

Het Utrechts grondbeleid

TECHNISCHE ACTUALISATIE 2017 INCLUSIEF VERWERKING
VAN REEDS VASTGESTELD BELEID

Inhoud

1.1	Inleiding.....	5
1.2	Aanleiding voor de financieel-technische actualisatie van het Utrechtse grondbeleid.....	6
1.3	Veranderde zaken die van belang zijn voor de Nota Grondbeleid.....	6
1.4	Het gevoerde grondbeleid 2012-2016	8
	1.4.1 <i>Faciliterend grondbeleid</i>	8
	1.4.2 <i>Actief Grondbeleid</i>	9
1.	Vormen van grondbeleid	12
	1.1 <i>Samenwerking</i>	12
	1.2 <i>Ambtelijke inzet en de keuze voor grondbeleid.....</i>	13
2.	Faciliterend grondbeleid	14
	2.1 <i>Kostenverhaal plankosten.....</i>	14
	2.2 <i>Kostenverhaal bovenwijkse voorzieningen.....</i>	14
	2.3 <i>Administratieve vastlegging faciliterend grondbeleid.....</i>	16
	2.4 <i>Regie met de Grondexploitatiewet.....</i>	17
	2.5 <i>Het exploitatieplan.....</i>	18
3.	Actief grondbeleid	20
	3.1 <i>Publieke ontwikkeling</i>	21
	3.2 <i>Verwerving.....</i>	22
	3.3 <i>Strategische aankopen.....</i>	22
	3.4 <i>Anticiperende verwervingen</i>	23
	3.5 <i>Vestiging gemeentelijk voorkeursrecht.....</i>	24
	3.6 <i>Actieve verwerving.....</i>	24
	3.7 <i>Onteigening</i>	25
	3.8 <i>Tijdelijk beheer</i>	26
	3.9 <i>Bouw- en woonrijpmaken</i>	26
4.	Passief grondbeleid / Zelfrealisatie	28
5.	Publiek-private samenwerking	29
	5.1 <i>Joint venture</i>	29
	5.2 <i>Bouwclaimmodel</i>	29
	5.3 <i>Concessie.....</i>	30

6. Grondprijsbeleid.....	32
6.1 Functionele grondprijsbepaling.....	32
6.2 Systematiek grondprijs van sociale huurwoningen.....	33
6.3 Uitgiftebeleid	34
Bijlage 1: Rolverdeling Raad, College en ambtelijke organisatie.....	37
Bijlage 2. Ruimtelijk kader.....	40
Bijlage 3. Bedrijfsmatige en financiële uitgangspunten grondbeleid	42
Bijlage 4. Voorwaarden transparant Utrechts grondbeleid	42
Bijlage 5: De grondexploitatie	43
Bijlage 6. Grondexploitatie-, publiekrechtelijke- en maatschappelijke risico's	46
Appendix: Verwervings- en taxatieprotocol gemeente Utrecht.....	50

Deel 1: Het Utrechts grondbeleid



1.1 Inleiding

Deze Nota Grondbeleid is een technische actualisatie van de huidige nota waarin de in de afgelopen periode genomen besluiten door de raad met betrekking tot het grondbeleid een plek hebben gekregen alsmede de noodzakelijke wijzigingen als gevolg van veranderde wet- en regelgeving.

De gemeente Utrecht heeft de verantwoordelijkheid voor de regie op gebiedsontwikkelingen in de stad. Voor veel lokale activiteiten is grond nodig. Plannen op het gebied van wonen, werkgelegenheid en recreatie hebben gevolgen voor het grondgebruik in de gemeente. Bij verandering van het grondgebruik moet het toegestane grondgebruik worden veranderd binnen de geldende regels en maatregelen van de gemeente.

Met betrekking tot project- en gebiedsontwikkelingen kiezen we als gemeente waar mogelijk voor een faciliterende rol en het sluiten van anterieure overeenkomsten om de gewenste regie te kunnen voeren. Deze beleidslijn staat ook in het Coalitieakkoord “Utrecht maken we samen” en is opnieuw bestemd in de Ruimtelijke Strategie Utrecht. Deze beleidslijn is de afgelopen jaren in Utrecht ook meer en meer actueel geworden. Waar de klassieke gebiedsontwikkeling steeds minder voorkomt nemen andere vormen van organische gebiedsontwikkeling, waarbij de gemeente een andere dan de klassieke rol vervult, een vlucht. Dat zijn ontwikkelingen die we toejuichen. Immers, we gaan als gemeente niet als enige over de ruimtelijke kwaliteit. Veel meer dan in het verleden faciliteren we als gemeente vraaggestuurde ontwikkeling. Soms zijn we zelf partner in ontwikkeling, soms vervullen we een duidelijke regierol, op andere momenten is het vooral loslaten en beperkt de taak zich tot het toetsen aan bestemmingsplannen. Per gebied en locatie moet de rol van de gemeente worden gedefinieerd. Ook binnen een terughoudend grondbeleid mag namelijk in bepaalde situaties en op specifieke locaties van de gemeente een actieve opstelling worden verwacht. De hogere dichtheden die we in de Merwedekanaalzone en de 2e fase van het Stationsgebied willen realiseren in samenhang met de hoge ambities als het gaat om gezonde verstedelijking op het gebied van duurzaamheid en mobiliteit, vragen om een expliciete en regisserende rol. De Ruimtelijke Strategie Utrecht – waarbij nadrukkelijk wordt gekozen voor verdichting in prioritaire ontwikkelgebieden in combinatie met gezonde stedelijk leven - vormt hierbij een richtinggevend koersdocument.

Het grondbeleid is een middel om doelstellingen op het gebied van gezonde duurzame verstedelijking, volkshuisvesting, economie, natuur en groen, infrastructuur en maatschappelijke voorzieningen te kunnen realiseren¹. Het Utrechts Grondbeleid beschrijft de verschillende instrumenten van het grondbeleid die hieraan kunnen ondersteunen. De daadwerkelijke inzet van instrumenten wordt per project door de gemeenteraad vastgesteld. Het Utrechts Grondbeleid legt de hoofdlijnen van het door de gemeente Utrecht gevoerde grondbeleid vast en beschrijft de werking van de instrumenten van het grondbeleid. Daarbij wordt ook de rolverdeling tussen gemeenteraad, het college en de ambtelijke organisatie bij de keuze tussen en inzet van de instrumenten toegelicht. Tenslotte schept de nota voorwaarden voor de jaarlijks vast te stellen Grondprijzenbrief, waarin de gemeente de bandbreedtes in grondprijzen van de verschillende functies of bestemmingen vastlegt en actualiseert.

¹ zie: Structuurvisie, Woonvisie en overige ruimtelijke beleidsdocumenten

Aan de basis van het Utrechts Grondbeleid ligt de Wet op de Ruimtelijk Ordening (Wro) en het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV); deze zorgen ervoor dat de gemeente de door haar gewenste rol zo goed mogelijk kan vormgeven.

In het eerste deel van deze nota wordt ingegaan op de aanleidingen voor de technische actualisatie van de Nota Grondbeleid en het verwerken van reeds vastgesteld beleid. Ook wordt een korte terugblik gegeven over het gevoerde Grondbeleid van de afgelopen vier jaar. In het tweede deel volgt een meer gedetailleerde toelichting en technische beschrijving van de vormen en beschikbare instrumenten van het grondbeleid.

1.2 Aanleiding voor de technische actualisatie van het Utrechtse grondbeleid

In de financiële verordening 2016 van de gemeente Utrecht is vastgelegd dat de Nota Grondbeleid bij inhoudelijke aanleiding geactualiseerd zal worden. Er is op vier vlakken aanleiding om de vigerende Nota Grondbeleid 'Regie op goede gronden' 2012-2015 te actualiseren:

1. In de periode van 2012 tot en met 2016 zijn door de gemeente Utrecht veel beleidsuitingen die een raakvlak met het grondbeleid hadden, geactualiseerd. Het betreft: de financiële verordening gemeente Utrecht 2016, de Algemene verkoopvoorwaarden voor de levering in eigendom van gronden van de gemeente Utrecht 2014, een voorstel conversie bestaande erfpachtscontracten, de organisatorische ontwikkelingen inclusief de uniformering van grondexploitaties waaronder de introductie van het Meerjaren Perspectief Stedelijke Ontwikkeling (MPSO), nieuwe prestatieafspraken met de corporaties en de Nota Risicomanagement en Weerstandsvermogen 2015-2018.
2. Bij vaststelling van de Nota Grondbeleid 2012-2015 was een actualisatie na 4 jaar onderdeel van de besluitvorming.
3. De invoering van de nieuwe Wet modernisering Venootschapsbelastingplicht per 1 januari 2016.
4. De vernieuwde richtlijnen zoals opgenomen in de BBV Notitie Grondexploitaties gepubliceerd per 31 maart 2016 en met terugwerkende kracht ingegaan op 1 januari 2016.

1.3 Veranderde zaken die van belang zijn voor de Nota Grondbeleid

Aanpassingen in beleid dat een raakvlak heeft met het Utrechts Grondbeleid

- In de Financiële verordening 2016 is vastgesteld dat de Nota Grondbeleid niet standaard elke 4 jaar wordt geactualiseerd en vastgesteld maar alleen bij een inhoudelijke aanleiding.
- De Nota risicomanagement en weerstandsvermogen 2015-2018 is aangepast, zie bijlage 5 van voorliggende nota.

Aanpassingen in de organisatie van de gemeente Utrecht en relevante werkprocessen

- Als gevolg van de in het verleden ingezette Transitie Ruimte zijn functies vervallen en komen

mogelijk ook nog gedurende 2017 te vervallen. Het organisatieonderdeel Ruimte wordt door één MT aangestuurd. Het mandaatregister Gemeente Utrecht 2017 is d.d. 28 maart 2017 vastgesteld.

- De afgelopen jaren zijn de werkprocessen bij grondexploitatieprojecten verder geüniformeerd. Sinds 2016 wordt in het MPSO gerapporteerd over alle Utrechtse grondexploitaties inclusief een beschouwing van marktontwikkelingen en de programmering van zowel particuliere opgaven als van actieve grondexploitatieprojecten.

Aanpassingen in instrumenten of onderdelen van Grondbeleid

- De Algemene verkoopvoorwaarden voor de levering in eigendom van gronden van de 2014 zijn aangepast. Verder is de Conversieregeling 2017 door de Raad vastgesteld. Deze biedt erfpachters een financieel aantrekkelijke mogelijkheid om hun erfpachtrecht te converteren naar de AV 1989. Nadat conversie naar de AV 1989 heeft plaatsgevonden, bestaat voor deze erfpachters tevens de mogelijkheid om hun erfpachtrecht om te zetten naar vol eigendom. Dit onder het voorbehoud dat, naast de eeuwigdurende afkoop van de canon, eveneens is voldaan aan de overige door de raad in 2015 gestelde voorwaarden voor omzetting van erfpachtrechten naar vol eigendom.

Aanpassingen in afspraken met derden

- Er zijn nieuwe prestatieafspraken voor de periode 2016-2019 zijn vastgelegd door de gemeente in samenspraak met STUW en de daarbij aangesloten corporaties. Onderdeel van de afspraken is een nieuwe systematiek voor het bepalen van de grondprijs voor een sociale huurwoning.

Aanpassingen in relevante wet- en regelgeving

- Per 1 januari 2016 is de Nieuwe Wet modernisering Vennootschapsbelastingplicht (Vpb) overheidsondernemingen van kracht. Bij structurele winst van het grondbedrijf kan onder voorwaarden vennootschapsbelasting zijn verschuldigd.
- Met ingang van 1 januari 2016 gelden in het vernieuwde Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) aangepaste richtlijnen voor grondexploitaties. In aanvulling op de notitie Grondexploitaties zoals gepubliceerd door de commissie-BBV in maart 2016 hanteert de gemeente Utrecht onderstaande uitgangspunten bij de actualisatie van grondexploitatieprojecten.
 - De discontovoet zoals in het BBV voorgeschreven voor projecten met een negatieve netto contante waarde wordt ook voor positieve grondexploitatieprojecten gehanteerd. Hiermee zijn de berekeningen voor positieve en negatieve projecten uniform en vergelijkbaar.
 - Grondexploitatieprojecten die met instemming van de gemeenteraad per peildatum van het MPSO een looptijd kennen van meer dan 10 jaar worden zo behoedzaam mogelijk opgesteld. De behoedzaamheid wordt vertaald in het beperkt opnemen van opbrengsten vanaf het 10e jaar met als minimale behoedzaamheid het niet- indexeren van de opbrengsten vanaf het 10e jaar.

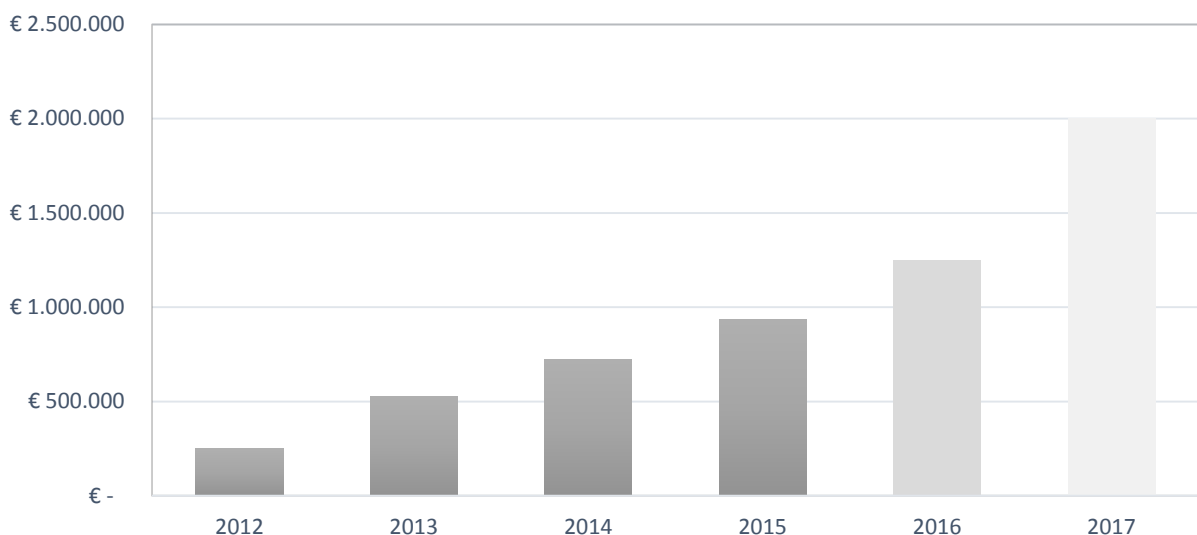
1.4 Het gevoerde grondbeleid 2012-2016

Een gemeente kan zich bij de uitvoering van het grondbeleid in het algemeen op drie manieren gedragen: faciliterend, actief of passief. De gemeente Utrecht heeft met het coalitieakkoord 'Utrecht maken we samen' 2014-2018 gekozen voor een faciliterende rol in het grondbeleid.

1.4.1 Faciliterend grondbeleid

Bij faciliterend grondbeleid worden ontwikkelingen gerealiseerd in samenwerking met particuliere initiatiefnemers of marktpartijen. De grond is (vrijwel) volledig eigendom van de private ontwikkelaars. De gemeente respecteert de eigendomsposities van derden en voert de regie over de ontwikkeling door middel van het sluiten van overeenkomsten met de particuliere initiatiefnemers en de inzet van publiekrechtelijke instrumenten. De gemeente en een ontwikkelaar sluiten voorafgaand aan de wijziging van het bestemmingsplan een, zogenaamde, anterieure overeenkomst af. De gemeente investeert in plankosten, zoals het maken van een nieuw bestemmingsplan, het treffen van voorzieningen in de openbare ruimte en het aanleggen van nutsvoorzieningen, die vervolgens worden verhaald op betrokkenen. Het verhalen van deze kosten gebeurt bij voorkeur op basis van vrijwilligheid. In de anterieure overeenkomst wordt vastgelegd hoe de verrekening plaatsvindt en welke kosten door de ontwikkelaar aan de gemeente worden vergoed. De gemeente kan via een bestemmingsplan eisen stellen. Wanneer vooraf geen overeenstemming kan worden bereikt tussen een private ontwikkelaar en de gemeente wordt de kostenverrekening gebaseerd op een exploitatieplan.

