

Ontwerp Nota grondbeleid Gemeente Lisse

2016 - 2020



11-05-2016, Versie 5.0

Inhoudsopgave

1.	INLEIDING	5
1.1	Algemeen.....	5
1.2	Aanleiding.....	5
1.3	Evaluatie grondbeleid 2010 – 2014.....	6
1.4	Leeswijzer	6
2.	DOEL GRONDBELEID.....	7
2.1	Grondbeleid is dienend	7
2.2	Doelstellingen grondbeleid	7
2.3	Uitgangspunten	7
2.4	Hoger beleid	8
3.	GRONDBELEID	9
3.1	Actief grondbeleid	9
3.2	Facilitair grondbeleid.....	9
3.3	Tussenvormen van grondbeleid, PPS	9
3.4	De beleidskeuze van de gemeente Lisse; gereserveerd grondbeleid	9
4.	WERKWIJZE.....	11
4.1	Inleiding	11
4.2	Doelstellingen en rol gemeente	11
4.3	Projectmatig werken	11
4.4	Integraal samenwerken.....	11
5.	JURIDISCHE STURING EN BEHEERSING.....	12
5.1	Algemeen.....	12
5.1.1	Grondexploitatiewet	12
5.1.2	Belangrijke juridische ontwikkeling: Invoering Omgevingswet.....	12
5.2	Facilitair proces	12
5.2.1	Overeenkomst en exploitatieplan	12
5.3	Actief proces.....	13

5.3.1	Inleiding	13
5.3.2	Overeenkomsten	13
5.3.3	Verwerving	13
5.3.4	Gronduitgifte	13
5.4	De keuze van de gemeente Lisse.....	14
6.	FINANCIËLE STURING EN BEHEERSING.....	15
6.1	Algemeen.....	15
6.1.1	Weerstandsvermogen	15
6.1.2	Kostenverhaal.....	15
6.2	Facilitair proces	15
6.2.1	Plankostenverhaal	15
6.2.2	Plankostenverhaal bij verzoeken en aanvragen.....	15
6.3	Actief proces.....	16
6.3.1	Grondexploitatie.....	16
6.3.2	Strategische grondverwerving.....	16
6.3.3	Risicomanagement, risicobeheersing en rapportage.....	16
6.3.4	Grondprijsbeleid.....	17
6.3.5	Reserve en winstneming	17
6.4	De keuze van de gemeente Lisse.....	17
7.	ORGANISATIE.....	19
7.1	Rolverdeling gemeenteraad en college.....	19
7.2	Ambtelijke rolverdeling	20
	BIJLAGEN	21
Bijlage 1	Soorten Grondbeleid	21
Bijlage 2	Werkwijze	24
Bijlage 3	Plan- en Besluitvormingsinstrument	27
Bijlage 4	Juridische Sturing en Beheersing.....	33
Bijlage 5	Financiële Sturing en Beheersing	43
Bijlage 6	Handboek Projectmatig Werken	56

1. INLEIDING

1.1 Algemeen

Van oudsher zijn we in Nederland gewend te werken met gedetailleerde ontwikkelplannen, uitgevoerd door corporaties en projectontwikkelaars. Dit speelveld is in de afgelopen jaren gewijzigd. De markt is veranderd van een aanbodmarkt naar een vraagmarkt. De vorm en de schaal van ontwikkelingen verandert en de traditionele door de overheid gestuurde manier van gebiedsontwikkeling is steeds vaker een uitzondering. Gebiedsontwikkeling vraagt om een andere, bredere aanpak om gebruikers aan te trekken, vast te houden, kansen op ontwikkelingen te vergroten of om kostenbesparingen te realiseren.

Hoewel veranderingen in ruimtelijke ontwikkeling al voor 2010 in gang zijn gezet, heeft de crisis de praktijk ingrijpend en definitief veranderd. Zowel omvang als aard van de opgave zijn fundamenteel anders; tegenwoordig is steeds vaker sprake van zogenaamde organische gebiedsontwikkeling. Dit houdt in dat er geen vaste blauwdruk meer is, maar juist meer sprake van een open eindbeeld. Er is dus sprake van een transitie van directieve masterplanning (blauwdrukplanning) naar een meer organische manier van plannen. De initiatieven zijn steeds kleiner qua omvang, er is meer aandacht voor maatwerk en de vraag vanuit de markt komt centraal te staan. De rol van de gemeente is hierdoor eveneens veranderd. Haar nieuwe rol bestaat steeds meer uit faciliteren, mobiliseren, verleiden en bij elkaar brengen van partijen.

Het voorgaande houdt in dat de vraag vanuit de markt centraal komt te staan, waarbij de eindgebruiker leidend wordt. Daarnaast heeft de gemeente de komende jaren te maken met een aantal belangrijke opgaven met betrekking tot vastgoed, zoals bestaande projecten en nieuwe gewenste ontwikkelingen. De nadruk komt meer te liggen op transformatie van bestaand vastgoed en het transformeren van bestaande gebieden, in plaats van op nieuwbouw en uitbreiding.

1.2 Aanleiding

De gemeente is op grond van artikel 14 van de Financiële verordening - die de gemeenteraad vaststelt op basis van art. 212 van de Gemeentewet - verplicht elke vier jaar een nota grondbeleid op te stellen.

Daarnaast is in artikel 9 van het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV) opgenomen dat de gemeentelijke begroting tenminste een paragraaf grondbeleid bevat. Artikel 16 van het BBV omschrijft vervolgens dat de paragraaf betreffende het grondbeleid tenminste een visie op het grondbeleid omvat in relatie tot de realisatie van de doelstellingen van de programma's die zijn opgenomen in de begroting. Verder dient een aanduiding gegeven te worden van de wijze waarop de gemeente het grondbeleid uitvoert.

De vorige nota grondbeleid dateert uit 2010 en liep tot 2014. Daarom is het nodig om het grondbeleid weer onder de loep te nemen. Grondbeleid is een afgeleide van ruimtelijke en sociale doelstellingen en schetst de instrumenten die door de overheid worden ingezet om deze doelstellingen te verwezenlijken. Ook bevat het de wettelijke, beleidsmatige en financiële kaders en de te hanteren risicoanalyse van het gevoerde grondbeleid.

Het kader voor grondbeleid is de Grondexploitatiewet, onderdeel van de Wet ruimtelijke ordening (Wro). Momenteel wordt gewerkt aan de Omgevingswet als vervanging van de Grondexploitatiewet. Hoewel de instrumenten van het grondbeleid niet wezenlijk zullen wijzigen, wordt er wel gekeken naar een flexibelere inzet van de instrumenten.

Een andere aanleiding om de nota grondbeleid te actualiseren is de al eerder genoemde aanhoudend veranderende markt. De markt is niet alleen veranderd als gevolg van de economische omstandigheden van de afgelopen jaren, maar verandert ook door maatschappelijke en demografische ontwikkelingen. De markt is van een aanbodmarkt geworden tot een vraagmarkt. Met deze nieuwe nota wordt hierop ingespeeld en wordt inzicht geboden in de mogelijkheden die de gemeente heeft ten aanzien van haar rol.

1.3 Evaluatie grondbeleid 2010 – 2014

De gemeente Lisse heeft de afgelopen jaren een stimulerend grondbeleid gevoerd. Dat hield in dat er in algemene zin al werd uitgegaan van facilitair grondbeleid, met daarnaast een actief grondbeleid waar dat wenselijk en/of noodzakelijk was.

In de periode tot 2014 heeft de gemeente er relatief vaak voor gekozen om zelf actief te participeren in gewenste ontwikkelingen. Vanaf 2014 is een sterkere focus gelegd op het professionaliseren van het projectmatig werken en het verkleinen van de risico's.

De komende jaren zullen nog meer in het teken staan van risicobeheersing. We leggen de nadruk nog meer op faciliteren. Dit houdt in dat er met een zekere terughoudendheid zal worden gekeken naar nieuwe ontwikkelingen die door marktpartijen worden aangedragen en dan met name naar de rol van de gemeente in deze.

1.4 Leeswijzer

Na de inleiding in onderhavig hoofdstuk, geeft hoofdstuk 2 de doelstellingen van deze nota weer. De kaders omtrent het grondbeleid zijn afhankelijk van de visie en het bestaande beleid van de gemeente. Het centrale hoofdstuk uit deze nota is hoofdstuk 3. Daarin is de te voeren grondpolitiek vastgelegd. In hoofdstuk 4 wordt aandacht besteed aan de werkwijze binnen de gemeente.

Hoofdstukken 5 en 6 zijn inhoudelijk van aard en behandelen respectievelijk het financiële kader en het juridische kader, waar de gemeente rekening mee dient te houden. In hoofdstuk 7 wordt gekeken naar de organisatie.

2. DOEL GRONDBELEID

2.1 Grondbeleid is dienend

Het grondbeleid is geen op zichzelf staand beleidsveld. Het grondbeleid is dienend. Grondbeleid dient ter ondersteuning en verwezenlijking van andere 'hogere' beleidsdoelstellingen. Dat betekent dat grondbeleid alleen effectief kan zijn wanneer voor die beleidsterreinen een visie aanwezig is en heldere kaders zijn neergezet. In de nota Toekomstvisie 2030 maakt de gemeente Lisse een start met een visionaire blik op de toekomst. Dat krijgt een vervolg in nader uitgewerkte (of uit te werken) visies per beleidsterrein.

Hogere beleidsterreinen zijn: sociaal domein, maatschappelijke ontwikkeling (onderwijs, cultuur etc.), openbare ruimte, ruimtelijke ordening, huisvesting en economie. Voor deze beleidsterreinen zijn verschillende leidende beleidsstukken vastgesteld. De wensen en voorwaarden ten aanzien van ruimtegebruik voor bovengenoemde beleidsterreinen komen idealiter samen in een Integrale Structuurvisie.

