



**Gemeente
Haarlem**

Nota Grondbeleid 2018 e.v.

20 november 2018

Bedrijven-Planeconomie

Samenvatting

Gemeenten kunnen op verschillende manieren hun ruimtelijke doelstellingen behalen. Zowel qua productie (van bouwrijpe grond) als regie (binnen de ontwikkeling van een gebied) moet een keuze worden gemaakt. Bij productie is er een keuze tussen zelf produceren, samenwerken of laten produceren. Bij regie kan de gemeente actief of juist reactief zijn. De gemeente kan het initiatief pakken of kan deze overlaten aan anderen. De keuzes qua productie en regie leiden tot verschillende combinaties. Deze combinaties zijn feitelijk de verschillende (film)rollen. Ze staan weergegeven in onderstaande verbeelding.

		Productie			
		Actief	Samenwerking	Facilitair	Bovenwijkse werken
Regie	Actief	1 Producent	2 Producent-regisseur	3 Regisseur	7 Decorbouwer
	Reactief	4 Productie-assistent	5 Regie-assistent	6 Opnameleider	

Het resultaat van de Nota Grondbeleid is een afwegingskader voor de gemeente om de juiste rol te kiezen die past bij de doelen van een gebiedsontwikkeling in relatie tot de risico's. De gemeente kiest ervoor om het risico van de grondexploitatie (productierol) waar mogelijk bij derden te laten. Om de ontwikkeling van een gebied gestalte te (laten) geven, zal altijd een ontwikkelstrategie nodig zijn. De strategie beschrijft de wijze waarop de doelen binnen een gebied behaald kunnen worden. Kunnen deze door een derde worden uitgevoerd, is er meer regie nodig of dient de gemeente zelf te produceren. Dit bepaalt de gemeentelijke rol. Bij de facilitaire rol, wordt eventueel kostenverhaal bij voorkeur via een anterieure overeenkomst geregeld. Bij een actieve productierol, wordt door de raad een grondexploitatie geopend.

Ten opzichte van de vorige Nota Grondbeleid (2013), wordt de nadruk gelegd op de actieve regierol. De gemeente is minder afwachtend (op initiatieven van derden). Vanuit die regierol kan ze sturen op de invulling van het gebied en daarmee haar ambities verwezenlijken. Dit gebeurt bijvoorbeeld via het bestemmingsplan, het exploitatieplan, anterieure en posterieure overeenkomsten. Een derde partij (producent) geeft invulling aan de door de gemeente gestelde kaders. Deze regierol vergt soms ook een aanjagende, mobiliserende houding van de gemeente om de producent in beweging te krijgen. In bepaalde gevallen kiest de gemeente zelf voor de rol van producent.

Inhoudsopgave

1.	Inleiding	5
1.1	Aanleiding	5
1.2	Doelen grondbeleid	5
1.3	Visie	5
1.4	Ruimtelijke ontwikkelingen	6
1.5	Missie	6
2.	Grondbeleid	7
2.1	Inleiding	7
2.2	Uitvoering	7
2.3	Vormen van grondbeleid	8
2.3.1	Productie	8
2.3.2	Regie	8
2.3.3	Rollen	8
3.	Koers gemeente	11
3.1	Gemeente pakt de regie	11
3.2	Argumenten	12
3.2.1	Beperking risico's en investeringen	12
3.2.2	Verbeterd instrumentarium	12
3.3	Ontwikkelenzones	12
3.4	Actief grondbeleid	13
3.4.1	Maatschappelijke noodzaak	13
3.4.2	Sterke grondpositie	13
3.4.3	Een ontwikkeling faciliteren	14
4.	Middelen	15
4.1	Kostenverhaal	15
4.1.1	Exploitatieplan	15
4.1.2	Anterieure en posterieure overeenkomst	15
4.2	Verwerving	16

4.2.1	De Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg)	16
4.2.2	De onteigeningswet	16
4.3	Uitgifte	16
4.3.1	Grondprijnsbeleid	16
4.3.2	Gronduitgifte	16
4.3.3	Erfpacht	16
5.	Gemeentelijk governance	17
5.1	Spelregels	17
5.2	Vorbereiding	17
5.2.1	Faciliterend	17
5.2.2	Actief grondbeleid- Grondexploitatie	18
5.3	Grondexploitatie	18
5.3.1	Actualisatie	18
5.3.2	P&C cyclus	18
5.4	Winst en verlies	19
5.5	Vennootschapsbelasting	19
5.6	Weerstandsvermogen grondbedrijf	20
6.	Taken, rollen en verantwoordelijkheden	22
6.1	Overzicht	22

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

Momenteel is het vigerend grondbeleid zoals beschreven in de nota Grondbeleid gemeente Haarlem uit 2012 van kracht, dat begin 2013 door de raad is vastgesteld. Deze nota is nog bruikbaar, maar wel enigszins gedateerd. Er hebben wijzigingen in regelgeving plaatsgevonden (Crisis- en Herstelwet, Besluit Begroting en Verantwoording), waarop geacteerd kan worden. Ook zijn de economische omstandigheden sinds 2013 behoorlijk veranderd. De gemeente heeft op verschillende gebieden nieuwe ambities geformuleerd. Het is dan ook een goed moment om de raad een vernieuwd kader te laten vaststellen, waarmee het college in staat is de komende jaren op de grondmarkt te acteren. Elke vier jaar wordt bij de start van een nieuwe bestuursperiode het grondbeleid geactualiseerd.

1.2 Doelen grondbeleid

De gemeente heeft instrumenten om doeleinden op bijvoorbeeld het gebied van woningbouw, bedrijvigheid, natuur en vrijetijdsvoorzieningen te verwezenlijken. Het instrumentarium kent veelal een wettelijke grondslag. Denk hierbij aan de Wet ruimtelijke ordening (Wro), de daarin opgenomen Grondexploitatiewet (Grexwet), de Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg) en de Onteigeningswet. Instrumenten die deze wetgeving meebrengt zijn bijvoorbeeld: een structuurvisie, een bestemmingsplan, een exploitatieplan, een welstandsnota en een beeldkwaliteitsplan. Met deze instrumenten kan de gemeente per project kaders stellen voor de ruimtelijke ontwikkeling. Zo kunnen maatschappelijke belangen worden verwezenlijkt zoals sociale woningbouw, scholen, zorg, natuurwaarden en kwaliteit van de inrichting van de openbare ruimte. Het doel van deze nota is het vaststellen van uitvoeringskaders om de ruimtelijke ontwikkelingen ook daadwerkelijk en transparant te kunnen realiseren in de beoogde kwaliteit en met de beschikbare middelen. Daarbij staat voorop de afspraak in het coalitieakkoord een forse woningbouwopgave in de periode tot en met 2025 te realiseren. Het streven is om 10.000 woningen toe te voegen.