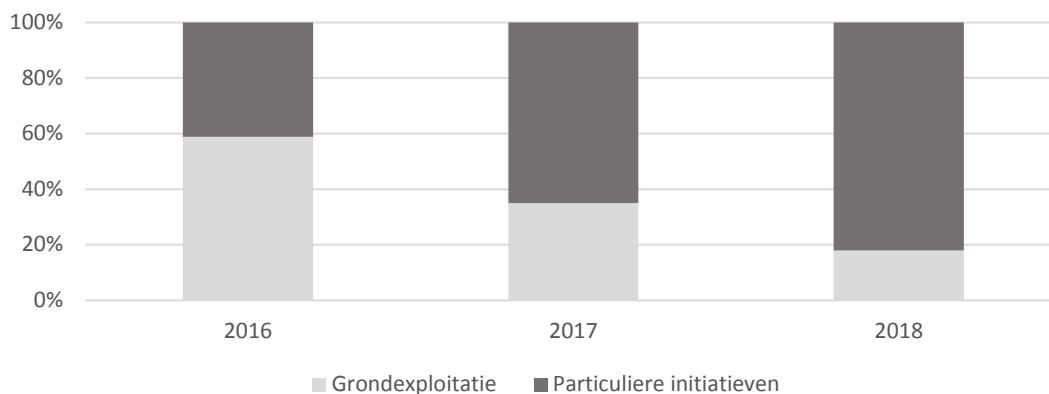
Het toepassen van de faciliterende rol is de afgelopen jaren substantieel toegenomen, onder meer zichtbaar uit de toename van de omvang van de ambtelijke inzet² als gevolg van de afspraken die werden vastgelegd in anterieure overeenkomsten met particuliere ontwikkelaars.



Figuur 1. De omvang van de ambtelijke inzet voor particuliere initiatieven in 2016 is op basis van de prognose per 1 november 2016, 2017 op basis van de begroting 2017.

² In anterieure overeenkomsten wordt onder meer de inzet van de noodzakelijke en door de particulier gewenste ambtelijke ondersteuning en de bijbehorende vergoeding vastgelegd.

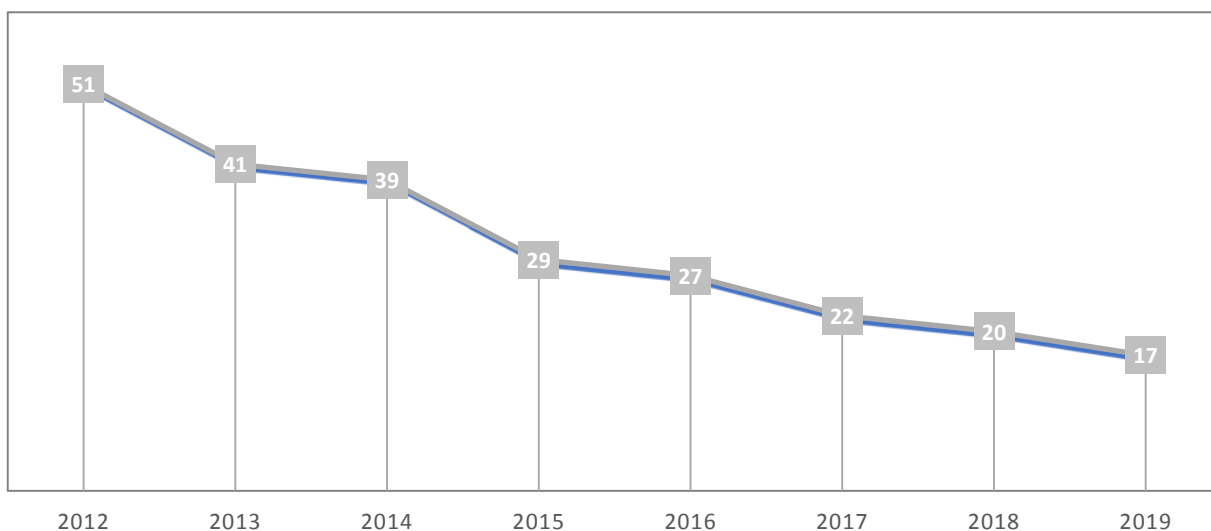
Ook in de productie wordt de omslag binnen de gemeente Utrecht duidelijk zichtbaar. In 2016 is 60% van de productie van nieuwbouwwoningen nog afkomstig van actieve grondexploitatieprojecten, in 2018 is het aandeel van actieve grondexploitaties gedaald naar minder dan 20%.



Figuur 2. Percentage productie nieuwbouwwoningen afkomstig van actieve grondexploitaties t.o.v. particuliere initiatieven.

1.4.2 Actief Grondbeleid

Met het Coalitieakkoord ‘Utrecht maken we samen’ 2014-2018 is ingezet op een faciliterende rol van de Gemeente Utrecht. Daarnaast is in de uitwerking van het Coalitieakkoord de opgave benoemd om maximaal in te zetten op het afsluiten van (deel)grondexploitaties. Op basis van het MPSO 2016 is het aantal grondexploitatieprojecten in de periode 2012-2019 substantieel aan het afnemen, van 51 in 2012 naar 17 in 2019.



Figuur 3. Het aantal grondexploitaties in de periode 2012-2019

Naast het afsluiten van de actieve grondexploitaties zijn eind 2015 29 deelcomplexen van de grondexploitatie Leidsche Rijn afgesloten. De komende jaren zal dit aantal verder toenemen tot circa 50 van de in totaal 65 deelcomplexen.

De afgelopen vier jaar is 1 keer door de gemeenteraad besloten om het onteigeningsinstrument in te zetten. Mede door dit besluit is het betreffende perceel uiteindelijk minnelijk verworven. Het vestigen van een Wvg (Wet voorkeursrecht gemeenten) heeft de afgelopen 4 jaar niet plaatsgehad, ook zijn er geen nieuwe samenwerkingsverbanden bijvoorbeeld in de vorm van een GEM³ gestart.

³ Gemeenschappelijke Exploitatie Maatschappij.

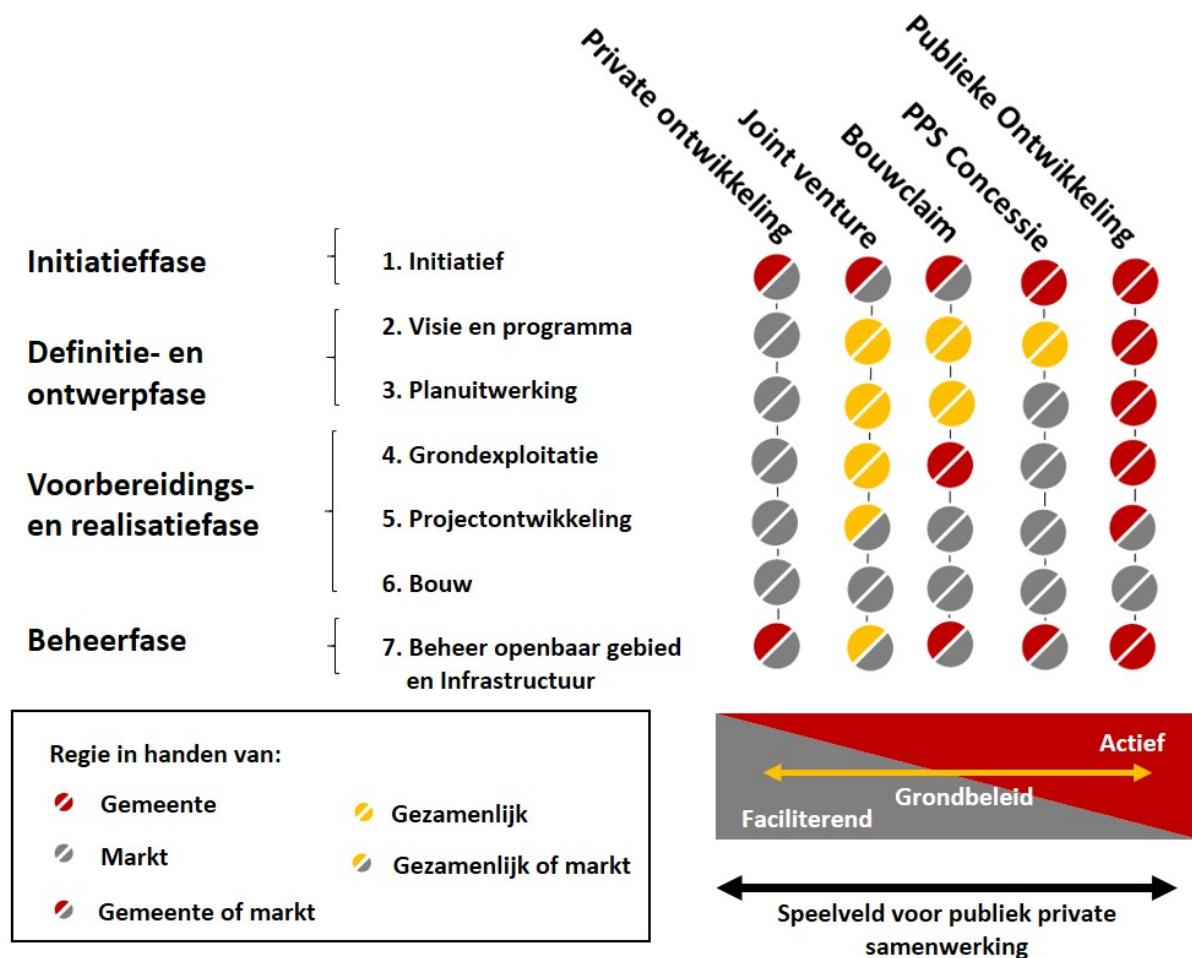
Deel 2: De Instrumenten van het Grondbeleid



1. Vormen van grondbeleid

1.1 Samenwerking

De vorm waarin samenwerking tussen de gemeente en één of meer private partners plaatsvindt, is veelal een direct en logisch gevolg van de omvang van de grondpositie van de gemeente Utrecht. Naast de grondpositie hebben de complexiteit en de looptijd van een gebiedsontwikkeling invloed op de keuze voor een samenwerkingsmodel. Schematisch zijn de modellen, tussen de twee uitersten - publieke ontwikkeling (grondexploitatie) of private ontwikkeling (zelfrealisatie) - als volgt weer te geven:



Figuur 4. Samenwerkingsvormen

Aan de linkerkant van het schema zijn de projectfasen weergegeven. Per fase is zichtbaar gemaakt welke partij verantwoordelijk en daarmee risicodragend is. Aan de rechterkant zijn drie samenwerkingsmodellen opgenomen aangevuld met het model actieve gemeentelijke ontwikkeling en het model zelfrealisatie. In de balk onderin staat de relatie tussen het uitvoeringsmodel en de bijbehorende typering van het grondbeleid.

1.2 Ambtelijke inzet en de keuze voor grondbeleid

Bij het toepassen van faciliterend grondbeleid is ambtelijke capaciteit nodig voor het opstellen en/of toetsen van plannen, grondexploitaties, het opstellen van anterieure overeenkomsten en eventueel het opstellen en herzien van exploitatieplannen. Actief grondbeleid doet een groter beroep op de capaciteit en het coördinatievermogen van de gemeente dan de andere vormen van grondbeleid. Het vraagt om een actieve opstelling van de gemeente bij het managen van de risico's met betrekking tot marktontwikkeling, rente, kosten en project specifieke risico's zoals bodemverontreiniging.

In de volgende tabel zijn de verschillen tussen de vormen van grondbeleid samengevat.

<i>Tabel 1. Vormen grondbeleid</i>			
<i>Vorm</i>	<i>Grond</i>	<i>Voordeel</i>	<i>Nadeel</i>
<i>Faciliterend grondbeleid</i>			
<i>Ontwikkelingen gerealiseerd in samenwerking met particuliere initiatiefnemers of marktpartijen. De gemeente respecteert de eigendomsposities van derden en voert de regie over de ontwikkeling door middel van overeenkomsten en publiekrechtelijke instrumenten.</i>	<i>(Vrijwel) volledig eigendom bij markt of particulier. De gemeente kan wel eisen stellen (bijv. bestemmingsplan). Als er sprake is van (beperkt) gemeentelijk eigendom wordt daar in de gemeentelijke regievorming rekening mee gehouden.</i>	<i>Overheid neemt beperkt financieel risico. De partijen maken afspraken over de verdeling van het resultaat en de risico's.</i>	<i>Minder zeggenschap in de ontwikkeling. Winst is niet voor overheid.</i>
<i>Passief grondbeleid</i>			
<i>De gemeente reageert op een initiatief vanuit de markt door middel van overeenkomsten en publiekrechtelijke instrumenten.</i>	<i>Volledig eigendom bij markt of particulier. De gemeente kan wel eisen stellen (bijv. bestemmingsplan).</i>	<i>De gemeente beperkt zich tot het opstellen van een bestemmingsplan en kostenverhaal. De gemeente loopt weinig risico.</i>	<i>De gemeente heeft alleen via publiekrechtelijke weg invloed op de ontwikkeling.</i>
<i>Actief grondbeleid</i>			
<i>De gemeente is actief als zij initiatief neemt, substantieel gronden aankoopt en zelf zorgt voor het bouw- en woonrijp maken. De gronden worden door de gemeente uitgegeven. De gemeente stelt de grondexploitatie op.</i>	<i>Gemeente koopt grond aan of zet eigen grond in voor ontwikkeling.</i>	<i>Doordat de gemeente alles in de hand heeft, is de mogelijkheid voor sturing maximaal. Een positief resultaat komt geheel ten goede aan de gemeente.</i>	<i>Het risico voor de gemeente is in deze variant maximaal. Een negatief resultaat komt geheel ten laste van de gemeente.</i>

2. Faciliterend grondbeleid

De gemeente faciliteert gebiedsontwikkeling door te investeren in plankosten, zoals het maken van een nieuw bestemmingsplan, het treffen van voorzieningen in de openbare ruimte en het aanleggen van nutsvoorzieningen. De gemeente kan en moet bij faciliterend grondbeleid, ondanks dat zij niet de eigendom van de grond heeft verkregen, de gemaakte plan- en uitvoeringskosten op basis van de Grondexploitatiewet verhalen op private partijen. Daarnaast heeft de gemeente ook regiemogelijkheden door het stellen van locatie-eisen in het exploitatieplan (indien geen exploitatieovereenkomst kan worden gesloten).

2.1 Kostenverhaal plankosten

Met het aantrekken van de markt is er een forse toename van het aantal exploitatieovereenkomsten (intentieovereenkomsten en anterieure overeenkomsten) met particuliere initiatiefnemers. Om dit strakker en eenduidiger te regelen o.a. met als doel de doorlooptijden te verkorten wordt gewerkt aan een verbetering van de initiatieffase en het bijbehorende kostenverhaal. In de loop van 2018 zal de Raad hierover geïnformeerd worden. Op dit moment wordt gewerkt met een standaard intentieovereenkomst, die gehanteerd wordt bij alle nieuwe initiatieven. In deze intentieovereenkomst verklaart de initiatiefnemer zich bereid om:

- de plankosten te betalen, die de gemeente maakt voor het initiatief;
- een voorschot te betalen i.v.m. deze gemeentelijke plankosten.

De gemeente Utrecht levert daarvoor in principe een Stedenbouwkundig Programma van Eisen (SPvE) of een BouwEnveloppe (BE). Het is ook mogelijk dat een initiatiefnemer zelf het SPvE of de BE laat opstellen; in dat geval maakt de gemeente minder kosten. Of een SPvE of BE ook daadwerkelijk wordt vastgesteld en leidt tot een bestemmingsplan kan de gemeente niet vooraf garanderen. Kostenverhaal op basis van werkelijk gemaakte plankosten is altijd het uitgangspunt.

Met de prestatieafspraken met woningcorporaties is een 'level playing field' gerealiseerd tussen woningcorporaties en overige particuliere initiatiefnemers. In aanvulling daarop vragen kansrijke (complexere) gebiedsopgaven, zoals de prioritaire ontwikkelgebieden, om een sterkere ruimtelijke regie en betrokkenheid vanuit de gemeente. Bij complexe gebiedsopgaven betekent een faciliterende rol dan ook niet passief afwachten maar is de gemeente regisseur en/of partner in ontwikkeling. De gemeente kiest ervoor om haar rol – ook in organisatorische zin – te verstevigen.