2.2 Doelstellingen grondbeleid

Met de nota grondbeleid streeft de gemeente naar:

- het bevorderen van het gewenste ruimtegebruik;
- het bevorderen van de gewenste ruimtelijke kwaliteit;
- het bevorderen van een rechtvaardige verdeling van kosten en opbrengsten (tussen gebruikers, exploitanten, eigenaren en de gemeente);
- het beheersen van de risico's van ruimtelijke ontwikkelingen voor de gemeente.

Binnen het door de gemeenteraad vastgestelde kader van de nota grondbeleid wordt door het college en de ambtelijke organisatie uitvoering gegeven aan de doelstellingen van het grondbeleid.

2.3 Uitgangspunten

De gemeente wil enerzijds sturing houden op ruimtegebruik binnen haar grondgebied en anderzijds de financiële risico's tot een minimum beperken. Daartoe biedt het huidige wettelijke instrumentarium alle mogelijkheden. Voor het behalen van de ruimtegebruik doelstellingen is het niet langer noodzakelijk om als gemeente actief op te treden in haar grondbeleid. Daarom hanteert de gemeente als uitgangspunt het principe 'Facilitair Grondbeleid, tenzij'. Dit noemt de gemeente 'Gereserveerd Grondbeleid'. Dit principe wordt in de volgende hoofdstukken uitgewerkt.

Kortweg betekent dit het volgende:

- de gemeente voert in hoofdzaak een facilitair grondbeleid;
- actief grondbeleid wordt slechts dan gevoerd, indien de doelstellingen zoals vastgelegd in 'hoger' beleid niet gerealiseerd (kunnen) worden door de markt, indien de gemeenteraad een project aanmerkt als 'Bestuurlijke prioriteit met noodzaak actieve grondpolitiek' en/of bij, ten tijde van vaststelling van deze nota, lopende projecten;
- de gemeente handelt transparant op voet van gelijkwaardigheid met grondeigenaren en marktpartijen;
- het grondbeleid en daarmee verbonden administraties sluiten aan op de eisen die het BBV aan de begroting en verslaglegging van het grondbeleid stelt;
- de uitgifte van gronden vindt in principe plaats tegen marktconforme prijzen, gebaseerd op taxaties;
- de gemeente gaat uit van kostenverhaal.

2.4 Hoger beleid

In paragraaf 2.1 wordt gesproken over ‘hoger beleid’. In dit hogere beleid geeft de gemeente Lisse uitdrukking aan haar ambities. Deze zijn in verschillende beleidsdocumenten, al dan niet gedetailleerd, uitgewerkt. Daarnaast kunnen regionale, provinciale en rijksambities een rol spelen. Gemeentelijke ambities die betrekking hebben op ruimtegebruik, worden idealiter vastgelegd in een Integrale Structuurvisie (vanaf 2018: Omgevingsvisie).

Onder de gemeentelijke en regionale beleidsdocumenten ten dienste waarvan grondbeleid kan worden ingezet, vallen in ieder geval de volgende stukken:

- Structuurvisie
- Woonvisie
- Nota WMO
- Accommodatiebeleid
- Detailhandelsvisie
- Integraal Huisvestingsplan Onderwijs
- Nota Economie & Toerisme (nieuw uit te werken in de Nota Recreatie & Toerisme en de Regionale brede economische agenda)
- Groenatlas
- Waterplan
- Mobiliteitsplan
- Intergemeentelijke Structuurvisie Greenport Duin- en Bollenstreek
- Meerjarenprogramma Greenport Ontwikkelingsmaatschappij

3. GRONDBELEID

Er zijn verschillende vormen van grondbeleid mogelijk. Over het algemeen wordt onderscheid gemaakt tussen actief en facilitair grondbeleid (soms ook wel passief grondbeleid genoemd). Het belangrijkste onderscheidende kenmerk van de twee vormen van grondbeleid (en al hun tussenvarianten) is de mate waarin de gemeente al dan niet risicodragend en al dan niet in samenwerking met private partijen overgaat tot de exploitatie van grond en/of het te realiseren vastgoed. De diverse vormen van grondbeleid hebben verschillende kenmerken en instrumentaria met de daarbij behorende voor- en nadelen.

In bijlage 1 volgen beschrijvingen van actief en facilitair grondbeleid in de zuivere vorm. In een afzonderlijke paragraaf wordt aandacht besteed aan Publiek-Private Samenwerking (PPS) als tussenvorm. In de laatste paragraaf is de beleidskeuze van de gemeente Lisse verwoord.

3.1 Actief grondbeleid

“Actief grondbeleid: zelf verwerven en ontwikkelen van locaties, daar waar een grondpositie onontbeerlijk is om sturing aan een ontwikkeling te geven”.

Zie verder Bijlage 1.

3.2 Facilitair grondbeleid

‘Facilitairgrondbeleid: op basis van ruimtelijk beleid (structuurvisies) worden uitgangspunten vastgesteld waarmee de gemeente via samenwerkingsovereenkomsten particuliere ontwikkelingen kan sturen, zonder zelf een grondpositie (met de bijbehorende risico’s) in te hoeven nemen’.

Zie verder Bijlage 1.

3.3 Tussenvormen van grondbeleid, PPS

Tussen actief en facilitair bestaat nog een tussenvariant, namelijk publiek private samenwerking. Dit houdt in dat de gemeente met één of meerdere marktpartijen actief samenwerkt. Er zijn op hoofdlijnen drie soorten pps-constructies te onderscheiden. Maar er zijn ook combinaties van deze modellen mogelijk. De mate van risicoverdeling en invloed van partijen verschilt per model.

- Bouwclaimmodel;
- Joint-venture model;
- Concessiemodel.

Zie verder Bijlage 1.

3.4 De beleidskeuze van de gemeente Lisse; gereserveerd grondbeleid

Grondbeleid ondersteunt hoger beleid en daarmee een aantal maatregelen dat ruimtelijk, functioneel en financieel met elkaar samenhangt. Vanwege de huidige economische situatie en het actieve/stimulerende grondbeleid van voorgaande jaren, is er momenteel geen noodzaak tot een actief grondbeleid. De gemeente Lisse kiest voor het beperken van risico’s. Dat betekent dat zij bovenal een facilitair grondbeleid zal hanteren. Slechts in enkele uitzonderingsituaties zal de gemeente meer actief optreden. Dit beleid noemt de gemeente ‘gereserveerd grondbeleid’.

Het gereserveerde grondbeleid kent kaders waarbinnen de gemeente acteert. De gemeente stimuleert marktpartijen om zelfstandig vorm te geven aan ontwikkelingen die de gemeente belangrijk vindt. Dat doet de gemeente door de dialoog aan te gaan met marktpartijen. Daar waar marktontwikkelingen aansluiten bij het gemeentelijk beleid is geen interventie in de vorm van actief grondbeleid nodig.

Voor de gemeente Lisse is gereserveerd grondbeleid gestoeld op vier uitgangspunten:

1. Bovenal laat de gemeente initiatieven bij de markt. Deze initiatieven worden getoetst aan vastgelegde kaders.
2. Daarnaast benoemt de gemeente gewenste ruimtelijke ontwikkelingen, die voortkomen uit verschillende beleidsterreinen in een Integrale Structuurvisie. Om deze gewenste ontwikkelingen te realiseren, gaat de gemeente actief op zoek naar marktpartijen die deze ontwikkelingen voor eigen risico willen realiseren. Wanneer dat onmogelijk blijkt te zijn, kan de gemeente alsnog besluiten om ten aanzien van specifiek benoemde ontwikkelingen een actief/actiever beleid te voeren.
3. De gemeente gaat uit van kostenverhaal.
4. Gezien de financiële positie van de gemeente is het noodzakelijk om kritisch naar de huidige grondposities en daarbij behorende mogelijke verdienmodellen te kijken. Uitgangspunt hierbij is om de bestaande grondposities zo snel mogelijk tegen een marktconforme prijs van de hand te doen.

Onder punt 2 is benoemd dat de gemeente in uitzonderlijke gevallen actief optreedt. Dat kan onder gelimiteerde voorwaarden. Hiervan kan sprake zijn in de volgende gevallen:

- Wanneer een vastgestelde ruimtelijke opgave vanuit een 'hogere' beleidsdoelstelling niet door de markt (kan) worden gerealiseerd. Deze ruimtelijke opgaven zijn expliciet vastgelegd in een Integrale Structuurvisie (Omgevingsvisie) en komen voort uit de verschillende beleidsterreinen;
- Wanneer de gemeenteraad een project of thema heeft aangemerkt als 'bestuurlijke prioriteit met noodzaak actieve grondpolitiek'. Hiertoe moet de gemeenteraad expliciet besluiten;
- Wanneer het gaat om ten tijde van vaststelling van onderhavige nota lopende actieve projecten.

Een randvoorwaarde voor een actiever grondbeleid is dat er een heldere afweging gemaakt wordt of de risico's opwegen tegen de publieke belangen. Factoren die een rol spelen in de afweging van risico's en kansen die het project met zich meebrengt, zijn mogelijk te behalen grondopbrengsten en de gemeentelijke wensen met betrekking tot de kwaliteit van de openbare inrichting. Wanneer gekozen wordt voor een actieve rol van de gemeente, maakt het bestuur een afweging welke vorm de gemeente voert en hoe het grondbeleidsinstrumentarium ingezet kan worden om de gemeentelijke doelen te bereiken. Een actief proces wordt uitgevoerd via een zelfvoorzienende grondexploitatie.

