paragrafen (in de begroting en de jaarrekening) met betrekking tot het grondbeleid, niet (meer) op projectniveau een rapportage te willen ontvangen. Er wordt volstaan met een verwijzing naar de toelichting specifiek per project bij de Prognose Grondbedrijf (nb. welke twee keer per jaar wordt opgesteld).

Tenslotte zal ook bij de vaststelling van het bestemmingsplan door de raad – in het kader van de paragraaf Financieel-economische uitvoerbaarheid van het bestemmingsplan – inzicht worden gegeven in de door het college van burgemeester en wethouders gemaakte keuze tussen actief grondbeleid of faciliterend grondbeleid, of een tussenvorm van deze.

In het overzicht (op de volgende pagina) staan de momenten en de wijze van verantwoording van het grondbeleid:

Wat	Wanneer	Sturing door de raad
Nota grondbeleid	1x per raadsperiode	Vaststellen kaders van het grondbeleid
Werkwijze kostenverhaal	Zodra aan de orde	Vaststellen werkwijze kostenverhaal
Openen en herzien van Grondexploitatie	Zodra aan de orde	Vaststellen van (herziene) grondexploitatie; Inzicht in begrote inkomsten en uitgaven per project en openen in administratie
Bestemmingsplan	Zodra aan de orde	Vaststellen wijze van ruimtelijke ontwikkeling plangebied inclusief financieel-economische uitvoerbaarheid
Burap	Jaarlijks	Afwijkingen jaarschijf grondexploitatie(s) t.o.v. begroting
Begroting – paragraaf grondbeleid	Jaarlijks	Vaststellen ruimtelijke prioriteiten begrotingsjaar op basis van prognose
Actualiseren grondexploitatie(s) bij jaarrekening – paragraaf grondbeleid	Jaarlijks	Beoordelen en verantwoording college over grondbeleid
Actualiseren grondexploitatie(s) bij (voorlopige) prognose	Half jaarlijks Jaarlijks	Beoordelen en verantwoording college over grondbeleid op de lange termijn. Kennis nemen van parameter- en grondprijzenbrief.

Figuur 1 Cyclus grondbeleidsproducten

Hieronder volgt een korte toelichting op de verantwoordingsmomenten:

1x per raadsperiode: Nota grondbeleid

In de Nota Grondbeleid stelt de raad primair de kaders vast voor het door het college te voeren grondbeleid. Vastgelegd zijn de kaders voor actief en passief grondbeleid, het prijsbeleid, de financiële grondslagen en het risicomangement. Dit sturingsmoment en de frequentie ervan wordt ook aangegeven in artikel 22 van de Verordening ex. 212 van de Gemeentewet.

Zodra aan de orde: "Werkwijze kostenverhaal"

De wijze waarop de kosten worden verhaald, is vastgelegd in de beleidsregels kostenverhaal inzake particuliere gronden gemeente Dordrecht en de "werkwijze

kostenverhaal'. Deze beleidsregels zijn door ons college geactualiseerd. De raad heeft op 11-11-2014 besloten tot wijziging van het beleid inzake Bovo en de wettelijke systematiek te volgen en de Nota Bovenwijkse Voorzieningen 2009 Gemeente Dordrecht onverkort van toepassing laten op lopende overeenkomsten.

Vanaf 2015 is daarmee een nieuwe werkwijze met betrekking tot het berekenen van bovenwijkse voorzieningen voorgesteld, die tegemoet komt aan de huidige juridische en maatschappelijke ontwikkelingen. Voor nieuwe gevallen vanaf 2015 geldt de nieuwe werkwijze.

Voor lopende overeenkomsten, waarbij de berekening Bovo is gebaseerd op de Nota Bovo, blijven de uitgangspunten van de Nota onverkort gelden, zodat bestaande dekking voor projecten is gewaarborgd. Tevens blijft de "Bestemmingsreserve Bovenwijkse Voorzieningen" gehandhaafd.