2.2 Kostenverhaal bovenwijkse voorzieningen

Het veranderend financieel perspectief - waarbij de afbouw van rijksmiddelen voor stedelijke vernieuwing een pregnant voorbeeld is - heeft ook betekenis voor de manier waarop de gemeente Utrecht omgaat met het verhalen van investeringen. Dit geldt vooral voor investeringen in infrastructuur, openbare ruimte en groen die niet direct aan een gebied zijn toe te rekenen (de zogeheten 'bovenwijkse of bovenplanse voorzieningen c.q. investeringen'). Hierbij is het uitgangspunt dat alle eigenaren gezamenlijk de noodzakelijke (publieke) investeringen betalen waar ze ook baat van hebben. Hierbij is het uiteraard ook mogelijk dat de gemeente zelf één van de

eigenaren is in het gebied dat in ontwikkeling is (zoals bijvoorbeeld bij de Merwedekanaalzone het geval is).

Bovenwijkse voorzieningen zijn voorzieningen die een functie vervullen voor verschillende gebieden. Zij kunnen betrekking hebben op grijs (wegen, rotondes e.d.), blauw (water, watercompensatie e.d.) en groen (stadsparken, ecologische zones e.d.). Bovenwijkse voorzieningen hebben steeds een ruimtelijk karakter. Maatschappelijke voorzieningen vallen hier niet onder.

Er zijn enkele belangrijke randvoorwaarden/ aspecten bij kostenverhaal:

1. Er is sprake van een Bouwplan, o.b.v. een Planologische maatregel;
2. Profijt, Causaliteit en Proportionaliteit;
3. Macro-aftopping;
4. Micro-aftopping;
5. Anterieure contractsvrijheid.

Ad 1. Bouwplan en planologische maatregel

Kostenverhaal kan alleen bij een bouwplan (definitie in Bro art. 6.2.1), dat wordt mogelijk gemaakt door een nieuwe planologische maatregel (bijv. een bestemmingsplan).

Ad 2. Profijt, Causaliteit en Proportionaliteit;

Om kosten te kunnen verhalen op een bouwplan, moet er sprake zijn van causaliteit: een oorzakelijk verband tussen een aan te leggen (of aangelegde) voorziening van openbaar nut (een weg, park, watergang o.i.d.), en de realisatie van het bouwplan. Dit verband kan bijvoorbeeld blijken uit een gemeentelijke structuurvisie, of uit een verkeers- en vervoersplan. Het verband zal ook voldoende beargumenteerd moeten zijn. Naast het oorzakelijk verband moet het bouwplan ook profijt hebben van de aan te leggen (of aangelegde) voorziening. Bijvoorbeeld bewoners van een woning die gebruik maken van een weg, of van een recreatieve voorziening.

Het derde aspect – proportionaliteit- is een belangrijke beperking van het kostenverhaal. De kosten van een voorziening van openbaar nut moeten verdeeld worden over alle eigendommen die profijt hebben van de voorziening. Dit geldt voor nieuwe bouwplannen en bestaand vastgoed. Bij nieuwe bouwplannen kunnen de kosten vervolgens via de Grex-wet (afd 6.4 Wro) verhaald worden. Bij bestaand vastgoed is kostenverhaal via de Grex-wet niet meer mogelijk, waardoor dit deel van de kosten vaak voor rekening van de gemeente blijft.

Ad 3. Macro-aftopping

Macro-aftopping betekent: er mogen niet meer kosten verhaald worden, dan er opbrengsten zijn. Macro-aftopping hangt daarom nauw samen met de financiële haalbaarheid van een initiatief. Er zijn grofweg drie situaties te onderscheiden:

- kosten > opbrengsten: een initiatief met een tekort, niet alle kosten kunnen verhaald worden; Het tekort is voor rekening van de gemeente.
- kosten = opbrengsten: een financieel haalbaar initiatief, alle kosten kunnen verhaald worden;
- kosten < opbrengsten: een financieel haalbaar initiatief, alle kosten kunnen verhaald worden; er is zelfs nog ruimte voor een bijdrage aan de ruimtelijke ontwikkeling.

Bij de kosten wordt dan rekening gehouden met plankosten, inbrengwaarde, kosten van bouw- en woonrijp maken, en met rentekosten.

Een particuliere initiatiefnemer zal niet snel een verliesgevend plan initiëren. Meestal is een initiatief van een particulier financieel haalbaar, ofwel de kosten zullen kleiner of gelijk zijn aan de opbrengsten.

Ad 4. Micro-aftopping

Micro-aftopping heeft betrekking op de gemeentelijke plankosten. Een gemeente mag niet onbeperkt plankosten verhalen; de hoogte van deze kosten is genormeerd in de plankostenscan.

Ad 5. Anterieure contractsvrijheid

De hiervoor genoemde punten gelden bij toepassing van het kostenverhaal in het publiekrecht, via de Grex-wet. Er wordt een exploitatieplan gemaakt bij het Bestemmingsplan en de kosten worden verhaald via een aanslag bij de omgevingsvergunning. Voorafgaand aan vaststelling van het bestemmingsplan kan er ook in het privaatrecht een contract gesloten worden over kostenverhaal in een anterieure overeenkomst. Bij deze anterieure overeenkomst is er sprake van contractsvrijheid, de gemeente en initiatiefnemer zijn niet verplicht om zich te houden aan de exacte regels van de Grex-wet. Dit biedt ruimte om minnelijk afspraken te maken over extra kostenverhaal, of over aanvullende kwaliteitseisen.

De randvoorwaarden proportionaliteit en macro-aftopping zorgen naar verwachting voor een zeer beperkte mate van kostenverhaal bovenwijkse voorzieningen in een bestaand stedelijk gebied. Vanaf 2017 wordt bij elk initiatief aandacht besteedt aan mogelijkheden en grondslagen voor maximaal kostenverhaal van investeringen.

2.3 Administratieve vastlegging faciliterend grondbeleid

Vanaf begrotingsjaar 2016 zijn de verslaggevingsregels middels geactualiseerde BBV-richtlijnen voor grondexploitatie herzien. Deze herziening hangt enerzijds samen met het vergroten van de vergelijkbaarheid van de gemeentelijke begroting en verslaggeving en anderzijds met een scherpere afbakening van taken die vanwege de invoering van de vennootschapsbelasting (VpB) voor gemeenten vanaf 2016 noodzakelijk is.

De BBV-richtlijnen schrijven voor dat kosten die gemeenten maken in het kader van faciliterend grondbeleid en die verhaald kunnen worden op derden, te classificeren zijn als vordering op de gemeentelijke balans. Afhankelijk van de status van de vordering dient deze vordering op de balans van de gemeente tot uiting te komen als kortlopende vordering of overlopend actief. Bepalend voor de classificatie is de aanwezigheid van een getekende overeenkomst.

In verreweg de meeste gevallen is er bij faciliterend grondbeleid sprake van een anterieure overeenkomst. Bij het ontbreken van een anterieure overeenkomst wordt in een aantal gevallen uiteindelijk achteraf (na het vaststellen van het exploitatieplan) alsnog een posterieure overeenkomst gesloten. Wanneer een anterieure of posterieure overeenkomst is gesloten,

kwalificeren de hiermee samenhangende gerealiseerde verhaalbare kosten (direct) als een vordering op derden (ex BBV artikel 39, lid h).

Als de gemeente Utrecht kosten verhaalt op basis van een exploitatieplan, maar verrekening nog niet kan plaatsvinden doordat nog geen omgevingsvergunning is aangevraagd of nog geen posterieure overeenkomst is gesloten, worden de gerealiseerde nog te verhalen kosten te worden verantwoord als 'nog te verhalen kosten' onder de overlopende activa (ex BBV-artikel 40a, lid b), voor zover wordt verwacht dat deze binnen 10 jaar nog verrekend kunnen worden.

2.4 Regie met de Grondexploitatiewet

Mogelijkheden uit de Grondexploitatiewet

De Grondexploitatiewet heeft tot doel om het verhalen van kosten door een gemeente op een particuliere grondeigenaar bij een gebiedsontwikkeling mogelijk te maken. Het gaat dan om kosten die de gemeente maakt voor bijvoorbeeld infrastructuur en voor de inrichting van de openbare ruimte. De wet regelt de verdeling van kosten en opbrengsten van bouwlocaties. Daarnaast is het voor de gemeente mogelijk om specifieke locatie-eisen te stellen bij particuliere projectontwikkeling ten behoeve van een integrale gebiedsontwikkeling. Met deze wet kan de gemeente ook de zogenoemde freerider dwingen om zijn bijdrage aan de exploitatie te betalen. De wetgever beoogt meer transparantie, meer zeggenschap voor de consument, meer concurrentie en marktwerking en een hoger bouwtempo.

Vorrang voor de overeenkomst

Het is uitdrukkelijk de bedoeling van de wetgever om door het sluiten van privaatrechtelijke overeenkomsten (bijv. publiek-private samenwerking, bouwclaim, exploitatieovereenkomsten) samenwerking met de grondeigenaren te creëren. De Grondexploitatiewet geeft een wettelijke basis voor het (mogen) sluiten van anterieure overeenkomsten met daarin bepalingen over kostenverhaal. Ook afspraken over financiële bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen buiten de locatie (zogenoemde 'bovenplanse verevening') zijn toegestaan. De gemeente publiceert het bestaan van dergelijke overeenkomsten. Kostenverhaal op basis van een exploitatieplan bij het verlenen van de bouwvergunning (het publiekrechtelijke spoor) vormt een stok achter de deur.

Wanneer een (exploitatie-)overeenkomst voor kostenverhaal is gesloten met de particuliere grondeigenaar/projectontwikkelaar voor vaststelling van het bestemmingsplan, is voor deze eigenaar het publiekrechtelijke kostenverhaal door de gemeente niet van toepassing.

Voor de gemeente is met de Grondexploitatiewet een formele verplichting tot kostenverhaal ontstaan. Dit betekent dat, voor zover de gemeente en particuliere eigenaren er niet in slagen een overeenkomst over kostenverhaal door middel van betaling van een exploitatiebijdrage te sluiten, of als het kostenverhaal niet op een andere manier zeker is gesteld (bijvoorbeeld via een bouwclaim contract), de gemeente over moet gaan tot het opstellen van een exploitatieplan. In het exploitatieplan krijgt het publiekrechtelijk kostenverhaal vorm.

2.5 Het exploitatieplan

De gemeenteraad stelt het eerste exploitatieplan voor een locatie vast, samen met het bestemmingsplan of eventueel het projectbesluit voor de locatie. Vastgestelde exploitatieplannen moeten jaarlijks worden herzien, vergelijkbaar met de jaarlijkse vaststelling van het MPSO voor de lopende grondexploitatieprojecten. Het exploitatieplan bevat regels voor de omslag van de kosten over de verschillende uitgiftecategorieën. In het exploitatieplan kunnen gemeentelijke locatie-eisen staan over de inrichting van de openbare ruimte, de nutsvoorzieningen en het bouwrijp maken. Ook kunnen bepalingen worden opgenomen over de fasering van de uitvoering of de koppeling van bepaalde onderdelen. Bij het exploitatieplan hoort een grondexploitatieopzet; deze gaat uit van objectief vastgestelde marktprijzen, zowel aan de kant van de kosten als aan de kant van de opbrengsten. Een exploitatieplan vormt de grondslag voor het kostenverhaal via de bouwvergunning (namelijk als financiële voorwaarde voor vergunningverlening), maar heeft ook andere rechtsgevolgen. Zo kan de gemeente een bouwvergunning weigeren bij strijdigheid met het exploitatieplan.

De kostensoorten die de gemeente in de exploitatieopzet van een exploitatieplan mag opnemen en verhalen, staan op een limitatieve kostensoortenlijst, die de minister bij Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB) vaststelt. Bij het exploitatieplan worden de parameters voor grondexploitatieprojecten gebruikt, deze worden jaarlijks in het MPSO toegelicht.

Alle kosten van de grondexploitatie met betrekking tot de aanleg (niet van beheer) van de locatie komen in aanmerking voor kostenverhaal. Dit zijn onder andere de kosten van bouw- en woonrijp maken, de aanleg van groen- en waterpartijen, milieu en archeologisch onderzoek en bodemsanering.

Om daadwerkelijk de kosten te kunnen verhalen, moet

1. voldaan zijn aan de drie toetsingscriteria:
 - profijt: de grondexploitatie moet nut ondervinden van de te treffen voorzieningen;
 - toerekenbaarheid: causaal verband tussen de kosten en het plan;
 - proportionaliteit: hoe meer profijt per locatie, hoe hoger de bijdrage;
2. de locatie de kosten kunnen dragen.

Wanneer kosten verhaald kunnen worden, is dit ook verplicht. Wanneer de totale kosten hoger zijn dan de totale opbrengsten, kunnen alsnog kosten worden verhaald, tot maximaal de opbrengsten. Als de totale opbrengsten hoger zijn dan de kosten is de winst in het plan voor de grondeigenaar aangezien de gemeente niet aan winstafroming mag doen. Eigenaren kunnen hierdoor niet geconfronteerd worden met een plan dat financieel-economisch niet uitvoerbaar is. De gemeente kan alsnog proberen een onrendabel plan financieel sluitend te maken door het afsluiten van contracten, het putten uit de eigen reserves, of door het plan alsnog aan te passen.

Aan het eind van het project moet er een eindafrekening komen van het exploitatieplan. Wanneer blijkt dat de gemeente meer aan bijdragen heeft gevraagd en ontvangen dan achteraf gezien nodig is geweest, volgt restitutie. De wet verplicht de gemeente het verschil met rente terug te betalen voor

zover dit verschil groter is dan 5%. Een eventuele kostenoverschrijding moet door de gemeente zelf worden opgevangen.

Eisen voor woningbouwcategorieën

De wet maakt het mogelijk om in het bestemmingsplan eisen voor woningbouwcategorieën op te nemen. De wet voorziet hierin voor sociale woningbouw, middenhuur en voor particulier opdrachtgeverschap (vrije kavels). Hiermee wil het Rijk de gemeenten de mogelijkheid bieden eigenaren te dwingen ruimte te bieden voor deze categorieën. Ook geeft de wet de mogelijkheid in het exploitatieplan een fasering van de uitvoering op te nemen. In Utrecht kiezen we ervoor om het programma vast te leggen door middel van uitgiftecontracten of anterieure overeenkomsten. Het college heeft het actieplan middenhuur vastgesteld en ter besluitvorming aangeboden aan de Gemeenteraad.



3. Actief grondbeleid

Ondanks dat het beleid is om het in principe niet te doen, zijn er situaties wanneer het toch wenselijk is om als gemeente zelf bepaalde locaties actief grondbeleid te voeren. Daarbij is het van belang dat de gemeente zelf grondposities inneemt. Dit kan door middel van de instrumenten:

1. strategische en anticiperende verwerving,
2. vestigen van het gemeentelijk voorkeursrecht op basis van de Wet voorkeursrecht gemeenten (hierna te noemen: "Wvg") en
3. onteigening.

De strategisch en anticiperend aangekochte gronden kunnen ook ingezet worden vanuit een meer faciliterende rol. Voordat de grond kan worden uitgegeven is deze bouw- en woonrijp gemaakt en de uitgifteprijs bepaald op basis van het grondprijsbeleid. Voor de aangekochte gronden die nog niet direct worden geëxploiteerd treft de gemeente tijdelijke beheermaatregelen. De gemeente geeft de grond vervolgens uit op basis van het uitgiftebeleid. Naast de wijze waarop Utrecht de grond uitgeeft, zijn de selectie van ontwikkelaars en bijbehorende aanbestedingsverplichtingen specifieke aandachtspunten bij de uitgifte van grond.

Actief grondbeleid is alleen mogelijk wanneer de gemeente een dominante grondpositie heeft of deze kan bereiken. De bijzondere strategische betekenis van bepaalde locaties voor het realiseren van gemeentelijke beleidsdoelstellingen kan aanleiding zijn om deze aan te kopen.

Vele factoren (zoals eigendomsposities, tijd, financiën, de economische situatie) en vaak ook diverse actoren (eigenaren, ontwikkelaars, beleggers, corporaties, bewoners, gemeente) bepalen het voorspoedig verloop van een gebiedsontwikkelingsproces. De gemeente Utrecht zal per situatie en per locatie eerst afwegen of de doelen met de faciliterende rol bereikt kunnen worden. Wanneer faciliteren niet tot het voor de gemeente 'het maatschappelijk gezien optimale resultaat' leidt, dan is dat reden om een actieve rol te overwegen. De Raad heeft hierin een besluitvormende rol. Expliciet onderdeel van de afweging over de in te nemen rol en taakuitvoering is wat er met (strikte) kaderstelling overgelaten kan worden aan andere partijen.