De gemeente Lisse werkt hierbij projectmatig volgens het handboek Projectmatig Werken en het hieruit voortkomende Plan- en Besluitvormingsinstrument (PBI). Daarmee is een adequate beheersing en sturing van het plan- en uitvoeringsproces van ruimtelijke projecten en een heldere structurering van taken en verantwoordelijkheden van de betrokken afdelingen per fase gegarandeerd. Dit model is opgenomen in deze nota.

4. WERKWIJZE

Zie Bijlagen 2 en 3 voor een uitgebreide toelichting.

4.1 Inleiding

De gemeente hanteert een vaste werkwijze voor ruimtelijke ontwikkelingen. Er wordt projectmatig gewerkt. Wanneer een initiatief voor ontwikkeling bij de gemeente binnenkomt, wordt een aantal vaste stappen doorlopen.

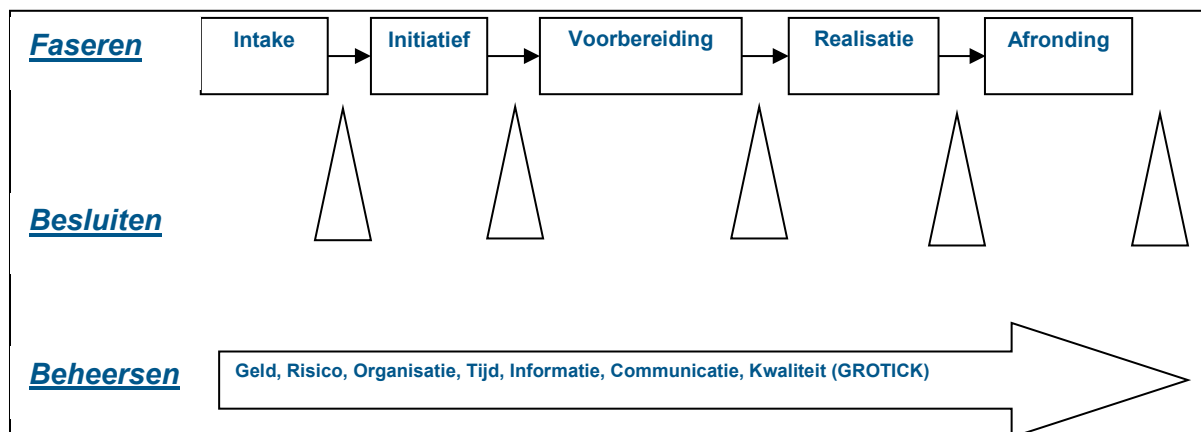
4.2 Doelstellingen en rol gemeente

Als de gemeente mee wil werken aan een initiatief, is het belangrijk om te beoordelen of een initiatief uitvoering geeft aan de doelstellingen van de gemeente, welke zoveel mogelijk zijn vastgelegd in de integrale structuurvisie. Eventueel kunnen die doelstellingen rechtstreeks voortkomen uit andere beleidsstukken.

De volgende stap is de beoordeling van het maatschappelijk draagvlak. Daarbij spelen politieke en maatschappelijke gevoeligheid een rol. Als bepaald is dat het initiatief doorgang gaat vinden, wordt gekeken wat de rol van de gemeente bij het initiatief/ontwikkeling kan zijn. Daarbij spelen financiële overwegingen een grote rol.

4.3 Projectmatig werken

Ruimtelijke ontwikkelingen vergen een continu proces van regisseren, netwerken, samenwerken en ondernemen. Om dit proces in goede banen te geleiden, wordt in de gemeente Lisse projectmatig gewerkt. De gemeente werkt volgens het 'Handboek Projectmatig Werken', zie Bijlage 6. Dit handboek is voor ruimtelijke ontwikkelingen vertaald naar het 'Plan- en Besluitvormingsinstrument' (Bijlage 3), waarmee een adequate beheersing en sturing van het plan- en uitvoeringsproces van ruimtelijke projecten en een heldere structurering van taken en verantwoordelijkheden van de betrokken afdelingen per projectfase gegarandeerd is.



4.4 Integraal samenwerken

Een belangrijk thema is het integraal samenwerken binnen de gemeente. Om te verzekeren dat alle relevante disciplines betrokken worden bij een project, wordt in de initiatieffase van ieder project zorgvuldig afgewogen welke disciplines en deelnemers er in een projectgroep vertegenwoordigd dienen te zijn.

5. JURIDISCHE STURING EN BEHEERSING

In hoofdstuk 3 is beschreven dat de gemeente een gereserveerd grondbeleid voert. Dat houdt in dat grotendeels facilitaire beleidsuitgangspunten worden gehanteerd en slechts bij uitzondering een actieve grondpolitiek. Bij beide vormen van grondbeleid horen verschillende juridische sturingsinstrumenten. Hieronder worden in paragraaf 5.2 kort de middelen benoemd die betrekking hebben op het facilitaire proces en in paragraaf 5.3 de middelen die betrekking hebben op het actieve proces.

In bijlage 4 worden de juridische sturing- en beheersinstrumenten uitgebreid beschreven.

5.1 Algemeen

5.1.1 Grondexploitatiewet

De Grondexploitatiewet maakt onderdeel uit van de nieuwe Wet op de ruimtelijke ordening en maakt het verhalen van bepaalde kosten bij particuliere grondexploitaties verplicht. Daarnaast kan de gemeente met de huidige instrumenten een duidelijkere vertaling van woonbeleid naar grondbeleid maken, zonder daarvoor zelf actief op te treden.

5.1.2 Belangrijke juridische ontwikkeling: Invoering Omgevingswet

Op dit moment is er een stelselwijziging in voorbereiding van wet- en regelgeving. De Omgevingswet, die naar verwachting in 2018 in werking treedt, integreert zo'n 26 wetten op het gebied van de fysieke leefomgeving. Met de Omgevingswet wil het kabinet de regels voor ruimtelijke projecten vereenvoudigen en bundelen. Het doel is om de wettelijke kaders voor burgers, ondernemers en overheden te verduidelijken en de ontwikkeling en het beheer van de leefomgeving beter beheersbaar maken.

Zoals het er nu uit ziet, biedt de omgevingswet enerzijds meer klantvriendelijkheid en flexibiliteit en anderzijds ook meer mogelijkheden om initiatieven en ontwikkelingen te sturen zonder daar als overheid risicodragend in deel te nemen.

5.2 Facilitair proces

Wanneer de gemeente facilitair optreedt, wordt de grondexploitatiecyclus doorlopen door de ontwikkelende partij. De gemeente zal dan terugvallen op de mogelijkheid voor kostenverhaal zoals verondersteld in de Grondexploitatiewet.

5.2.1 Overeenkomst en exploitatieplan

Uitgangspunt is dat de gemeentelijke kosten ten behoeve van een ontwikkeling van een derde, verhaald worden via een anterieure overeenkomst. Indien geen anterieure overeenkomst (met alle betrokkenen) afgesloten kan worden, dan zet de gemeente in op een exploitatieplan. Een anterieure overeenkomst is een privaatrechtelijke overeenkomst die vóór de vaststelling van een bestemmingsplan (of een andere planologische maatregel als genoemd in de Wro) wordt gesloten.

Een exploitatieplan wordt gelijktijdig vastgesteld met een ruimtelijk besluit, bijvoorbeeld een (wijziging van) een bestemmingsplan of een project(afwijking)besluit. Het exploitatieplan wordt vastgesteld door de gemeenteraad, voor zover de gemeenteraad niet heeft besloten deze bevoegdheid te delegeren aan het college.

In het exploitatieplan moet worden aangegeven op welke wijze de kosten worden omgeslagen over de percelen die grondopbrengsten opleveren. Naast een financiële component in de vorm van een exploitatieopzet kan een exploitatieplan ook aanwijzingen bevatten voor het aantal kavels dat moet

worden uitgegeven voor sociale woningbouw of voor particulier opdrachtgeverschap. Ook kan worden gestuurd op de fasering van deelplannen in het totale exploitatieplan.

Ná het vaststellen van een bestemmingsplan, waarin ontwikkelmogelijkheden zijn opgenomen, hebben de gemeente en de marktpartij niet meer de ruimte tot onderhandelingen over de wijze van ontwikkeling, maar wordt een en ander door de gemeente voorgeschreven via een exploitatieplan. Het is dan nog wel mogelijk om een zogenaamde posterieure overeenkomst te sluiten. Bepalingen hierin mogen echter niet afwijken van het bepaalde in het exploitatieplan.

5.3 Actief proces

5.3.1 Inleiding

Binnen het grondbeleid kan gebruik worden gemaakt van diverse juridische middelen, zoals verwerving, beheer, uitgifte, kostenverhaal en (publiek-private-)samenwerking. De gemeente treedt op als rechtspersoon in het handelsverkeer en niet in haar rol als overheid. De gemeente hanteert in principe een gereserveerd grondbeleid. Omdat de hierna genoemde middelen vooral ingezet worden in het actieve proces, zal er weinig gebruik van worden gemaakt.

5.3.2 Overeenkomsten

In het PBI is vastgelegd op welke momenten de benodigde overeenkomsten worden gesloten. Zie bijlage 3. Een actief proces begint met een intentieovereenkomst in de intakefase. In de voorbereidingsfase wordt een anterieure overeenkomst gesloten.

5.3.3 Verwerving

De economische situatie van de afgelopen jaren heeft ons laten zien dat er voorzichtig moet worden omgegaan met de risico's die een actief grondbeleid met zich meebrengt. Hierdoor is de gemeente terughoudend voor wat betreft het verwerven van gronden. Bij verwerving is de marktwaarde het uitgangspunt. Naast een financiële afweging zal er altijd ook worden gekeken naar een maatschappelijke afweging. Om gronden te verwerven staan de gemeente drie instrumenten ter beschikking:

- Minnelijke verwerving;
- Wet voorkeursrecht gemeenten;
- Onteigening.