Zodra aan de orde: (Herziening) Grondexploitatie

Voor het administratief technisch correct en overzichtelijk verantwoorden van financiële boekingen die verband houden met de ontwikkeling van een specifiek gebied, is het veelal nodig een grondexploitatie te openen. De gemeenteraad heeft op grond van haar budgetrecht de bevoegdheid daartoe. Bij het voorstel daartoe dient een toelichting te worden gegeven op het te voeren grondbeleid. Zodra sprake is van afwijkingen in de uitgangspunten van een door de raad vastgestelde grondexploitatie (zoals bijvoorbeeld afwijkingen in het programma en/of de looptijd en/of de stedenbouwkundige randvoorwaarden), dan zal de herziene grondexploitatie opnieuw ter besluitvorming worden aangeboden aan de raad.

Zodra aan de orde: Bestemmingsplan

Door de gemeenteraad vast te stellen bestemmingsplan bepaalt specifiek wat de kaders zijn voor de ruimtelijke ontwikkeling van het plangebied zelf. Bij de besluitvorming over dat plan maakt de raad een afweging tussen alle gemeentelijke doelstellingen voor het gebied en het beoogde financiële resultaat. De keuze van de vorm van grondbeleid (actief, passief, of een tussenvorm) wordt in de paragraaf 'financieel-economische uitvoerbaarheid' vastgelegd. Indien sprake is van actief (of tussenvorm van) grondbeleid, is het complex vanaf dat moment in exploitatie genomen en komt het ten laste van de vermogenspositie grondbedrijf. Eventueel wordt indien wettelijk verplicht ofwel op basis van gemeentelijk beleid wenselijk gelijktijdig met een bestemmingsplan een exploitatieplan vastgesteld door de gemeenteraad.

Jaarlijks: Bestuursrapportage (Burap)

Door middel van de Burap zal jaarlijks gerapporteerd worden over afwijkingen binnen de grondexploitatie op het lopende jaar.

Jaarlijks: Begroting

In het derde kwartaal wordt de Begroting ter besluitvorming aangeboden. Net als in de jaarrekening wordt hierin door het college in de paragraaf grondbeleid verantwoording afgelegd over het grondbeleid. De nadruk ligt hierbij op het te voeren beleid en de effecten daarvan op het weerstandsvermogen.

Jaarlijks: Jaarrekening

In het tweede kwartaal wordt de jaarrekening ter besluitvorming aan de raad aangeboden. Hierbij wordt in de paragraaf grondbeleid op hoofdlijnen een toelichting gegeven op het gevoerde grondbeleid conform een aantal verplichte onderdelen uit het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV). De nadruk ligt op een toelichting van het weerstandsvermogen en is gericht op de korte termijn.

Jaarlijks: Voorlopige prognose grondbedrijf

In het vierde kwartaal wordt de raad geïnformeerd over het te verwachten resultaat bij de jaarrekening. Dit gebeurt door middel van de Voorlopige Prognose. Hierbij wordt de raad in kennis gesteld van de hoogte van de parameters en de te hanteren grondprijzen voor de

actualisatie ten behoeve van de jaarrekening en wordt een begrotingswijziging voorgelegd voor de lopende jaarschijf.

Jaarlijks: Prognose grondbedrijf

Volgend op de jaarrekening wordt de Prognose grondbedrijf aangeboden aan de raad. Deze bevat geconsolideerd het totaal aan exploitaties binnen het grondbedrijf en geeft inzicht in het lange termijn resultaat.

Bijlage 4: Format Ontwikkelstrategie

1. INLEIDING
2. GRONDBELEID

Nota Grondbeleid

Inzet instrumentarium

De nieuwe Wro en grondexploitatiewet

3. ONTWIKKELINGSVORMEN

Publieke grondexploitatie (actief),
PPS (tussenvorm),
Concessiemodel (passief),
Zelfrealisatie / exploitatieplan (passief)

- 3.2 CONFRONTATIE SITUATIE OP BASIS VAN:

stap 1. Eigendomspositie

Stap 2: Voldoende capaciteit en financiële draagkracht?