Actief grondbeleid brengt financiële risico's met zich mee, dit is een van de redenen dat Utrecht primair inzet op facilitair grondbeleid. Deze risico's moeten afgewogen worden tegen de noodzaak om via een sterke regierol gemeentelijke beleidsdoelen te kunnen en willen realiseren. De gemeente Utrecht weegt daarom ook af of de locatie beschikt over voldoende verdienpotentie. De verdienpotentie is belangrijk omdat het kunnen continueren van een actieve grondpolitiek alleen mogelijk is als ook de financiële continuïteit gewaarborgd blijft. Locaties die vanwege maatschappelijke doelen of strategisch belang gerealiseerd worden, maar in de grondexploitatie een tekort vertonen, moeten gecompenseerd worden.

Handelswijze bij het voeren van actief grondbeleid

Wanneer in afwijking van de hoofdregel toch de keuze voor het voeren van actief grondbeleid gemaakt is, hanteert de gemeente Utrecht de volgende doelstellingen en uitgangspunten:

- Er wordt in een vroeg stadium afgestemd waar de aankoopstrategie op gericht wordt, welke randvoorwaarden er zijn en hoe het eigen bezit zo optimaal mogelijk kan worden benut.
- De verworven gronden en opstallen moeten tijdig beschikbaar komen voor daadwerkelijke gemeentelijke grondexploitatie. Gronden en opstallen die tijdelijk worden beheerd, kunnen marktconform verhuurd of verpacht worden zolang dit een tijdige levering naar de grondexploitatie niet in de weg staat (bijvoorbeeld als gevolg van de gesloten (huur-)contracten).
- Optimalisering van de grondopbrengsten uitgaande van de marktconforme prijzen van bouwgrond en het bereiken van financieel-economisch rendement.
- Woonrijp gemaakte publieke gronden moeten tijdig worden overgedragen aan het regulier gemeentelijk beheer.

3.1 Publieke ontwikkeling

Bij een publieke gebiedsontwikkeling voert de gemeente Utrecht actief grondbeleid. Zij heeft de regie in de initiatieffase en haalbaarheidsfase en is daarin zelf verantwoordelijk voor de planontwikkeling. Een voorwaarde bij publieke ontwikkeling is een dominante grondpositie. De gemeente laat de grond voor eigen rekening en risico bouwrijp maken en draagt zorg voor de inrichting van het openbaar gebied en de eventuele infrastructuur. De kosten, inclusief verwerving, moeten terugverdiend worden met de uitgifteprijs van de bouwkavels. De bouwrijpe kavels worden aan marktpartijen (in erfpacht) uitgegeven. De marktpartijen zijn verantwoordelijk voor realisatie en verkoop van de woningen, kantoren et cetera. De gemeente en marktpartijen maken bij de uitgifte verdere afspraken over de inhoud van het (bouw)programma.

De invloed van de gemeente is hier dus maximaal. Met het vaststellen van de grondexploitatie neemt de Raad een beslissing over het al dan niet uitvoering geven aan een ruimtelijk plan als publieke ontwikkeling.

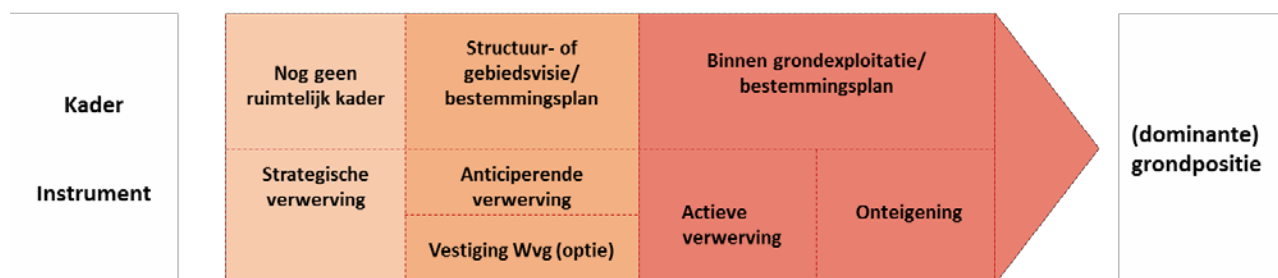
Praktijkvoorbeeld van een publieke ontwikkeling

Grondexploitatieproject zoals Voordorp Zuid (Veemarkt) is een concreet voorbeeld van publieke ontwikkelingen binnen de gemeente Utrecht.

Bij het project Voordorp Zuid heeft de gemeente de te ontwikkelen gronden in eigendom en heeft de gemeente gezocht naar 'realisatoren' (particulieren, ontwikkelaars en corporaties) voor het realiseren van het gewenste programma. Het willen bereiken van een aantal doelstellingen (bijv. volkshuisvesting of duurzaamheid) en het positieve financiële rendement dat verbonden is aan de ontwikkeling van deze locatie, waren belangrijke argumenten om deze gebiedsontwikkeling als een publieke ontwikkeling op te pakken.

3.2 Verwerving

In de inleiding zijn strategische en anticiperende verwerving, vestigen van het voorkeursrecht op basis van de Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg) en onteigening genoemd als instrumenten om gronden aan te kopen. De inzet van een instrument is afhankelijk van het ruimtelijk kader. De samenhang tussen deze instrumenten en het kader waarbinnen ze worden ingezet is weergegeven in figuur 5.



Figuur 5. Inzet van instrumenten voor verwerving

3.3 Strategische aankopen

Het belangrijkste kenmerk van strategische verwervingen is dat zij vooruitlopend op elke vorm van planvorming plaatsvinden. Een voorbeeld van een strategische aankoop door de gemeente Utrecht is de aankoop van de gronden in de polder Papendorp die ver vooruitliep op de planontwikkeling Leidsche Rijn. Er is nog geen ruimtelijk kader waarbinnen de verwerving plaatsvindt. De objecten worden verworven op basis van vrijwilligheid (minnelijke verwerving). De waardebeoordeling vindt plaats op basis van de huidige bestemming. Strategisch verworven bezit kan bij een ontwikkeling vanuit verschillende rollen van de gemeente worden ingezet.

Een strategische grondaankoop moet aan de volgende voorwaarden voldoen:

- de aankoop moet aantoonbaar bedrijfseconomisch verantwoord zijn (een te vroege verwerving leidt tot onnodige rentelasten en een verwerving in een te late planvormingsfase kan ertoe leiden dat er duur moet worden aangekocht);
- het vastgoed moet nodig zijn voor de uitvoering van nog door de gemeenteraad vast te stellen beleid, of er moet sprake zijn van een unieke aankoopkans;
- de aankoop vindt plaats binnen de risicobandbreedte van de daarvoor in de reserve grondexploitatie afgezonderde voorziening of de aankoop wordt afzonderlijk ter besluitvorming aan de gemeenteraad voorgelegd.

De gemeenteraad heeft de genoemde risicobandbreedte in 2011 gesteld op een maximaal negatief risico van € 3,0 miljoen voor de totale portefeuille strategische verwervingen. Dit bedrag is gereserveerd binnen de reservegrondexploitatie. De totale strategische portefeuille wordt eenmaal per vier jaar door externe deskundigen getaxeerd ter onderbouwing van het risicoprofiel. De

voorraad strategische verwervingen en het beslag dat deze voorraad legt op de risicobreedte wordt jaarlijks aangegeven in het Meerjaren Perspectief Stedelijke Ontwikkeling (MPSO). Het MPSO wordt de gemeenteraad aangeboden bij de behandeling van de Voorjaarsnota.

De portefeuillehouder Grondzaken kan een voorstel doen voor een strategische aankoop. Het college beslist over een strategische aankoop voor zover deze past binnen de in deze paragraaf beschreven voorwaarden. De gemeenteraad beslist over strategische aankopen die buiten het financiële kader vallen.

3.4 Anticiperende verwervingen

Anticiperende verwervingen vinden plaats indien er al sprake is van planvorming, maar er voor het plan nog geen grondexploitatie is vastgesteld. De objecten worden verworven op basis van minnelijke verwerving. Het ruimtelijke kader voor anticiperende verwervingen is de door de Raad in 2004 vastgestelde structuurvisie 2030, de uitwerking daarvan in een specifieke gebiedsvisie (zoals de visie Merwedekanaalzone) of de Ruimtelijke Strategie Utrecht (RSU). De anticiperende verwerving is nodig om de uitwerking van de door de gemeenteraad vastgestelde visie mogelijk te maken. Anticiperend verworven bezit kan bij een ontwikkeling vanuit verschillende rollen van de gemeente worden ingezet.

Voor het doen van anticiperende aankopen gelden de volgende voorwaarden:

- het vastgoed is nodig voor de uitvoering van de nog door de gemeenteraad vast te stellen grondexploitatie;
- de aankoop past binnen de kaders van de uitgevoerde financiële haalbaarheidsanalyse;
- de aankoop wordt separaat ter besluitvorming aan de gemeenteraad voorgelegd.

Het college doet een voorstel voor anticiperende aankopen. De gemeenteraad beslist over anticiperende aankopen.

3.5 Vestiging gemeentelijk voorkeursrecht

De Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg) maakt het mogelijk om een zogeheten voorkeursrecht te vestigen. Dit betekent dat wanneer een eigenaar zijn grond wil verkopen, deze eerst aan de gemeente moet worden aangeboden. Het vestigen van een voorkeursrecht heeft onder meer tot doel om de gemeentelijke regiefunctie in een vroege planfase te versterken en is vooral effectief als het wordt aangewend in samenhang met andere grondbeleidsinstrumenten. Het voorkeursrecht is namelijk een passief instrument, dat wil zeggen dat verwerving uitsluitend kan plaatsvinden als een eigenaar initiatief tot verkoop neemt of bereid is te verkopen. Voordat het instrument wordt ingezet moet goed worden overwogen of:

- de gemeente Utrecht zelf wil verwerven en (tijdelijk) beheren;
- de financiële voorziening toereikend is voor verwerving en uitvoering van de verwervingsprocedure uit de Wvg;
- te verwachten is dat private partijen een grondpositie innemen op de locatie en daardoor de kans bestaat dat speculanten door prijsopdrijving de uitvoerbaarheid van het project in gevaar brengen;
- te verwachten is dat het vestigen van het voorkeursrecht de prijsontwikkeling 'dempt' of juist opdrijft in het geval van een niet-rendabele bestemming;
- het vestigen van het voorkeursrecht de verhoudingen met grondeigenaren beïnvloedt.

Het voorkeursrecht wordt in de regel onverwacht ingezet als er nog geen voorbereidingsbesluit in de vorm van een visie of ontwerp bestemmingsplan voorhanden is. De gemeenteraad stelt binnen acht weken na een collegebesluit tot de vestiging van een voorkeursrecht ('overvalbesluit') de vestiging vast. Aangezien er voor een vestiging van een Wvg een ruimtelijk kader benodigd is, valt de verwerving onder anticiperende verwervingen. De gemeenteraad neemt derhalve een separaat dekkingsbesluit bij het vestigen van een voorkeursrecht.

3.6 Actieve verwerving

De gemeenteraad stelt het ruimtelijke en financiële kader voor de actieve verwervingen vast met een grondexploitatie of investeringskrediet (bijvoorbeeld krediet voor bereikbaarheid). Als de gemeente Utrecht gronden verwerft in het kader van een door de gemeenteraad vastgestelde grondexploitatie of een door de gemeenteraad vastgesteld (investerings-)besluit is sprake van actief verwerven. Binnen deze kaders kunnen de aankopen worden gedaan. Er is hierbij in eerste instantie sprake van een minnelijke verwerving. Afzonderlijke aankopen worden niet ter besluitvorming aangeboden aan de gemeenteraad, zolang ze passen binnen de vastgestelde kaders. Een actieve verwerving gaat uit van een volledige schadeloosstelling (als bedoeld in artikel 40 ev. Onteigeningswet).

Het college rapporteert jaarlijks in het MPSO over de ontwikkeling van de lopende grondexploitaties. Het effect van eventuele actieve verwervingen maakt daar onderdeel van uit.

3.7 Onteigening

Om het traject van actieve verwerving succesvol af te ronden kan het noodzakelijk zijn dat de gemeente Utrecht het onteigeningsinstrument inzet. Het onteigeningsinstrument is geschikt wanneer een eigenaar niet wil verkopen en niet wil overgaan, of niet in staat is, tot zelfrealisatie, maar het voor de gewenste planontwikkeling en tijdige realisatie daarvan cruciaal is om de gronden in te zetten.

Onteigening kan alleen onder de volgende omstandigheden plaatsvinden:

1. de onteigening moet in het algemeen belang zijn;
2. er moet een noodzaak tot de onteigening bestaan;
3. er moet urgentie tot onteigening zijn;
4. er moet een planologische basis voor de onteigening aanwezig zijn (bestemmingsplan of een concreet bouwplan).

Onteigening kan wettelijk pas plaatsvinden als er een planologische basis is. In veel gevallen wordt er al begonnen met het minnelijke verwervingstraject voordat de (definitieve) planologische basis aanwezig is. De gemeente Utrecht zal bij de start van een minnelijk verwervingstraject duidelijk aangeven dat, na een zorgvuldig onderhandelingsproces³, in een latere fase en als uiterste middel, gebruik gemaakt zal worden van het instrument onteigening. Ook zal, zodra de planologische basis er is, gestart worden met onteigening tenzij zwaarwegende redenen, zoals financieel of de stand van zaken in traject van minnelijke verwerving, tot een andere conclusie leiden. De gemeente Utrecht streeft er steeds naar eerst langs minnelijke weg tot overeenstemming te komen.

De mogelijkheid om tot onteigening over te gaan wordt beperkt door het recht op zelfrealisatie van een eigenaar. De eigenaar van de grond heeft het recht om de beoogde bestemming zelf te realiseren wanneer hij aantoonbaar in staat en bereid is de bestemming tijdig en volledig te realiseren.

Als de gemeente besluit tot onteigening heeft de eigenaar recht op een volledige schadeloosstelling. De wet bepaalt dat een eigenaar door de onteigening niet achteruit mag gaan in inkomen of vermogenspositie. De schadeloosstelling is in ieder geval zo groot als de waarde van de te onteigenen eigendom. Daarnaast kan de schadeloosstelling bestaan uit een vergoeding voor het verlies aan inkomen en de werkelijke bijkomende kosten als verkrijgingskosten van een vervangend object en de verhuiskosten.

De onteigeningsprocedure bestaat uit een administratieve fase en een gerechtelijke fase. Gedurende de administratieve fase stelt de gemeenteraad het onteigeningsplan vast. Zolang het plan in ontwerp ter inzage ligt, kan de eigenaar bezwaren bij de gemeenteraad kenbaar maken. Na besluitvorming door de gemeenteraad moet het onteigeningsplan aan de Kroon tot vaststelling worden aangeboden. Ook daar kan de eigenaar zijn zaak bepleiten.

Na de administratieve fase, eindigend met een Koninklijk Besluit, volgt de gerechtelijke fase bij de rechtbank. Die fase begint met het uitbrengen van een dagvaarding, nadat opnieuw is geprobeerd langs minnelijke weg overeenstemming te bereiken. Wanneer partijen het niet eens worden stelt uiteindelijk de rechter de schadeloosstelling vast.

Onteigeningen passen binnen het kader van actieve verwervingen. Het financiële kader voor de actieve verwervingen (zie gelijklopende paragraaf) wordt door de gemeenteraad vastgesteld bij de

vaststelling van een grondexploitatie of investeringskrediet. Het ruimtelijke kader is een door de Raad vastgesteld bestemmingsplan of uitwerkingsplan. Bij de bestuurlijke vaststelling van de ruimtelijke en financiële kaders wordt niet expliciet aangegeven of er tot onteigening wordt overgegaan. De gemeenteraad besluit uiteindelijk of het een onteigeningsplan aan de Kroon aanbiedt. Ook na het vaststellen van het onteigeningsplan is het nog mogelijk op minnelijke basis tot overeenstemming te komen. Het college rapporteert jaarlijks in het MPSO over de ontwikkeling van de lopende grondexploitaties. Daarbij staat per project toegelicht of er een onteigeningstraject loopt. In appendix van deze nota is het verwervings- en taxatieprotocol opgenomen, waarin beschreven wordt op welke wijze en onder welke voorwaarden de gemeente Utrecht verwerving/taxatie normaal gezien ter hand neemt.