Meer hier over in paragraaf 4.3.2 van Bijlage 4.

5.3.4 Gronduitgifte

Het juridisch instrumentarium voor gemeentelijke gronduitgifte is veelzijdig. Er bestaat een scala aan zakelijke en persoonlijke rechten, zoals verkoop, erfpacht, huurkoop, het verlenen van erfdienstbaarheden, opstalrechten en mandeligheid. Uitgifte van grond in de vorm van verkoop is de meest voorkomende uitgiftelvorm in Lisse.

De basis van uitgifte wordt gevormd door de gronduitgifteovereenkomst, die wordt ingezet om de voorwaarden van de gewenste ontwikkeling op te leggen aan de afnemende partij. De gemeente Lisse geeft grond op marktconforme wijze uit. Grondprijzen komen dan door onderhandelingen tot stand en zijn gekoppeld aan de mogelijke bouwpotenties, gebaseerd op taxatiewaarden. Om de gewenste transparantie te bewerkstelligen werkt de gemeente, in het geval dat de gemeente beschikt over de volledige eigendom, volgens één van de drie hieronder genoemde wijzen van uitgifte:

- Projectmatige uitgifte aan projectontwikkelaars
- Enkelvoudige uitgifte
- Bouwkavels voor particulieren

Bij gronduitgifte heeft de gemeente onder bepaalde omstandigheden te maken met (Europese) aanbestedingsregels. In dat geval staat het de gemeente niet meer geheel vrij om met de door haar gekozen partij te contracteren.

Meer hier over in paragrafen 4.3.3 en 4.3.4 van Bijlage 4.

5.4 De keuze van de gemeente Lisse

Wanneer de gemeente facilitair optreedt, wordt de grondexploitatiecyclus doorlopen door de ontwikkelende partij. Bij particuliere grondexploitatie kan de gemeente haar kosten niet verhalen door gronduitgifte en de gemeente zal dan terugvallen op de mogelijkheid voor kostenverhaal zoals vastgelegd in de Grondexploitatiewet.

De gemeente heeft hierbij een voorkeur voor het sluiten van anterieure overeenkomsten met partijen, aangezien het sluiten van overeenkomsten zekerheid geeft voor partijen. De gemeente is wel bereid om een publiekrechtelijk instrument als het exploitatieplan in te zetten wanneer zij meent dat een anterieure overeenkomst niet haalbaar of opportuun is.

In principe zal de gemeente geen (strategische) gronden verwerven. Slechts wanneer een vastgestelde ruimtelijke opgave niet door de markt (kan) worden gerealiseerd of wanneer de gemeenteraad een project heeft aangemerkt als 'bestuurlijke prioriteit met noodzaak actieve grondpolitiek' kan daartoe overwogen worden. De gemeente zet dan in eerste instantie in op minnelijke verwerving. In het uiterste geval kan de gemeenteraad besluiten om de Wet voorkeursrecht gemeenten of onteigening in te zetten.

Bij verkoop van gronden zet de gemeente in op transparantie. Om de gewenste transparantie te bewerkstelligen werkt de gemeente volgens vaste wijzen van uitgifte. Uitgangspunt bij het vaststellen van grondprijzen is dat gronden getaxeerd worden, met inachtneming van bouwpotentie.

6. FINANCIËLE STURING EN BEHEERSING

Bij actieve en faciliterende vormen van grondbeleid horen verschillende financiële sturingsinstrumenten. Hieronder worden in paragraaf 6.2 kort de middelen benoemd die betrekking hebben op het facilitaire proces en in paragraaf 6.3 de middelen die betrekking hebben op het actieve proces.

In Bijlage 5 zijn de financiële sturing- en beheersinstrumenten uitgebreid beschreven.

6.1 Algemeen

6.1.1 Weerstandsvermogen

De gemeente Lisse hanteert een weerstandsratio van tenminste 1. Dit betekent dat de omvang van de beschikbare weerstandscapaciteit gelijk dient te zijn aan de gekwantificeerde risico's. Hoe het weerstandsvermogen van de gemeente precies wordt bepaald staat beschreven in de 'nota Risicomanagement gemeente Lisse', besluitnummer 6 d.d. 26 januari 2006.

6.1.2 Kostenverhaal

Uitgangspunt van de gemeente is dat kosten worden verhaald. Kostenverhaal kan op vier manieren, namelijk via gronduitgifte (bij actief grondbeleid), via leges, via een (anterieure) overeenkomst of via een exploitatieplan.

6.2 Facilitair proces

6.2.1 Plankostenverhaal

Uitgangspunt is dat de gemeente kosten volledig doorberekent. De gemeente Lisse maakt daarbij gebruik van de plankostenscan. Doorberekening van de gemeentelijke kosten gebeurt in eerste instantie via heffing van leges. Wanneer de gemeentelijke kosten niet geheel gedekt kunnen worden vanuit leges, zet de gemeente in op aanvullend kostenverhaal via een anterieure overeenkomst. Het exploitatieplan is bedoeld als 'stok achter de deur' voor kostenverhaal in die gevallen waarin geen overeenkomst gesloten kan worden.

6.2.2 Plankostenverhaal bij verzoeken en aanvragen

Bij de gemeente komen regelmatig (particuliere) initiatieven voor kleinschalige (her)ontwikkelingen binnen. Onderscheid kan gemaakt worden tussen niet-officiële verzoeken, principeverzoeken en aanvragen in het kader van de Wabo/Wro.

De gemeente Lisse heeft een traditie van vergaande behulpzaamheid voor initiatiefnemers. Daarom geeft de gemeente Lisse nog steeds de gelegenheid voor niet-officiële verzoeken. Deze worden kosteloos behandeld, maar er is wel een maximale behandeltijd aan verbonden.

Principeverzoeken komen altijd op dezelfde wijze bij de gemeente binnen, via een vast intakeformulier. Aan de behandeling van principeverzoeken zijn vaste kosten verbonden, zoals vastgesteld in de legesverordening. Ook aan de ambtelijke behandeling van een principeverzoek is een maximale behandeltijd aan verbonden.

Voor aanvragen in het kader van de Wabo/Wro wordt altijd kostenverhaal gepleegd, via leges, exploitatieplan of anterieure overeenkomst. Plankosten voor kleinere initiatieven worden verhaald via leges. De in de legesverordening vastgelegde bedragen voor de verschillende procedures dekken de ambtelijke kosten die met planbegeleiding zijn gemoeid. Voor grotere plannen is aanvullend kostenverhaal via een anterieure overeenkomst het uitgangspunt.

6.3 Actief proces

6.3.1 Grondexploitatie

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 de gemeentelijke grondexploitatieberekening worden alleen de gemeentelijke kosten en opbrengsten opgenomen. Hierbij worden marktconforme tarieven gehanteerd. Jaarlijks vindt een actualisatie van de gemeentelijke grondexploitaties plaats.

6.3.2 Strategische grondverwerving

In het geval van een actief grondbeleid koopt de gemeente zelf gronden aan. Daar kan alleen sprake van zijn indien een vastgestelde ruimtelijke opgave vanuit een 'hogere' beleidsdoelstelling niet door de markt (kan) worden gerealiseerd of wanneer de gemeenteraad een project heeft aangemerkt als 'bestuurlijke prioriteit met noodzaak actieve grondpolitiek'. Strategische aankopen zijn alleen toegestaan indien sprake is van voldoende zicht op een ten minste positieve grondexploitatie.

Voor vroegtijdig verwerven door de gemeente kunnen verschillende doelen zijn. Ten eerste kan de gemeente door strategische aankopen een ontwikkeling in gang zetten of versnellen. Ten tweede is de grondverwervingsprijs zolang de ontwikkeling nog niet zeker is veel lager en dus kan er tegen gunstige kosten verworven worden. Daar staat wel tegenover dat de risico's van de verwerving groter zijn. Verder kan de gemeente ook op strategische wijze gronden verwerven buiten een beoogd plangebied om ruilobjecten te verkrijgen.

Gezien het voorgaande en het gereserveerde grondbeleid dat de gemeente thans aanhoudt is het niet aannemelijk dat er op korte termijn strategische grondverwerving zal gaan plaatsvinden binnen de gemeente Lisse.

6.3.3 Risicomanagement, risicobeheersing en rapportage

Gezien het vorenstaande is het wenselijk dat voor de lopende exploitaties jaarlijks inzicht wordt gegeven in de bandbreedte van risico's. De gemeente hanteert risico's aan de hand van de Nota Risicomanagement.

Risicomanagement heeft niet alleen betrekking op beheersing van financiële stromen. In het kader van risicomanagement vindt ambtelijk jaarlijks een herijking plaats van de grondexploitatie. Daarnaast wordt jaarlijks op meerdere manieren over de grondexploitaties aan de gemeenteraad gerapporteerd. Daarin is het projectenboek leidend. In het projectenboek wordt gerapporteerd over voortgang en risico's van projecten en over de financiële status, de exploitatie. Het projectenboek is verankerd in de reguliere P&C-cyclus.

Voor zover verplichtingen binnen de begroting passen, is het college gemachtigd deze verplichtingen aan te gaan. Uiteraard is het college hierover achteraf verantwoording verschuldigd aan de gemeenteraad.

De gemeente Lisse werkt projectmatig volgens het 'Handboek Projectmatig Werken' en meer gespecificeerd via het Plan- en Besluitvormingsinstrument. Daarmee is een adequate beheersing en sturing van het plan- en uitvoeringsproces van ruimtelijke projecten en een heldere structurering van taken en verantwoordelijkheden per fase gegarandeerd.