Stap 3: Gewenste regievoering c.q. sturing

Inhoud

Kwaliteit:

Geld:

Tijd:

Risico's:

Proces

Conclusie

- 3.3 TOEPASSING MOGELIJKE SAMENWERKINGSVARIANTEN OP PROJECT
- 3.4 VOORSTEL KEUZE SAMENWERKINGSVORM
- 3.5 ONDERHANDELINGSINZET
4. BENADERING MARKTPARTIJEN
5. VOORSTEL

Bijlage 5: Risico's

A projectspecifieke risico's:

Projectspecifieke risico's zijn de exploitatierisico's die optreden vanuit bijzondere gebeurtenissen (voorziene afwijkingen) die een verandering van het project veroorzaken. Dit kunnen zowel negatieve als positieve effecten zijn. Het risicoprofiel wordt bepaald bij elk besluitvormingsmoment, dus bij het openen of herzien van een project. Daarnaast wordt het risicoprofiel regulier geactualiseerd, in elk geval bij jaarrekening, burap en begroting.

De voorziene projectspecifieke risico's worden als apart onderdeel van de vermogenspositie opgenomen binnen het Grondbedrijf. Het benoemen van deze verwachte risico's leidt nog niet tot het vormen van een verliesvoorziening zoals die gevormd wordt voor onafwendbare verliezen. De benoemde risico's worden daarmee nog niet ten laste van de algemene reserve grondbedrijf gebracht.

De methode om de bijzondere risico's te beheersen die wordt gehanteerd is ontwikkeld bij het Grondbedrijf en is benoemd als de RISMAN-methode. Deze sluit aan bij landelijk gehanteerde modellen voor risicomanagement en de basis is opgezet in samenwerking met adviesbureau Metrum. Deze is in te delen in vier stappen:

1. inventariseren van mogelijke gebeurtenissen en gevolgen (risico inventarisatie);
2. analyseren van kans en gevolg (bruto risicoprofiel);
3. van bruto risico naar netto risico door vanuit een risico attitude passende maatregelen nemen;
4. risico beheersen vanuit het toewijzen van risico aan risicobeheerder.

Het kwantitatief uitwerken van de risico's is specifiek voorbehouden aan het Grondbedrijf. Dit gebeurt door de planeconoom naar aanleiding van een risico sessie door het projectteam van het project. Hiervoor wordt gebruik gemaakt van de risicomanagement applicatie Naris.

B algemene risico's:

Onder algemene risico's worden risico's benoemd die niet specifiek projectgebonden zijn, zoals parameterschommelingen en onvoorziene omstandigheden, ook wel algemene of normale risico's genoemd.

De onvoorziene of algemene risico's ontstaan door niet project specifieke conjuncturele ontwikkelingen zoals renteschommelingen of algemene marktontwikkelingen (aantrekken of stagnatie van de markt).

Het effect van deze risico's worden doorgaans gedefinieerd in een scenario met positieve en negatieve afwijkingen op het totaal van de projecten. De bandbreedte wordt in Naris opgenomen.

De verhouding tussen risico's en weerstandscapaciteit wordt benoemd als het weerstandsvermogen. Het weerstandsvermogen wordt uitgedrukt in de weerstandsratio. Het deel van de weerstandscapaciteit dat de benodigde weerstandscapaciteit overstijgt, kan in principe worden afgestort aan de stad.

C Positieve risico's

Binnen de vermogenspositie van het grondbedrijf worden de verwachte positieve resultaten uit exploitaties meegewogen als positief risico. Ditzelfde geldt voor de te verwachten positieve resultaten van haalbaarheidsberekeningen voor de strategische grondvoorraad.

Bijlage 6: Financiële spelregels grondbeleid

Ruimtelijke ontwikkelingen zijn trajecten die meerdere jaren duren, waarmee hoge investeringen zijn gemoeid en waarvan de resultaten voor een lange tijd grote invloed hebben.

Niet alle projecten worden vormgegeven via een grondexploitatie. Hierbij worden naast de grondexploitaties, ook investeringsprojecten benoemd. Het karakter van een project bepaalt of de financiële verslaglegging plaatsvindt via een grondexploitatie

Een project met een grondexploitatie kent de volgende kenmerken:

- a) Ten behoeve van de realisatie van de (bouw)plannen vindt verkoop van grond plaats.
- b) Plannen binnen de grondexploitatie kennen vaak een langjarige looptijd (met zowel kosten als grondopbrengsten).
- c) Plannen zijn afhankelijk van markt, derde partijen en wetgeving bij de uitvoering en ontwikkeling.
- d) De opzet van plannen gaat zowel inhoudelijk als financieel van grof naar fijn.
- e) De onderbouwing en hardheid van plannen wordt steeds duidelijker bij het verstrijken van de looptijd van een plan.
- f) Een grondexploitatie kent vele variabelen en uitgangspunten die een forse impact kunnen hebben op de beoogde planuitkomsten.

