

Nota Grondbeleid Teylingen

Definitief

Opdrachtgever: Gemeente Teylingen

NEXT Vastgoed Consultancy BV

Ir. N.C (Nico) Harkes / Drs. Ir. L.G.M. (Luc) Joosten

Rotterdam, 26 juni 2012

NEXT Vastgoed Consultancy BV
WTC Rotterdam, Beursplein 37
Postbus 30237
3001 DE Rotterdam

T 010 2179111
F 010 2179112
E nico.harkes@nextvastgoed.nl
W www.nextvastgoed.nl
KvK nr 24435291



Inhoud

1 Inleiding	4
1.1 Aanleiding	4
1.2 Doel van de nota	4
1.3 Leeswijzer	5
2 Kaders van het grondbeleid	6
2.1 Gemeentelijke kaders en ambities	6
2.2 Overige kaders voor grondbeleid	8
2.2.1 Regionaal: Holland Rijnland en Duin- en Bollenstreek	8
2.2.2 Provinciaal beleid	9
2.2.3 Rijksbeleid, Wro en Grondexploitatiewet	9
2.2.4 Europa en staatssteun	10
3 Beleidskeuzes Teylingen	11
3.1 Grondexploitatiecyclus door de gemeente	11
3.1.1 Verwerving	11
3.1.2 Instrumenten	12
3.1.3 Tijdelijk beheer	13
3.1.4 Bouw- en woonrijp maken	13
3.1.5 Gronduitgifte en verkopen bestaande objecten	13
3.2 Particuliere grondexploitatie en exploitatieplan	14
3.3 Samenwerking derden	15
3.4 Herstructurering	16
4 Financiële uitwerking Teylingen	17
4.1 Grondexploitatie	17
4.2 Verwervingen en verkopen	17
4.2.1 Verwervingen	17
4.2.2 Verkopen	18
4.3 Bovenwijkse voorzieningen, Vereveningen en Ruimtelijke Ontwikkeling	18
4.4 Grondprijzen	18
4.5 Exploitatieplan	19
4.6 Risicomanagement	19
4.7 Planbegeleiding	22
4.8 Winstneming en reserve	22
5 Organisatorische aspecten	23
5.1 Competenties	23
5.2 Rolverdeling	23
6 Informatievoorziening	25
6.1 Structurele informatievoorziening	25
6.2 Incidentele informatievoorziening	25



1 Inleiding

1.1 Aanleiding

In het kader van het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV, art. 16) is de gemeente verplicht haar grondbeleid vast te leggen. Dat kan ze doen middels de programmabegroting of via een Nota Grondbeleid. Teylingen kiest voor het laatste, omdat zij hiermee integraal en transparant een beeld van de gestelde beleidskaders kan geven. Alle delen van het grondbeleid komen aan de orde, inclusief het risicomangement en de informatievoorziening richting gemeenteraad en B&W. Gezien het feit dat het gaat om kaderstelling, is de programmabegroting hier minder geschikt voor en wordt gebruik gemaakt van de onderliggende beleidsnota.

Naast het BBV is halverwege 2008 ook de nieuwe Wet ruimtelijke ordening (Wro) van kracht geworden. Deel daarvan is de Grondexploitatiewet. Deze wet dwingt gemeenten om verder vooruit te kijken op het gebied van ruimtelijke ontwikkeling en biedt de mogelijkheid om meer dan in het verleden te sturen op het grondbeleid en in het bijzonder op het verhaal van kosten. Teylingen wil hier optimaal gebruik van maken. Hoe zij dat wil doen komt in deze nota aan de orde.

Naast deze externe factoren zijn er ook interne gemeentelijke factoren te noemen welke de noodzaak tot het actualiseren van het grondbeleid benadrukken. Zo is de gemeente zich bewust van het feit dat de huidige (markt)realiteit gevolgen heeft voor het te voeren grondbeleid. Gelet op de financiële impact van grondzaken is het maken van bewuste keuzes noodzakelijk en verdient het managen van risico's verhoogde aandacht. Ook dienen in het licht hiervan de huidige spelregels tussen college en gemeenteraad geëvalueerd te worden. Duidelijkheid over de bevoegdheden, wijze van terugkoppeling en inspraak bij belangrijke keuzes spelen hierbij een centrale rol. De gemeente hecht aan helderheid en transparantie, ook naar de buitenwereld toe. Het moet voor externe partijen duidelijk zijn wat er van de gemeente verwacht mag worden.

1.2 Doel van de nota

Grondbeleid bevindt zich op het snijvlak tussen ruimtelijk ordeningsbeleid (RO-beleid) en financiën. Grondbeleid is daarbij geen doel op zich maar een essentieel middel om mede uitvoering te geven aan gemeentelijke beleidsdoeleinden op het gebied van wonen, werken, welzijn, infrastructuur, recreatie, milieu en landschapsontwikkeling. Dit alles passend bij de financiële mogelijkheden en doelstellingen van de gemeente. Met het grondbeleid wordt bepaald of en hoe instrumenten, zoals bijvoorbeeld onteigening of kostenverhaal, worden ingezet om de gestelde doelen te realiseren.

Het beleid van de gemeente voor de komende jaren is vormgegeven in de *'Strategische Visie Teylingen 2040'*, het collegeprogramma 2010-2014 *'Anders werken, meer bereiken'* en nader uitgewerkt in de *'Kadernota 2011-2014'*. Ten aanzien van het financieel en RO-beleid wordt hierin een aantal belangrijke uitspraken gedaan welke mede de visie op het grondbeleid kleuren:

- "Teylingen neemt nadrukkelijker de regie op de ruimtelijke inrichting..."
- "Teylingen gaat de toekomst in als regiegemeente. De gemeente heeft geen allesbepalende positie meer als het gaat om de fysieke en sociale ontwikkeling van de wijken en buurten. Zij is meer een partner in een netwerk."
- "De financiële toekomst is, meer dan in het verleden, onzeker. Mede door de onzekerheden achten wij het wijs de volgende jaren het te voeren beleid financieel sluitend te maken."
- "Een goed uitgevoerd grondbeleid is ondersteunend aan het creëren van een goed woon-, werk- en leefklimaat."

In de bovenstaande passages klinkt het grondbeleid zoals de gemeente dat wil voeren reeds door: faciliteren waar kan en optreden waar nodig. Transparantie naar externe



partijen is hierbij van belang: wat mogen partijen van de gemeente verwachten? De 'betrouwbare en eerlijke overheid' is een principe waaraan de gemeente grote waarde hecht. Bij de uitvoering van grondbeleid dient rekening gehouden te worden met de beperkte financiële middelen en aanvaardbare risicomarges. Ook de gemeente zal in de huidige economische en marktsituatie 'de vinger aan de pols moeten houden'. De risico's moeten dan ook te allen tijde aanvaardbaar blijven.

Het doel van grondbeleid binnen Teylingen is daarom: *"het tijdig kunnen realiseren van een goed woon-, werk- en leefklimaat waarbij, rekening houdend met een beperkte financiële armslag en aanvaardbare risicomarges, de nadruk ligt op faciliteren waar kan en optreden waar nodig, alsmede het rechtvaardig verdelen van kosten en opbrengsten over de exploitanten, gebruikers, eigenaren en de gemeente.*

1.3 Leeswijzer

Na dit eerste inleidende hoofdstuk worden in hoofdstuk 2 beleidskaders van de gemeente en andere instanties in beeld gebracht. Dit zijn de brede spelregels waarbinnen Teylingen haar eigen beleidskeuzes kan maken. Deze keuzes worden nader uiteengezet in hoofdstuk 3. De financiële kaders worden behandeld in hoofdstuk 4. Hoofdstuk 5 en 6 zijn meer organisatorisch van aard, waarbij hoofdstuk 5 dieper ingaat op de benodigde competenties binnen het grondbeleid en op de rolverdeling tussen gemeenteraad en college. Hoofdstuk 6 geeft rapportagerichtlijnen aan.



2 Kaders van het grondbeleid

Binnen Teylingen is grondbeleid geen doel op zich, maar staat het ten dienste aan het realiseren van een goed woon-, werk- en leefklimaat. De wijze waarop grondbeleid wordt ingezet en vormgegeven is dus afhankelijk van de beleidsdoelen welke nagestreefd worden en de kaders waarbinnen het wordt uitgevoerd. Deze doelen en kaders spelen op verschillende niveaus en worden in het onderliggende hoofdstuk besproken: gemeentelijk, regionaal (Holland Rijnland en Duin- en Bollenstreek), provinciaal, landelijk en Europees.

2.1 Gemeentelijke kaders en ambities

De gemeente heeft een groot aantal ambities vervat in de '*Strategische Visie Teylingen 2040*'. De beschreven ambities geven richting aan het RO-beleid wat de komende jaren gevoerd moet worden en zijn verder geconcretiseerd in diverse beleidsnota's. De inhoud van deze nota's op het gebied van ruimtelijke ordening, en dus ook grondbeleid, wordt hieronder beknopt omschreven. Aanvullend wordt opgemerkt dat momenteel wordt gewerkt aan een nieuwe gemeentelijke structuurvisie, welke naar verwachting begin 2012 wordt vastgesteld.