Als beheersmaatregel hanteert de gemeente verder als uitgangspunt dat zij geen grote voorinvesteringen vooraf maakt bij projecten. Verder kan een actieve grondexploitatie (project)

nooit gestart worden zonder dat een voorbereidingskrediet is vastgesteld. Dat gebeurt in de initiatieffase.

6.3.4 Grondprijsbeleid

Het grondprijsbeleid is een instrument dat een bijdrage kan leveren aan het voeren van grondbeleid. Er bestaan verschillende methoden om grondprijzen te berekenen: Residuele grondwaardebepaling, Grondquote methode, Comparatieve methode. In bijlage 5 worden deze methoden verder beschreven.

De gemeente Lisse kiest in principe niet voor vaste grondprijzen en een jaarlijks vast te stellen grondprijsbeleid. Uitgangspunt is eenvoudig: te verkopen gronden worden altijd getaxeerd. Bij uitzondering wordt daarvan afgeweken. In die uitzonderingsgevallen wordt dan wel per woonfunctie een vaste methode gehanteerd.

Woningbouw, vrije kavels	comparatieve methode
Woningbouw, projectmatig	grondquote of residuele grondwaarde methode
Commerciële voorzieningen, bedrijven, winkels en kantoren	comparatieve methode
Maatschappelijke voorzieningen	comparatieve methode
Woningbouw, sociaal, starters en senioren	comparatieve methode
Restgronden (Snippergroen)	vaste grondprijs
Nutsvoorzieningen en GSM-voorzieningen	taxatie

Meer over grondprijsbeleid in paragrafen 5.3.7 t/m 5.3.10 van Bijlage 5.

6.3.5 Reserve en winstneming

Verliezen en/of te verwachten verliezen kunnen op twee manieren worden opgevangen. Om de verwachte verliezen op basis van de grondexploitaties op te kunnen vangen is de Voorziening Stadsvernieuwing ingericht. Deze voorziening is er alleen ter dekking van (verwachte) tekorten van vastgestelde BIE's (Bouwgronden in Exploitatie). Onverwachte verliezen komen ten laste van het weerstandsvermogen.

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, conform de eisen uit het BBV. Tussentijdse winstneming is alleen aan de orde bij volledig gemeentelijke grondexploitaties.

Meer over winstneming en reserve in paragrafen 5.3.11 van Bijlage 5.

6.4 De keuze van de gemeente Lisse

De beleidskeuze voor een gereserveerd grondbeleid komt voor een groot deel voort uit financiële overwegingen. De gemeente wil zich richten op haar kerntaken en (financiële) risico's zoveel mogelijk uit de weg gaan. Om dat mogelijk te maken richt de gemeente zich actief op risicomanagement en projectmatig werken. De wijze waarop dat gebeurt is vastgelegd in de nota Risicomanagement en het Handboek Projectmatig Werken. De projectmatige werkwijze is nog gedetailleerder uitgewerkt in het Plan- en Besluitvormingsinstrument.

Uitgangspunt is dat de gemeente altijd aan kostenverhaal doet. Uitzondering daarop wordt alleen gevormd door de behandeling van niet-officiële verzoeken. De plankosten worden verhaald via leges en, bij ingewikkeldere projecten, via anterieure overeenkomsten. Ruimtelijke plannen worden niet

vastgesteld dan nadat kostenverhaal verzekerd is. Indien nodig stelt de gemeente een exploitatieplan op.

In grondexploitaties hanteert de gemeente Lisse een projectmatige werkwijze. Systematiek en besluitvorming zijn vastgelegd in een handboek. Controle is geborgd doordat er bij actieve ontwikkelingen altijd wordt gewerkt met een voorbereidingskrediet en intentieovereenkomsten, voordat het project in de initiatieffase komt. In de initiatieffase wordt vervolgens een anterieure overeenkomst gesloten voordat ruimtelijke plannen worden vastgesteld. Daarbij wordt gehandeld volgens een onderhandelingsprotocol.

Gezien de financiële positie van de gemeente is het noodzakelijk om kritisch naar de huidige grondposities en daarbij behorende mogelijke verdienmodellen te kijken. Uitgangspunt hierbij is om de bestaande grondposities zo snel mogelijk tegen de juiste vergoeding van de hand te doen. Bij verkoop van gronden wordt uitgegaan van taxatiewaarden.

Op basis van het gereserveerde grondbeleid dat de gemeente aanhoud zal er in principe geen strategische grondverwerving plaatsvinden, tenzij de gemeenteraad een project of thema aanmerkt als *'Bestuurlijke prioriteit met noodzaak tot actieve grondpolitiek'*. Een dergelijk project moet dan wel in de Structuurvisie en/of Woonvisie zijn opgenomen en niet door de markt gerealiseerd (kunnen) worden.

7. ORGANISATIE

7.1 Rolverdeling gemeenteraad en college

De uitvoering van het grondbeleid is een taak van het college. Aangezien de kaders worden gesteld door de gemeenteraad is het van belang dat er een deugdelijke controle plaatsvindt op de praktische en bestuurlijke uitvoering van het grondbeleid. Het college rapporteert drie maal per jaar over het gevoerde grondbeleid, via bestuursrapportages (het projectenboek) en de jaarrekening. Het is aan de gemeenteraad om vervolgens te controleren of het college, bij de uitvoering van het grondbeleid, binnen de door de gemeenteraad vastgestelde beleidskaders is gebleven. De wijze van verslaglegging over het gevoerde grondbeleid zal zodanig vorm moeten worden gegeven dat de gemeenteraad in staat is haar controlerende functie naar behoren uit te voeren.

In de situatie dat de gemeenteraad besluitvorming heeft gepleegd over het te voeren grondbeleid op hoofdlijnen is het de taak van het college om hier in de praktijk van alle dag uitvoering aan te geven. De bestuurlijke uitvoering van het grondbeleid en de verantwoordelijkheid daarvoor komen daarmee op de schouders van het college te rusten. Het college zal jaarlijks in een paragraaf bij de begroting de beleidsvoornemens voor het komende jaar neerleggen, terwijl bij de jaarrekening verslag wordt gedaan en verantwoording wordt afgelegd over het gevoerde grondbeleid in het verslagjaar.

De gemeente geeft bij de jaarrekening en bij begrotingsrapportages een overzicht van de geactualiseerde exploitaties en eventuele afwijkingen in programma, tijdsplanning en/of saldo ten opzichte van de door de gemeenteraad vastgestelde uitgangspunten. Bij een afwijking van meer dan 10% van het vastgestelde plansaldo zal een afzonderlijke toelichting worden gegeven. Tevens zal een overzicht worden gegeven van af te sluiten plannen (plannen waarbij zowel kosten als opbrengsten voor meer dan 90% feitelijk zijn gerealiseerd en waarbij geen majeure wijzigingen meer worden verwacht). Ten slotte zal een overzicht worden gegeven van aangekochte strategische aankopen met de betreffende boekwaarden.

Rolverdeling / verdeling verantwoordelijkheden

De gemeenteraad stelt zoals gezegd de kaders vast waarbinnen het college van burgemeester en wethouders uitvoering geeft aan de verwezenlijking van gestelde doelen. Het college is hierbij bestuurlijk eindverantwoordelijk voor het functioneren van het ruimtelijke ordeningsbeleid. De eigenlijke uitvoering van het grondbeleid vindt plaats door het ambtelijk apparaat. Op basis van bestuurlijk goedgekeurde plannen/exploitaties of projectdocumenten worden de overeengekomen activiteiten uitgevoerd. De rolverdeling tussen gemeenteraad en college staat in onderstaand schema weergegeven. Deze is conform wettelijke uitgangspunten en zoals in den lande gebruikelijk.

	Gemeenteraad	College B en W
Grondbeleid	- Stelt de nota grondbeleid vast.	- Toepassen beleid.
Verwerving en beheer	- Het vaststellen van grondexploitaties en daarmee het beschikbaar stellen van verwervingsbudgetten. - Het nemen van onteigeningsbesluiten. - Aanwijzingen onder de Wet voorkeursrecht gemeente.	- Aankoop gronden en gebouwen. - Uitvoering geven aan onteigeningsprocedures. - Uitvoering geven aan aanwijzingen onder de Wet voorkeursrecht gemeenten.
Verkoop van grond	- Vaststellen kaders voor verkoop en uitgifte. - Kredietverlening en budgetrecht.	- Verkoop gronden en gebouwen. - Informeren van de gemeenteraad over behaalde resultaten.

Kostenverhaal	- Kostenverhaal (exploitatieverordening). - Vaststellen exploitatieplan.	- Het sluiten en uitvoering geven aan overeenkomsten.
Grondexploitatie	- Openen en sluiten projecten. - Vaststellen grondexploitaties. - Tussentijdse wijzigingen. - Tussentijdse winstneming en resultaatbestemming. - Aanwijzen projecten 'Bestuurlijke prioriteit met noodzaak actieve grondpolitiek'.	- Vertrouwelijk deel van grondexploitatie. - Opstellen nota grondexploitatie. - Rapporteren bij tussentijdse wijzigingen.
Programma en kwaliteit	- Vaststellen bestemmingsplannen en beleidsnotities.	- Voorbereiding bestemmingsplannen en beleidsnotities. - Toetsing.
Projecten	- Vaststellen voorbereidingskrediet - Controleren voortgang	- Aanwijzing Projecten - Uitvoering volgens handboek Projectmatig Werken en het Plan- en Besluitvormingsinstrument
Sturing en verantwoording	- Vaststellen begroting, jaarrekening en projectenboek.	- Voorbereiding en verantwoording begroting, jaarrekening en projectenboek.