1.3 Visie

De gewenste ruimtelijke ontwikkeling van Haarlem is en wordt vastgelegd in verschillende documenten; de belangrijkste staan in de volgende paragraaf genoemd. Grondbeleid is een middel om de gewenste ruimtelijke ontwikkeling tot stand te brengen. Vooruitlopend op de Omgevingswet wil de gemeente openstaan voor initiatieven vanuit de samenleving. Dit geldt voor verschillende terreinen, maar zeker ook voor gebiedsontwikkeling. Een gemeente die de invulling van de stad uitsluitend vanachter de tekentafel vastlegt past niet binnen deze visie. De gemeente moet burgers, organisaties en bedrijven in de gelegenheid stellen om uitvoering te geven aan deze initiatieven. Deze opstelling past ook binnen de visie achter de Omgevingswet die in 2021 in werking treedt. De Omgevingswet bundelt 26 bestaande wetten die betrekking hebben op de (ruimtelijke) omgeving. De Omgevingswet biedt dus ook meer ruimte voor particuliere ideeën. Er gelden dan namelijk meer algemene regels dan gedetailleerde vergunningsvoorwaarden. De houding bij het beoordelen van aanvragen verandert van "nee, tenzij" naar "ja, mits". De aanvrager hoeft bovendien maar één vergunning bij één instantie aan te vragen. Deze nota anticipeert in enige mate op de nieuwe Omgevingswet. De volgende Nota Grondbeleid (2022) zal volledig kunnen

inspelen op de Omgevingswet. Die is dan al in werking getreden. Ook is er dan al een Omgevingsvisie vastgesteld.

1.4 Ruimtelijke ontwikkelingen

De hoofdlijnen van de gewenste ruimtelijke ontwikkeling van Haarlem zijn vastgelegd in diverse beleidsdocumenten. Naast gemeentelijk beleid speelt ook de positie van de gemeente Haarlem in de Metropoolregio Amsterdam (MRA) een rol. Een aantal belangrijke beleidsdocumenten staat hier genoemd:

- Coalitieprogramma 2018-2022 "Duurzaam Doen"
- Woonvisie Haarlem 2017-2020 "Doorbouwen aan een (t)huis"
- Toekomstvisie Haarlem 2040
- Structuurplan Haarlem 2020
- Economische Agenda 2015 "Samen Doen"
- Nota Ruimtelijke Kwaliteit (2012)
- Structuurvisie Openbare Ruimte (2012)

Naast gemeentelijk beleid speelt ook de positie van de gemeente Haarlem in de Metropoolregio Amsterdam (MRA) een rol.

1.5 Missie

Om de visie te bewerkstelligen met inachtneming van de doelen die gesteld zijn in de beleidsdocumenten in de vorige paragraaf is vooral een open houding richting de samenleving en stakeholders nodig. Een houding waarbij partijen uitgenodigd en verbonden worden. De gemeente helpt, ondersteunt en stelt kaders. De bal ligt op sommige punten dus ook bij de gemeente. De gemeente moet in allerlei opzichten voorwaarden scheppen zodat doelen ook behaald kunnen worden. Denk hierbij aan de realisatie van de benodigde (hoofd)infrastructuur en voorzieningen maar ook aan de planologische kaders.

2. Grondbeleid

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de algemene doelen van het grondbeleid (2.2) en op de verschillende rollen die een gemeente inneemt op de grondmarkt (2.3). Er worden zeven verschillende rollen onderscheiden.

2.2 Uitvoering

Grondbeleid is een (hulp)middel om de gewenste ruimtelijke ontwikkeling tot stand te brengen. In de uitvoering worden in het algemeen de volgende doelen beoogd.

1. Het bevorderen en tijdig mogelijk maken van het gewenste ruimtegebruik;
2. Het bevorderen van de gewenste ruimtelijke kwaliteit;
3. Het bevorderen van een rechtvaardige verdeling van kosten en opbrengsten over gebruikers, exploitanten, eigenaren en gemeente;
4. Risicobeheersing van ruimtelijke ontwikkelingen;
5. Zorgdragen voor een gezonde financiële huishouding.

Ad 1)

Het gewenste ruimtegebruik is vastgelegd in verschillende beleidsnota's (zie paragraaf 1.4) en wordt uiteindelijk vertaald in het bestemmingsplan. Het grondbeleid omvat de belangrijkste instrumenten om de uitvoering van het gewenste ruimtegebruik mogelijk te maken.

Ad 2)

Hierbij gaat het enerzijds om de kwaliteit van de openbare ruimte en anderzijds om de kwaliteit van de gebouwde omgeving. De gemeente legt dit vast in aparte beleidsnota's. De nota grondbeleid biedt instrumenten om deze kwaliteit te bevorderen.

Ad 3)

Hierbij gaat het er om de opbrengsten van een investering terecht te laten komen bij de partij die de kosten van de investering draagt en het bevorderen dat de waardestijging (door een bestemmingsplanwijziging) van grond wordt ingezet ten behoeve van de ruimtelijke kwaliteit.

Ad 4)

Risicobeheersing speelt een belangrijke rol bij ruimtelijke ontwikkelingen. De keuze voor een bepaalde vorm van grondbeleid kan ingegeven worden door de mate waarin de gemeente risico wenst te lopen. Dit heeft te maken met het risicoprofiel. Ook kan het risicoprofiel de keuze voor een ontwikkeling bepalen, wel of niet doorgaan. Het risicoprofiel van een actieve grondexploitatie heeft ook weerslag op de benodigde weerstandscapaciteit (zie ook paragraaf 5.6).

Ad 5)

Uitgangspunt is dat de gemeente streeft naar de realisatie van haar beleid, zowel bij actieve als bij facilitaire ontwikkelingen. Deze beleidsdoelen moeten behaald worden binnen een gezonde financiële huishouding. Zie ook ad 4.

2.3 Vormen van grondbeleid

2.3.1 Productie

Voor wat betreft het grondbeleid kan onderscheid worden gemaakt tussen actief en facilitair grondbeleid. Het gaat daarbij om de rol van de gemeente bij de productie (van bouwrijpe grond).

Bij actief grondbeleid voert de gemeente de grondexploitatie uit. Hiervoor heeft de gemeente veelal zelf de grond in eigendom (of verwerft deze), is opdrachtgever voor het bouw- en woonrijp maken en geeft grond uit aan derden (bijvoorbeeld ontwikkelaars, corporaties of particulieren).

Bij facilitair grondbeleid schept de gemeente voorwaarden waarmee de ontwikkeling van een gebied mogelijk wordt gemaakt. De activiteiten die bij de ontwikkeling van het gebied horen, zoals aankoop van gronden, bouw- en woonrijp maken worden aan derden overgelaten. De rol van de gemeente is om eventueel een bestemmingswijziging mogelijk te maken. Het is gebruikelijk om na realisatie van de openbare ruimte deze "om niet" over te nemen. De gemeente is in beginsel verplicht om kosten te verhalen. Overigens bestaan er ook nog mengvormen tussen actief en facilitair grondbeleid. Het gaat om publiek-private samenwerkingen (PPS).

2.3.2 Regie

Naast een rol in de productie (actief of facilitair), neemt de gemeente ook een rol in de regie van een gebiedsontwikkeling. In onderstaande tabellen staan de verschillende vormen van grondbeleid (productie en regie) uiteengezet. De regierol kan actief of reactief worden ingevuld. In de actieve rol neemt de gemeente het initiatief of brengt een ontwikkeling op gang. In de reactieve rol reageert ze op initiatieven vanuit de markt.

2.3.3 Rollen

In onderstaande tabellen staan de regie- en productierol uitgezet. De rollen zijn in verschillende combinaties mogelijk. Dit leidt tot een zevental velden. De verschillende combinaties worden verwoord in rollen zoals deze bij een filmproductie gangbaar zijn. Deze vergelijking wordt gemaakt om het verhaal beeldender en concreter te maken.