Woningen

De gemeente Teylingen heeft als ambitie in ieder geval te voorzien in haar eigen woonbehoefte. Er zijn de komende jaren dan ook veel voornemens voor woningbouw. Op basis van het voorgenomen bouwprogramma zal de woningbouwproductie tussen 2010-2015 ca. 1.000 woningen bedragen. Bij het realiseren van deze opgave dient zoveel mogelijk binnen de rode contouren gebouwd te worden. Dit zal ook vastgelegd moeten worden in de Structuurvisie welke momenteel wordt opgesteld.

De gemeente stelt verschillende eisen aan woningbouwprojecten, waarvan hieronder een aantal voorbeelden wordt gegeven:

- Van de totale bouwproductie dient 40% te categoriseren te zijn als betaalbare woningen voor vooral starters en senioren in de huur- en koopsector tot € 225.000. Tevens is conform regionale afspraken op dit moment 30% aangemerkt als sociale woningbouw.
- Het creëren van woonvormen voor senioren (met of zonder zorgarrangementen) en levensloopbestendige woningen vormt een belangrijk speerpunt.
- De gemeente stelt hoge eisen aan de ruimtelijke inrichting waarbij een aantrekkelijk gevarieerd woonklimaat en intensief ruimtegebruik wordt nagestreefd.
- Er dient sprake te zijn van een veilige woonomgeving door te bouwen volgens het Keurmerk Veilig Wonen.
- Teylingen is een Millenniumgemeente waarbij duurzaamheid hoog op de agenda staat. Duurzaamheid wordt op stedenbouwkundig gebied nagestreefd door de toepassing van Dubo plusrichtlijnen van het Regionale Beleidskader Duurzame Stedenbouw. Tevens is er aandacht voor het verbeteren van de energetische kwaliteit van nieuwbouwwoningen.
- De gemeente neemt deel aan het 'Zorgpact Teylingen' met als doel samenwerking en daarmee verbetering van ouderenhuisvesting op korte en langere termijn. Projecten als de woonzorgcentra Sassembourg en Liduina zijn hier voorbeelden van.

De volgende projecten, welke overwegend bestaan uit woningbouw, zijn de komende jaren aan de orde:

- Langeveld (Sassenheim);
- Gemeentewerf (Warmond);
- Narcissenlaan (Sassenheim);
- Hooghkamer (Voorhout);
- Engelse Tuin (Voorhout);
- Locatie Bakker (Sassenheim);



- Station Voorhout (Voorhout).

Economie: bedrijvigheid en winkels

Het aandeel van Holland Rijnland in het bruto binnenlands product (BBP) neemt af. Er is een tekort aan direct uitgeefbaar bedrijventerrein en een negatief migratiesaldo van zowel inwoners als bedrijven. Mede daarom wil de gemeente inzetten op de versterking van de economie. Immers, met een potentiële beroepsbevolking van ruim 17 duizend mensen en slechts 12 duizend banen binnen de gemeentegrenzen valt er wat te winnen op het gebied van werkgelegenheid. Daarbij is de Greenport voor Teylingen een belangrijke en unieke economische drager en moeten bedrijventerreinen vitaal, duurzaam en veilig zijn om het werkgelegenheidsaanbod op niveau te houden. De mogelijkheden die zich binnen de gemeentegrenzen aandienen, moeten direct opgepakt of nader onderzocht worden. Hierbij gaat het niet alleen om uitbreidingslocaties, maar ook om revitalisering van bestaande terreinen waarbij een optimale ruimtelijke inrichting wordt nagestreefd d.m.v. slim en intensief ruimtegebruik.

Aanpak van de volgende bedrijventerreinen is de komende jaren aan de orde:

- verbreding/transformatie Jagtlust 1 (Sassenheim);
- uitbreiding de Wetering/Greenib (Warmond);
- uitbreiding Oosthoutlaan (Sassenheim);
- verbreding/transformatie Veerpolder (Warmond).

De ontwikkeling van kantoren wordt de komende jaren beperkt voorzien. Dit kan met name opgevangen worden binnen de bovengenoemde terreinen en op enkele verspreid liggende locaties.

Het handhaven en versterken van de aantrekkingskracht van winkelcentra vormt een belangrijk aandachtspunt.

Recreatie, voorzieningen en infrastructuur

Door de groei van het inwoneraantal groeit de behoefte aan recreatiegebieden en voorzieningen mee. Tevens wordt de druk op bestaande infrastructuur verhoogd. Om te voldoen aan toenemende en veranderende behoeften, dienen verschillende investeringen te worden gedaan. Om een indruk te geven van de opgaven, wordt hieronder een aantal projecten benoemd.

Recreatie:

- herinrichting Koudenhoorn;
- aanleggen Wandel- en fietspaden Boterhuispolder.

Voorzieningen:

- de aanleg en renovatie van gemeentelijke sportaccommodaties;
- realiseren van een Brede School in Warmond;
- de aanleg van passende parkeervoorzieningen, waarbij wordt verwezen naar de 'Parkeernota Teylingen'.

Infrastructuur:

- de aanleg van de Noordelijke Randweg Voorhout;
- het oplossen van de knelpunten op de provinciale wegen N443 en N444 ten behoeve van het verbeteren van de ontsluiting van de Noordelijke Greenport. Dit gebeurt in overleg met de Provincie Zuid-Holland.

Relatie met grondbeleid

Alle bovenstaande ambities en kaders hebben een directie relatie met grond(prijs)beleid. Zoals reeds gesteld staat grondbeleid ten dienste aan het behalen van de gestelde doelen op de verschillende beleidsvelden. De volgende vragen/dilemma's zijn hierbij aan de orde:

- Indien de gemeente faciliterend optreedt: hoe kunnen de diverse beleidsdoelstellingen geborgd worden?



- Daarnaast, op welke wijze worden gemeentelijke kosten verhaald bij private partijen, middels de privaat- of publieksrechtelijke weg?
- In welke gevallen is het zinvol actief op te treden?
- Wat zijn de risico's die bij een project horen en kunnen deze gedragen c.q. beheerst worden?
- Welke verwervingsstrategie wordt toegepast?
- Op welke wijze wordt grond uitgegeven en tegen welke prijs?

De onderwerpen waarop de bovenstaande vragen betrekking hebben komen in het vervolg van deze Nota Grondbeleid aan de orde.

2.2 Overige kaders voor grondbeleid

Het beleid zoals dat binnen de gemeente Teylingen is geformuleerd moet uiteraard passen binnen de kaders van hogere overheidsniveaus. Hieronder wordt zodoende een overzicht gegeven van de relevante kaders en documenten.

2.2.1 Regionaal: Holland Rijnland en Duin- en Bollenstreek

De gemeente Teylingen neemt actief deel aan het samenwerkingsverband Holland-Rijnland, waaraan momenteel 15 gemeenten verbonden zijn. In de bestuursperiode 2006-2010 is een aantal beleidsdocumenten opgesteld:

- *Openbaar vervoervisie (OV-visie)*
- *Regionaal verkeers- en vervoersplan (RVVP)*
- *Regionale Woonvisie 2009-2019*
- *Regionale bedrijventerreinstrategie*
- *Regionale Kantorenstrategie Holland Rijnland 2015*

Middels het vaststellen van de *Regionale Structuurvisie Holland Rijnland 2020 (RSV)* medio 2009 zijn de voorgaande beleidsdocumenten met elkaar verbonden in één integraal visiedocument. Ten behoeve van de bestuursperiode 2010-2014 zijn de zeven kernbeslissingen genoemd in de RSV in het beleidsdocument *Focus 2014* vertaald naar hoofdpogaven voor de deelnemende gemeenten. Hierin staan in ieder geval twee opgaven centraal:

1. verbeteren van de regionale bereikbaarheid;
2. het bouwen van 8.000 woningen.

In de periode 2010-2014 moet de regionale bereikbaarheid worden verbeterd. Goede regionale bereikbaarheid is een harde voorwaarde om de woningbouwopgave van 8.000 woningen te realiseren. Voorbereiding en aanleg van de Rijn Gouwelijk, de Rijnlandroute en de Noordelijke Ontsluiting van de Greenport Duin- en Bollenstreek zijn met het realiseren van een goed regionaal netwerk van openbaar vervoer eerste prioriteit. De uit te voeren woningbouwopgave en de ontwikkelingen aangaande de Greenport Duin- en Bollenstreek hebben direct invloed op Teylingen.

De gemeenten in de Duin- en Bollenstreek (waaronder Teylingen) hebben de RSV voor het Duin- en Bollengebied verder uitgewerkt in de *Intergemeentelijke Structuurvisie (ISG)*. Hierin is een zelfbindend ruimtelijk ontwikkelingskader vastgelegd voor de integrale revitalisering van de Duin- en Bollenstreek tot en met 2030. Centraal staan:

1. de economische herstructurering van de Greenport, daaronder begrepen handhaving van 2.625 hectare eerste klas bollengrond;
2. verbetering van de landschapskwaliteit;
3. prioriteit geven aan primaire Greenport-functies;
4. met het uitvoeren van de woningbouwopgave uit de Gebiedsuitwerking Haarlemmermeer – Bollenstreek is de maximale woningbouwbijdrage van de Duin- en Bollenstreek bereikt. De realisatie van 600 greenportwoningen, welke geënt zijn op de Provinciale Ruimte-voor-Ruimteregeling, maakt deel uit van deze opgave.



Om de omvangrijke economische en landschappelijke (re)vitaliseringopgave voortvarend te kunnen uitvoeren hebben de Greenport-gemeenten de Greenport Ontwikkelingsmaatschappij (GOM) opgericht. De ISG vormt de basis voor de uitvoering door de GOM. Teylingen neemt deel aan de GOM. Deze deelneming geschiedt op concernniveau en heeft geen directe relatie met het zogenaamde grondbedrijf.