7.2 Ambtelijke rolverdeling

In de gemeente Lisse wordt projectmatig gewerkt.

Om de integrale kwaliteit en de bewaking van de samenhang tussen projecten, zowel in ruimtelijke als in financieel-economische zin, te waarborgen, is een Integraliteitsbewaker actief in de gemeente. Dit is een signalerende rol. Deze rol draagt geen verantwoordelijkheid over projectresultaten, maar is wel verantwoordelijk voor informatievoorziening en advisering over integraliteit en samenhang aan het managementteam. Zowel in ruimtelijke als in financieel-economische zin.

Bij projecten worden altijd een ambtelijk opdrachtgever en een projectleider aangewezen. Andere projectmedewerkers dragen vaste rollen. Per project kan gekozen worden om rollen al dan niet expliciet invulling te geven.

Rollen zijn beschreven in het Handboek Projectmatig werken, Bijlage 6.

BIJLAGEN

Bijlage 1 Soorten Grondbeleid

Definitie actief grondbeleid

“Actief grondbeleid: zelf verwerven en ontwikkelen van locaties, daar waar een grondpositie onontbeerlijk is om sturing aan een ontwikkeling te geven”.

Bij actief grondbeleid heeft de gemeente de grond in eigendom of gaat de gemeente actief grond verwerven. Vervolgens maakt de gemeente de grond bouwrijp en geeft de grond uit, na vaststelling van het bestemmingsplan. De kosten worden dan verhaald via gronduitgifte en de gemeente voert een grondexploitatie. Actief grondbeleid kan leiden tot het aanjagen van ontwikkelingen.

Actief grondbeleid biedt een aantal voordelen voor de gemeente;

- de regiefunctie is tegen minder inspanningen te vervullen;
- meer sturing in financieel, organisatorisch en juridisch opzicht;
- zeggenschap over kwaliteit, programma, planning, prijzen en bouwtempo;
- profiteren van waardeestijging, inkomsten komen ten goede van de gemeente (in geval van winstpotentie);
- keuze uit samenwerkingspartners.

Belangrijkste nadeel is het financiële risico dat een gemeente loopt, aangezien zij actief participeert in nieuwe ontwikkelingen.

De bijbehorende instrumenten bij een actief grondbeleid zijn verwerving, gronduitgifte en grondexploitatie. Verwerving kan minnelijk of via onteigening, zie ook paragraaf 5.3.2.

Definitie facilitair grondbeleid

‘Facilitairgrondbeleid: op basis van ruimtelijk beleid (structuurvisies) worden uitgangspunten vastgesteld waarmee de gemeente via samenwerkingsovereenkomsten particuliere ontwikkelingen kan sturen, zonder zelf een grondpositie (met de bijbehorende risico’s) in te hoeven nemen’.

Bij facilitairgrondbeleid laat de gemeente de initiatieven over aan particuliere grondexploitanten. De gemeente beperkt zich dan tot haar publiekrechtelijke rol, te weten het vaststellen van de kaders en de randvoorwaarden van de ontwikkelingen en de controle hierop, maar stimuleert ontwikkelingen wel door het aangaan van verbindingen. In de praktijk houdt dat in dat de gemeente ontwikkelingen faciliteert zonder zelf de grond in eigendom te hebben. De grondexploitatie ligt bij private ontwikkelaars.

Met de invoering van Grondexploitatiewet zijn er wel meer mogelijkheden om uitvoering te geven aan de regierol van de gemeente. Voor het kostenverhaal bij facilitair grondbeleid gelden aparte wettelijke regels. De gemeente legt afspraken over het kostenverhaal vast in een anterieure overeenkomst of stelt een exploitatieplan op conform de Wro.

Facilitair grondbeleid biedt een aantal voordelen voor de gemeente:

- de gemeentelijke investeringen en bijbehorende risico’s voor de gemeente zijn beperkt;
- het grondexploitatie risico wordt overgeheveld naar de markt;
- geen voorinvesteringen voor de gemeente;
- de regie is mogelijk via publiekrechtelijke instrumenten;

- er kan meer gebruik worden gemaakt van de beschikbare expertise en creativiteit in de markt (met name in het geval van uitzonderlijke/complexere ontwikkelingen);
- optimaal kostenverhaal is mogelijk.

Belangrijkste nadeel is dat gemeente niet (volledig) kan profiteren van een eventuele waardevermeerdering van de grond en afhankelijk is van zakelijke partners. Daarbij kan het nakomen van afspraken moeilijk(-er) worden afgedwongen. Verder verliest de gemeente ten opzichte van het actief grondbeleid een deel van haar regie.

Tussenvormen van grondbeleid

Samenwerking met 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, bijvoorbeeld 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 facilitaire 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 facilitaire 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.

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 meerdere woningen betreft.

Voor zover verplichtingen binnen de begroting passen, is het college gemachtigd deze verplichtingen aan te gaan. Uiteraard is het college hierover achteraf verantwoording verschuldigd aan de gemeenteraad. Als uit de overeenkomst een ongedekte verplichting voortvloeit en e.e.a. niet binnen de begroting past, dient het college voor de ondertekening toestemming te vragen aan de gemeenteraad. Dit geldt eveneens indien het karakter van de verplichting daartoe aanleiding geeft, bijvoorbeeld met het oog op het risicoprofiel.

Publiek Private Samenwerking (PPS)

Tussen actief en facilitair bestaat nog een tussenvariant, namelijk publiek private samenwerking. Dit houdt in dat de gemeente met één of meerdere marktpartijen actief samenwerkt. Er zijn op hoofdlijnen drie soorten pps-constructies te onderscheiden. Maar er zijn ook combinaties van deze modellen mogelijk. De mate van risicoverdeling en invloed van partijen verschilt per model.

- Bouwclaimmodel;
- Joint-venture model;
- Concessiemodel.

Bouwclaimmodel

Bij dit model verkoopt een marktpartij de grond aan de gemeente. De gemeente maakt de grond bouwrijp en geeft deze grond uit. De marktpartij krijgt in ruil daarvoor bouwrijpe kavels, een bouwclaim.

Joint-venturemodel

De gemeente en private partij richten een gezamenlijke grondexploitatiemaatschappij (GEM) op. Vaak is de verdeling van het risico in deze constructies 50%-50%. De gemeente heeft hierbij beperkte sturingsmogelijkheden.

Concessiemodel

In dit model voert de marktpartij vaak een private grondexploitatie en is de invloed van de gemeente beperkt tot een formele rol, voornamelijk bij de planvorming. Hierdoor loopt de gemeente ook weinig risico's. De ontwikkeling van het openbaar gebied komt vaak ook voor rekening van marktpartijen. Het concessiemodel is met name geschikt voor kleinere woningbouwlocaties. Belangrijk aandachtspunt is de overdracht van het openbaar gebied aan de gemeente. Een PPS constructie kan meerwaarde opleveren omdat het de slagkracht vergroot, meer deskundigheid en marktkennis aanwezig is en/of omdat de risico's voor de gemeente gereduceerd worden.

Bijlage 2 Werkwijze

2.1 Inleiding

De gemeente hanteert een vaste werkwijze voor ruimtelijke ontwikkelingen. Er wordt projectmatig gewerkt. Wanneer een initiatief voor ontwikkeling bij de gemeente binnenkomt, wordt een aantal vaste stappen doorlopen. De eerste vraag die beantwoord dient te worden is of de gemeente medewerking wil verlenen aan het initiatief. Als het antwoord op die vraag negatief luidt, dan stopt logischerwijs de betrokkenheid van de gemeente. Bij een positief antwoord, wordt besloten om al dan niet een project in te richten. In principe wordt dezelfde werkwijze gehanteerd bij eigen initiatieven.

2.2 Doelstellingen en rol gemeente

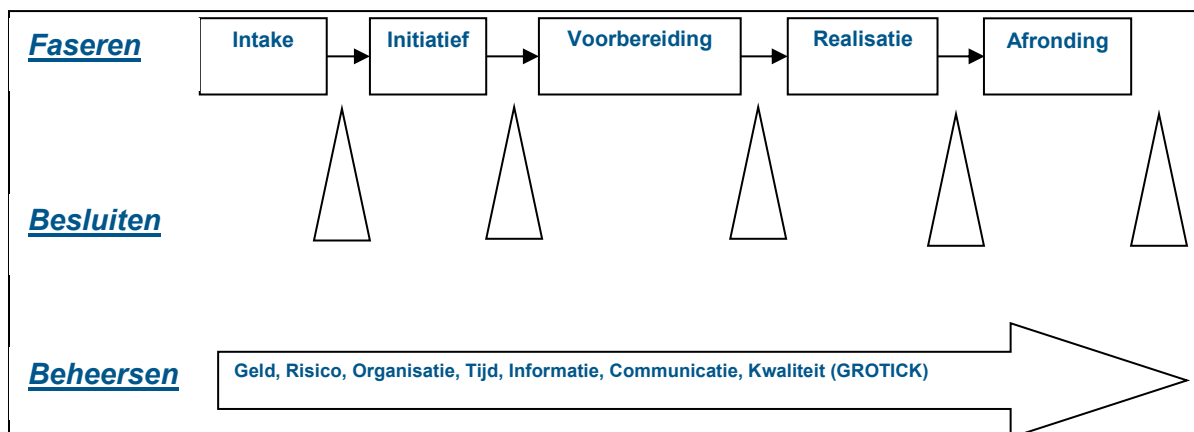
Als de gemeente mee wil werken aan een initiatief, is het belangrijk om te beoordelen of een initiatief uitvoering geeft aan de doelstellingen van de gemeente, welke zoveel mogelijk zijn vastgelegd in de integrale structuurvisie. Eventueel kunnen die doelstellingen rechtstreeks voortkomen uit andere beleidsstukken. Alle belangen worden hierbij bekeken, zoals woon-, financiële, sociaal economische en ruimtelijke belangen. De doelstellingen kunnen per initiatief verschillen en per initiatief kan een andere doelstelling de voorkeur hebben. Zo kan er sprake zijn van huur of koop (woondoelstelling), een maatschappelijke (bijvoorbeeld onderwijs of sport) of commerciële doelstelling et cetera.