Deze kenmerken zijn te bundelen in de volgende definitie voor een gemeentelijke grondexploitatie die binnen de gemeente Dordrecht gehanteerd wordt:

"Als er sprake is van een vastgoed (her)ontwikkeling waarbij een transactie plaatsvindt van grond tussen gemeente en private partij met als doel te komen tot herontwikkeling, dan is er sprake van een grondexploitatie."

Uit de definitie van een project met grondexploitatie is de omschrijving van een investeringsproject afgeleid:

"Bij niet-vastgoedontwikkelingen, zoals civieltechnische (bouw)werken of (her)inrichting van natuur- en/of recreatiegebieden; en bij maatschappelijke vastgoedontwikkelingen, is er sprake van een Investeringsproject."

Bij investeringsprojecten gaat het bijvoorbeeld om de aanleg en/of aanpassing van infrastructuur.

De rol die het grondbedrijf bij de verschillende projecten speelt, valt samen met de indeling naar grondexploitatie en investeringsproject. Als het een grondexploitatie betreft zal het grondbedrijf de financiële verantwoording verzorgen namens het project. In het geval het een investeringsproject betreft, is dit de betreffende projectcontroller.

Voor een ontwikkeling zonder grondexploitatie kan het Grondbedrijf wel als adviseur worden ingezet. Het grondbedrijf adviseert aan het begin van het project over een financiële planoptimalisatie en kan gedurende het project om advies worden gevraagd. Het grondbedrijf blijft wel betrokken bij het project door inzet van de beschikbare disciplines, zoals planeconomische, (privaat)juridische, taxatie en verwervingsexpertise.

Vanwege het toenemende belang van juridische contracten en de staatssteundiscussie, is een scherpe adviesrol van het grondbedrijf hierbij noodzakelijk. Daarnaast is het steeds meer van belang dat aan- en verkopen voorzien worden van taxaties. Dit geldt voor zowel de investerings- als voor de grondexploitatieprojecten. Procedures en werkwijze bij uitgifte en taxaties zijn vastgelegd in de 'Werkwijze uitgifte' en het 'Taxatieprotocol'.

Gewijzigde verslagleggingsregels BBV

De financiële en administratieve randvoorwaarden rond grondexploitaties zijn vastgelegd in de BBV. Per 1-1-2016 is de regelgeving met betrekking tot de grondexploitaties op een aantal punten aangepast.

De belangrijkste BBV wijzigingen voor de grondexploitaties zijn:

- a) de toerekening van kosten aan grondexploitaties is beperkt;
- b) de spelregels voor de activering van kosten en waardering van gronden zijn gewijzigd;
- c) voor grondexploitaties geldt een maximum looptijd van tien jaar;
- d) de toegestane rentetoerekening aan grondexploitaties is gewijzigd.

a) Toerekening kosten grondexploitaties

De toerekening van kosten aan grondexploitaties is beperkt. Een grondexploitatie betreft feitelijk alleen nog de begroting van kosten en opbrengsten in verband met het transformatieproces naar bouwrijpe gronden met het oogmerk te worden bebouwd. Er mogen alleen kosten aan grondexploitaties worden toegerekend die op de kostensoortenlijst (artikel 6.2.4) staan van het Besluit Ruimtelijke ordening. Dit betekent onder andere dat vastgoed en niet toerekenbare bovenwijkse infrastructuur niet in een grondexploitatie mogen worden opgenomen.

b) Activering kosten en waardering gronden

De administratieve spelregels voor de activering van kosten en opbrengsten zijn gewijzigd. Er wordt onderscheid gemaakt tussen actieve grondexploitaties en overige gronden en kosten. Een actieve grondexploitatie wordt volgens het BBV aangeduid als BIE (bouwgrond in exploitatie). Het startpunt van een BIE is het raadsbesluit met de vaststelling van de grondexploitatie. Vanaf dat moment wordt de BIE geopend en kunnen kosten en opbrengsten administratief geactiveerd worden.