		Productie			
		Actief	Samenwerking	Facilitair	Bovenwijkse werken
Regie	Actief	1 Producent	2 Producent-regisseur	3 Regisseur	7 Decorbouwer
	Reactief	4 Productie-assistent	5 Regie-assistent	6 Opnameleider	

1 Producent

Dit is de pure actieve vorm van actief grondbeleid. De gemeente produceert actief bouwrijpe grond en houdt daardoor ook de regie. Vandaar dat deze rol als producent wordt omschreven. De gemeente koopt gronden aan en voert bouw- en woonrijp werkzaamheden uit. Tot slot wordt de bouwrijpe grond verkocht aan derden en wordt de openbare ruimte opgeleverd aan een beheerafdeling. Ondernemerschap en risico's gaan hand in hand. In deze rol draagt de gemeente het volledige financiële risico van de ontwikkeling. De gemeente heeft via de uitgifte grip op het te realiseren vastgoed.

		Productie			
		Actief	Samenwerking	Facilitair	Bovenwijkse werken
Regie	Actief	1 Producent	2 Producent-regisseur	3 Regisseur	7 Decorbouwer
	Reactief	4 Productie-assistent	5 Regie-assistent	6 Opnameleider	

2 Producent-regisseur

Bij deze opstelling voert de gemeente actief de regie. De productie vindt echter in samenwerking met andere partijen plaats. De gemeente heeft een dubbelrol, namelijk producent-regisseur. Voorbeelden hiervan zijn een gemeenschappelijke exploitatiemaatschappij (GEM) of een bouwclaim-constructie.

		Productie			
		Actief	Samenwerking	Facilitair	Bovenwijkse werken
Regie	Actief	1 Producent	2 Producent-regisseur	3 Regisseur	7 Decorbouwer
	Reactief	4 Productie-assistent	5 Regie-assistent	6 Opnameleider	

3 Regisseur

Bij deze opstelling voert de gemeente actief de regie en zoekt daarbij naar andere partijen die voor eigen rekening en risico willen ontwikkelen. De gemeente legt de rode loper uit voor partijen die de ontwikkeling van het gebied op zich willen nemen. De gemeente geeft -op hoofdlijnen- een invulling van de locatie mee, waarbij de marktpartij de grondexploitatie voor eigen rekening en risico uitvoert.

		Productie			
		Actief	Samenwerking	Facilitair	Bovenwijkse werken
Regie	Actief	1 Producent	2 Producent-regisseur	3 Regisseur	7 Decorbouwer
	Reactief	4 Productie-assistent	5 Regie-assistent	6 Opnameleider	

4 Productie-assistent

In deze rol gaat het om de wijze waarop de gemeente omgaat met gelegenhedaankopen. Het kan zijn dat de gemeente in de gelegenheid komt grond aan te kopen op een locatie waar ze geen actieve regie wil oppakken. Juist omdat andere partijen al bezig zijn om invulling te geven aan de gemeentelijke doelen voor dat gebied. De gemeente kan op deze locaties met behulp van haar instrumenten wel een rol spelen. Concreet gaat het bijvoorbeeld om de inzet van de Wet Voorkeursrecht Gemeenten (Wvg) om tot aankoop van een perceel over te gaan en daarmee de ontwikkeling een zetje in de "juiste" richting te geven. In deze rol assisteert de gemeente de feitelijke producent(en) binnen dat project. Ook deze rol is niet zonder risico's. De gemeente dient goede afspraken te maken om de risico's te beperken. De afspraken moeten gaan over moment van doorlevering en de prijs.

		Productie			
		Actief	Samenwerking	Facilitair	Bovenwijkse werken
Regie	Actief	1 Producent	2 Producent-regisseur	3 Regisseur	7 Decorbouwer
	Reactief	4 Productie-assistent	5 Regie-assistent	6 Opnameleider	

5: Regie-assistent

Deze opstelling kan bijvoorbeeld toegepast worden in gevallen waarbij een derde partij (zoals een woningcorporatie) de regie neemt. Denk hierbij aan locaties met veel eigendom van een corporatie. De gemeente is dan wel sparringpartner en heeft programmatische wensen via prestatieafspraken vastgelegd.

		Productie			
		Actief	Samenwerking	Facilitair	Bovenwijkse werken
Regie	Actief	1 Producent	2 Producent-regisseur	3 Regisseur	7 Decorbouwer
	Reactief	4 Productie-assistent	5 Regie-assistent	6 Opnameleider	

6 Opnameleider

Dit is de absolute faciliterende rol. Dat betekent dat de gemeente qua regie noch qua productie deelneemt. De gemeente heeft de rol van een opnameleider. De gemeente zorgt ervoor dat initiatieven niet knellen met het bestaande programma. De nieuwe initiatieven moeten qua programma passen. Het is aan de initiatiefnemers om dit aan te tonen. Het is wel de publiekrechtelijke taak van de gemeente om dit te toetsen.

		Productie			
		Actief	Samenwerking	Facilitair	Bovenwijkse werken
Regie	Actief	1 Producent	2 Producent-regisseur	3 Regisseur	7 Decorbouwer
	Reactief	4 Productie-assistent	5 Regie-assistent	6 Opnameleider	

7 Decorbouwer

In deze rol verricht de gemeente actief aankopen en realiseert (bovenwijkse) voorzieningen¹. De metafoor van decorbouwer is hierop van toepassing. Binnen het decor van bovenwijkse voorzieningen kunnen allerlei projecten gestalte te krijgen. Zo zijn er bijvoorbeeld tunnels, wegen, waterverbindingen, parken etc. van bovenwijken karakter nodig om de projecten überhaupt mogelijk te maken. De kosten van dergelijke bovenwijkse voorzieningen kunnen (deels) worden verhaald op projecten waarin nieuwe bouw mogelijkheden gerealiseerd worden.

¹ Een voorziening ten behoeve van meerdere (ontwikkel)locaties.

3. Koers gemeente

3.1 Gemeente pakt de regie

De gemeente opereert bij voorkeur vanuit een faciliterende rol. Gegeven de urgentie van de uitdagingen waar Haarlem voor staat, zal steeds vaker de keuze voor regisseur (3) worden gemaakt. Ten opzichte van de voorbije jaren betekent dit een verschuiving van de rol van opnameleider (6) naar de rol van regisseur. Door te regisseren, kan beter gestuurd worden op de voortgang van de ontwikkeling van de stad. Ondanks het voornemen om de regie te pakken, kiest de gemeente in beginsel voor facilitair grondbeleid. Er wordt alleen voor actief grondbeleid gekozen indien er goede argumenten voor zijn.

Gemeenten zijn sinds 2008 in staat gesteld om risicomijdend ruimtelijke doelstellingen te behalen. Dit komt door de invoering van de Wro en de mogelijkheden tot kostenverhaal zoals die in de Grexwet zijn opgenomen. De gemeente Haarlem heeft daarom bij de Nota Grondbeleid 2013 ingezet op een risicomijdende aanpak in een facilitaire rol. Deze koers blijft dus gehandhaafd, maar daarbinnen wordt wel meer de nadruk gelegd op de actieve regierol. De gemeente is minder afwachtend (op initiatieven van derden). Vanuit die regierol kan ze sturen op de invulling van het gebied en daarmee haar ambities verwezenlijken, zonder zelf te beschikken over een grondpositie. De belangrijkste instrumenten zijn het bestemmingsplan, de huisvestingsverordening maar bijvoorbeeld ook (de schaduwwerking van) het exploitatieplan. Risicodragende investeringen worden in principe aan de markt overgelaten. De argumenten voor deze keuze worden in dit hoofdstuk nader toegelicht.