De volgende stap is de beoordeling van het maatschappelijk draagvlak. Daarbij spelen politieke en maatschappelijke gevoeligheid een rol. Als bepaald is dat het initiatief doorgang gaat vinden, wordt gekeken wat de rol van de gemeente bij het initiatief/ontwikkeling kan zijn. Daarbij spelen financiële overwegingen een grote rol. Ook van belang hierbij is of de gemeente grondeigendom heeft bij het initiatief en de overweging over de mate waarin de gemeente risico wil of kan lopen bij een initiatief en of de gemeente de regie wil behouden bij een initiatief.

2.2 Projectmatig werken

Ruimtelijke ontwikkelingen vergen een continu proces van regisseren, netwerken, samenwerken en ondernemen. Om dit proces in goede banen te geleiden, wordt in de gemeente Lisse projectmatig gewerkt. De gemeente werkt volgens het 'Handboek Projectmatig Werken'. Dit handboek is voor ruimtelijke ontwikkelingen vertaald naar het Plan- en Besluitvormingsinstrument, waarmee een adequate beheersing en sturing van het plan- en uitvoeringsproces van ruimtelijke projecten en een heldere structurering van taken en verantwoordelijkheden van de betrokken afdelingen per projectfase gegarandeerd is.

We onderscheiden vijf projectfasen: intake-, initiatief-, ontwerp-, uitvoerings- en evaluatiefase. Elke fase wordt door een (go/no go) besluit van college en/of gemeenteraad afgesloten. Nadat een fase is afgesloten, wordt de volgende fase gestart. In onderstaand schema worden de vijf projectfasen, met hieraan gekoppeld de beslistmomenten van college en gemeenteraad vertaald.



In het projectmatig werken komen met name in de intake- en initiatieffase meerdere ‘onderhandelings- en afwegingsmomenten’ voor. Momenten die bepalend zijn voor het borgen van de gemeentelijke belangen in een project. In deze fasen van het project worden de randvoorwaarden van het project vastgelegd in een startdocument/-overeenkomst en uiteindelijk in een intentieovereenkomst, als het gaat over Projecten I (zie paragraaf 4.3.3). Door vooraf goed na te denken over de gemeentelijke belangen in een project kan uiteindelijk meer resultaat behaald worden.

2.2.1 Plan- en Besluitvormingsinstrument

Om inzicht te verschaffen in de stappen die doorlopen dienen te worden in de intake- en initiatief- en een stuk van de ontwerpfase is het Plan- en Besluitvormingsinstrument opgesteld. Dit instrument wordt ingezet bij het doorlopen van het projectproces. Doel is bewustwording te creëren ten aanzien van de keuzemogelijkheden, een handreiking te bieden voor het bepalen en eventueel bijstellen van de gemeentelijke rol in een project en het borgen van de gemeentelijke belangen in projecten.

2.2.2 Soorten projecten

Binnen ruimtelijke ontwikkelingen onderscheiden we zogenaamde Projecten I. In deze categorie vallen al die projecten die een actieve politiek kennen, waar de gemeente een grondpositie heeft en/of die politiek gevoelig zijn. Voor de projectleiding van deze projecten wordt een projectleider aangesteld.

Projecten die hier niet onder vallen zijn vaak minder gevoelig en/of van minder omvang. De gemeente speelt een puur facilitaire rol en is slechts verantwoordelijk voor de ruimtelijke planvorming. Bij toenemende complexiteit kunnen deze projecten alsnog benoemd worden tot Project I.

De belangrijkste verschillen zien dus niet alleen op de omvang, maar voornamelijk op de complexiteit en de (politieke) gevoeligheid van de projecten. Zo kunnen kleine inbreidingslocaties midden in het centrum vele malen complexer zijn dan de realisatie van een bedrijventerrein buiten de bestaande bebouwing. Het is aan het managementteam (MT) om vast te stellen welk projecten onder ‘Project I’ vallen. Een integraliteitsbewaker heeft daarin een adviserende rol.

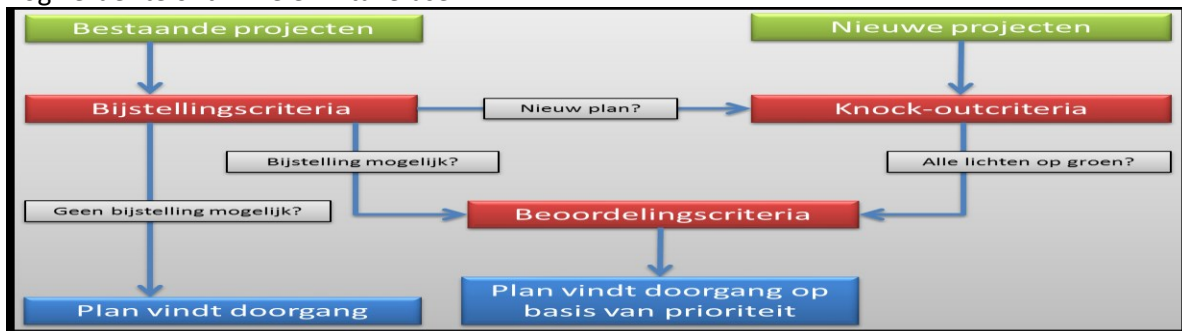
2.3 Woningbouwprojecten

Veel projecten hebben (deels) betrekking op woningbouw. Er is binnen de gemeente echter niet onbeperkt ruimte om woningvoorraad toe te voegen. Bovendien is niet iedere vorm van woningbouwprogrammering gewenst.

Om regie te kunnen houden, werkt de gemeente Lisse met een afwegingskader woningbouw. Op basis van dit afwegingskader verleent de gemeente medewerking aan de woningbouwplannen die het beste bijdragen aan de ambities. Die ambities komen voornamelijk voort uit de woonvisie. Er zijn echter ook ambities vanuit het ruimtelijk domein, sociaal beleid en financiën die bij de afweging van plannen een rol spelen.

Daarom is in de Woonvisie een afwegingskader vastgelegd om richting te geven aan medewerking (of niet) aan woningbouwprojecten. Dit afwegingskader is een hulpmiddel om met ontwikkelende partijen in gesprek te gaan over differentiatie, fasering, duurzame verstedelijking en de gewenste kwaliteit van woningen, woonomgeving en woonmilieus.

In de Woonvisie is de basis voor het afwegingskader neergezet. Het wordt verder uitgewerkt in de nog verder te ontwikkelen intakefase.



2.4 Integraal samenwerken

Een belangrijk thema is het integraal samenwerken binnen de gemeente. Om te verzekeren dat alle relevante disciplines betrokken worden bij een project, wordt in de initiatieffase van ieder project zorgvuldig afgewogen welke disciplines en deelnemers er in een projectgroep vertegenwoordigd dienen te zijn.

Bijlage 3 Plan- en Besluitvormingsinstrument

PLAN- EN BESLUITVORMINGSINSTRUMENT (PBI) / PROJECTMATIG WERKEN IN GEBIEDSONTWIKKELING										
	INTAKEFASE		INITIATIEFFASE		VOORBEREIDINGSFASE		REALISATIEFASE		AFRONDINGS- /BEHEERFASE	
Essentie van de besluitvorming	Principebesluit		Voorkeursbesluit		Projectbesluit		Uitvoeringsbesluit		Evaluatiebesluit	
Wat is de essentie?	<u>Van verkenning naar erkenning</u>	Wie?	<u>Van analyse naar voorkeursscenario</u>	Wie?	<u>Van scenario naar ontwerp</u>	Wie?	<u>Van ontwerpen naar uitvoeren</u>	Wie?	<u>Van project naar going concern</u>	Wie?
	Op hoofdlijnen onderzoeken en toetsen of een ontwikkeling (verandering) gewenst is en prioriteit krijgt.		Het uitwerken van de globale verkenning naar een analyse op haalbaarheid (ruimtelijk, maatschappelijk en financieel).		Vanuit een vastgesteld kader aan de slag met het ontwerp en de hierbij horende afspraken vastleggen in de benodigde overeenkomsten.		Aan de hand van het vastgestelde planologische kader worden de benodigde vergunningen verleend en wordt de realisatie in de buitenruimte zichtbaar.		Het project is gerealiseerd. De administratieve afronding vindt plaats.	