Het uitgangspunt in de wijze waarop de 6 betrokken gemeenten participeren is compensatie, zowel landschappelijk als financieel. Daartoe wordt de Greenport uitgerust met een eigen grondexploitatie. Dat betekent dat gemeenten in de Greenport een deel van de werkzaamheden uit handen geven en toekijken hoe de Greenport (actief) grondtransacties aangaat binnen de gestelde kaders. Het voorgaande leidt tot de constatering dat de gemeente voor wat betreft het buitengebied niet meer vrij is om een zelfstandig grondbeleid te voeren. Daar heeft zij te maken met de Greenport Ontwikkelingsmaatschappij.

Tot slot hebben de gemeenten behorende tot Holland Rijnland ook een Regionaal Investeringsfonds (RIF) opgericht, waarmee de realisatie van 5 cruciale projecten voor de regio wordt betracht:

1. RijnlandRoute (de wegverbinding tussen de A4 en de N206);
2. RijnGouwelijn (voor zover het betreft het traject van deze verbinding tussen Leiden en de kust bij Katwijk en Noordwijk);
3. Noordelijke verbinding tussen de N206 en de A44 of A4;
4. Offensief van Teylingen voor de versterking van de Greenport;
5. Regionaal Groenprogramma (inclusief projecten in het Groene Hart).

Bij elk van de projecten is daarom cofinanciering van rijk en/of provincie vereist. Het RIF vormt de basis van de onderhandelingen met de provincie en het rijk over investeringen in de regio. Alle betrokken gemeenten, waaronder Teylingen, dragen jaarlijks bij aan het RIF.

2.2.2 Provinciaal beleid

De Provincie Zuid-Holland heeft op 2 juli 2010 haar Structuurvisie "*Visie op Zuid-Holland, ontwikkelen met schaarse ruimte*" opgeleverd. Ook de wijze waarop de provincie haar ambities gaat realiseren, is veranderd door de Wro. De provinciale rol wordt meer ontwikkelend dan toetsend. De aanpak is lokaal wat kan en provinciaal wat moet. De provincie geeft het lokale bestuur ruimte bij ruimtelijke inrichting maar stelt voor een aantal onderwerpen ook kaders. De provinciale structuurvisie vormt de basis voor provinciaal ruimtelijke plannen en projecten.

Er bestaat formeel wettelijk geen hiërarchische relatie tussen de structuurvisies van rijk, provincies en gemeenten. De structuurvisie van de provincie heeft geen rechtstreekse gevolgen voor te nemen beslissingen op gemeentelijk niveau; het bindt alleen het orgaan dat het heeft opgesteld. De kern van een structuurvisie is (a) het formuleren van beleidsdoelen van de vaststellende overheid zelf en (b) het inzicht geven hoe die beleidsdoelen door die overheid zullen worden geëffectueerd.

Desalniettemin wordt Teylingen als onderdeel van de Duin- en Bollenstreek beschouwd als een belangrijke schakel in de woningbouwopgave van de Noordvleugel. Hierbij is tevens nadrukkelijk aandacht voor het zogenaamde "Pact van Teylingen", wat is doorontwikkeld in het "Offensief van Teylingen", waarin afspraken zijn gemaakt over de gewenste toekomstige ontwikkeling in de Duin- en Bollenstreek.

2.2.3 Rijksbeleid, Wro en Grondexploitatiewet

De nieuwe provinciale structuurvisie is een uitvloeisel van eerder Rijksbeleid. Het kabinet kiest in de nieuwe Wet ruimtelijke ordening (Wro) voor een dynamisch, op ontwikkeling gericht ruimtelijk beleid. Het accent verschuift hiermee van 'het stellen



van beperkingen' naar 'het stimuleren van ontwikkelingen'. In een ander document, de Nota Ruimte, legt het kabinet meer de nadruk op 'ontwikkelingsplanologie' en minder op 'toelatingsplanologie'. Daarbij gaat het vooral om de kwaliteit van het geheel en minder om de verschillende doelstellingen afzonderlijk.

Hiermee verlaat het kabinet het vertrekpunt dat grondbeleid uitsluitend een gemeentelijke aangelegenheid is. Medeoverheden, maatschappelijke organisaties, burgers en marktpartijen worden nadrukkelijk uitgenodigd mee te denken en mee te doen om te komen tot gebiedsgerichte en breed gedragen regionale en lokale visievorming en uitvoering van beleid in, zowel de stedelijke als de meer landelijke gebieden. Het rijk en de provincies krijgen gelijkwaardige mogelijkheden en instrumenten als gemeenten om grondbeleid mee te voeren in relatie tot hun specifieke verantwoordelijkheden.

De financieel/juridische verankering van de samenwerking met derden heeft het rijk voorzien in de eerder genoemde Grondexploitatiewet. Deze gaat uit van een gemengd stelsel met enerzijds privaat instrumentarium en anderzijds publiekrechtelijk instrumentarium. Het privaatrechtelijke spoor staat voorop en vormt het uitgangspunt bij kostenverhaal. De Grondexploitatiewet heeft echter ook als 'stok achter de deur' een verplicht publiekrechtelijk kostenverhaal. Het publiekrechtelijke instrumentarium wordt gevormd door het exploitatieplan en een financiële voorwaarde aan de bouwvergunning. Het vaststellen van een exploitatieplan is verplicht tenzij het kostenverhaal anderszins is verzekerd, bijvoorbeeld door middel van een privaatrechtelijke overeenkomst. De gemeente zet tot op heden in op het privaatrechtelijk spoor. Pas in tweede instantie, als het kostenverhaal niet anderszins valt te verzekeren, maakt de gemeente een exploitatieplan.

2.2.4 Europa en staatssteun

Het grondbeleid raakt ook de Europese wetgeving. Met name als het gaat om staatssteun is hiervan sprake. Staatssteun is aan de orde indien de begunstigde onderneming een economisch voordeel ontvangt dat zij onder normale marktvoorwaarden niet zou hebben verkregen. In artikel 87 lid 1 van het EG Verdrag staat dat lidstaten geen steun mogen verlenen die de mededinging vervalst of dreigt te vervalsen. Onder het begrip "lidstaat" wordt niet alleen de staat Nederland als zodanig begrepen maar ook alle decentrale overheden. Voor wat betreft de verkoop van gronden en gebouwen is bovenstaande regel nader uitgewerkt in Mededeling 1997, C 209/5 van de Europese Commissie. *De Mededeling houdt in dat overheden gronden en gebouwen niet mogen verkopen alvorens een openbare biedprocedure heeft plaatsgevonden of nadat een onafhankelijke deskundige de waarde heeft bepaald en vervolgens de grond tegen ten minste het getaxeerde bedrag wordt verkocht.* Indien geen van beide voorschriften wordt opgevolgd, is sprake van een steunvermoeden wat vertraging of anderszins nadelige effecten tot gevolg heeft. Een transactie met staatssteunvermoeden moet vooraf worden aangemeld bij de Europese Commissie. Indien een dergelijke transactie niet wordt aangemeld, bestaat het risico dat er een klacht wordt ingediend bij de Europese Commissie.

Het risico van staatssteun is niet beperkt tot gronduitgifte. Ook bij zaken als de verwerving van gronden, het aanbesteden van werken en werkzaamheden t.b.v. bouw- en woonrijp maken, het afdekken van onrendabele toppen, het verstrekken van garanties, leningen, kredieten en subsidies, het niet verhalen van kosten of innen van winst waarop de gemeente wel recht heeft etc. bestaat het risico op staatssteun. Teylingen zal in deze een veilige koers volgen, wat betekent dat aan- en verkoop van gronden altijd vergezeld gaan van onafhankelijke taxaties. Ook voor het verstrekken van garanties, leningen en kredieten zal Teylingen vergoedingen vragen. Teylingen zal subsidies toekennen op basis van aantoonbare tekorten. De gemeente zal altijd een exploitatie van de kosten en opbrengsten maken om te voorkomen dat niet duidelijk is welke kosten ze moet verhalen.



3 Beleidskeuzes Teylingen

De beleidskeuzes welke op het gebied van grondbeleid gemaakt worden komen in het onderliggende hoofdstuk aan bod middels het volgen van de grondexploitatiecyclus. Met de grondexploitatiecyclus wordt het hele traject van verwerving tot uitgifte van gronden bedoeld. De cyclus is chronologisch te verdelen in verschillende stappen: verwerving, (tijdelijk) beheer, bouw- en woonrijp maken en gronduitgifte. Afhankelijk van keuzes en omstandigheden beslist de gemeente of, en in welke mate of op welke manier, deze stappen doorlopen worden.

De gemeente maakt, al dan niet in samenwerking met derden, voor alle exploitaties waar ze bij betrokken is een exploitatieopzet. Dit gebeurt ongeacht of ze een actieve of passieve rol vervult. Indien een actieve rol wordt vervuld ligt het maken van een exploitatieopzet en het jaarlijks actualiseren hiervan voor de hand; de gemeente is immers zelf primair aan zet. Echter, ook indien er sprake is van een volledig particulier initiatief is het maken van een exploitatieopzet benodigd. Dit om -zoals gezegd- onduidelijkheid inzake staatssteun te voorkomen. Contractuele afspraken met marktpartijen dienen immers altijd te passen binnen het totale gemeentelijke financiële kader. Dit geldt voor zowel exploitatieovereenkomsten welke (nog) passen binnen de gemeentelijke exploitatieverordening als voor anterieure/posterieure overeenkomsten in het licht van een exploitatieplan. Op deze wijze wordt bijvoorbeeld inzichtelijk op welke wijze, waar en wanneer kosten worden verhaald die voortvloeien uit de Structuurvisie.