3.8 Tijdelijk beheer

Het onroerend goed dat de gemeente via strategische en anticiperende verwerving aankoopt wordt niet meteen in exploitatie genomen, maar zal in de nabije toekomst ontwikkeld worden. Het beheer van onroerend goed dat zich binnen een exploitatiegebied bevindt of dat in het kader van een daar beoogde ontwikkeling is verworven, valt onder het tijdelijk beheer. Het tijdelijk beheer heeft als doel de kosten voor de periodes dat er niets gebeurt te compenseren met inkomsten. Naast tijdelijk beheer bestaat het permanent beheer. Permanent beheer betreft overig onroerend goed in eigendom bij de gemeente Utrecht en valt buiten de kaders van de Nota Grondbeleid.

Het onroerend goed in tijdelijk beheer kan bestaan uit gronden, panden, of een combinatie daarvan. Het tijdelijk beheer duurt tot het moment dat de gemeente over de gronden moet kunnen beschikken om ze bouwrijp te maken of uit te geven. De beheermaatregelen (zoals verhuur) vinden zoveel mogelijk plaats tegen marktconforme voorwaarden en prijzen. Het uitgangspunt is dat het beheer en het daarbij behorende onderhoud kostendekkend moet plaatsvinden.

Met het oog op de planontwikkeling is het essentieel op tijd weer volledig en vrij te kunnen beschikken over de gronden (en panden). Per concrete situatie wordt bezien waar de voor de gemeente optimale situatie ligt tussen het verkrijgen van een redelijke opbrengst uit tijdelijk beheer enerzijds en het zorgen voor de tijdige beschikbaarheid anderzijds. In de te sluiten contracten over het tijdelijk gebruik worden met de gebruiker afspraken gemaakt over het moment van opleveren (veelal verhuur- of ingebruikgevingscontracten).

De kosten en opbrengsten van tijdelijk beheer maken bij actieve verwerving deel uit van de grondexploitatie. Bij strategische en anticiperende verwervingen vallen de kosten en opbrengsten binnen het risicoprofiel.

3.9 Bouw- en woonrijpmaken

Onder bouwrijp- en woonrijp maken vallen alle feitelijke en juridische maatregelen die gericht zijn op het geschikt of beter geschikt maken van gronden voor bebouwing en inrichting van de openbare ruimte. Zoals de term "Bouwrijp maken" al aangeeft, betekent het dat de gronden in zodanige toestand worden gebracht dat erop gebouwd kan worden. Voorbeelden van feitelijke maatregelen zijn het opruimen van het terrein, het verleggen of opnemen van ondergrondse kabels en leidingen, het graven van waterpartijen, het vlak afwerken en de aanleg van kunstwerken en bouwstraten. Een terrein woonrijp maken betekent dat het in zodanige toestand wordt gebracht dat erop gewoond kan worden en dat het terrein goed beheerd kan worden. Voorbeelden van feitelijke maatregelen

zijn de aanleg van definitieve verhardingen en aanbrengen van straatverlichting, straatmeubilair en groenvoorzieningen.

Wanneer de gemeente actief grondbeleid voert, is zij er volledig verantwoordelijk voor dat de grond bouw- en woonrijp wordt gemaakt. Wanneer gekozen wordt voor facilitair grondbeleid is de betrokkenheid van de gemeente afhankelijk van de rolverdeling binnen de samenwerking. De gemeente zal in alle gevallen, dus ook op locaties waar volledig passief grondbeleid wordt gevoerd, kwaliteitseisen formuleren waaraan het bouw- en woonrijpmaken moeten voldoen.

De financiële consequenties van bouw- en woonrijp maken worden bij het vaststellen van de nota van uitgangspunten in beeld gebracht. Deze consequenties volgen uit de gewenste inrichtingskwaliteit van de openbare ruimte en voor het beheer van de openbare ruimte. De gemeente Utrecht hanteert de volgende instrumenten om de consequenties in beeld te brengen:

- de ruimtegebruikanalyse, waarbij het ontwerp aan gangbare normeringen wordt getoetst (kwantitatieve analyse);
- het eenheidsprijzenbestand waarmee op normatieve wijze de financiële consequenties van de diverse kwaliteitskeuzes in beeld komen (kwalitatieve analyse).

De consequenties voor het toekomstige beheer worden via de reeds bestaande beheertoets in beeld gebracht en zijn onderdeel van de afweging die plaatsvindt binnen de globale haalbaarheidsanalyse en/of grondexploitatiebegroting. In die beoordeling zal ook nadrukkelijk de samenhang tussen de kwaliteit van de inrichting van de openbare ruimte en de aard en functionaliteit van de te realiseren bestemmingen meegenomen worden.

De gemeente Utrecht streeft er naar de grond zo kort mogelijk voorafgaand aan de uitgifte van de grond bouwrijp op te leveren, zodat renteverliezen beperkt blijven. Uitgangspunt is dat de gronden bij, of zo spoedig mogelijk na oplevering van de woningen, dan wel andere functies, woonrijp zijn.

De uitgangspunten voor het aanbestedingsbeleid zijn vastgelegd in de door de gemeenteraad vastgestelde nota 'Inkoopbeleid Utrecht 2015 - 2019'. Dit beleid is ook volledig van toepassing op de aanbestedingen in het kader van het bouw- en woonrijp maken. Er zijn situaties dat een projectontwikkelaar de openbare ruimte inricht en daarna de gronden 'om niet' (zonder tegenprestatie) aan de gemeente teruglevert. Ook in deze situaties zijn de Europese aanbestedingsrichtlijnen van toepassing. De verplichting om Europees aan te besteden wordt in de te sluiten overeenkomsten vastgelegd. Hiervoor gelden de regels zoals opgenomen in de aanbestedingswet.

Voor verschillende soorten overheidsopdrachten gelden specifieke drempelwaarden. De Europese Commissie stelt elke twee jaar nieuwe drempelwaarden vast. Deze drempelwaarden staan vermeld in de twee Europese aanbestedingsrichtlijnen: artikel 7 van richtlijn 2004/18/EG en artikel 16 van richtlijn 2004/17/EG.

4. Passief grondbeleid / Zelfrealisatie

In de situatie dat een grondeigenaar zelf de ruimtelijke opgave wil en kan realiseren zal de gemeente trachten de gemeentelijke kosten te verhalen.

Bij een bestemmingsplan moet de uitvoerbaarheid verzekerd zijn in de financiële paragraaf over de economische uitvoerbaarheid. Op basis van de wetgeving geldt dat de vergoeding van de gemeentelijke kosten wordt voorzien in het kader van het vaststellen van het bestemmingsplan, omdat er een sluitend exploitatieplan mogelijk blijkt, of door middel van het sluiten van een zogenoemde anterieure overeenkomst.

Een marktpartij komt aan zelfrealisatie toe als hij eigenaar is van de gronden waarop de gebiedsontwikkeling is voorzien en bereidt en in staat is de ontwikkeling zelf te kunnen realiseren. De partij zorgt dan zelf voor het uitwerken van het stedenbouwkundig plan en een programma dat binnen de ruimtelijke kaders van het bestemmingsplan valt. Daarnaast wordt de grondexploitatie voor eigen rekening en risico gevoerd.

De gemeente Utrecht heeft hierbij vanuit haar regisserende rol uitsluitend een kaderstellende, publieke functie. Een deel van de, door de gemeente gemaakte kosten die redelijkerwijs toerekenbaar zijn aan het plangebied, kunnen worden verhaald als de ontwikkeling daar de financiële ruimte voor biedt. Bij een voor de marktpartij negatieve grondexploitatie is daar geen ruimte voor. Eventuele winsten verbonden aan het wijzigen van het ruimtelijke kader blijven bij de grondeigenaar. Deze mogelijke winsten kan de gemeente derhalve niet inzetten om andere ruimtelijke ontwikkelingen met een negatief resultaat te dekken.

Ondanks de in deze gevallen passieve rol van de gemeente, bestaat de mogelijkheid dat een gemeentelijke bijdrage aan een particuliere ontwikkeling wordt verstrekt. Een gemeentelijke bijdrage is denkbaar als uitsluitend door het verstrekken van een bijdrage (subsidie) de gewenste ruimtelijke invulling mogelijk is en/of de gemeente veel belang hecht aan de gewijzigde ruimtelijke invulling. Over het toekennen van dergelijke bijdragen aan particuliere ontwikkelingen vindt steeds expliciete bestuurlijke besluitvorming plaats.

De Raad besluit ruimte te bieden aan een private ontwikkeling bij het vaststellen van het ruimtelijke kader.

Praktijkvoorbeeld private ontwikkeling

Delen van Leidsche Rijn (bijv. deelgebied Haarzicht) worden door zelfrealisatoren ontwikkeld. Haarzicht wordt gebouwd met een 'zelfrealisatiemodel'. Dat wil zeggen dat de ontwikkelaars zelf:

- *de plannen maken*
- *de grond bouwrijp maken*
- *de openbare ruimte (zoals stoepen, wegen en groen) aanleggen*
- *de woningen verkopen en bouwen.*

Nadat de openbare ruimte is ingericht, leveren ze deze weer over aan de gemeente voor het beheer en onderhoud.

5. Publiek-private samenwerking

5.1 Joint venture

Een publiek private samenwerking op basis van een joint venture is een goed alternatief in situaties waarin de gemeente slechts een deel van de gronden in eigendom heeft. Anders dan bij het concessiemodel vindt geen overdracht van zeggenschap plaats, maar worden zeggenschap en risico's in de verschillende planfasen gedeeld.

Bij deze ontwikkelingen richten de samenwerkende partijen een ontwikkelbedrijf op om de gewenste ontwikkeling te realiseren. De gemeente is medeaandeelhouder. Besluiten over het project worden door de aandeelhouders gezamenlijk genomen. Uiteraard houdt de gemeente haar publiekrechtelijke rol bij het vaststellen van de ruimtelijke plannen. De vrijheid van handelen van de gemeente wordt echter wel beperkt door de onderliggende contracten waarin de uitgangspunten van de planontwikkeling zijn vastgelegd. De planontwikkelingskosten maken onderdeel uit van de gemeenschappelijke kosten. Voor dit type projecten stellen de gemeenschappelijke eigenaren een grondexploitatie vast. Het resultaat van deze grondexploitatie komt ten gunste of ten laste van de gezamenlijke eigenaren.

De gemeenteraad beslist over het ruimtelijke en financiële kader en tot het al dan niet aangaan van een joint venture. Tot de daaropvolgende daadwerkelijke oprichting van een GEM (Gemeenschappelijke Exploitatie Maatschappij) als uitwerking van de door de gemeenteraad gewenste samenwerkingsvorm kan het college besluiten.

Praktijkvoorbeeld Joint venture

GEM As Kanaleneiland en Vleuterweide zijn voorbeelden van een joint venture. De GEM Vleuterweide zal naar verwachting eind 2017 worden ontbonden. Deelgebied Vleuterweide is dan op enkele resterende kavels na afgerond.

5.2 Bouwclaimmodel

De rol van de gemeente Utrecht bij een bouwclaimmodel is een relatief actieve. De gemeente koopt de gronden van private partijen en maakt deze bouwrijp. Teruglevering aan private partijen vindt plaats zodra de gronden bouwrijp zijn. Dit gebeurt tegen een vooraf bepaalde prijs die binnen de grenzen van de in de Grondprijzenbrief aangegeven ruimte ligt. Het risico van de grondexploitatie ligt hier bij de gemeente. Door de regie over de grondexploitatie naar zich toe te trekken heeft de gemeente niet alleen meer invloed op de inrichting van de openbare ruimte, maar ook op het te realiseren programma op de bouwrijp gemaakte kavels. Bovendien deelt de gemeente mee in de beoogde winsten van de gebiedsontwikkeling.

Het sluiten van een bouwclaimovereenkomst is de verantwoordelijkheid van het college voor zover deze overeenkomst tot doel heeft om door de gemeenteraad vastgestelde plannen te realiseren en de afspraken passen binnen de eveneens door de gemeenteraad vastgestelde grondexploitatie. Bouwclaimovereenkomsten die hier niet binnen passen of betrekking hebben op projecten waarvoor nog geen grondexploitatie is vastgesteld, komen per concrete situatie naar de gemeenteraad ter besluitvorming.

Praktijkvoorbeelden Bouwclaimmodel

Leidsche Rijn is tot op heden grotendeels volgens het bouwclaimmodel gerealiseerd. Aan het begin van de planontwikkeling van Leidsche Rijn is met een aantal grote grondeigenaren (ontwikkelaars) afspraken gemaakt over het verkopen van de gronden aan de gemeente en het daarvoor terugkrijgen van bouwrijpe gronden. Deze bouwclaim had tot doel om de gemeente verantwoordelijk te maken voor de planontwikkeling en de daarmee samenhangende risico's en de ontwikkelaars verantwoordelijk te maken voor het daadwerkelijk realiseren van de geplande woningaantallen (dit werd bij het afsluiten van het contact aan het begin van de VINEX-periode gezien als een groot risico) tegen vooraf afgesproken grondprijzen. Het risico van het dekken van de verwervingsprijs van de gronden werd in veel gevallen gedeeld.

Voorbeelden van de toepassing van het bouwclaimmodel zijn de grondexploitaties Merwedekanaalzone deelgebied 4 (het voormalige defensieterrein) en project Rijnvliet.

5.3 Concessie

Het concessiemodel kenmerkt zich doordat de gemeente met name aan het begin van het project een actieve rol speelt. Door het voeren van actief grondbeleid zijn in het algemeen de meeste gronden in het plangebied verworven. De sturing vindt plaats in de haalbaarheidsfase door het vaststellen van het programma van eisen, het selecteren van de concessienemer en het uitonderhandelen van het contract. De concessienemer verricht vervolgens een groot aantal taken voor eigen rekening en risico. De overdracht van grond, risico's, taken en verantwoordelijkheden heeft al in een vroeg planstadium plaatsgehad. Een toetsende rol op de uitvoering conform contract is wat resteert.

De rol van de gemeente Utrecht gedurende de realisatiefase is daarmee minimaal. De Raad beslist over de keuze voor het concessiemodel bij het vaststellen van het ruimtelijke kader.

Praktijkvoorbeeld Concessie

De concessie is onder andere toegepast bij de ontwikkeling van Cereol. In deze situaties was de marktpartij bereid om in een vroegtijdig stadium van de planontwikkeling een aantal belangrijke risico's op zich te nemen. Bij de ontwikkeling van Cereol kon er door een combinatie met gronden in eigendom bij de concessienemer ook een beter ruimtelijk plan gemaakt worden. Wel zijn er bij de realisatie uitvoeringsproblemen ontstaan. Het is in dit verband belangrijk te beseffen dat wijzigingen in het programma van eisen achteraf alleen nog via onderhandelingen ingebracht kunnen worden. Vaak hebben deze wijzigingen financiële gevolgen, die moeten of kunnen leiden tot een aanvullende gemeentelijke bijdrage. De contractvorming en eventuele bijdragen worden vastgesteld door het College voor zover zij passen binnen de door de Raad vastgestelde kaders (bijvoorbeeld de Grondexploitatie en/of het Stedenbouwkundig Programma Van Eisen). Afwijkende voorstellen worden ter besluitvorming voorgelegd aan de Raad.



6. Grondprijsbeleid

6.1 Functionele grondprijsbepaling

De gemeente Utrecht kiest per grondfunctie een geëigende methode om de grondprijs te bepalen (functionele grondprijsbepaling). De grondwaarde wordt vervolgens bepaald naar de marktwaarde van de grond. Voor bepaling van de marktwaarde van grond wordt in beginsel de 'genormeerde residuele waardemethode' gebruikt. Hierbij wordt de waarde van de grond afgeleid van het verschil van de opbrengsten en de kosten van de bestemming die daarop wordt gerealiseerd.