Bij facilitair grondbeleid heeft de gemeente de voorkeur om het kostenverhaal via een Anterieure Overeenkomst (AO) te regelen. Voor wat betreft de uitvoeringskosten, heeft het de voorkeur dat de initiatiefnemers zoveel mogelijk werken zelf (laten) uitvoeren. Deze kosten zijn dan niet voor rekening van de gemeente. Ook het risico van deze werkzaamheden is voor de initiatiefnemer. Het verhaal van plankosten gebeurt bij voorkeur via een AO. Eventueel kan gebruik worden gemaakt van het exploitatieplan of een Posterieure Overeenkomst (PO). Ook is de wens van de gemeente om initiatiefnemers te laten bijdragen aan Bovenwijkse voorzieningen. Een Nota Bovenwijkse voorzieningen (of eventueel een Nota Kostenverhaal) geeft richtlijnen over de hoogte van eventuele bijdragen. Een dergelijke nota draagt bij aan transparantie over het kostenverhaal voor initiatiefnemers. De mogelijkheden hiertoe voor de gemeente Haarlem worden uitgezocht.

Een actief grondbeleid kan in drie specifieke situaties worden toegepast. Zie paragraaf 3.4. De keuze voor actief grondbeleid is wel gebonden aan verantwoording op vijf vastgelegde indicatoren:

- Geraamde resultaat grondexploitatie;
- Geschatte looptijd van het project;
- Gebiedsafbakening (plankaart);
- Risico inventarisatie en eventuele beheersmaatregelen;
- Geschatte impact op het benodigd weerstandsvermogen.

3.2 Argumenten

In deze paragraaf worden de argumenten naar voren gebracht waarom de gemeente in beginsel kiest voor facilitair grondbeleid.

3.2.1 Beperking risico's en investeringen

De belangrijkste reden om voor facilitair grondbeleid te kiezen is om investeringsrisico's te vermijden. Er zijn behoorlijke investeringen gemoeid met actief grondbeleid. De kosten gaan voor de baten uit. Bovendien kent de gebiedsontwikkeling in de regel een lange looptijd. Dit geldt zeker voor ontwikkelingen die binnenstedelijk plaatsvinden. Gebiedsontwikkeling in Haarlem vindt vrijwel volledig binnenstedelijk plaats. Bij actief grondbeleid vinden investeringen plaats zoals verwerving, tijdelijk beheer, plankosten en bouwrijp maken. Pas na het bouwrijp maken vindt de gronduitgifte plaats waarmee de investering moet worden terugverdiend. Het terugverdiend vermogen en de terugverdientermijn zijn onzekere factoren. Grondwaarden zijn afhankelijk van de vastgoedmarkt. Het is op voorhand onzeker hoe de grondwaarde uit zal pakken op het moment van gronduitgifte. Gebiedsontwikkeling is, met andere woorden, een risicovolle activiteit. Een gemeente moet om risico's het hoofd bieden, voldoende reserves aanhouden. Als een gemeente meerdere grondexploitaties actief voert, dan stapelen de risico's zich op. De gemeente moet dan via risicomanagement, de risico's goed monitoren en daar waar mogelijk beheersmaatregelen treffen. Andere risico's (bijvoorbeeld marktrisico's) zijn niet werkelijk te beheersen. Er moet daarvoor voldoende weerstandscapaciteit aangehouden worden, zodat tegenvallers kunnen worden opgevangen. Daarbij moet worden opgemerkt dat de vastgoedmarkt een markt is, die steeds grotere pieken en dalen laat zien. De onzekerheid is relatief groot. In de laatste crisis (2008 - 2014) hebben in Nederland veel gemeentelijke grondbedrijven forse verliezen moeten nemen. De reserves die gelabeld waren om verliezen bij grondexploitaties op te vangen, bleken onvoldoende.

3.2.2 Verbeterd instrumentarium

Het jaar 2008 laat in Nederlandse gemeenten een breuklijn zien, daar waar het gaat om type grondbeleid. In 2008 zijn gemeenten door invoering van de Grexwet in staat gesteld om de (gemeentelijke) kosten van gebiedsontwikkeling adequaat te verhalen. De noodzaak om actief grondbeleid te voeren, om daarmee kosten te kunnen verhalen (via gronduitgifte) is voorbij. Er is een speelveld ontstaan waarin marktpartijen hun rol kunnen spelen en de gemeente via diverse instrumenten haar ruimtelijke doelstellingen kan behalen. Na tien jaar is het proces van kostenverhaal redelijk ingebed bij de lokale overheid en marktpartijen. Ook voor de komende jaren zullen partijen op deze wijze locaties ontwikkelen. Om het kostenverhaal voor de gemeente te optimaliseren is het nodig om een Nota Bovenwijkse voorzieningen (of Nota Kostenverhaal) vast te stellen. Dit biedt aan alle betrokken partijen op transparante wijze inzicht in welke kosten verhaald kunnen worden op ontwikkelende partijen. De mogelijkheden worden onderzocht.

3.3 Ontwikkelzones

Beleidsdoelen worden regelmatig bijgesteld. Sinds 2012 zijn vooral de ambities met betrekking tot woningbouw hoger. Om invulling aan deze ambitie te kunnen geven, is een aantal ontwikkelzones aangewezen. Juist in deze ontwikkelzones zijn er kansen (en ruimte) om woningen toe te voegen. De gemeente wil dan ook de versnelling van de woningbouwopgave primair in deze zones gestalte geven. De gemeente geeft sturing aan de wijze waarop de woningbouwopgave in de ontwikkelzones wordt gerealiseerd. De gemeente opereert in deze zones als regisseur, maar soms ook als opnameleider. Daarnaast is de verwachting dat de gemeente ook als decorbouwer opereert. De groei van de stad vergt naar verwachting ook investeringen in infrastructuur en

andere voorzieningen. De stad zal intensiever gebruikt gaan worden, door een toename van inwoners en gebruikers. Een deel van deze voorzieningen kunnen gekwalificeerd worden als bovenwijkse voorzieningen (Bro art. 6.2.4²). Aangezien bovenwijkse voorzieningen tot nut zijn van meerdere exploitatiegebieden, ligt het niet in de verwachting dat deze door initiatiefnemers in de exploitatiegebieden zelf kunnen worden aangelegd. De gemeente is dan aan zet. De kosten van dergelijke voorzieningen kunnen verhaald worden in het facilitaire spoor. Het verhalen van bovenwijkse voorzieningen verloopt volgens het zogenaamde PPT-beginsel. Ontwikkelaars worden aangeslagen naar Profijt, Proportionaliteit en Toerekenbaarheid. Hiervoor is een Nota Bovenwijkse voorzieningen een goede onderbouwing om de kosten te kunnen verhalen.

3.4 Actief grondbeleid

Er zijn enkele argumenten opgesomd waarom het de voorkeur heeft om vanuit de facilitaire rol op de grondmarkt te opereren. De gemeente wil echter een actieve rol niet uitsluiten. Bij bepaalde omstandigheden, kan het nodig zijn dat de gemeente kiest voor actieve productie. Het gaat daarbij om:

- maatschappelijke noodzaak;
- sterke grondpositie in combinatie met financiële potentie en beperkt risicoprofiel;
- ontwikkeling faciliteren.

Bij actief grondbeleid hoort in beginsel een grondexploitatie. De raad moet instemmen met de opening (en sluiting) van een grondexploitatie.