3.1 Grondexploitatiecyclus door de gemeente

3.1.1 Verwerving

Hoewel de gemeente het actief verwerven van gronden niet als basishouding heeft, kan het voorkomen dat gronden -al dan niet met eventuele opstallen- verworven moeten worden. Als algemene beleidslijn geldt dat de gemeente verwervingen kan doen als:

1. verworven wordt ten behoeve van mogelijke toekomstige ontwikkelingen waarbij de gemeente een actieve en sturende rol of samenwerking met derden beoogd;
2. gronden als ruilobject kunnen dienen ten behoeve van (toekomstige) projecten;
3. verwervingen een kwaliteitsimpuls tot gevolg hebben en blijkt/is voorzien dat de markt deze opgave niet oppakt.

De verwervingen welke vallen in één van de bovengenoemde categorieën kunnen qua handelwijze en te volgen procedure verdeeld worden in 2 groepen:

- a) *Tot €200.000,-*
Ter bevordering van de handelingsnelheid en slagkracht mag het college tot een investeringsgrens van €200.000,- verwerven, zonder vooraf de gemeenteraad te informeren en te consulteren. Achteraf wordt de aankoop voorzien van een onderbouwing verantwoord aan de Gemeenteraad.
- b) *Vanaf €200.000,-*
Boven de investeringsgrens van €200.000,- wordt de investeringsbeslissing voorzien van gedegen onderbouwing voorgelegd aan een afvaardiging van de gemeenteraad. Dit 'petit comité' (het presidium) bestaat in beginsel uit de fractievoorzitters van alle partijen in de gemeenteraad, al dan niet vertegenwoordigd door één, door deze partijen zelf aangewezen, afgevaardigde. Het besluit de gemeenteraad bijeen te roepen dient op zo kort mogelijke termijn plaats te vinden teneinde slagvaardig te kunnen handelen. Er wordt uitgegaan van 2 dagen na uitvraag daartoe vanuit het college.

Aankopen dienen, zowel onder als boven de hierboven vastgestelde investeringsgrens van €200.000,-, voorzien te zijn van een gedegen onderbouwing. Al naar gelang de



aard van de verwerving wordt met het oog op deze onderbouwing het onderstaande toegepast:

- *Gronden niet in exploitatie*
In dit geval is (nog) geen sprake van een vastgestelde grondexploitatie door de gemeenteraad. De onderbouwing bestaat uit:
 - a. een exacte (kadastrale) aanduiding van het object;
 - b. een beschrijving van de relatie met vastgesteld gemeentelijk beleid. Immers, grondbeleid en daarbij behorende verwervingen staan in dienst aan andere gemeentelijke beleidsvelden; het is geen doel op zich;
 - c. een financiële onderbouwing van de aankoopprijs middels een taxatie;
 - d. een financiële analyse van toekomstig gebruik; wordt de investering in de toekomst terugverdiend;
 - e. een risicoanalyse waarbij tenminste aandacht is voor een afbreukscenario: de minimale prijs waartegen het aan te kopen object weer verkocht kan worden. Indien deze minimale prijs lager ligt dan het aankoopbedrag, wordt het object meteen afgewaardeerd tot deze minimale prijs. Deze handelwijze voorkomt dat er risico's worden toegevoegd aan 'gronden-niet-in-exploitatie'.
- *Gronden in exploitatie*
Hierbij gaat het om gronden welke vallen binnen het exploitatiegebied van een door de gemeenteraad vastgestelde grondexploitatie. In dat geval komen de risico's welke geïdentificeerd worden bij de aankoop direct ten laste van het weerstandsvermogen. Dit heeft tot gevolg dat indien het weerstandsvermogen onvoldoende is, de aankoop niet kan plaats vinden. Deze koppeling tussen risico's en aanwezige weerstandscapaciteit dient zodoende gemaakt te worden. Voor een uitgebreidere beschrijving van de benodigde risicoanalyse: zie paragraaf 4.6. Voorts zijn alle hierboven genoemde onderdelen bij de onderbouwing van toepassing.

3.1.2 Instrumenten

Er is een drietal verwervingsinstrumenten welke hieronder wordt besproken: minnelijke verwerving, Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg) en onteigening op basis van de Ontheingingswet (Ow). De volgorde is gelijk aan de gemeentelijke voorkeur tot toepassing van het betreffende instrument.

1. *Minnelijke verwerving*
De gemeente past bij voorkeur minnelijke verwerving toe. Dit betekent dat gronden/opstallen worden verworven na onderhandelen met de rechtmatige eigenaar.
2. *Wet voorkeursrecht gemeenten*
Naast minnelijke verwerving kan de gemeente ook de Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg) inzetten. Deze wet geeft gemeenten een wettelijk recht om, na vestiging van het voorkeursrecht, grond bij voorrang te verwerven indien eigenaren deze te koop aanbieden. De gemeente past de Wvg louter toe bij gebieden/ontwikkelingen welke vermeld staan in de Structuurvisie.
3. *Onteigening*
De ontheingingswet maakt het mogelijk gronden onder dwang te verwerven als dit voor de uitvoering van plannen noodzakelijk is. Onteigening van gronden is een uiterst middel, is om die reden met waarborgen omkleed en zal zodoende slechts beperkt worden toegepast. Onteigenen kan alleen in het geval een eigenaar van de gronden de door de gemeente gewenste bestemming niet kan of wil realiseren en wanneer minnelijke gesprekken omtrent de verwerving van de gronden niet tot het gewenste resultaat hebben geleid. Daarnaast geldt dat de gewenste bestemming binnen 5 jaar gerealiseerd moet worden. Indien men voornemens is een aangepast/nieuw ruimtelijk besluit te nemen en een bijbehorend exploitatieplan te maken, start de gemeente Teylingen het zogenaamde administratieve gedeelte gelijktijdig op met het vaststellen van het ruimtelijke besluit (in veel gevallen een bestemmingsplan) en bijbehorend exploitatieplan door de gemeenteraad. Hierbij geldt wel dat de gemeente inspanningen moet hebben geleverd om de gronden minnelijk te verwerven en voor het nemen van het verzoek minimaal



één schriftelijke bieding moet hebben gedaan. Vertragingen kunnen zoveel mogelijk worden voorkomen om gedurende het bestemmingsplantraject een aanvang te maken met de minnelijke verwervingen en het doen van een bieding, zodat ten tijde van het vaststellen van het bestemmingsplan de gemeenteraad tevens een zogenaamd verzoekbesluit kan nemen. Dit betreft een besluit om de Kroon te verzoeken een besluit tot aanwijzing van gronden ter onteigening te nemen.

De prijsvorming, procedures en de verantwoordelijkheden zijn verankerd in de desbetreffende wetgeving. Verdere toelichting is op deze plek dan ook niet benodigd.

3.1.3 Tijdelijk beheer

De verworven gronden en opstallen vragen tot aan het moment van uitgifte om beheer. Hiertoe kan de grond tijdelijk in gebruik worden gegeven, c.q. verhuurd worden aan derden. Om flexibiliteit te behouden zorgt de gemeente ervoor dat ze zich niet voor langere tijd vastlegt, bijvoorbeeld door gebruik te maken van de Leegstandwet of door een tijdelijke bruikleen- of pachtovereenkomst aan te gaan. Ten behoeve van woonobjecten is het leegstandsbeheer uitbesteed aan een externe partij. B&W is in dezen gemachtigd contracten aan te gaan. Er is alleen in de paragraaf grondbeleid van het jaarverslag een verantwoording naar de Gemeenteraad nodig.

3.1.4 Bouw- en woonrijp maken

Bouw- en woonrijp maken valt altijd onder verantwoordelijkheid van de gemeente en mag in principe niet rechtstreeks aan een bepaalde partij gegund worden. De gemeente is als aanbestedende dienst verantwoordelijk voor werkzaamheden als het bouw- en woonrijp maken en het (doen) aanleggen van publieke voorzieningen. Dit zijn hiermee zogenoemde 'overheidsopdrachten' en moeten voldoen aan het kwaliteitskader zoals de gemeente dit stelt.

Boven een bepaalde drempelwaarde, te weten € 4.845.000 geldend voor 2010 en 2011, dienen werken aanbesteed te worden conform de Europese aanbestedingsrichtlijnen. Deze richtlijnen zijn in Nederland vertaald naar het Besluit Aanbestedingsregels Overheidsopdrachten (BAO).

Ook beneden deze drempelwaarde kan (op grond van de zogenoemde algemene beginselen van het aanbestedingsrecht) niet zonder meer één op één gegund worden, maar moet een dergelijke opdracht 'in concurrentie' in de markt gezet worden.

De wijze waarop een opdracht in de markt gezet moet worden, is door de gemeente Teylingen weergegeven in de nota *'Inkopen en aanbesteden met beleid! Het inkoop- en aanbestedingsbeleid van de gemeente Teylingen'* Tevens moet worden voldaan aan de Nota Programma van Eisen voor projecten, infrastructuur en openbare ruimte van Beheer Leefomgeving.