Tabel 2. Uitgangspunten grondprijsbepaling Grondprijzenbrief 2016

<i>Functie</i>	<i>Methode grondprijs</i>	<i>Eenheid</i>	<i>Bijzonderheden</i>
<i>Woningen</i>			
<i>Projectmatige bouw (vrije sector)</i>	<i>Residuele waardebepaling</i>	<i>Woning</i>	<i>Geen algemeen prijsbeleid vastgesteld voor projectmatige woningbouw.</i>
<i>Sociale woningbouw en woningen binnen prestatieafspraken.</i>	<i>Vastgestelde grondprijzen voor sociale huur en koop met indexering</i>	<i>Woning</i>	<i>geen</i>
<i>Middenhuur</i>	<i>Vastgestelde grondprijzen afhankelijk van huurprijs-categorie en huurprijs per gbo.</i>	<i>Woning</i>	<i>Zie overige voorwaarden volgend uit kaders middenhuur.</i>
<i>Kavels</i>	<i>Comparatieve methode/ openbare inschrijving of loting voor kavels.</i>	<i>Kavel</i>	<i>Voorkeur gaat uit naar openbare inschrijving.</i>
<i>Woonboten</i>	<i>Vast bedrag per jaar</i>	<i>Ligplaats</i>	<i>geen</i>
<i>Woonwagen</i>	<i>Kavelprijs sociale koopwoning vormt basis</i>	<i>Standplaats</i>	<i>Het aantal m² oppervlak > 190 m² wordt afgerekend tegen marktwaarde.</i>
<i>Kantoren</i>	<i>Residuele waardebepaling</i>	<i>m² bruto vloeroppervlak</i>	
<i>Bedrijfsruimten en bedrijventerreinen</i>	<i>Comparatieve methode of de residuele waardebepaling</i>	<i>m² grondoppervlak of m² bruto</i>	<i>Bij > 30% kantoorruimte toeslag op de grondprijs op basis van perceeloppervlakte of m² bvo</i>
<i>Detailhandel en horeca</i>	<i>Residuele waardebepaling</i>	<i>m² verhuurbaar vloeroppervlak</i>	<i>Grondwaarde afhankelijk van omzet- en huurpotentie Bij horeca is de huurprijs sterk afhankelijk van situatie</i>
<i>Hotels</i>	<i>Diverse methoden worden toegepast</i>	<i>Kamers, m² bvo</i>	<i>Maatwerk.</i>
<i>Bijzondere doeleinden (functies met maatschappelijk doel zonder winstoogmerk)</i>	<i>Jaarlijks geïndexeerde genormeerde kostprijs, die op stedelijk niveau wordt vastgesteld</i>	<i>m² grondoppervlak</i>	<i>Als m² bvo > m² grondoppervlak, dan m² bvo als basis voor grondprijs. Voor scouting en sportterreinen afzonderlijke condities. Voor snippergroen geldt een vaste prijs tenzij locatiegebonden.</i>

Jaarlijks worden de grondprijzen (bandbreedtes) voor de verschillende functies geactualiseerd en vastgelegd in de Grondprijzenbrief, die door het college wordt vastgesteld. De daarin vastgestelde grondprijzen gelden als kader voor de op te stellen en te actualiseren grondexploitaties en de uitgifte van bouwrijpe grond. De grondprijzen houden rekening met de economische situatie van dat moment. Het uitgiftebeleid en de jaarlijkse Grondprijzenbrief, vormen het kader voor het grondprijnsbeleid. Het college behoudt de mogelijkheid tot het gemotiveerd afwijken van dit kader, mits het past binnen de betreffende door de gemeenteraad vastgestelde grondexploitatie.

6.2 Systematiek grondprijs van sociale huurwoningen

Voor de sociale huurwoningen wordt het stelsel van de normkosten toegepast. Dit stelsel ontleent zijn oorsprong aan het Normkostenbudgetsysteem dat halverwege de jaren '80 werd ingevoerd. Het normbedrag wordt sindsdien inflatoir gecorrigeerd. Omdat de wijze van indexering vrij is, verschillen de normkosten voor de sociale huurwoningen per gemeente.

Nieuwe prestatieafspraken voor de periode 2016-2019 zijn vastgelegd door de gemeente in samenspraak met STUW en de daarbij aangesloten corporaties. Onderdeel van de afspraken is een nieuwe systematiek voor het bepalen van de grondprijs voor een sociale huurwoning. Deze systematiek gaat uit van de m² woonoppervlakte (GBO) van de betreffende woning en de te vragen huur, uitgedrukt in bandbreedtes.

Uitgangspunt bij de afspraken voor de nieuwe grondprijssystematiek is dat deze gelden gedurende de termijn van de nieuwe prestatieafspraken, met dien verstande dat de grondprijzen voor sociale woningbouw en de zogenaamde correctiefactor jaarlijks worden aangepast in de Grondprijzenbrief. De nieuwe grondprijssystematiek wordt na één jaar geëvalueerd op zijn werking en effectiviteit. De nieuwe grondprijssystematiek gaat uit van de volgende principes:

- Grondprijns koppelen aan betaalbaarheid;
- Over het geheel van de meergezinswoningen (MGW) een neutrale overgang;
- Transparant, eenvoudig, generiek toepasbaar.

De nieuwe grondprijssystematiek heeft alleen betrekking op de bepaling van grondprijzen voor woningen in de sociale huursector. Daarnaast wordt aangegeven wat er gebeurt bij een wijziging (op termijn) van de privaatrechtelijke bestemming van de woning van “sociale huur” naar “beleggershuur” of “vrije sector koop”. In de nieuwe systematiek zal ook het oude systeem van hoogtecorrectie (naarmate een appartementengebouw hoger werd, ging de grondprijs per eenheid omlaag) worden aangepast. De bouwhoogte van de te realiseren appartementengebouwen in de periode 2016-2019 is ingeschat op een gemiddelde bouwhoogte van 4,8 lagen. Deze bouwhoogte vormt het vertrekpunt voor de grondprijs van een basis meergezinswoning. Wordt lager gebouwd dan 4,8 bouwlagen, dan is de grondprijs ten opzichte van de oude systematiek iets lager, wordt hoger gebouwd dan 4,8 bouwlagen dan is de grondprijs ten opzichte van de oude systematiek iets hoger. Over het gehele programma houden lagere en hogere grondprijzen elkaar in evenwicht, zodat er over het geheel een neutrale overgang ontstaat. In extreme gevallen is maatwerk noodzakelijk (hoger dan 10 bouwlagen en vaak met een gebouwde parkeeroplossing).

De voorgestelde systematiek is bedoeld om generiek toe te passen en discussie per locatie te vermijden of uit te sluiten. Maatregelen die corporaties vanuit eigen beleid willen toepassen en mogelijk tot kostenverhoging leiden, zijn de eigen verantwoordelijkheid van de corporatie en derhalve geen reden om van de systematiek af te wijken.

6.3 Uitgiftebeleid

Uitgiftebeleid algemeen

Uitgifte is een verzamelnaam voor de wijze waarop de gemeente bouwgrond en/of opstallen ter beschikking stelt aan de bouwer of de eindgebruiker. De gemeente Utrecht levert de gronden in volle eigendom tegen marktwaarde op basis van het in het Grondprijnsbeleid (zie boven) geformuleerde uitgangspunten. Op Europees niveau beïnvloeden de richtlijnen over het aanbestedingsbeleid en staatssteun het uitgiftebeleid. Eerder is het Convenant Gemeentelijk Grondprijnsbeleid, zoals dat is vastgesteld tussen Rijk, VNG, NEPROM en NVB ook van belang geweest.

Op regionaal niveau vindt afstemming plaats over de programmering van de kantorenmarkt. Binnen die afspraken stuurt de gemeente Utrecht op basis van een jaarlijks verschijnende Vastgoedmonitor de uitgifte van bouwrijpe grond voor kantoren. Deze monitor vormt een belangrijke bron voor eventueel nieuw te ontwikkelen beleid.

Zakelijke rechten, zoals erfdienstbaarheden of rechten van overbouw, kunnen in combinatie met de uitgifte van bouwrijpe grond, of afzonderlijk op verzoek van burgers of andere overheden, worden gevestigd. Het opstalrecht wordt bij uitgifte van bouwrijpe grond alleen in uitzonderingsgevallen toegepast. Als het vestigen van het recht niet voortvloeit uit de gronduitgifte of vestiging niet noodzakelijk is, maar op verzoek van aanvrager plaatsvindt, worden de door de gemeente gemaakte kosten in rekening gebracht bij de aanvrager.

Uitgiftevormen

Eind januari 2015 heeft de Utrechtse gemeenteraad de Algemene verkoopvoorwaarden voor de levering in eigendom van gronden van de gemeente Utrecht 2014 (AV 2014) vastgesteld en hiermee besloten om - op enkele uitzonderingen na - gronden bestemd voor woningbouw voortaan niet meer in erfpacht uit te geven, maar in volle eigendom te leveren. Tevens wil de gemeente aan bestaande erfpachters van koopwoningen de mogelijkheid bieden om hun erfpacht om te zetten naar een volledig eigendomsrecht.

De uitzonderingen op de levering in eigendom betreffen de overdracht van percelen grond bestemd voor sociale woningbouw, voor beleggershuurwoningen en de overdracht van percelen grond en/of opstallen die zijn bestemd voor meerdere functies, waaronder wonen, als minder dan 70% van de bruto vloeroppervlakte in het (te realiseren) bouwblok is bestemd voor vrijesectorkoopwoningen (hoofdfunctie wonen), of het bouwblok deel uitmaakt van een winkelcentrum. Dit nieuwe beleid is met ingang van 1 februari 2015 in werking getreden.

De gemeente Utrecht kent op dit moment vier erfpachtregimes:

- erfpacht voor bepaalde tijd,
- erfpacht voor onbepaalde tijd met betaling van een jaarlijkse canon,
- erfpacht voor onbepaalde tijd met afkoop van de canon voor een periode van 50 jaar en
- erfpacht voor onbepaalde tijd met een eenmalige afkoop van de canon.

De AV 1989 en de AV 2014 blijven naast elkaar bestaan. In het geval dat grond in erfpacht wordt uitgegeven, worden de AV 1989 van toepassing verklaard. Bij verkoop en levering in volle eigendom van de grond zullen de AV 2014 van toepassing worden verklaard.

Conversieregeling 2017

De Conversieregeling 2017 biedt erfpachters een financieel aantrekkelijke mogelijkheid om hun erfpachtrecht te converteren naar de AV 1989. Om een erfpachtrecht te converteren naar de AV 1989 dient een afkoopsom voor de canon te worden betaald. Door betaling van deze afkoopsom wordt de canon voor de gehele duur van het erfpachtrecht (eeuwigdurend) afgekocht. De afkoopsom wordt afgeleid uit de grondwaarde van het in erfpacht uitgegeven perceel.

Nadat conversie naar de AV 1989 heeft plaatsgevonden, waarbij de canon eeuwigdurend wordt afgekocht, bestaat voor deze erfpachters tevens de mogelijkheid om hun erfpachtrecht om te zetten naar vol eigendom. Dit onder het voorbehoud dat, naast de eeuwigdurende afkoop van de canon, eveneens is voldaan aan de overige door de raad in 2015 gestelde voorwaarden voor omzetting van erfpachtrechten naar vol eigendom.

Selectie van ontwikkelaars en aanbesteden

In de gevallen dat de gemeente haar gronden niet uitgeeft ten behoeve van een eindgebruiker, selecteert zij een ontwikkelaar. De gemeente neemt, naast de altijd geldende algemene beginselen van behoorlijk bestuur, de aanbestedingsbeginselen transparantie, gelijkheid en proportionaliteit in acht. De gemeente past daarnaast de wet BIBOB⁴ toe in het selectieproces.

In situaties waarin een ontwikkelaar zelf het initiatief voor een ontwikkeling neemt wordt dat voorstel in principe op dezelfde wijze beoordeeld als in het geval dat de gemeente zelf het initiatief tot de selectie neemt.

Het moment waarop de ontwikkelaar wordt geselecteerd is afhankelijk van het karakter van het project en de beleidsvrijheid die gemeente aan de ontwikkelaar wil of kan geven. De gemeente Utrecht onderscheidt vier selectiemethoden waarbij ook tussenvormen toegepast kunnen worden. De methode van "bedrijfs- en referentieprojecten presentaties" wordt ingezet wanneer in een uiterst vroeg stadium van het planproces al een keuze voor een ontwikkelaar gemaakt moet worden. Het toepassen van de methode van "visie- c.q. schetsplan presentaties" is mogelijk wanneer een beeld over het gewenste programma bestaat. Via de methode van "presentaties van uitgewerkte plannen" inclusief een bod op de grond kan de selectie plaatsvinden als de gemeente beschikt over een uitgewerkt programma van eisen. De methode van "biedingen op de grond" wordt alleen toegepast als de gemeente over een uitgebreide set stedenbouwkundige, functionele en financiële randvoorwaarden beschikt.

Bij het selecteren van ontwikkelaars is sprake van een voorselectie, waarbij financiële, kwaliteits-, typerings-, ervarings- en uitsluitingscriteria kunnen worden gehanteerd. De Europese Richtlijn 2004/18 is van toepassing op Europese aanbestedingen. Deze Richtlijn is voor Nederland geïmplementeerd in het Besluit aanbestedingsregels voor overheden (Bao). Dit besluit wordt in de toekomst vervangen door de nieuw te vormen aanbestedingswet die een breder toepassingsgebied gaat krijgen. De hiervoor omschreven selectie van ontwikkelaars zal ook onder deze wet gaan vallen. Wanneer de gemeente Utrecht grond sec in eigendom uitgeeft, zal in beginsel geen sprake zijn van de verplichting tot een Europese aanbesteding. De verplichting tot Europees aanbesteden ontstaat naar gelang de gemeente meer eisen stelt ten aanzien van de te realiseren bebouwing (bouwverplichting) op de uit te geven grond en een opdracht voor het te realiseren werk boven bepaalde drempelbedragen uitkomt.

Ter vermijding van ongeoorloofde staatssteun heeft de Europese Commissie een mededeling opgesteld met als doel dat er een marktconforme prijs tot stand komt. De gemeente werkt overeenkomstig deze mededeling (door een open en onvoorwaardelijke biedprocedure of door een taxatie door één of meer onafhankelijke taxateurs) zodat er geen sprake is van het verlenen van ongeoorloofde staatssteun door de gemeente.

De jurisprudentie op het gebied van aanbesteden en gronduitgifte is erg in beweging. Vooralsnog moet ervan worden uitgegaan dat het inrichten van het openbaar gebied voldoet aan de definitie van een aanbestedingsplichtige opdracht. Daarom moet de gemeente nagaan of de waarde van deze opdracht de drempelwaarde voor werken overschrijdt. De berekening van de drempelwaarde is onderwerp van juridisch debat voor de gevallen waarbij de gemeente, naast de opdracht voor openbaar gebied, ook grond uitgeeft ten behoeve van woningbouw. De gemeente Utrecht gaat er vooralsnog vanuit dat bij het bepalen van de waarde van de opdracht alleen de waarde van het openbaar gebied genomen hoeft te worden, omdat dat een homogene opdracht kan vormen.

Het 'doorleggen' (afspraak dat de andere partij de aanbesteding van de openbare werken op haar grond op zich neemt) van een Europese aanbestedingsplicht van het openbaar gebied aan een ontwikkelaar of woningbouwcorporatie is niet zondermeer mogelijk en zal van geval tot geval moeten worden onderzocht.



Bijlage 1: Rolverdeling Raad, College en ambtelijke organisatie

De rolverdeling tussen gemeenteraad, college en ambtelijke organisatie met betrekking tot het grondbeleid vloeit voort uit wet- en regelgeving. De hoofdlijnen van de rol- en taakverdeling tussen de gemeenteraad en het college van burgemeester en wethouders staan in de Gemeentewet. Het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV) van het ministerie van BZK stelt nadere eisen aan de begroting, meerjarenraming, jaarverslag en jaarrekening. Via de verordening op het financieel beleid, het financieel beheer en de inrichting van de financiële organisatie van de gemeente Utrecht is vastgelegd op welke wijze het grondbeleid is ingebed in de begrotingscyclus van de gemeente. De mandaatregeling bevat de mandatering van collegebevoegdheden aan de ambtelijke organisatie. Uit de regels volgt een verdeling van rollen tussen de gemeenteraad, het college en de ambtelijke organisatie. In de onderstaande tabel is dit voor grondbeleid op hoofdlijnen uitgewerkt.