3.4.1 Maatschappelijke noodzaak

De gemeente kan ervoor kiezen om actief grondbeleid toe te passen ten behoeve van maatschappelijke functies (o.a. kunst, cultuur, sociale woningbouw, circulaire economie, sport). Het gaat om projecten die niet zo snel door de markt opgepakt worden. Het kan om een verliesgevende ontwikkeling gaan. Voor een geprognosticeerd verlies moet een voorziening worden getroffen. Ook moet rekening worden gehouden met tegenvallers en er moet voldoende weerstandscapaciteit zijn (zie hoofdstuk 5)

Grondexploitaties worden geopend (en gesloten) door de gemeenteraad. In het raadsvoorstel komen de volgende zaken aan de orde:

- Geraamde resultaat grondexploitatie;
- Geschatte looptijd van het project;
- Gebiedsafbakening (plankaart);
- Risico inventarisatie en eventuele beheersmaatregelen;
- Geschatte impact op het benodigd weerstandsvermogen.

Deze vijf indicatoren stellen de raad in staat om zorgvuldig te beoordelen of de grondexploitatie geopend kan worden in relatie tot de inhoudelijke doelstellingen van het project.

3.4.2 Sterke grondpositie

De gemeente kan in gevallen waar zij bijvoorbeeld een "historische" of sterke grondpositie heeft, zelf de grondexploitatie voeren. Voorwaarden hierbij zijn een grote financiële potentie en een beperkt risicoprofiel. Bij voorkeur verloopt de verkoop van gemeentelijke grond via een tender. Dit is zodanig vastgelegd in de nota Verkoopbeleid. Op deze wijze wordt er marktconform en transparant grond verkocht. Uiteraard moet in het raadsvoorstel opnieuw aangegeven worden wat

²Besluit op de ruimtelijke ordening (Bro)

het grondexploitatie-resultaat is, welk risicoprofiel er geldt, hoe de looptijd wordt ingeschat en tot slot wat de impact is op het benodigd weerstandsvermogen.

3.4.3 Een ontwikkeling faciliteren

Hierbij gaat het over de rol van productie-assistent. De gemeente wil geen actieve rol spelen in de productie van bouwrijpe grond, maar wil wel over de vrijheid beschikken om een perceel grond (inclusief eventuele opstallen) aan te kopen. Dit om de beoogde ontwikkeling van een (groter) gebied tot stand te laten komen. De gemeente kan er dan voor kiezen om de grond voor dezelfde prijs door te verkopen aan een partij die het beoogde plan voor haar rekening en risico wil ontwikkelen. Een dergelijke situatie kan zich voordoen als de gemeente bijvoorbeeld een eerste recht van aankoop heeft bedongen (privaatrechtelijk) of als de gemeente de Wet Voorkeursrecht Gemeenten heeft gevestigd. Hierin kan de gemeente het beslissende zetje in de goede richting geven. Een dergelijke situatie kan zich voordoen in een gebied waarbij een eigenaar de (her)ontwikkeling van het gebied frustreert. Uiteraard zijn er met deze rol risico's gemoeid.

4. Middelen

De gemeente kan via structuurvisies en bestemmingsplannen richting geven aan de ruimtelijke invulling van de stad. Het grondbeleid is slechts een middel om dergelijke doelen te realiseren. Het grondbeleid laat zich daarbij vergelijken met een gereedchapskist. In het vorige hoofdstuk is aangegeven dat deze gevuld is en open staat. Per situatie kan worden afgewogen welke gereedchappen nodig zijn om de klus te klaren. Wel is aangegeven dat in beginsel gereedchap wordt gebruikt dat facilitair van aard is. Binnen de gestelde kaders kan echter ook ander gereedchap nodig zijn om de klus tot een goed einde te brengen. Hieronder staat een opsomming van een aantal belangrijke gereedchappen (middelen) genoemd.

4.1 Kostenverhaal

De gemeente heeft de verplichting om kosten te verhalen als er sprake is van een bouwplan conform art 6.2.1 (Bro). Dit kan een bestemmingsplan (of een andere planologische maatregel) zijn waarin nieuwe bouw mogelijkheden worden toegestaan en er (door de gemeente) kosten worden gemaakt.

4.1.1 Exploitatieplan

Het exploitatieplan is een publiekrechtelijk instrument. Als het kostenverhaal niet verzekerd is, moet een exploitatieplan door de raad worden vastgesteld. Dit plan wordt gelijktijdig vastgesteld met het bestemmingsplan dat de nieuwe bouw mogelijkheden toestaat. De kern van het exploitatieplan wordt gevormd door de exploitatieopzet. Deze dient als basis voor het kostenverhaal. Dit plan kan bovendien dwingende eisen stellen ten aanzien van:

- fasering van ontwikkelingen binnen het bestemmingsplan;
- aandeel sociale woningbouw en ruimte voor particulier opdrachtgeverschap;
- aan te leggen civieltechnische werken in de openbare ruimte;
- kwaliteit van de openbare ruimte en civieltechnische werken, waaronder ook duurzaamheidseisen kunnen vallen;

4.1.2 Anterieure en posterieure overeenkomst

In de anterieure en posterieure overeenkomst kunnen afspraken gemaakt worden over het kostenverhaal tussen de gemeente en de initiatiefnemer. De overeenkomsten zijn vormvrij. Het staat partijen vrij om afspraken over andere zaken dan het kostenverhaal in deze overeenkomsten op te nemen. De anterieure overeenkomst wordt gesloten voorafgaand aan vaststelling van het exploitatieplan. De posterieure overeenkomst wordt afgesloten nadat het exploitatieplan wordt vastgesteld. De posterieure overeenkomst mag niet afwijken van het vastgestelde exploitatieplan. Ook al moet bij het sluiten van de posterieure overeenkomst het exploitatieplan in acht worden genomen, kan het interessant zijn voor partijen om dit te doen. Er komt bijvoorbeeld zekerheid voor partijen over de te betalen exploitatiebijdrage. Als de exploitatiebijdrage via het exploitatieplan verloopt, is de hoogte van het bedrag bij afrekening onzeker. Deze wordt namelijk geactualiseerd en de te betalen bijdrage kan dus stijgen.

4.2 Verwerving

4.2.1 De Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg)

In het verwervingstraject kan de gemeente op alle objecten binnen een te ontwikkelen plangebied een voorkeursrecht in het kader van Wvg vestigen. Als een eigenaar in het plangebied vervolgens grond wil verkopen, dan moet de grond eerst aan de gemeente worden aangeboden. Op deze wijze wordt prijsopdrijving door speculanten tegen gegaan.

4.2.2 De onteigeningswet

Om een ruimtelijke ontwikkeling te kunnen realiseren kan de gemeente in finale gebruik maken van de mogelijkheid tot onteigening. Voorwaarde daarbij is echter wel dat aantoonbaar is getracht langs minnelijke weg overeenstemming te bereiken. Het verloop van de minnelijke onderhandelingen moet daarom goed worden vastgelegd. De onteigeningsprocedure bestaat uit de administratieve procedure en de gerechtelijke procedure. De administratieve procedure kan worden gestart nadat het bestemmingsplan c.q. uitwerkingsplan is vastgesteld door raad of college. De administratieve procedure mondt uit in een Koninklijk Besluit. Als een positief Koninklijk Besluit ter onteigening wordt verkregen, moet binnen twee jaar een gerechtelijke procedure worden opgestart door middel van een dagvaarding. De gerechtelijke procedure kan pas gestart worden nadat er een positief Koninklijk Besluit ter onteigening is verkregen en het bestemmingsplan/uitwerkingsplan onherroepelijk is.