Behalve de kredietverlening is de gemeenteraad niet betrokken bij de uitvoering van het bouw- en woonrijp maken, tenzij sprake is van een kredietoverschrijding van meer dan 10%. B&W is verder verantwoordelijk voor de gang van zaken m.b.t. bouw- en woonrijp maken.

3.1.5 Gronduitgifte en verkopen bestaande objecten

Gronden

De gemeente kan bouwrijpe gronden op verschillende wijzen uitgeven aan afnemers die de volkshuisvestelijke en/of economische doelstellingen realiseert door bebouwing van de grond. Hierbij zijn binnen de gemeente Teylingen de onderstaande vormen van uitgifte aan de orde.

Juridische overdracht van eigendom

Uitgifte van grond in eigendom is de meest voorkomende vorm van gronduitgifte en heeft de voorkeur van de gemeente. Dit geldt niet voor gronden waarin zich een



concentratie van kabels en leidingen bevindt; deze worden slechts bij hoge uitzondering verkocht.

Geen juridische overdracht van eigendom

In dit geval blijft het juridisch eigendom van de gronden achter bij de gemeente Teylingen terwijl een derde gebruik maakt van deze gronden. Binnen Teylingen kunnen de onderstaande constructies aan de orde zijn.

De gemeente Teylingen *verhuurt*, afhankelijk van diverse factoren en omstandigheden, gronden. Dit gebeurt met of zonder opstal(len). Om eenheid en gelijkheid tussen huurders te betrachten, kan gebruik worden gemaakt van een standaard huurovereenkomst. Een bijzondere vorm van verhuur is het *verpachten* van gronden t.b.v. landbouw.

Een *opstalrecht* wordt gevestigd in die gevallen waarbij (te bouwen) opstallen c.q. bouwwerken van blijvende aard in eigendom zijn van een derde, maar worden/zijn gerealiseerd in, op of boven de onroerende zaak van een ander. Met andere woorden, de grond blijft van de gemeente. Dit is bijvoorbeeld aan de orde bij diverse sportvelden binnen de gemeente en kabels en leidingen in de grond. Als uitgangspunt hierbij geldt dat de kosten voor notariële afhandeling in beginsel voor rekening komen van degene die het opstalrecht bezit.

Eveneens is het mogelijk gronden in *mandeligheid* uit te geven. In dat geval is sprake van semipublieke ruimte, bijvoorbeeld achterpaden welke louter toegankelijk zijn voor bewoner.

Gronden van de gemeente Teylingen worden in beginsel niet in *erfpacht* uitgegeven. Echter, de huidige ontwikkelingen in de (macro-)economie vragen om een bredere inzet van marktpartijen. Hier zit een zekere spanning omdat juist door de crisis de spankracht van marktpartijen is afgenomen. Om dit dilemma te overbruggen streeft de gemeente ernaar een interessant investeringsklimaat te creëren zodat er meer partijen naar Teylingen komen. Desgewenst kan de gemeente Teylingen ervoor kiezen om gronden in erfpacht uit te geven. Dit beperkt de lasten voor marktpartijen, mede doordat partijen waarop de integratielevering van toepassing is (bijvoorbeeld woningcorporaties) geen BTW hoeven te betalen over de waarde van de grond, maar over de betaalde canon gedurende een beperkte periode.

De uitgiftepreizen dienen ten minste gelijk te zijn aan hetgeen in de grondexploitatie is opgenomen, mits deze tijdig is geactualiseerd en te voldoen aan gemeentelijk grondprijsbeleid. B&W gaat deze verplichting aan en informeert achteraf de Gemeenteraad. Bij een afwijking groter dan 5% is een onafhankelijke taxatie nodig om tot verkoop over te gaan. Eveneens is instemming van de Gemeenteraad noodzakelijk.

Verkoop bestaande objecten

Verkoop van objecten uit de gemeentelijke vastgoedportefeuille dienen individueel op wenselijkheid beoordeeld te worden. Hierbij is het van belang dat de verkoop gerelateerd is en ten dienste staat aan gemeentelijke beleidsdoelen. Met andere woorden, de verkoopstrategie dient gekoppeld te zijn aan de gestelde beleidsdoelen waarbij financiën een onderdeel uitmaakt, maar geen doorslaggevende factor is.

Indien wordt overgegaan tot de verkoop van een object is het wel zo dat te allen tijde een onafhankelijke taxatie benodigd is. Dit ter voorkoming van verkoop onder de marktwaarde wat duidt op staatssteun. Verantwoording van verkopen vindt achteraf aan de gemeenteraad plaats.

3.2 Particuliere grondexploitatie en exploitatieplan

De gemeente Teylingen zal bij het uitvoeren van grondbeleid bij voorkeur uitgaan van een faciliterende rol. Wanneer de gemeente faciliterend optreedt, wordt de grondexploitatiecyclus doorlopen door de ontwikkelende partij. Bij particuliere



grondexploitatie kan de gemeente haar kosten niet verhalen door gronduitgifte. De gemeente zal dan terugvallen op de mogelijkheid voor kostenverhaal zoals verondersteld in de Grondexploitatiewet, welke onderdeel uitmaakt van afdeling 6.4 van de Wet ruimtelijke ordening (Wro).

De gemeente Teylingen heeft een voorkeur voor anterieure overeenkomsten met partijen. Het sluiten van overeenkomsten geeft zekerheid voor partijen. Naast zekerheid spelen de complexiteit en de juridische risico's mede een rol in de beleidskeuze. Ze is echter wel bereid om een publiekrechtelijk instrument als het exploitatieplan in te zetten wanneer zij meent dat een anterieure overeenkomst niet haalbaar is. Ook wanneer sprake is van partijen die niet mee willen betalen, terwijl zij wel zouden bij moeten dragen, zet de gemeente het exploitatieplan in; dit mede ten behoeve van de partners waar zij wel tot overeenstemming mee is gekomen.

Een anterieure overeenkomst is niet alleen onhaalbaar als er onvoldoende dekking is van de kosten, maar ook wanneer er geen zekerstelling is inzake de gewenste fasering of eisen ten aanzien van de inrichting van de openbare ruimte of toedeling van woningen. In dergelijke gevallen is eveneens een exploitatieplan nodig.

Een exploitatieplan wordt gelijktijdig vastgesteld met een ruimtelijk besluit, bv. een (wijziging van) een bestemmingsplan of een project(afwijking)besluit. Indien sprake is van een voorontwerp bestemmingsplan wordt eveneens een versimpeld voorontwerp exploitatieplan gemaakt. Dit om zoveel mogelijk relevante opmerkingen vanuit de samenleving te kunnen verwerken. Hier kan slechts beargumenteerd van worden afgeweken.

Het exploitatieplan wordt vastgesteld door de Gemeenteraad, voor zover de Gemeenteraad niet heeft besloten deze bevoegdheid te delegeren aan het college.

3.3 Samenwerking derden

Wanneer een project in aanmerking komt voor het voeren van actief grondbeleid, maar het weerstandsvermogen ontoereikend is om de bijbehorende risico's op te vangen kan de gemeente samenwerking zoeken met marktpartijen om de risico's in te perken. Het kan ook zo zijn dat de gemeente op verzoek van een marktpartij een samenwerkingsverband aangaat, bv. vanwege fiscale redenen of andere positieve effecten op het project waarbij de gemeente belang heeft. Hierbij kan onder meer gedacht worden aan de mogelijkheid dat de gemeente op verzoek van de particulier of andere overheid gronden verwerft door inzet van de Wvg of onteigening en doorlevert aan deze andere partij, bijvoorbeeld om vertraging te voorkomen. Bij dergelijke verzoeken maakt de gemeente de afweging of binnen het project een meer actieve of een meer faciliterende rol passend is, waarbij zeggenschap en risicoverdeling belangrijke aspecten zijn. Hier stemt zij de vorm van samenwerking en de afspraken met de samenwerkingspartner op af. Wanneer de gemeente kiest voor een meer faciliterende rol in het betreffende project, geldt als voorwaarde dat het risico zo veel mogelijk bij de marktpartij blijft. Om dit transparant te maken dient er een risicoverdeling gemaakt te worden.

Publiek Private Samenwerking (PPS) kan qua intensiteit zeer uiteenlopend zijn. Samenwerking kan bijvoorbeeld plaats vinden op basis van een samenwerkingscontract of een Design & Build contract. De gemeente kiest per situatie de beste vorm van samenwerking in relatie tot het project, maar het gezamenlijk oprichten van een rechtspersoon wordt uitgesloten. Een voorstel tot samenwerking gaat vergezeld van argumenten voor samenwerking en voor de gekozen samenwerkingsvorm.

De gemeente zal initiatieven op het gebied van (collectief) particulier opdrachtgeverschap ondersteunen, mits er tenminste sprake is van een budgetneutrale grondexploitatie. Zij acht het wel belangrijk om een professionele achtervang te hebben indien het meer dan vier woningen betreft.



Voor zover verplichtingen binnen de begroting passen, is B&W gemachtigd deze verplichtingen aan te gaan. Uiteraard kan de gemeenteraad hierop achteraf haar zienswijze kenbaar maken. Als uit de overeenkomst een ongedekte verplichting voortvloeit en e.e.a. niet binnen de begroting past, dient B&W voor de ondertekening toestemming te vragen aan de Gemeenteraad. Dit geldt eveneens indien het karakter van de verplichting daartoe aanleiding geeft, bv. met het oog op het risicoprofiel.