<i>Tabel 3. Rolverdeling gemeenteraad, college en ambtelijke organisatie</i>			
	<i>Gemeenteraad</i>	<i>College B&W</i>	<i>Ambtelijke organisatie</i>
<i>Grondbeleid</i>	<i>Nota grondbeleid</i>	X	X
	<i>RSU</i>	X	X
	<i>MPSO</i>	X	X
	<i>Jaarlijks actualiseren van de paragraaf grondbeleid en programmabegroting</i>	X	X
<i>Verwerving- en beheer</i>	<i>Anticiperend en strategisch verwerven</i>	<i>Anticiperend en strategisch verwerven passend binnen risicobandbreedte</i>	X
	<i>Vaststellen risicobandbreedte strategische en anticiperende verwervingen.</i>	X	X
	<i>Actief verwerven</i>	<i>Actief verwerven</i>	<i>Actief verwerven</i>
	<i>Budget (via programmabegroting of vaststelling grondexploitatie).</i>	X	X
	<i>Aankopen niet passend binnen beschikbaar gestelde middelen.</i>	<i>Niet passend binnen budget vastgestelde grondexploitaties, maar wel passend binnen kaders van grondexploitatie/ programmabegroting (op basis van MKB-analyse).</i>	<i>Passend binnen budget in vastgestelde grondexploitaties</i>
	<i>Vestiging voorkeursrecht (Wvg)Onteigeningsplan</i>	X	X

	X	X	<i>Het (ver)huren, (ver)pachten, in beheer en/of in gebruik geven/nemen van onroerende zaken mits</i>
<i>Uitgifte</i>	<i>Algemene voorwaarden erfpacht</i>	X	<i>Het in erfpacht of eigendom uitgeven grond + gebouwen passend binnen gestelde kaders.</i>
	X	<i>Grondprijzenbrief</i>	X
	X	<i>Selectie ontwikkelaars</i>	X
<i>Samenwerking</i>	<i>Vooraf kennisnemen van ontwerpbesluit publieke samenwerking</i>	<i>Oprichting en/of deelname in GEM</i>	<i>Aangaan overeenkomst in kader van samenwerking</i>
<i>Grondexploitatie</i>	<i>Grondexploitatie vaststellen/afsluiten</i>	X	X

De jaarlijkse paragraaf grondbeleid in de programmabegroting geeft inzicht in de stand van zaken van de uitvoering van het gemeentelijk grondbeleid en de verwachte ontwikkeling in het financiële resultaat van vastgestelde grondexploitaties. De laatste is opgebouwd uit:

- de ontwikkeling van resultaten in afzonderlijke grondexploitaties en de prognose baten en lasten, inclusief de (programmatische) uitgangspunten, die daaraan ten grondslag liggen;
- de ontwikkeling van resultaten van deelnemingen waarin de gemeente risicodragend participeert in de grondexploitaties;
- de risicoanalyse van a en b;
- de ontwikkeling van relevante reserves en voorzieningen;
- de beoordeling van de vermogens- en weerstandspositie (relatie met paragraaf 'weerstandsvormogen') en
- het overzicht van de grondexploitatieprojecten op nominale waarde.

In de gemeentelijke besluitvormingscyclus ligt het voor de hand om de herziening van het grondbeleid aan te laten sluiten bij de zittingsperiode van de gemeenteraad. De gemeenteraad in nieuwe samenstelling kan dan waar gewenst aanpassingen doorvoeren in het staand grondbeleid. Het MPSO verschijnt jaarlijks in het 2e kwartaal (april) van elk jaar, zodat de resultaten betrokken kunnen worden bij de Voorjaarsnota en programmabegroting voor het komende jaar. De informatie van het in het begrotingsjaar verschijnende MPSO, wordt aangevuld met actuele informatie en verwerkt in de tussenrapportage. Actualisatie, opstellen en herzieningen van grondexploitaties vinden gedurende die hele cyclus plaats. De effecten daarvan staan in het jaarlijks verschijnende MPSO. Op deze wijze behoudt de gemeenteraad, aangevuld met de gelijktijdig beschikbaar komende informatie over de projecten en over- en inzicht over de financiële consequenties van het gemeentelijk grondbeleid.

Hierna is een totaaloverzicht van documenten opgenomen zoals deze ter bestuurlijke besluitvorming kunnen worden aangeboden.

In tabel 4. wordt een overzicht gegeven van documenten zoals deze ter bestuurlijke besluitvorming worden aangeboden.

<i>Tabel 4. Bestuurlijke besluitvorming</i>					
<i>Onderwerp</i>	<i>Document</i>	<i>Ambtelijk</i>	<i>College B&W</i>	<i>Commissie</i>	<i>Gemeente raad</i>
<i>Planfase documenten</i>	<i>Startdocument/ Projectopdracht</i>		X		
	<i>Stedenbouwkundig programma van eisen (SvPE)</i>		X	X	X
	<i>Stedenbouwkundig plan (SP) - alleen bij grex.</i>		X		
<i>Ruimtelijke ordening</i>	<i>Bouwenvelop</i>		X		
	<i>Structuurvisie</i>		X	X	X
	<i>Structuurplan</i>		X	X	X
<i>Financieel</i>	<i>Bestemmingsplan</i>		X	X	X
	<i>Uitwerkingsplan</i>		X		
	<i>MPSO</i>		X	X	X
<i>Grondbeleid</i>	<i>Grondexploitaties</i>		X	X	X
	<i>Nota Grondbeleid</i>		X	X	X
<i>Grondbeleidsinstrumenten</i>	<i>Strategisch verwervingsplan</i>		X		
	<i>Grondprijzenbrief</i>		X		
	<i>Vestiging Wvg</i>		X	X	X
	<i>Onteigeningsvoorstel</i>		X	X	X
	<i>Planschadeovereenkomst</i>	X			
	<i>Exploitatieovereenkomst</i>	X			
	<i>Anterieure overeenkomst</i>	X			
	<i>Uitgifteovereenkomst (passend in grex)</i>	X			
	<i>Uitgifteovereenkomst (niet passend in grex)</i>				X
	<i>Samenwerkingsovereenkomst</i>	X	X		
	<i>Intentieovereenkomst</i>	X	X		
	<i>Optieovereenkomst</i>	X			
	<i>Ontwikkelingsovereenkomsten Leidsche Rijn</i>	X			
	<i>Aankoopovereenkomst (passend in GREX)</i>	X			
	<i>Aankoopovereenkomsten (niet passend in GREX)</i>		X	X	X
	<i>Huurontbindingsovereenkomst</i>	X			
	<i>Pachtontbindingsovereenkomst</i>	X			
<i>Oprichten van Publiek/private samenwerking</i>		X			
<i>Deelname & oprichten van een GEM</i>		X			

Bijlage 2. Ruimtelijk kader

In de Wet ruimtelijk ordening (Wro) is een aantal instrumenten van belang voor het grondbeleid: de structuurvisie, het bestemmingsplan en de beheersverordening.

Structuurvisie

In een structuurvisie worden afwegingen gemaakt voor het toekomstig ruimtelijk beleid op lokaal niveau. Er worden keuzes gemaakt over de gewenste ruimtelijke ontwikkeling op de lange termijn, en de daarvoor noodzakelijke maatregelen op korte termijn. Het is het richtinggevende document waarin voor overheden, maatschappelijke organisaties, private partijen en burgers duidelijk wordt welk ruimtelijk beleid de gemeente nastreeft.

Bestemmingsplan

De Wro kent het bestemmingsplan als zeer belangrijke figuur ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening. Het bestemmingsplan is een beleidsdocument, dat beschrijft wat er met de ruimte in een bepaald gebied mag gebeuren. Het bestemmingsplan is bindend: het geldt zowel voor burgers, bedrijven als voor de gemeente zelf. Bestemmingsplannen bevatten niet alleen regels over het grondgebruik, maar bijvoorbeeld ook over maximale hoogte en breedte van bouwwerken. In principe wordt een bestemmingsplan elke tien jaar geactualiseerd. Past een bouwplan niet in het bestemmingsplan, dan kan de gemeente onder bepaalde voorwaarden vrijstelling verlenen.

Een bestemmingsplan (BP) kent drie onderdelen:

1. Een toelichting. Hierin zijn de kenmerken van het gebied vastgelegd. Daarnaast worden de beleidskaders van het rijk, de provincie of gemeente welke relevant zijn voor het plangebied in de toelichting opgenomen. Ook worden eventuele relevante (milieuhygiënische) aspecten in kaart gebracht en worden de ontwikkelingen voor het plangebied in kaart gebracht.
2. Een plankaart. Dit is een kaart met kadastrale ondergrond die de verschillende (sub)bestemmingen in het plangebied visueel weergeeft.
3. De voorschriften. De voorschriften regelen het gebruik, dat voor de afzonderlijke bestemmingen mogelijk is. Daarnaast leggen de voorschriften vast, of er gebouwd mag worden binnen de bestemming en onder welke voorwaarden.

Met name de plankaart en de voorschriften maken deel uit van het juridische kader van het BP. De toelichting is meer van ondersteunende aard. Bij het BP hoort een financiële paragraaf waarin de gemeente aangeeft dat het BP economisch uitvoerbaar is.

Beheersverordening

De Wro kent sinds de invoering in 2008 de mogelijkheid voor die delen van het grondgebied van de gemeente waar geen ruimtelijke ontwikkeling wordt voorzien, in plaats van een bestemmingsplan, een beheersverordening vast te stellen waarin het beheer van dat gebied overeenkomstig het bestaande gebruik wordt geregeld (beheersplan). De beheersverordening legt de ruimtelijke situatie, zoals die op dat moment is, vast.

Gebiedsvisie

Een gebiedsvisie schetst een gewenste ruimtelijke invulling van een gebied waarbij de ruimtelijke kaders worden vastgesteld waaraan toekomstige ontwikkelingen worden getoetst, zonder daarbij in

te gaan op de economische uitvoerbaarheid. De uitwerking van de gebiedsvisie in nadere plannen moet naast een nadere ruimtelijke en programmatische uitwerking ook de economische uitvoerbaarheid aantonen.

Utrechts PlanProces (UPP)

Binnen Ruimte is het Utrechts PlanProces (hierna UPP) van kracht voor (complexe) ruimtelijke projecten. Het UPP is een manier van programmatisch werken en is ontstaan vanuit de behoefte aan een uniform planproces. Het UPP heeft betrekking op (gebieds-)ontwikkelingen, bouwvlekontwikkelingen, bereikbaarheidsprojecten en losstaande buitenruimteprojecten. Voor het ten uitvoering brengen van grondbeleid zijn met name de gebiedsontwikkelingen en de bouwvlekontwikkelingen van toepassing. Elk type project heeft per planfase (initiatief, definitie, ontwerp, voorbereiding, realisatie) een eigen planproces met de daarbij horende producten, besluitmomenten, verantwoordelijkheden en financiële dekkingsbronnen.



Bijlage 3. Bedrijfsmatige en financiële uitgangspunten grondbeleid

Voor het bereiken van de doelstelling van het grondbeleid worden de volgende bedrijfsmatige en financiële uitgangspunten gehanteerd:

- Grondbeleid is een middel om ruimtelijk en sectoraal beleid te verwezenlijken. Daarom worden de financiële doelen bij de besluitvorming op locatieniveau concreet gemaakt. Voor individuele grondexploitaties vormt het door de Raad vastgestelde grondexploitatiesaldo het na te streven doel voor de betreffende exploitatie.
- Optimalisering van de winst op grondexploitaties. Deze winst dient om ook onrendabele locaties te kunnen realiseren die van groot belang zijn voor de ontwikkeling van Utrecht (verevening tussen plannen). Bij het openen van een onrendabele grondexploitatie wordt gelijktijdig aangegeven hoe de verevening plaatsvindt. Dit gebeurt tegen de achtergrond van het vigerende Meerjaren Perspectief Stedelijke Ontwikkeling (MPSO) en de daarin opgenomen stand van de reserve.
- Efficiënte uitvoering van het grondbeleid.
- Een transparant grondbeleid voor het bestuur en de samenleving.



Bijlage 4. Voorwaarden transparant Utrechts grondbeleid

Het grondbeleid van de gemeente Utrecht wordt als transparant beschouwd als aan de onderstaande voorwaarden wordt voldaan.

- Er is een actuele Nota Grondbeleid, waarin ook helder beleid voor grondverwerving en gronduitgifte is opgenomen.
- Er is jaarlijks een geactualiseerde meerjarig inzicht in alle grondexploitaties (Meerjaren Perspectief Stedelijke Ontwikkeling) waarvan de financieel-economische en programmatische uitgangspunten zijn afgestemd met de organisatie en waarvan de inhoud ten grondslag ligt aan de (beleidsmatige) toelichting in de programmabegroting, tussenrapportage en programmarekening.
- Het gemeentelijk kostenverhaal voldoet aan de actuele wet- en regelgeving.
- Jaarlijks de uitgangspunten ter bepaling van grondprijzen worden vastgesteld.
- Het college beschikt over een actueel ruimtelijk kader, de Structuurvisie en de Ruimtelijke Strategie Utrecht, waarmee sturing wordt gegeven aan de inzet van het grondbeleidsinstrumentarium.
- De accountant bij beoordeling van de meest recente verantwoording constateert dat de effecten van het grondbeleid en daarin aanwezige risico's op de vermogenspositie van de gemeente op een juiste wijze zijn weergegeven.
- De gemeente beschikt over een voldoende vergelijkende cijfers waarmee beoordeling van de prijskwaliteitverhouding van stedenbouwkundige plannen mogelijk is.
- Er sprake is van een goede afstemming tussen de beslismomenten in de projecten en de beslismomenten over de grondexploitatie, waarbij tijdig bandbreedtes voor het grondexploitatie resultaat worden gedefinieerd en risico's worden benoemd en beheerst.
- Er een vastgesteld budget is voor plankosten, voorbereiding en toezicht (VAT-kosten) waarmee in de grondexploitaties wordt gerekend en het bekend is hoe hoog de werkelijke plankosten en de kosten van voorbereiding en toezicht zijn.
- De verschillen tussen de in de programmabegroting geraamde omzet (kosten en opbrengsten) en gerealiseerde omzet (programmarekening) uit grondexploitaties zijn verklaarbaar.

De bovengenoemde eisen voor een transparant grondbeleid geven richting aan het bestuurlijk handelen en worden in het Utrechts Grondbeleid geconcretiseerd voor de verschillende grondbeleidsinstrumenten.

Bijlage 5: De grondexploitatie

Algemeen

De gemeente Utrecht stelt op basis van programma en het ruimtegebruik een grondexploitatie op. De grondexploitatie geeft een overzicht van de kosten en opbrengsten die nodig zijn voor de productie van bouwrijpe grond voor een gebiedsontwikkeling. Door deze kosten en opbrengsten in de tijd te faseren, wordt rekening gehouden met kosten- en opbrengstenstijgingen en rente-effecten. Het financieel resultaat van de grondexploitatie wordt gepresenteerd op netto contante waarde (NCW). Subsidies en bijdragen kunnen onderdeel uitmaken van de grondexploitatie.

De gemeente stelt alleen een grondexploitatie op bij projecten voor de locaties waar de gemeenteraad kiest om actief grondbeleid te voeren. Voor facilitaire projecten wordt geen grondexploitatie opgesteld. Wel wordt voor deze projecten ten behoeve van de economische paragraaf van het bestemmingsplan beoordeeld of de gemeente haar kosten kan verhalen en op welke manier.

Richtlijnen grondexploitaties Besluit Begroting en Verantwoording 2016

Met ingang van 1 januari 2016 gelden nieuwe BBV-richtlijnen voor grondexploitaties. In aanvulling op de notitie Grondexploitaties zoals gepubliceerd door de commissie-BBV eind maart 2016 hanteert de gemeente Utrecht onderstaande uitgangspunten bij de actualisatie van grondexploitatieprojecten.

- De discontovoet zoals conform het BBV voorgeschreven voor projecten met een negatieve ncw wordt ook voor positieve grondexploitatieprojecten gehanteerd. Hiermee zijn de berekeningen voor positieve en negatieve projecten uniform en vergelijkbaar;
- Grondexploitatieprojecten die met instemming van de gemeenteraad per peildatum van het MPSO een looptijd kennen van meer dan 10 jaar worden zo behoedzaam mogelijk opgesteld. De behoedzaamheid wordt vertaald in het beperkt opnemen van opbrengsten vanaf het 10e jaar met als minimum het niet- indexeren van de opbrengsten vanaf het 10e jaar.

Wet VpB voor lagere overheden

Per 1 januari 2016 is de Wet modernisering Vpb-plicht overheidsondernemingen van kracht. Bij structurele winst van het grondbedrijf kan belastingplicht voor de Vennootschapsbelasting ontstaan binnen grondexploitatieprojecten. Jaarlijks toetst de gemeente Utrecht op het mogelijk ontstaan van belastingplicht voor de VpB door middel van de winsttoets. De uitkomst en mogelijke effecten van de winsttoets worden verantwoord in het MPSO.