Strategische gronden en gronden die niet in exploitatie zijn genomen (voorheen NIEGG) worden geadmistreerd als MVA (Materiële Vaste Activa). Hierop mogen geen rentelasten en beheerkosten geactiveerd worden.

De activering van voorbereidingskosten mag alleen nog onder voorwaarden en gebeurt onder de categorie IVA (Immateriële Vaste Activa). De voorbereidingskosten mogen maximaal vijf jaar blijven staan. Als deze niet binnen vijf jaar leiden tot actieve grondexploitatie (BIE) dienen de voorbereidingskosten te worden afgeboekt.

c) Looptijd grondexploitaties

Om de risico's die samenhangen met langlopende projecten te beperken mag de looptijd van een grondexploitatiecomplex maximaal tien jaar bedragen. Dit is een stellige uitspraak van de commissie BBV. Kosten en opbrengsten na tien jaar mogen niet worden meegerekend in het resultaat. Onder voorwaarden kan hier gemotiveerd van worden afgeweken. Voor afwijking van de 10-jaars termijn is een expliciet raadsbesluit en aanvullende motivering in begroting en jaarstukken nodig. Daarnaast dienen aanvullende beheersmaatregelen genomen te worden om de risico's te beperken, waaronder het hebben van specifieke afzetcontracten en het niet indexeren van opbrengsten na tien jaar.

d) Rentetoerekening

De toegestane rentetoerekening aan grondexploitaties is gewijzigd. De toe te rekenen rente aan grondexploitaties (BIE) moet worden gebaseerd op de daadwerkelijk te betalen rente over vreemd vermogen van de gemeente.

Naar aanleiding van deze wijzigingen in de verslagleggingsregels is de wijze waarop verliesvoorzieningen worden getroffen voor verliesgevendende exploitaties gewijzigd. In het

verleden gebeurde dit op basis van de netto contante waarde van het berekende tekort. Per 1-1-2018 worden de verliesvoorzieningen gevormd op basis van de eindwaarde.

Financiële afwikkeling grondexploitaties op basis van Nota winst en verliesneming 2004

A. Voltooide exploitaties met een voordelig saldo

Als een complex is voltooid (of bijna is voltooid en er is voldoende zekerheid over nog te realiseren kosten en opbrengsten) kan het financieel worden afgesloten. Het voordelig resultaat van de grondexploitatie wordt in eerste instantie toegevoegd aan de algemene reserve.

B. Voltooide exploitaties met een nadelig saldo

Nadelige saldi van geheel voltooide complexen worden afgeboekt van een voor dit verlies eerder ingestelde verliesvoorziening. Als een voorziening voor het nadelige saldo nog niet is genomen komen deze kosten ten laste van de algemene reserve grondbedrijf, onderdeel grondexploitatie.

C. Lopende exploitaties met een (verwacht) voordelig of nadelig saldo

Algemeen uitgangspunt van het beleid is dat eventuele winst binnen de grondexploitatie pas wordt genomen als het complex is gerealiseerd of bijna is voltooid en er voldoende zekerheid bestaat over nog te realiseren kosten en opbrengsten. Voor lopende exploitaties met een verwacht negatief resultaat wordt een verliesvoorziening gevormd ten laste van de algemene reserve grondbedrijf.

D. (Tussentijdse) winstneming in lopende grondexploitaties

Voor tussentijds winstnemen in een grondexploitatie wordt aangesloten bij de regels van de BBV. Dit impliceert dat tussentijds winstnemen onder voorwaarden mogelijk is, maar met inachtneming van het voorzichtigheidsprincipe. Dit betekent dat voldoende zekerheid moet bestaan over het resultaat van de grondexploitatie. Volgens de herziene regels van de BBV moet daarbij de methode van 'Percentage of Completion' worden gehanteerd. Voor zover gronden zijn verkocht en opbrengsten zijn gerealiseerd kan tussentijds naar rato van de voortgang van de grondexploitatie winst worden genomen:

1. Het resultaat op de grondexploitatie kan betrouwbaar worden ingeschat; én
2. De grond (of het deelperceel) moet zijn verkocht; én
3. De kosten zijn gerealiseerd (winst wordt naar rato van de realisatie gerealiseerd).