3.4 Herstructurering

Indien herstructurering in een bestaande woonomgeving aan de orde is, waarbij een woningcorporatie een belangrijke positie inneemt, zal de verantwoordelijkheid en veelal het initiatief bij de corporatie(s) liggen. Dat betekent in beginsel ook dat zij primair met eventuele particuliere eigenaren in het gebied tot overeenstemming moet zien te komen. Als de corporatie niet tot overeenstemming kan komen met de particulieren kan de gemeente een bijdrage leveren. Dat doet ze vooral door overleg en eventueel door de inzet van haar instrumentarium. Daar waar geen corporatiebezit is zal de gemeente desgewenst zelf het initiatief nemen. Al blijven daarbij de reeds besproken spelregels van toepassing.

Bij de herontwikkeling van bedrijventerreinen zet de gemeente in op samenwerking, maar verwacht ook dat de ondernemers zich georganiseerd hebben. Pas dan is een gezamenlijke aanpak mogelijk. Partijen maken dan afspraken wie wat doet. Vertrekpunt is dat de gemeente vanuit haar rol van goede ruimtelijke ontwikkeling de ruimtelijke structuur bewaakt en verantwoordelijk is voor de openbare ruimte. De ondernemers zijn verantwoordelijk voor de opstallen.

In alle overige gevallen van herontwikkeling wordt maatwerk geleverd.



4 Financiële uitwerking Teylingen

In dit hoofdstuk worden de uitwerkingen gegeven van een aantal onderwerpen welke in het voorgaande hoofdstuk aan de orde kwamen.

4.1 Grondexploitatie

De gemeente Teylingen stelt voor elk project een grondexploitatie op. Dergelijke grondexploitaties bevatten tenminste de volgende kostenposten:

- verwervingen;
- sloop;
- milieukosten;
- bouw- en woonrijp maken;
- kunstwerken;
- bijdrage aan fondsen, bovenwijkse voorzieningen e.d.;
- planontwikkelingskosten en kosten in verband met voorbereiding, uitvoering en toezicht;
- onvoorzien;
- excessieve kosten, zoals compensatiegronden;
- rente en indexkosten.

Aan de opbrengstenkant moet gedacht worden aan:

- grondverkopen;
- subsidies;
- overige opbrengsten.

Onderdeel van de grondexploitatie is een fasering van kosten en opbrengsten in de tijd en een contante waardeberekening, waarbij rekening wordt gehouden met de effecten van prijsstijgingen en rente.

In het geval van een particuliere grondexploitatie waaraan de gemeente medewerking verleent worden de kosten en opbrengsten in beeld gebracht. In de gemeentelijke grondexploitatieberekening worden dan alleen de gemeentelijke kosten en opbrengsten opgenomen. Het betreft minimaal de kosten van interne uren van het ambtelijk apparaat en de inhuur.

Jaarlijks vindt een actualisatie van de grondexploitaties plaats. Dit betekent minimaal dat er een aanpassing van het prijspeil plaats vindt, boekwaarden verwerkt worden en restantbedragen opnieuw gefaseerd worden. Indien daar aanleiding toe is, worden ook uitgangspunten aangepast. De jaarlijks geactualiseerde grondexploitaties worden rechtstreeks in de gemeentelijke begroting en jaarcijfers geïntegreerd. Uitgangspunt is dat alle grondexploitaties worden geactualiseerd naar één gelijk prijspeil en dat de actualisaties jaarlijks in de programmabegroting aan de Gemeenteraad worden aangeboden. Als bijlage bij elke actualisatie is een verschillenanalyse (per post) met het voorgaande jaar opgenomen. Projecten worden opgenomen in de paragraaf Grondbeleid van de begroting.

4.2 Verwervingen en verkopen

4.2.1 Verwervingen

Verwervingen kunnen een groot beslag leggen op de gemeentelijke middelen. In het vorige hoofdstuk is reeds beschreven onder welke voorwaarden gemeentelijke aankopen kunnen worden gedaan. Hierbij is, behoudens een investeringsgrens welke invloed heeft op de te volgen procedure, bewust niet gekozen voor een vooraf vastgesteld budget per jaar; dit zou immers impliceren dat het jaarlijkse budget op moet. Het is echter zaak bewuste keuzes te maken waarbij de gemeenteraad, en petit comité, nauw betrokken is.



4.2.2 Verkopen

Gronden of objecten worden zoals hierboven beschreven met een specifiek (beleids)doel voor ogen verworven. Minimaal eenmaal per jaar dient de raad geïnformeerd te worden wanneer en hoe deze doelen bereikt worden. Indien deze doelen meer dan 10 jaar in de toekomst liggen, dient verkoop overwogen te worden. Dit om de financiële armslag van de gemeente niet onnodig te claimen.

4.3 Bovenwijkse voorzieningen, Vereveningen en Ruimtelijke Ontwikkeling

Een bijzonder onderwerp waarin in de nieuwe Wro veel aandacht is besteed, betreft het verhalen van kosten door de gemeente. Kostenverhaal heeft betrekking op drie componenten:

1. kosten van *bovenwijkse voorzieningen*, bv. werken van (hoofd-) infrastructurele aard, zoals de aanleg van rioolpersleidingen, bijzondere verkeersvoorzieningen, parkeervoorzieningen, verbindingswegen etc.
2. *bovenplanse verevening* waarbij de mogelijkheid bestaat om verliezen op de ene locatie te compenseren met overschotten op andere (verdien)locaties;
3. of kosten die verband houden met *ruimtelijke ontwikkelingen*, bv. de aanleg van een recreatiegebied, als leefbaarheid te verhalen.

De Wro verplicht niet alle bovenwijkse voorzieningen in de structuurvisie te benoemen. De structuurvisie beschrijft de hoofdlijnen van het voorgenomen beleid en geeft daarmee een beeld van de belangrijkste bovenwijkse voorzieningen. Voor de andere twee componenten van kostenverhaal eist de wet wel een directe koppeling met de structuurvisie. De gemeente kan dus geen kosten verevenen -tussen winstgevende en verliesgevende locaties- of kosten verhalen in verband met ruimtelijke ontwikkeling als deze ontwikkelingen niet vermeld staan in de Structuurvisie.

Met bovenwijkse voorzieningen wordt bedoeld op voorzieningen die noodzakelijk zijn als gevolg van een ontwikkeling van een project, maar die het belang van het project overstijgen. Per voorziening dient een kostenraming opgesteld te worden om de totale investering in beeld te krijgen. De geraamde kosten worden vervolgens verhaald op de verschillende projecten en de bestaande bebouwing. De verdeling naar projecten en bestaand gebied vindt plaats op grond van de criteria profijt, toerekenbaarheid en proportionaliteit. Dit houdt in dat als een voorziening profijtelijk is voor een locatie, er bestaat een causaal verband en de kosten voor die voorziening zijn nog niet op een andere manier gedekt (bijvoorbeeld door subsidies), dan kunnen de kosten middels een verdeelsleutel proportioneel aan de locatie worden toegerekend en in de grondexploitatie van die locatie worden ingebracht. Middels het exploitatieplan of een (anterieure) overeenkomst worden de kosten dan weer op de grondeigenaren in het gebied verhaald. Indien een voorziening ook wordt toegerekend aan bestaand gebied, dan zal de gemeente die kosten voor haar rekening nemen middels een bijdrage uit de Algemene Dienst.

De voorzieningen met betrekking tot infrastructuur worden verdeeld naar rato van de toename in verkeersbewegingen. Dit houdt in de praktijk in dat nieuwe projecten een relatief zwaardere kostendraagkracht hebben dan het bestaande gebied. Hiervoor is gekozen omdat de voorziening waarschijnlijk niet gerealiseerd zou worden als er geen uitbreiding van de gemeente zou zijn. Beargumenteerd kan worden afgeweken.

Momenteel wordt gewerkt aan de nieuwe Structuurvisie. In het verlengde van de uitvoeringsparagraaf welke hierin wordt opgenomen wordt een Nota Kostenverhaal gemaakt waarin het bovenstaande is uitgewerkt. Deze kan bij een mutatie van de werken (kostenvragers) of de projecten die bij moeten dragen (kostendragers), met een minimale frequentie van eenmaal per jaar, worden herzien.

4.4 Grondprijzen

De gemeente Teylingen hanteert marktconforme grondprijzen, in overeenstemming met de bepalingen omtrent het voorkomen van staatssteun. De methode van grondprijsbepaling verschilt per functie. Een en ander is vastgelegd in de Nota



Grondprijsbeleid, welke als uitwerkingsnota van deze Nota Grondbeleid wordt op- en vastgesteld. Er wordt gewerkt met referentiewaarden welke bewegen binnen bandbreedten. Aan de hand van op- en afslagen kunnen grondprijzen binnen deze bandbreedten voor een specifieke locatie worden bepaald.

De Nota Grondprijsbeleid dient regelmatig, met een minimale frequentie van eenmaal per jaar, te worden herzien om aansluiting te houden met veranderende marktomstandigheden.