4.3 Uitgifte

4.3.1 Grondprijsbeleid

Om actief deel te nemen aan de grondmarkt wordt door de gemeente een nota grondprijsbeleid vastgesteld. Deze nota wordt eens per vier jaar - bij voorkeur gelijktijdig met onderhavige Nota grondbeleid- vastgesteld. Er is een aantal methoden om grondprijzen vast te stellen. Afhankelijk van de functie gebeurt dat residueel, via een grondquote, comparatief of met een kostprijsberekening. Als de grondverkoop via een tender verloopt, dan wordt de basis voor het minimum grondbod ook via één van die methodes berekend. In de nota grondprijsbeleid wordt het grondprijsbeleid vastgesteld voor de verschillende functies in de markt zoals woningbouw, maatschappelijke functies, bedrijventerreinen, vrijetijdsvoorzieningen enzovoorts. Methodieken en beleidsuitgangspunten (zoals marktconformiteit) zoals de gemeente Haarlem die wenst te hanteren staan beschreven. De tarieven -die feitelijk een uitwerking van de methodiek zijn- worden jaarlijks via een grondprijzenbrief kenbaar gemaakt.

4.3.2 Gronduitgifte

De gemeente Haarlem kan grond op verschillende manieren uitgeven. Het kan via verkoop, verhuur of erfpacht. Per uitgiftecategorie is er een werkwijze. Bij verkoop heeft tender de voorkeur. Partijen schrijven in met een grondbod en een aanneemsom voor het bouw- en woonrijp maken. Op deze wijze is er vanzelfsprekend marktwerking. Het programma bepaalt de prijs. Een zogenaamde 1-op-1-verkoop is mogelijk onder voorwaarden

4.3.3 Erfpacht

Erfpacht is een vorm van gronduitgifte. Voor woningen is dit in Haarlem niet de gebruikelijke manier van uitgifte. Wel zijn er nog woningen die op erfpachtgrond staan. De bewoners wordt de mogelijkheid geboden het bloot eigendom te kopen. De gemeente streeft er naar om de niet-strategische erfpachtportefeuille te verminderen. Erfpacht wordt als uitgiftemethode echter niet uitgesloten.

5. Gemeentelijk governance

Grondbeleid gaat om kaders voor en uitvoering van ruimtelijke maatregelen. Daarbinnen zijn de doelstellingen, de wijze van sturing, beheersing van risico's en verantwoording helder. Met de ontwikkeling van gronden zijn over het algemeen veel geld en risico's gemoeid. Het gaat vaak om complexe projecten met veel partijen en een lange looptijd. Het is niet voor niets dat grondbeleid sinds de invoering van het dualisme, onderwerp is van een in het Besluit begroting en verantwoording (BBV) voorgeschreven verplichte paragraaf. In dit hoofdstuk wordt een kort overzicht gegeven van de besturings-elementen die dit complexe proces van de uitvoering van het grondbeleid kunnen beheersen. Waar nodig en waar onvoldoende behandeld in de nota worden onderwerpen apart voorgelegd ter besluitvorming.

5.1 Spelregels

In het BBV³ en de financiële verordening wordt nauwkeurig beschreven welke spelregels gelden voor grondexploitaties. Er is vastgelegd hoe grondexploitaties verantwoord en geadmistreerd moeten worden. En er zijn richtlijnen opgenomen over het treffen van voorzieningen bij geprognosticeerde verliezen of het uitvoeren van tussentijdse winstnemingen bij geprognosticeerde winsten. Ook zijn er richtlijnen meegegeven voor de exploitatieopzet. Daarbij is nauwgezet aansluiting gezocht met de kostensoortenlijst in de Bro.

5.2 Voorbereiding

De ontwikkeling van een project -in de gebiedsontwikkeling- verloopt in fasen. Voor kosten die gemaakt worden in de voorbereidingsfase zijn specifieke spelregels in het BBV genoemd. Deze zijn voor faciliterende en actieve ontwikkelingen nagenoeg gelijk. Met dien verstande dat dekking in het eerste geval uiteindelijk via het kostenverhaal plaatsvindt en bij een actieve ontwikkeling door gronduitgifte.

5.2.1 Faciliterend

Bij de start van een project wordt -op basis van een grofmazig ontwikkelingsprogramma- een inschatting gemaakt van de (onderzoek)kosten die de gemeente zal maken. Bij voorkeur wordt via voorschotovereenkomsten het kostenverhaal direct geregeld. Als dit niet kan (door onzekerheid over de ontwikkeling, groot aantal grondeigenaren, etc.) dan moet -bij de startnotitie⁴ - voor de dekking van de kosten een krediet te worden aangevraagd. De gemaakte kosten worden apart geregistreerd. De intentie is om deze voorbereidingskosten te verhalen via het exploitatieplan en/of anterieure of posterieure overeenkomsten.

³ Notitie Grondexploitaties 2016 en Notitie Faciliterend grondbeleid

⁴ Startnotitie conform het HZRPP (Haarlems en Zandvoorts Ruimtelijk PlanProces), waarin de uitgangspunten van een proces worden gedefinieerd.

5.2.2 Actief grondbeleid- Grondexploitatie

Bij de start van een project wordt -op basis van een grofmazig ontwikkelingsprogramma- een inschatting gemaakt van zowel de interne als externe (onderzoeks)kosten. Voor deze kosten wordt een krediet aangevraagd bij de startnotitie. De gemaakte kosten worden apart geregistreerd. Wanneer het daadwerkelijk tot een ontwikkeling komt, dan kan de raad besluiten tot het openen van een grondexploitatie. De tot dat moment gemaakte voorbereidingskosten komen vervolgens ten laste van de grondexploitatie. De kosten zijn aangemerkt als boekwaarde, en komen zodanig in de exploitatiebegroting terecht.

5.3 Grondexploitatie

Een grondexploitatie is de verzameling van kosten en baten die binnen een bepaald tijdsperiode binnen een bepaald plangebied gemaakt respectievelijk gegenereerd worden. Voor wat betreft de kosten moet aangesloten worden bij de zogenaamde kostensoortenlijst zoals opgenomen in artikel 6.2.4 van het Bro. Dit betekent dat maximaal deze kosten kunnen worden toegerekend aan de grondexploitatie. De BBV schrijft ook voor dat de looptijd van een grondexploitatie maximaal tien jaar mag bedragen. Hiervan mag alleen gemotiveerd worden afgeweken. De motivering moet ook voorzien zijn van risicobeperkende beheersmaatregelen.

De raad besluit tot opening van een grondexploitatie. Een project start veelal met een relatief beperkte boekwaarde. Dit zijn de kosten (minus reeds gegenereerde opbrengsten) die voorafgaand aan de opening van de grondexploitatie in de voorbereiding zijn gemaakt (zie ook paragraaf 5.2.2). Voorts bestaat de grondexploitatie uit een raming van kosten en opbrengsten. Er wordt een inschatting gemaakt wanneer de kosten en opbrengsten zullen plaatsvinden. Onder invloed van de kostenstijging- en opbrengstenparameter leidt dit tot een saldo op eindwaarde. Het saldo op eindwaarde kan worden teruggerekend op contante waarde. Dit maakt de saldi van verschillende grondexploitaties vergelijkbaar. Bovendien kunnen ze dan geconsolideerd worden. Naarmate het project vordert kunnen ramingen vervangen worden door daadwerkelijke uitgaven en gegenereerde opbrengsten.