E. Strategische gronden (MVA)

Naast gronden die binnen een exploitatiegebied vallen, zijn er nog gronden aangekocht en in voorraad die in de toekomst in ontwikkeling kunnen worden gebracht. Gronden voor hun ligging van strategisch belang of bedoeld als ruilgronden.

Deze gronden zijn in de regel met de historische kostprijs als boekwaarde opgenomen in de jaarrekening. Voor gronden die in de toekomst in exploitatie worden gebracht is het reëel ze te waarderen tegen historische kostprijs of marktwaarde. Wanneer de marktwaarde lager is de boekwaarde vermeerderd met de nog te maken kosten, zal een bedrag worden af gewaardeerd. De rentelasten voor deze complexen mogen conform het BBV niet meer worden geactiveerd.

Bijlage 7: Methode van grondprijsbepaling

A Kostprijbenadering

Bij deze methode wordt de grondprijs gelijk gesteld aan de kosten in de grondexploitatie. Op deze manier ontstaat altijd een sluitende grondexploitatie (en ook in beginsel geen winst voor de gemeente). In Nederland werden in het verleden gronden nog wel eens verkocht tegen de kostprijs. Een groot nadeel van deze methode is dat de grondprijs op deze manier geen enkele relatie heeft met de marktwaarde van de grond. Die kan veel hoger liggen dan de kostprijs. Tegenwoordig wordt de kostprijsmethode niet meer toegepast omdat marktconformiteit daar niet mee wordt aangetoond en er risico is op het verlenen van staatsteun.

B Comparatieve methode

Bij deze methode worden grondprijzen berekend door te vergelijken met gerealiseerde grondprijzen op vergelijkbare locaties. Specifieke locatiekenmerken hebben effect op de grondprijzen.

De vergelijkende methode wordt veelal gebruikt bij de uitgifte van bedrijventerreinen. Ook bij de uitgifte van particuliere bouw kavels wordt deze methode vaak gebruikt. Hierbij kan een verfijning worden aangebracht voor verschillende kavelcategorieën (zoals riant gelegen, normaal, twee onder één kap e.d.).

C (Normatieve) residuele waardebeplating

Bij de residuele waardebeplating wordt een raming opgesteld van de te verwachten vrij op naamrijzen (VON) van het te realiseren vastgoed. Tevens wordt een raming opgesteld van de kosten die gemoeid zijn met de realisatie van het betreffende vastgoed, de zgn. stichtingskosten. Worden van de VON-prijs de stichtingskosten af getrokken dan resteert de residuele grondwaarde.

De genormeerde residuele methode gaat er van uit dat voorafgaand aan de realisatie van het project onderzoek plaatsvindt naar de marktconforme grondprijs met behulp van normatieve opbrengsten en kosten gebaseerd op referentieprojecten, kengetallen of (indien nodig) advies van deskundigen.

Er vindt geen residuele beplating plaats achteraf op basis van gerealiseerde kosten en opbrengsten. Dit betekent dat daardoor het risico op de exploitatie van de vastgoedontwikkeling ligt bij de ontwikkelaar.

D (Normatieve) Grondquotes

Bij de grondquotemethode wordt de grondprijs vastgesteld door een bepaald percentage (bijvoorbeeld 30%) van de verkoopprijs van het vastgoed als uitgangspunt voor de grondwaarde te nemen. De grondquote wordt vaak gehanteerd voor woningbouw en kan per woningtype of prijscategorie verschillen.

De grondquote is het percentage van de VON-prijs die onder normale omstandigheden als grondprijs zou moeten gelden. De grondquote wordt bepaald aan de hand van normatieve residuele grondwaarde berekeningen en vergelijking met referentieprojecten.

Voordeel van deze methode is dat de grondquote transparant is en vergelijkbaar is met andere projecten, waarmee discussies over zaken als stichtingskosten en opslagen van ontwikkelaars voorkomen kunnen worden.

E Vaste prijs per eenheid

Voor een aantal categorieën wordt uitgegaan van een vaste grondprijs per eenheid. Dit is over het algemeen van toepassing voor sociale woningen, maatschappelijke en recreatieve voorzieningen. De vaste grondprijzen worden jaarlijks geactualiseerd in het grondprijzenoverzicht.