4.5 Exploitatieplan

De gemeente is onder de Grondexploitatiewet per 1 juli 2008 verplicht een exploitatieplan op te stellen voor gevallen waarin kostenverhaal niet op andere wijze is verzekerd. In het exploitatieplan moet worden aangegeven op welke wijze de kosten worden omgeslagen over de percelen die grondopbrengsten opleveren. Het te verhalen bedrag kan nooit hoger zijn dan de gemaakte kosten. De gemeente kan dus geen winst afromen. Als de geraamde opbrengsten lager zijn dan de geraamde kosten, is het maximaal te verhalen bedrag nooit hoger dan de geraamde opbrengsten.

Naast een financiële component in de vorm van een exploitatieopzet zal een exploitatieplan ook inhoudelijke bepalingen bevatten, bijvoorbeeld met betrekking tot de fasering en woningbouwcategorieën (sociale huur- en koopwoningen en vrije kavels). Een exploitatieplan bevat in ieder geval de volgende onderdelen:

- een kaart van het exploitatiegebied, eventueel voorzien van het voorgenomen ruimtegebruik en de gronden die de gemeente nog wenst te verwerven;
- een omschrijving van en specifieke eisen voor de werken en werkzaamheden voor het bouwrijp maken van het plangebied, de aanleg van nutsvoorzieningen en het inrichten van de openbare ruimte in het exploitatiegebied;
- regels omtrent de uitvoering van de bedoelde werken en werkzaamheden;
- regels m.b.t. de uitvoerbaarheid, zoals woningbouwcategorieën en fasering.

Indien de gemeente een minderheid van de gronden binnen een gebied in het bezit heeft stuurt zij op locati kwaliteit door middel van een exploitatieplan, tenzij dit uiteraard geborgd is middels een anterieure overeenkomst.

Indien aan de orde kan een verbod worden opgenomen om bepaalde werken en werkzaamheden uit te voeren totdat voor de betreffende gronden een uitwerkingsplan is vastgesteld.

Indien sprake is van gronduitgifte voor sociale woningbouw dan wordt conversie van deze woningen naar koopwoningen binnen 10 jaar middels een nader te bepalen boetebeding bestraft. De boete bedraagt dan het verschil in prijs tussen een sociale grondprijs en een marktconforme grondprijs, na verrekening van rentekosten.

4.6 Risicomanagement

Te allen tijde geldt de eis dat de financiële positie van de gemeente toereikend is om het risico te kunnen dragen als het project niet doorgaat of als het project vertraging oploopt. Anders gezegd, het weerstandsvermogen van de gemeente moet voldoende zijn om garant te staan voor de voortgang.

De wijze waarop de gemeente Teylingen omgaat met risicomanagement is beschreven in het 'Plan van aanpak risicomanagement' d.d. augustus 2010. Deze notitie gaat op organisatiebrede wijze in op het risicomanagement binnen de gemeente. Hierbij vormt grondbeleid en -exploitaties slechts een deel van het geheel.

De uitwerking van risicomanagement t.b.v. grondbeleid en -exploitaties vindt hieronder plaats. Om ambitie te matchen met de realiteit (personele capaciteit, -bezetting, inpassingperiode e.d.), hanteert de gemeente een basismodel en een groei-model.



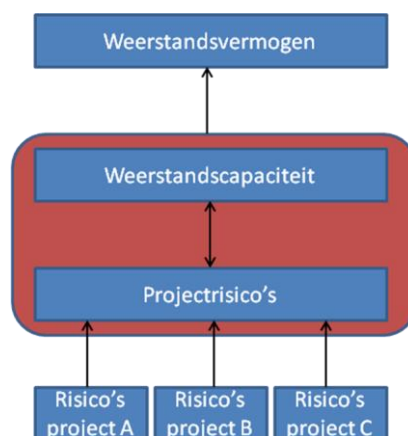
Basismodel: risicoanalyse op projectniveau (< 2 jaar na vaststelling)

In het basismodel vindt risicoanalyse en –management in ieder geval op projectniveau plaats. Bij deze risicoanalyse wordt de volgende cyclus doorlopen:

1. *Inventarisatie* van de belangrijkste projectrisico's, o.a. op het gebied van verwerving, bodem (bv. vervuiling of archeologie), bouw- en woonrijp maken, claims van derden, verkoopopbrengsten, subsidie(on-)mogelijkheden, fasering en RO-trajecten. Risico-inventarisatie dient plaats te vinden middels een checklist
2. *Kwantificering* van de geïnventariseerde risico's: wat is de impact als een risico zich voordoet?
3. Inschatting van de *kans* dat een risico zich voordoet.
4. 2 stappen:
 - a. $\text{Impact} \times \text{kans} = \text{risico voor beheersing}$;
 - b. *Prioritering risico's* middels een risicokaart.
5. Opstellen en implementeren *beheersmaatregelen*.

De bovenstaande cyclus is een interactief proces en wordt periodiek herhaald. Hierbij wordt tevens gebruik gemaakt van een stoplichtmodel om de voor- en achteruitgang van risico's inzichtelijk te maken.

Per project moet worden aangegeven op welke wijze het totale gekwantificeerde risico wordt afgedekt. Omdat de risico's nog niet zijn uitgezet in de tijd wordt eventueel gebruik gemaakt van een zekerheidspercentage van 75-90%. Immers, niet alle risico's treden tegelijk op en middels beheersmaatregelen wordt het restrisico verkleind. Een sommatie van de restrisico's van alle projecten geeft inzicht in het benodigde weerstandsvermogen.



Het bovenstaande basismodel wordt tot 2 jaar na de vaststelling van deze Nota Grondbeleid toegepast.

Groeimodel: programmaniveau (> 2 jaar na vaststelling)

De hierboven beschreven cyclus gericht op projectrisico's en overige procedures/spelregels blijven onverkort van toepassing bij het groeimodel. Echter, het risicomanagement wordt bij het groeimodel een niveau hoger getrokken. Naast risico's ten aanzien van individuele projecten zijn er immers ook risico's die niet projectspecifiek zijn, maar gelden voor alle exploitaties waarbij de gemeente betrokken is. Hierbij wordt een onderscheid gemaakt in:

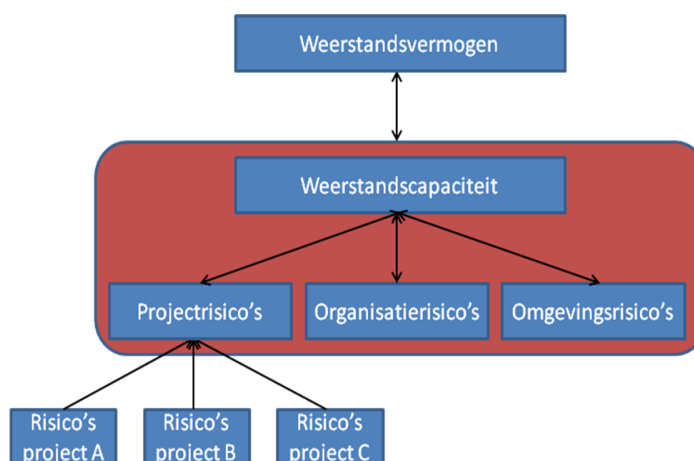
1. *Omgevingsrisico's*:
 - a. politiek, bestuurlijke en maatschappelijke risico's;
 - b. economische risico's als markt- en prijsontwikkelingen;
 - c. veranderingen in wet- en regelgeving;
 - d. financiële parameters als rente en inflatie;
 - e. risico's welke schuilen in samenwerking met derden zoals kredietwaardigheid van partners en de mate van voorinvestering door de gemeente vanwege toegang tot liquiditeit.
2. *Organisatierisico's*:



- structuur, bv. de aan- of afwezigheid van een adequate en duidelijke verdeling in taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden;
- processen, bv. de planning en controlcyclus en kwaliteit projectmanagement;
- culturaspecten als heersende normen en waarden en besturingsfilosofie;
- personeel, bv. de kwaliteit en capaciteit van projectmedewerkers.

Bij het groeimodel wordt de beschreven risicocycclus ook toegepast op de bovenstaande omgevings- en organisatierisico's. Eveneens wordt niet meer gewerkt met een zekerheidspercentage maar worden de risico's zoveel mogelijk in de tijd uitgezet. Hierbij wordt aangehaakt met de meerjarenbegroting/-planning.

Integraal inzicht in de risico's van alle grondexploitaties uitgezet in de tijd maakt risicomanagement op programmaniveau mogelijk. Dit betekent dat risico's niet alleen bottom-up worden beschouwd (weerstandsvermogen is resultante van alle risico's), maar ook top-down haar weerslag hebben. Immers, projecten kunnen door inzicht in de risico's op elkaar afgestemd worden (bv. programmatisch) of worden afgeremd, versneld of stopgezet naar aanleiding van het benodigde weerstandsvermogen.



Het bovenstaande groeimodel wordt 2 jaar na de vaststelling van deze Nota Grondbeleid ingevoerd en toegepast.

Overige kaders en procedures

Bij iedere grondexploitatie die wordt vastgesteld door de Gemeenteraad wordt een risicoanalyse gemaakt. Dat betekent in de praktijk ook dat private grondexploitaties die gefaciliteerd worden door de gemeente voorzien worden van een (beknopte) risicoanalyse. Dit laatste is tenminste nodig omdat dergelijke ontwikkelingen altijd het grondgebied van de gemeente raken (bv. openbaar gebied). Voorts geldt ook dat aankopen die nog geen deel uitmaken van een grondexploitatie worden voorzien van een risicoanalyse.