5.3.1 Actualisatie

De grondexploitaties moeten minimaal jaarlijks geactualiseerd worden. Over de actualisatie wordt gerapporteerd via het Meerjarenperspectief Grondexploitaties (MPG). De geprognosticeerde resultaten van de verschillende grondexploitaties zijn hierin opgenomen. Het MPG wordt als bijlage bij de kadernota jaarlijks door de raad vastgesteld. Hiermee wordt aan de wettelijke eis voldaan, dat grondexploitaties jaarlijks herzien worden. Er wordt in Haarlem echter frequenter geactualiseerd, waarbij over aanpassingen via de BERAP wordt gerapporteerd. De prognoses in het MPG zijn input voor de gemeentelijke begroting.

Als er planinhoudelijke wijzigingen zijn die leiden tot een significante bijstelling van het grondexploitieresultaat (afwijking groter dan 10% van de laatst vastgestelde grondexploitatie en groter dan € 250.000,-) dan zal dat aan de raad worden voorgelegd.⁵

5.3.2 P&C cyclus

Een adequate informatievoorziening is bij grondexploitaties van groot belang. Er is immers relatief veel geld gemoeid met deze projecten en de risico's zijn navenant. Bovendien kan door middel van de informatievoorziening actieve sturing op risico's, planning en realisatie plaatsvinden. De informatievoorziening vindt op verschillende niveaus plaats. Binnen de planning & control cyclus is sprake van een wisselwerking tussen de jaarrekening, het MPG, nieuwe plannen en de herziening

⁵ Zie hiervoor de financiële verordening art. 15.4

van de grondexploitaties. De mate van diepgang in de rapportage is mede afhankelijk van de informatiebehoefte van de ontvanger. Voor het afleggen van verantwoording gelden de volgende uitgangspunten:

- De verantwoording vindt juist, volledig en tijdig plaats;
- Bijstellingen in grondexploitaties die het gevolg zijn van een gewijzigde planuitvoering of planopzet moeten duidelijk inzichtelijk worden gemaakt qua financiële effecten. Anticiperen op dergelijke wijzigingen is pas aan de orde indien deze bestuurlijk geautoriseerd zijn.

In het BBV is opgenomen dat het wenselijk is dat gemeenten in de begroting en jaarrekening een paragraaf Grondbeleid opnemen. In deze paragraaf dient inzicht te worden verstrekt op (ten minste) de volgende punten:

- Een visie op het grondbeleid afgezet tegen de doelstellingen van de overige programma's, zoals bijvoorbeeld de woonvisie en de structuurvisie
- De wijze waarop de gemeente het grondbeleid uitvoert
- Actuele prognose van de te verwachten resultaten van de totale grondexploitatie
- Onderbouwing van de eventueel geraamde winstneming
- De beleidsuitgangspunten omtrent reserves voor grondzaken in relatie tot de risico's.

5.4 Winst en verlies

Het BBV schrijft voor dat voor geprognoseerde verliezen direct een voorziening moet worden getroffen. Deze voorziening wordt -indien toereikend- getroffen ten laste van de Reserve grondexploitatie. Jaarlijks kan het geprognoseerde resultaat worden bijgesteld. Bij bijstelling valt een deel van de getroffen verliesvoorziening vrij, of omgekeerd moet een aanvullende voorziening worden getroffen. Geprognoseerde winsten worden niet direct genomen. Het tussentijds nemen van winsten voor deze grondexploitaties laveert tussen het voorzichtigheidsbeginsel en het realisatiebeginsel. Dit is uitgewerkt volgens de volgende bepalingen:

- Het resultaat op de grondexploitatie kan betrouwbaar worden ingeschat; en
- De grond moet zijn verkocht; en
- De kosten zijn gerealiseerd.

De (tussentijdse) winsten vloeien naar de Reserve grondexploitatie.

5.5 Vennootschapsbelasting

Met ingang van 2016 hebben gemeentes te maken met de Vennootschapsbelasting (VPB). De VPB geldt voor gemeentelijke activiteiten die als (potentieel) concurrentieverstorend kunnen worden beschouwd. Het gaat om overheidsactiviteiten die ook door bedrijven zouden kunnen worden uitgevoerd. Denk hierbij aan bijvoorbeeld afvalverwerking, leerlingenvervoer, het exploiteren van parkeergarages of begraafplaatsen. Maar ook grond- en vastgoedexploitaties worden als zodanig beschouwd. Dit betekent ook dat de grondexploitaties op een bepaalde manier te maken krijgen met de vennootschapsbelasting. Over winst moet een winstbelasting betaald worden. Het "Grondbedrijf" wordt in zijn geheel als één ondernemingsactiviteit aangemerkt. Of een Grondbedrijf überhaupt kan worden aangemerkt als onderneming wordt beoordeeld aan de hand van drie kenmerken:

- 1 Organisatie van kapitaal en arbeid
- 2 Deelname aan economisch verkeer
- 3 Winstogmerk

Het is nog onduidelijk of het Grondbedrijf van de gemeente Haarlem als onderneming wordt beschouwd. Onderwerp van gesprek is of er sprake is van een winstoogmerk. Hierover zijn gesprekken gaande met de Belastingdienst. Op het moment dat het Grondbedrijf als onderneming wordt aangemerkt (dat moment kan ook in de toekomst liggen) moet er een openingsbalans worden opgesteld.

5.6 Weerstandsvermogen grondbedrijf

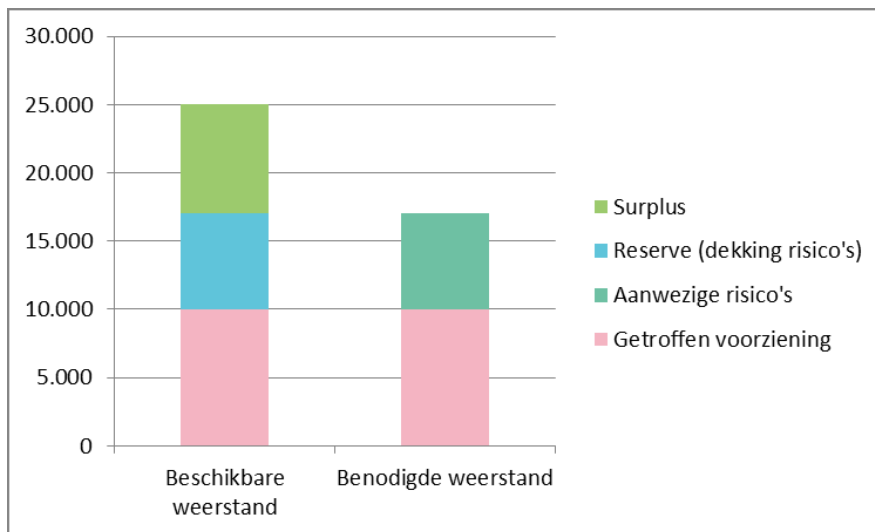
Ter bevordering van een stabiele gemeentebegroting c.q. financiële positie is het noodzakelijk dat er een reserve voor grondexploitaties aanwezig is. De Reserve grondexploitatie wordt aangehouden om een toereikende buffer te hebben voor het opvangen van exploitatieschommelingen en bedrijfsrisico's van grondexploitaties. Bij een tekort is aanvulling vanuit de Algemene Dienst nodig. Het risico van aanvulling wordt via actief risicomanagement beperkt. Zoals in paragraaf 5.4 is vermeld, wordt de reserve gevoed door (tussentijdse) winsten. Als een verliesgevende grondexploitatie wordt afgesloten, dan is het werkelijke verlies bekend en zal dit worden verrekend met de getroffen voorziening. Dit zal (grotendeels) toereikend zijn. In het geval dat het verlies lager uitpakt dan eerder was aangenomen valt een deel van de voorziening vrij.