De Omgevingswet

Op dit moment ligt er een voorontwerp omgevingswet. Naar huidig inzicht zal de omgevingswet in 2019 van kracht worden. Het doel van deze nieuwe wet is het integreren van alle wetten en regelingen in één omgevingswet waardoor het eenvoudiger moet worden om projecten op te starten. Deze wet kan effect hebben op de mogelijkheden omtrent het kostenverhaal bij ruimtelijke ontwikkelingen.

De mogelijkheden die het omgevingsplan biedt worden de komende jaren gemonitord en kunnen mogelijk een goede bijdrage leveren aan het oplossen van verschillende knelpunten en het verwezenlijken van de ambities.

Het grondexploitatieproces binnen het Utrecht PlanProces.

Volgens de systematiek van het Utrechts PlanProces (UPP), start een project met het vaststellen van een startdocument door het college B&W. In de definitiefase die daarop volgt wordt de financiële haalbaarheid van het project berekend en de risico's ingeschat. Wanneer het aannemelijk is dat er een grondexploitatie komt, wordt voor de plankosten die in deze fase worden gemaakt een voorbereidingskrediet bij gemeenteraad aangevraagd. Alleen wanneer er sprake is van een sluitend financieel kader wordt de grondexploitatie door de gemeenteraad vastgesteld. Dit gebeurt gelijktijdig met het vaststellen van het Stedenbouwkundig Programma van Eisen (SPvE), zodat het ruimtelijk en financiële kader op het hetzelfde moment ter besluitvorming op elkaar zijn afgestemd. De plankosten uit de definitiefase (die waren gedekt met het voorbereidingskrediet) kunnen nu met terugwerkende kracht ten laste worden gebracht van de grondexploitatie. Wanneer er geen grondexploitatie wordt vastgesteld en er wel een voorbereidingskrediet is aangevraagd, komen de plankosten ten laste van het bij het voorbereidingskrediet aangegeven budget. De plankosten voor kleinere projecten komen ten laste van het bij de begroting opgenomen plankostenbudget. Hiervoor vraagt het college dan ook geen apartvoorbereidingskrediet aan.

De vastgestelde grondexploitatie wordt tijdens de ontwerp-, voorbereidings- en realisatiefase financieel bewaakt. Wanneer duidelijk is dat er geen kosten en/of opbrengsten meer op de grondexploitatie worden geboekt, zal het project administratief worden afgesloten. De afgesloten grondexploitatie wordt in de jaarrekening opgenomen.

Actualisatie grondexploitaties (MPSO)

De actualisatie van de grondexploitaties vindt jaarlijks plaats in het MPSO dat een integraal beeld geeft over de financiële consequenties van de uitvoering van het gemeentelijke grondbeleid. Bij de jaarlijkse actualisatie wordt ieder project opnieuw beoordeeld op de actuele variabelen en uitgangspunten en hun invloed op het beoogde financiële resultaat. Per project wordt een risicoprofiel opgesteld. De vergelijking met de grondexploitaties van het voorgaande jaar geeft inzicht in de ontwikkelingen, zowel per project als van het totaal.

Belangrijke uitgangspunten bij de actualisatie van de grondexploitaties zijn de door het college jaarlijks vast te stellen grondprijzenbrief en de parameters voor rente, kosten- en opbrengstenstijging.

Het financieel resultaat wordt bepaald door de ontwikkeling van het verwachte financiële resultaat van de vastgestelde en voorgenomen grondexploitaties en de aanwezige risico's. Dit resultaat komt tot uitdrukking in de reserve grondexploitatie. De reserve grondexploitatie is de bestemmingsreserve die wordt gevormd door niet begrote financiële tegenvallers. Andere aspecten die invloed hebben op het verloop van de reserve zijn:

- de positieve saldi van de grondexploitatieprojecten die zijn afgesloten of waar sprake is van tussentijdse winstneming;
- jaarlijkse onttrekkingen, ten behoeve van programmatische (beleids-)doelen en
- reserveringen ten behoeve van specifieke activiteiten en producten, waaronder de strategische voorraadpositie vastgoed en het toekomstperspectief.

Tussentijdse winstneming

Tussentijdse winstneming bij grondexploitatieprojecten wordt binnen de Gemeente Utrecht met mate ingezet. Vanuit het voorzichtigheidsprincipe kan tussentijdse winstneming alleen wanneer de gerealiseerde opbrengsten binnen het betreffende grondexploitatieproject de gemaakte kosten overtreffen én na de tussentijdse winstneming voor het grondexploitatieproject een 'negatief' saldo onderhandenwerk resteert. Hiermee dient er voldoende saldo te resteren om de toekomstige verplichtingen binnen het restant van de opgave te dekken. Daarmee is het voortijdig winstnemen financieel verantwoord.

Winstneming bij een grondexploitatie wordt voorgesteld bij de behandeling van het MPSO en de jaarrekening. Het bedrag aan tussentijds genomen winst wordt toegevoegd aan de reserve grondexploitatie. De accountant toetst jaarlijks of in geval van winstneming aan bovenstaande gestelde uitgangspunten is voldaan. De wijze van winstneming past binnen de in 2016 geactualiseerde BBV-richtlijnen.



Bijlage 6. Grondexploitatie-, publiekrechtelijke- en maatschappelijke risico's

Het uiteindelijke saldo van de grondexploitatie na realisatie is in financiële zin een dominant risico. Bij de start van ieder project wordt een zo realistisch mogelijke inschatting gemaakt. Gezien de lange looptijd en alle onzekerheden van veel projecten treden regelmatig mutaties op. Inschattingen moeten namelijk over de looptijd, variërend tussen 5 tot 15 jaar, een voorspelling doen over rente- en indexontwikkelingen, de afzetmarkt en de inschatting van kosten en opbrengsten. Het is zeker mogelijk om een grondexploitatie voor deze periode op te stellen, maar de bandbreedte waarbinnen het uiteindelijke resultaat ligt, is dan vaak vrij groot. Jaarlijkse rapportages over de lopende grondexploitatieprojecten geven inzicht in het financiële verloop van de projecten.

Risicomanagement

Het risicomanagement binnen de Gemeente Utrecht is vastgelegd in de Nota Risicomanagement en Weerstandsvermogen 2015-2018. Conform deze nota is een risico een onzekere gebeurtenis met (gewenste of ongewenste) gevolgen voor de gemeente. Risicomanagement is het geheel aan activiteiten en maatregelen gericht op het expliciet en systematisch omgaan met en het beheersen van risico's.

Bij het opstellen van een grondexploitatie worden mogelijke risico's expliciet in beeld gebracht. Daarbij zijn met name de onderstaande risico categorieën te onderscheiden.

- Uitvoering grondexploitatie: risico's volgend uit de kosten en opbrengsten in de grondexploitatie. Per kosten- en opbrengstensoort wordt getracht vast te stellen welke risico's er in een te ontwikkelen gebied zijn.
- Politiek/bestuurlijke risico's: risico's die verband houden met de lokale politiek en het lokale bestuur en het gekozen beleid. Denk hierbij bijvoorbeeld aan besluitvorming in strijd met wet- en regelgeving, onbevoegde besluitvorming, strijdige gemeentelijke regelgeving en risico's die gepaard gaat met de inzet van gemeentelijk publiekrechtelijk instrumentarium.
- Politiek/maatschappelijke risico's: risico's die betrekking hebben op wijzigende politieke opvattingen en maatschappelijke inzichten gedurende de - soms lange - looptijd van projecten.

De risicoanalyse wordt opgesteld bij de start van de voorbereiding van ruimtelijke projecten. Waar nodig gebeurt dit samen met belangrijke participanten in het project aangezien onderdelen van de risicoanalyse een brede verkenning zijn van bijvoorbeeld verwerving, fasering, speciale aandachtspunten of opbrengstverwachting. De geïdentificeerde risico's worden beoordeeld op de waarschijnlijkheid dat een negatieve situatie optreedt in combinatie met de gevolgen van het optreden. Bepalende factoren bij het 'wegen' van een risico zijn bijvoorbeeld:

- de mate waarin een risico zich al eens heeft voorgedaan binnen andere gemeentelijke grondexploitatieprojecten,
- de omstandigheden waarbinnen een risico zich voor kan doen,
- de mate waarin bijgestuurd kan worden / de aanwezigheid van beschikbare middelen om in te zetten
- de onderlinge relatie met andere risico's en/of andere projecten.

De risicoanalyse wordt bij de jaarlijkse actualisatie van de grondexploitaties herijkt. De optelsom van de afzonderlijke risico's van de projecten vormt een indicator voor de mate waarin de programmadoelstellingen (bijvoorbeeld bijdragen aan gemeentelijke woningbouwproductie) bereikt kunnen worden. Deze analyse geeft inzicht in de meest risicovolle thema's waar extra aandacht voor nodig is of waarvoor beheersmaatregelen moeten worden getroffen. Er is aanleiding voor een herijking wanneer enige mate van onzekerheid bestaat en de mogelijkheid tot het treffen van risicobeheersingsmaatregelen aanwezig is.

Grondexploitatierisico's

Het grondexploitatierisico volgt uit de kosten en opbrengsten in de grondexploitatie. Per kosten- en opbrengstesoort is vast te stellen welke risico's er in het plangebied zijn. De risico's hebben voornamelijk betrekking op:

1. Verwervingskosten;
2. Kosten bouw- en woonrijp maken;
3. Plankosten (apparaatskosten);
4. Grondopbrengsten;
5. Subsidies;
6. Fasering.

Verwervingskosten

Verwervingskosten vormen in de meeste plannen een grote kostenpost binnen de grondexploitatie en daarmee ook een groot risico. Het verwerven van eigendommen van derden is naast een tijdrovende aangelegenheid ook een zaak waar veel kosten mee gemoeid zijn en waarvoor dan ook veel zorgvuldigheid is vereist.

In de grondexploitatie worden ramingen opgenomen van de te verwachten verwervingsprijs (bestaande uit de waarde van het betrokken onroerend goed en de te verwachten schadeloosstellingen). Het blijkt in de praktijk juist in de planvormingfase moeilijk om exacte ramingen te maken op basis van een eerste taxatie. Vaak kan nog niet openlijk worden getaxeerd en moeten op basis van kadastrale gegevens en zogenaamde geveltaxaties inschattingen worden gemaakt. Specifiek probleem in de herstructurering vormen de schadeloosstellingen. Lang niet altijd is bekend welke bedrijvigheid er precies in panden wordt uitgeoefend en welke bedrijfswinst dit geeft.

Wanneer deze ramingen door onvoorziene omstandigheden niet overeenkomen met de uiteindelijke verwervingsprijs levert dit onvoorziene kosten in de grondexploitatie op. Door samenwerking te zoeken met partijen met grondposities kan soms het kostenrisico van verwervingen worden gedeeld. Naast het vaststellen van de hoogte van verwervingskosten speelt ook het tijdsaspect een rol. Juist bij verwerving gaan de kosten voor de baten uit en het stagneren van verwervingen leidt in de praktijk direct tot grote renteverliezen in de grondexploitatie. Zonder verwerving van alle relevante objecten die noodzakelijk zijn voor het bouwrijp maken van kavels is immers ook het realiseren van de grondopbrengst onmogelijk.

Bouw- en woonrijp maken

De kosten voor bouw- en woonrijp maken zijn over het algemeen goed in te schatten. Wat van groot belang is bij de inschatting is het bepalen van de scope van het project: zijn alle te realiseren

elementen benoemd en afgeprijsd. Meestal binnen een bandbreedte van 10-20 % zijn deze ramingen wel af te geven, met uitzondering van kosten die van tevoren moeilijk te voorzien zijn. Voorbeelden daarvan zijn kosten van bodemsanering, archeologische vondsten en onvoorziene extra sloopkosten (asbest).

Bodemsanering kan een grote kostenpost vormen in de grondexploitatie. Goed onderzoek kan vaak pas gedaan worden na verwijdering van bestaande opstallen; dit betekent dat een eventuele noodzaak tot bodemsanering pas blijkt als afspraken over de grondexploitatie al zijn gemaakt. Dit risico kan enigszins worden beperkt door historisch onderzoek uit te voeren.

Overheden hebben de verplichting voorafgaand aan de ontwikkeling van locaties te onderzoeken of er mogelijk archeologische monumenten aanwezig zijn. Wanneer het gaat om waardevolle archeologische monumenten (te bepalen door Rijksdienst Oudheidkundig Bodemonderzoek) dient de 'verstoorder' de kosten van het opgraven te betalen. Deze kosten komen dan ook steeds meer ten laste van de grondexploitatie. Omdat bodemvondsten veelal pas aan het licht treden in het stadium van bouwrijp maken is hier sprake van een risicofactor. Historisch onderzoek kan ook dit risico vaak sneller inzichtelijk maken.

Plankosten

Plankosten zijn kosten die gemaakt worden voor planproces, voorbereiding, administratie en toezicht tijdens de planontwikkeling en realisatie. Planvorming is een lastig proces doordat met een veelheid aan partijen (bewoners, ondernemers, belangenorganisaties etc.) overeenstemming nodig is over de aanpak. Het opstellen van de planfasedocumenten vergt in de praktijk veel tijd, daarmee capaciteit en dus veel geld.

Risico bij langlopende en complexe gebiedsontwikkelingen is dat de normering van de plankosten rekening houdt met het eenmalig doorlopen van het planvormingstraject. Het opstellen van een binnenstedelijk plan vraagt veelal een traject van bijschaven en overleg. Daarnaast kunnen ook beleid of marktomstandigheden wijzigen waardoor aanpassingen noodzakelijk zijn. Ook dit zal leiden tot extra plankosten.

Grondopbrengsten

Het risico van tegenvallende opbrengsten in de grondexploitatie komt in belangrijke mate voort uit twee factoren. De eerste is de hoogte van gronduitgifteprijs die uiteindelijk wordt ontvangen. De tweede factor is de benodigde tijd om de opbrengst te realiseren. Beiden zijn van tevoren in te schatten, maar kennen een hoog risicoprofiel.

De hoogte van de grondprijs is afhankelijk van de marktomstandigheden waarin het project tot stand komt. Naast de grondprijs is het moment van grondafname belangrijk. In een grondexploitatie gaan hier nogmaals de kosten voor de baten uit omdat de grond eerst verworven en bouwrijp gemaakt moet worden, alvorens deze kan worden uitgegeven. Wanneer het moment van gronduitgifte vertraagt, ontstaan er in de grondexploitatie renteverliezen.

Subsidies

Als een grondexploitatie rekening houdt met het verkrijgen van subsidies ligt hier ook een risico. Bij de start van de samenwerking zijn eventuele opbrengsten uit subsidies moeilijk exact in te schatten. Beschikkingen ontbreken vaak nog. Daarnaast zijn aan subsidies voorwaarden verbonden die, wanneer er niet aan wordt voldaan, een terugbetalingsverplichting in kunnen houden.

Fasering

De fasering van de ramingen van de kosten en opbrengsten maakt een belangrijk onderdeel uit van de netto contante waarde berekening van een grondexploitatie. Alle kosten en opbrengsten worden gefaseerd. Dit betekent dat er op basis van de op dat moment geldende inzichten een inschatting wordt gemaakt in welk jaar de geraamde kosten en opbrengsten plaats zullen vinden. De kosten gaan voor de baten uit. De grootste kosten die in de beginfase van een project worden gemaakt zijn de verwervings- en de plankosten.

Publiekrechtelijk risico

Het publiekrechtelijke risico is het risico dat gepaard gaat met de inzet van gemeentelijk publiekrechtelijk instrumentarium. Het gaat hierbij op dit moment veelal om planologisch instrumenten als bestemmingsplannen en projectbesluit (sinds de invoering Wro). Publiekrechtelijke besluitvorming brengt onzekerheid met zich mee. Naast plan inhoudelijke consequenties kunnen langlopende publiekrechtelijke procedures ook leiden tot aanzienlijke vertragingen of verminderd draagvlak.

Maatschappelijke risico's

De lange looptijden in gebiedsontwikkelingen maken dat gewijzigde maatschappelijke opvattingen grote gevolgen kunnen hebben voor de planvorming en realisatie. Afhankelijk van de impact zal dit tot aanzienlijke mutaties in het resultaat van de grondexploitatie leiden. Daarnaast heeft vertraging van uitvoering, uiteraard afhankelijk van de omvang van de opgave, effect op ruimtelijke kwaliteit, milieu, mobiliteit en sociale consequenties. Omdat deze effecten zich niet direct financieel laten vertalen binnen de financiële kaders van een grondexploitatie worden deze hier verder niet uitgewerkt.

Appendix: Verwervings- en taxatieprotocol gemeente Utrecht