Te allen tijde moet duidelijk zijn of de gemeente de aanwezige risico's kan dragen. Ter toetsing wordt het weerstandratio bepaald op 1,0. Het weerstandratio wordt berekend door de aanwezige weerstandscapaciteit te delen door de risico's. Een ratio lager dan 1,0 duidt op een ontoereikende weerstandscapaciteit, een ratio boven 1,0 geeft aan dat alle geïdentificeerde risico's kunnen worden afgedekt.

Indien de weerstandratio onvoldoende is om alle gewenste ontwikkelingen te kunnen betalen, dient bij het maken van keuzes de volgende prioritering aangehouden te worden:

1. vastgestelde grondexploitaties;
2. haalbaarheidsstudies binnen vastgestelde RO-beleidskaders;
3. overige investeringen.



Risicomanagement valt onder verantwoordelijkheid van het hoofd afdeling Ruimte. Terugkoppeling naar de Gemeenteraad vindt periodiek plaats in de paragraaf grondbeleid van de programmabegroting (vooruitkijken en actualiseren weerstandsvermogen), programmarekening (terugkijken en verantwoording afleggen) en de voor- en najaarsnota (voortgang en afwijkingen rapporteren). In deze terugkoppeling wordt aandacht besteed aan de verschillen t.o.v. de voorgaande terugkoppeling.

Specifiek wordt opgemerkt dat ook sprake kan zijn van kansen. Het sturen op en verzilveren van kansen is minstens net zo belangrijk als het beheersen van risico's.

4.7 Planbegeleiding

Gedurende de looptijd van een project vindt financiële planbegeleiding plaats. Dit houdt in dat bij het aangaan van financiële verplichtingen c.q. afspraken, wordt getoetst of de kosten dan wel opbrengsten passen binnen de kaders van de grondexploitatie. Indien dit niet het geval is, wordt gezocht naar mogelijkheden om alsnog aan de kaders te voldoen. Als dit significante wijzigingen in de uitgangspunten tot gevolg heeft wordt hierover gecommuniceerd met de Gemeenteraad. Overigens vraagt met name samenwerking met burgers om specifieke ramingen van de plankosten, bijvoorbeeld de realisatie van recreatieve voorzieningen en een traject met collectief particulier opdrachtgeverschap.

4.8 Winstneming en reserve

Het nemen van winst schept mogelijkheden om nieuwe projecten aan te pakken c.q. risico's op te vangen. Winsten op een project worden genomen zodra dit verantwoord is. Dit kan bij afronding van het project zijn of tussentijds. De gemeente Teylingen kan tussentijds winst nemen als aan alle onderstaande voorwaarden is voldaan:

1. er sprake is van een actuele grondexploitatie;
2. er sprake is van een substantiële winstverwachting;
3. er geen risico's meer bestaan welke niet door de grondexploitatie zelf gedragen kunnen worden;
4. er door winstneming geen nadelige boekwaarde ontstaat;
5. 90% van de gronduitgifte is voltooid.

Tussentijdse winstneming is alleen aan de orde bij volledig gemeentelijke grondexploitaties.

De Algemene Reserve Grondexploitatie is voorzien in de nota reserves en voorzieningen.



5 Organisatorische aspecten

5.1 Competenties

Om het grondbeleid te kunnen uitvoeren dient een gemeente o.a. te beschikken over de volgende competenties:

- projectmanagement;
- ruimtelijke ordening;
- verwerving;
- uitgifte;
- beheer;
- juridische zaken;
- vastgoedeconomie;
- financiën;
- civiele techniek;
- milieu;
- risicomangement.

Gezien de schaal van de gemeente Teylingen kan de gemeente niet alle competenties in eigen huis hebben. De gemeente kiest ervoor om externe expertise in te huren wanneer dat nodig is. In de onderstaande tabel is een overzicht te vinden van de disciplines waarover de gemeente minimaal zelf wil beschikken en de competenties welke zij moet inhuren.

Discipline aanwezig binnen gemeente	Kennis welke wordt ingehuurd
Ruimtelijke ordening	Verwerving
Projectmanagement	Beheer
Juridische zaken	Uitgifte
Financiën	Projectmanagement
Milieu	Planeconomie
Planeconomie	Risicomangement
Civiele techniek, calculaties	Civiele techniek, calculaties
Beheer	
Risicomangement	

Weergave aan beide zijden betekent een mix van interne bezetting en externe inhuur

5.2 Rolverdeling

In deze paragraaf wordt kort ingegaan op de verschillende rollen die de diverse actoren bij de uitvoering van het grondbeleid spelen:

- De gemeenteraad is verantwoordelijk voor beleidsbeslissingen en de budgetten.
- De gemeenteraad stelt grondexploitaties vast.
- Het college van burgemeester en wethouders is bestuurlijk eindverantwoordelijk voor het functioneren van het ruimtelijke ordeningsbeleid.
- De bestuurlijk opdrachtgever van een project is het aanspreekpunt namens het bestuur en draagt zorg voor afstemming en besluitvorming binnen het college.
- De ambtelijk opdrachtgever, zijnde het hoofd afdeling Ruimte, van een project is het aanspreekpunt voor de bestuurlijk opdrachtgever, lijnmanagement en projectleider. Hij draagt op termijn eveneens zorg voor het risicomangement op programmaniveau, eventueel ondersteund door projectleider(s) en planeconoom. Tevens informeert het hoofd afdeling Ruimte de andere MT leden bij de beheersing van de financieel-administratieve en bedrijfseconomische processen en hij/zij bevordert de integratie van vakmatige en financieel-economische kennis binnen zijn afdeling. Hij is als eerste leidinggevende verantwoordelijk voor de kwaliteit van de afzonderlijke producten en de daarvoor noodzakelijke administratieve organisatie, administratie en archivering. Hij is verantwoordelijk voor het verrichten van



bedrijfseconomische analyses voor het MT ten behoeve van een doelmatige en doeltreffende begrotingsrealisatie en initieert en stimuleert daarbij de totstandkoming van normen, kengetallen, outputgegevens en andere beoordelingscriteria. Het hoofd afdeling Ruimte staat in voor de integriteit, volledigheid en juistheid inzake de informatievoorziening aan het college/gemeenteraad over de individuele grondexploitaties en de standen van reserves en voorzieningen.

- De projectleider is integraal verantwoordelijk voor de uitvoering van het door het hoofd afdeling Ruimte aan hem opgedragen project en derhalve ook voor de financiële aspecten van zijn project. Hij draagt zorg voor de dossiervorming binnen het project. Hij rapporteert aan de ambtelijk en bestuurlijk opdrachtgever over de inhoud en aan het hoofd afdeling Ruimte over de "aanneming" van het (de) project(fase). Hij is budgethouder van de grondexploitatie en is tevens verantwoordelijk voor de risicoanalyse.
- De planeconoom (budgetbeheerder) verzorgt de financieel-economische inbreng in een project en draagt zorg voor het opstellen, bewaken, herzien, en afsluiten van de exploitatieopzet. Daarnaast bewaakt de planeconoom de doelmatige planopzet en planuitvoering van het project en zorgt hij ervoor dat de projectoverstijgende belangen van de gemeente goed worden behartigd. Eveneens draagt hij bij aan de projectgebonden risicoanalyse.
- Overige ambtenaren van de bij de grondexploitatie betrokken afdelingen. Alle ambtenaren verstrekken het hoofd Ruimte desgevraagd de volledige informatie die hij naar zijn oordeel in de uitoefening van zijn functie nodig heeft.



6 Informatievoorziening

De gemeenteraad van Teylingen dient de juiste verantwoordingsinformatie te ontvangen om zijn controlerende rol adequaat te vervullen. De verantwoordingsinformatie valt uiteen in twee categorieën:

6.1 Structurele informatievoorziening

De structurele informatievoorziening aan de gemeenteraad vindt plaats middels de volgende documenten in de planning en controlecyclus, te weten:

1. paragraaf grondbeleid in de programmabegroting (vooruitkijken);
2. paragraaf grondbeleid in de programmarekening (terugkijken en verantwoording afleggen);
3. voorjaarsnota (voortgang en afwijkingen rapporteren);
4. najaarsnota (voortgang en afwijkingen rapporteren).

Per project gaat het om de stand van de verwervingen, de grondexploitatie en de risico's. Door een jaarlijkse update uit te voeren -voor elk project op een consistente manier, alle projecten krijgen bijvoorbeeld hetzelfde prijspeil- wordt de Gemeenteraad het beste geacommodeerd in haar rol ten aanzien van individuele projecten. Dit gebeurt in ieder geval bij het opstellen van de programmabegroting. Hierbij worden eveneens de verschillen t.o.v. de voorgaande terugkoppeling toegelicht. Voorafgaand aan het opstellen van de programmabegroting vindt een portefeuilledebat plaats met de in paragraaf 3.1 genoemde afvaardiging van de Gemeenteraad.

Naast de stand van zaken van de individuele projecten dient zeker ook de stand reserves en voorzieningen jaarlijks geactualiseerd te worden opgenomen. Hieruit moet blijken of eventuele negatieve effecten (risico's) voldoende kunnen worden opgevangen.

6.2 Incidentele informatievoorziening

Naast de jaarlijkse actualisatie van projecten in de jaarstukken dient de gemeenteraad ook geïnformeerd te worden in de volgende gevallen:

1. het openen van een complex;
2. een majeure mutatie in een ontwikkeling;
3. ad hoc grondaankopen die het werkbudget van het college niet overschrijden.
4. politiek relevante ontwerpen.