De reserve Grondexploitatie vormt samen met de getroffen voorziening het beschikbare weerstandsvermogen. Dit weerstandsvermogen is nodig om de risico's die gemoeid gaan met de grondexploitaties op te vangen. De risico's die zich voordoen in de grondexploitaties worden uitgedrukt in het benodigde weerstandsvermogen. Het benodigde weerstandsvermogen is opgebouwd uit twee verschillende risico-onderdelen.

1. Het eerste deel betreft de specifieke projectrisico's. Denk hierbij aan de kans op de aanwezigheid van een bodemverontreiniging die gesaneerd moet worden. Via kans maal impact wordt het benodigde weerstandsvermogen per risico berekend. Projectspecifieke risico's zijn uiteraard ook een onderdeel van het procesmanagement. Hierbij hoort ook het (periodiek) inventariseren van risico's en bijbehorende beheersmaatregelen.
2. Het tweede deel van het benodigde weerstandsvermogen wordt bepaald door de marktrisico's. Door een verminderde marktvraag kan vertraging optreden, kunnen grondprijzen dalen en veranderen rente en de parameters. Dit zijn risico's waardoor het grondexploitatie resultaat lager kan uitpakken. Om deze risico's het hoofd te bieden -beheersmaatregelen zijn hiervoor niet tot nauwelijks te treffen- is ook een buffer nodig. De buffer voor deze marktrisico's wordt berekend aan de hand van verschillende scenario's die doorgerekend zijn via het grondexploitatie model dat de gemeente gebruikt. Er wordt rekening gehouden met een "negatiever" en een "worst case" scenario. Als uit een gemiddelde afwijking van beide blijkt dat het grondexploitatie resultaat (aanvullend) verliesgevend is, wordt voor het (aanvullende) verliesgevende deel een claim gedaan op de reserve grondexploitatie. Naarmate een project vordert en de gerealiseerde kosten en opbrengsten toenemen ten opzichte van de nog te realiseren kosten en opbrengsten, dan neemt het risico navenant af. Eventuele tegenvallers zullen in een later stadium van een project nog maar een relatief beperkte invloed hebben. De benodigde buffer neemt voor vergevorderde projecten dan ook af.

De beschikbare weerstandscapaciteit wordt geconfronteerd met de benodigde weerstandscapaciteit. Is deze kleiner, dan is er een aanvulling nodig. Als deze groter is, dan ontstaat er een surplus. Bij een surplus is meer buffer beschikbaar dan strikt noodzakelijk is om de risico's van de grondexploitaties af te dekken. In onderstaande grafiek zijn fictieve waarden opgenomen. Het geeft een situatie weer, waarbij de beschikbare weerstandscapaciteit groter is

dan de benodigde weerstandscapaciteit. Er is meer dan voldoende dekking van de risico's. Er ontstaat dus een surplus.



6. Taken, rollen en verantwoordelijkheden

In de Gemeentewet worden de taken en bevoegdheden van de gemeenteraad en het college van burgemeester en wethouders op hoofdlijnen omschreven. Daarnaast fungeert het BBV als leidraad voor de begroting, meerjarenraming en jaarrekening. In het kader van de vaststelling en uitvoering van het grondbeleid zijn deze hoofdlijnen nader geconcretiseerd. Dit door aan te geven welk bestuursorgaan waarvoor verantwoordelijk is en welk orgaan uitvoering geeft aan de ontwikkeling van de stad.

Een slagvaardig grondbeleid vereist heldere afspraken tussen raad, college en ambtelijk apparaat. Bij de vertaling van algemeen geformuleerde taken en bevoegdheden van de raad en het college, worden in het kader van grondbeleid de volgende uitgangspunten gehanteerd:

- De gemeente moet slagvaardig kunnen optreden;
- De gemeenteraad moet op hoofdlijnen sturing kunnen geven aan grondzaken en de ruimtelijke plannen, vanwege zijn kaderstellende en controlerende taak;
- De besluitvormingsprocedures moeten helder zijn;
- De uitvoering van het grondbeleid moet transparant zijn;
- Verantwoording vindt correct, volledig en tijdig plaats.

6.1 Overzicht

De taken van de gemeenteraad en het college zijn als volgt:

Activiteit	Het College	De gemeenteraad
Toekomstvisie en doelstellingen	Het college bereidt een en ander voor binnen door de raad aangegeven kaders.	De raad stelt de visiedocumenten en daaruit voortvloeiende doelstellingen vast.
Reguliere aankopen binnen vastgestelde grondexploitaties	Het college verricht de aankopen binnen het door de raad vastgestelde budgettaire kader. Om slagvaardig te kunnen optreden is deze taak gemandateerd aan het hoofd van afdeling Vastgoed.	
Beheer	Het beheer, dus verpachten, verhuren of in gebruik geven van onroerende zaken, vindt plaats onder verantwoordelijkheid van het	

	college. Via mandatering ligt deze zaak bij afdeling Vastgoed.	
Grondexploitatie	De vastgestelde exploitatie vormt het budgettaire kader waarbinnen het college handelt.	De raad opent grondexploitaties en stelt ook minimaal jaarlijkse de geactualiseerde grondexploitaties vast.
Uitgifte	Het college stelt de algemene voorwaarden voor verkoop en uitgifte vast. De grondprijzen worden vastgesteld door het college binnen de door de raad vastgestelde kaders.	
Nota Grondbeleid	Opstellen van de nota.	De raad stelt de Nota Grondbeleid vast.
Nota Grondprijnsbeleid	Opstellen van de nota.	De raad stelt de Nota Grondprijnsbeleid vast.
Grondprijzenbrief	De grondprijzenbrief wordt jaarlijks vastgesteld door het college. De grondprijzenbrief geeft uitvoering aan de Nota Grondprijnsbeleid.	De raad ontvangt een kopie van de grondprijzenbrief.
Onteigening	Het college stelt de raad voor tot het starten van een procedure tot onteigening.	De raad stemt in met het voorstel tot het starten van een procedure tot onteigening.
Wet voorkeursrecht gemeenten	Het college stelt de raad voor om over te gaan tot vestiging van een voorkeursrecht.	De raad wijst conform het collegevoorstel de aangewezen gronden aan als gronden waarop Wet voorkeursrecht gemeenten van toepassing zijn.
Kostenverhaal	Kostenverhaal (exploitatieverordering / baatbelasting/ exploitatieplan); Sluiten van anterieure en posterieure overeenkomsten bij omgevingsvergunning. Een voorschotovereenkomst wordt niet door het college vastgesteld.	Sluiten van exploitatieovereenkomsten. Bepalen of exploitatieplan noodzakelijk is bij bestemmingsplan. Vaststellen van exploitatieplannen. Onder bepaalde voorwaarden gaat de AO ter kennisgeving naar commissie Ontwikkeling
Sturing en verantwoording	Begroting en jaarrekening, paragraaf grondbeleid. MPG als bijlage bij de kadernota.	Vaststelling begroting, jaarrekening en kadernota.

Dit is een uitgave van gemeente Haarlem,
20 november 2018

Tekst: S. Metselaar

Fotografie: n.v.t.

Ontwerp: n.v.t.

Drukwerk: n.v.t.

Postbus 511
2003 PB Haarlem
Tel. 14 023

haarlem.nl