Wat doet de (project)organisatie?	Een snelle analyse of een nieuwe vraag past in de ambitie (visie) van de gemeente. Kan de vraag opgenomen worden in de werkvoorraad? Is het een project?	ON	Het onderzoeken van de haalbaarheid; ruimtelijk, maatschappelijk en financieel. Het bepalen van een ruimtelijk kader, waarin bestemmingen, ontsluiting, mobiliteitseisen en programma's globaal worden vastgelegd. Het opzetten van een financieel kader als toetsingskader voor de volgende fase en ter onderbouwing van een eventuele kredietaanvraag. Het bespreken van de plannen met belanghebbende en mogelijke gebruikers, peilen van draagvlak en participatie organiseren. Het bijhouden van een projectdashboard.	ON	Het voorkeursscenario uitwerken naar een voorlopig ontwerp. Hierbij wordt bepaald welk realisatieprogramma wenselijk en betaalbaar is. De onderhandelingen vinden plaats en de uitkomsten worden vastgelegd in een overeenkomst. De marges van de onderhandelingen worden vooraf bepaald. Het beheersen van het project op de GROTICK onderdelen en het verantwoorden van de voortgang van het project in het projectdashboard.	ON	Zodra het totale plan definitief is, start de uitvoering. Regie wordt gevoerd op de planning en de kosten. Het bijhouden van een projectdashboard. Het beheersen van het project op de GROTICK onderdelen en het verantwoorden van de voortgang van het project in het projectdashboard.	ON	Het project wordt geevalueerd en indien nodig worden de structurele activiteiten overgedragen aan de lijnorganisatie.	ON
Wat wordt besloten?	Go / No-Go besluit of een initiatief wordt opgenomen in de werkvoorraad	B&W	Vaststellen planning	B&W	Projectfaseplan (incl. afstemming in MT)	OG	Projectfaseplan (incl. afstemming in MT)	OG	Vaststellen van een evaluatierapport	B&W
	Besluit op welke wijze het projectmatig wordt opgepakt	MT	Vaststellen schetsplan	B&W	Vaststellen voorlopig ontwerp	B&W	Vaststellen definitief ontwerp en inrichtingsplan openbare ruimte	B&W	Overdracht aan de beheerorganisatie	MT

	Sluiten van een intentieovereenkomst	B&W	Vaststellen haalbaarheidsonderzoek (Ruimtelijk, Maatschappelijk en Financieel)	Raad	Vaststellen projectexploitatie en kennisnemen van (voor)ontwerp bestemmingsplan en risico's	Raad	Actualiseren projectexploitatie	Raad		
	Besluit over het projectplan (incl. afstemming in MT)	OG	Bepalen van de inzet voor de onderhandelingen om te komen tot de benodigde overeenkomst(en) / concept overeenkomsten vrijgeven voor verzending naar ontwikkelaar	OG	Planologische maatregel (bestemmingsplan) en risicobeheersing	B&W	Vaststellen bestemmingsplan en risicobeheersing	Raad		
	Vaststellen voorbereidingskrediet	Raad	Sluiten van een anterieure overeenkomst passend binnen de gestelde kaders van de raad	B&W	(Inventarisatie) vergunningen, diverse vooronderzoeken	OG	Bestekken, bouw en woonrijp maken	OG		
					Sluiten van de benodigde overeenkomst(en) binnen de vastgestelde kaders	B&W	Vergunningen	OG		
							Aanbestedingen	OG		
							Gemeentelijk toezicht (directievoering)	OG		

Kwaliteitscriteria	De intentieovereenkomst wordt opgesteld overeenkomstig het vastgestelde sjabloon. Een kostenraming voor de initiatieffase en schetsontwerp maken deel uit van de overeenkomst. Het project(fase)plan wordt opgesteld overeenkomstig het vastgestelde sjabloon waarin alle GROTICK-aspecten worden behandeld. Het project wordt vormgegeven overeenkomstig het handboek PMW.	Het projectdashboard wordt maandelijks bijgehouden in het programma Pepperflow. Het haalbaarheidsonderzoek bevat o.a.: - programma van randvoorwaarden en eisen - voorstel planologische maatregel - communicatie- / participatieplan - ontwikkelscenario's (schetsen) - gebiedspaspoort - projectexploitatie - ontwikkelstrategie - risicoanalyse	De uitwerking vindt plaats binnen de vastgestelde kaders van de raad. Als van de kaders wordt afgeweken is een nieuw besluit van de raad vereist. Als het grondexploitatie betreft spreken we van NIEGG (niet in exploitatie genomen gronden). Actuele ramingen worden gebruikt voor de onderbouwing van de projectexploitatie. Het voorlopig ontwerp geeft inzicht in de inrichting (openbaar en niet openbaar), de beeldkwaliteit en het programma.	De uitwerking vindt plaats binnen de vastgestelde kaders van de raad. Als het grondexploitatie betreft spreken we van BIE (bouwgrond in exploitatie). In de begroting wordt rekening gehouden met de eventuele structurele kosten.	Het evaluatierapport wordt opgesteld overeenkomstig het vastgestelde sjabloon. Het project wordt afgesloten en daar waar nodig overgedragen aan de beheerorganisatie.
---------------------------	---	---	---	--	---

		Programma van eisen: formuleren van uitgangspunten en randvoorwaarden op: stedenbouw, beeldkwaliteit, openbare ruimte, verkeer, volkshuisvesting, water, bodem, flora en fauna, milieu, ondergrondse infrastructuur, externe en sociale veiligheid, lucht, geluid, groen, cultuurhistorie, afval, etc). De globale projectexploitatie bevat een eerste inschatting van de kosten voor het onderbouwen van het benodigde krediet en een inschatting van de opbrengsten (o.b.v. taxatie of normen). Tevens is er aandacht voor eventuele structurele kosten (beheer en onderhoud). De exploitatie wordt vastgelegd in het programma GREXmanager.	De anterieure overeenkomst wordt opgesteld overeenkomstig het vastgestelde sjabloon. Het bestemmingsplan wordt opgesteld overeenkomstig het vastgestelde sjabloon.						
--	--	--	--	--	--	--	--	--	--

N = Opdrachtnemer OG = Opdrachtgever MT = Managementteam	In de ontwikkelstrategie wordt voorgesteld hoe het project op de markt wordt gezet. En hoe omgegaan wordt met bouw- en woonrijp maken. De risicoanalyse gaat o.a. in op: tijd, capaciteit en geld. De planning wordt opgesteld volgens het vastgestelde sjabloon in MS-Projects. In de anterieure overeenkomst worden afspraken gemaakt tussen gemeente en initiatiefnemer					
---	---	--	--	--	--	--

Bijlage 4 Juridische Sturing en Beheersing

Bij beide vormen van grondbeleid (facilitair en actief) horen verschillende juridische sturingsinstrumenten. Hieronder worden in paragraaf 4.1 de middelen benoemd die betrekking hebben op het facilitaire proces en in paragraaf 4.2 de middelen die betrekking hebben op het actieve proces.

4.1 Algemeen

4.1.1 Grondexploitatiewet

De Grondexploitatiewet maakt onderdeel uit van de nieuwe Wet op de ruimtelijke ordening van 2008. Deze wet maakt het verhalen van bepaalde kosten bij particuliere grondexploitaties verplicht. In de wet wordt gekozen voor een gemengd publiek-privaat stelsel. Dat betekent dat de gemeente allereerst de mogelijkheid krijgt om via privaatrechtelijke contracten (anterieure overeenkomst) te komen tot kostenverhaal. Wanneer dat onmogelijk blijkt, bijvoorbeeld omdat de grondeigenaar de eisen van de gemeente buitensporig hoog vindt, kan de gemeente publiekrechtelijke instrumenten inzetten. Het nieuwe systeem is gebaseerd op verplicht volledig kostenverhaal op basis van een door het Rijk vastgestelde kostensoortenlijst.

Daarnaast kan de gemeente met de huidige instrumenten een duidelijkere vertaling van woonbeleid naar grondbeleid maken, zonder daarvoor zelf actief op te treden.

4.1.2 Anterieure en posterieure overeenkomst

Een privaatrechtelijke overeenkomst die vóór de vaststelling van een bestemmingsplan (of een andere planologische maatregel als genoemd in de Wro) wordt gesloten, wordt een anterieure overeenkomst genoemd.

De gemeente heeft voor de anterieure overeenkomst een grote mate van contractsvrijheid, mits de overeenkomst niet strijdig is met geldende wet- en regelgeving, de redelijkheid en de billijkheid van de overeenkomst worden gerespecteerd en de beginselen van behoorlijk bestuur worden nageleefd. Daarbij geldt dat de gemeente van deze overeenkomst geen misbruik mag maken door een particuliere eigenaar te dwingen onredelijk hoge bijdragen te laten betalen en/of andere buitensporige verplichtingen aan te gaan.

De gemeente heeft een voorkeur voor het sluiten van anterieure overeenkomsten. Naast zekerheid spelen de complexiteit en de juridische risico's mede een rol in deze keuze. Ze is echter wel bereid om een publiekrechtelijk instrument als het exploitatieplan in te zetten.

Hoewel de gemeente en particuliere exploitanten contractsvrijheid hebben bij het aangaan van een overeenkomst, vormen artikel 6.24 Wro, het Burgerlijke Wetboek met de daarin neergelegde beginselen van het verbintenissenrecht, zoals de redelijkheid en billijkheid en afdeling 3.2 Algemene wet bestuursrecht met de voor de gemeente geldende beginselen van behoorlijk bestuur daarvoor het wettelijk kader. Het komt er daarom in de praktijk op neer dat de afspraken in de anterieure overeenkomst grotendeels overeenkomen met de afspraken die binnen het wettelijk kader van het exploitatieplan vallen.

Het exploitatieplan kan bij onderhandelingen als stok achter de deur gebruikt worden. Voor de anterieure overeenkomsten wordt een vast format gehanteerd.

Ná het vaststellen van een bestemmingsplan, waarin ontwikkelmogelijkheden zijn opgenomen, hebben de gemeente en de marktpartij niet meer de ruimte tot onderhandelingen over de wijze van ontwikkeling, maar wordt een en ander door de gemeente voorgeschreven via een exploitatieplan.

Heeft de gemeente een exploitatieplan vastgesteld, dan is het vervolgens ook nog mogelijk om privaatrechtelijke overeenkomsten te sluiten, de zogenaamde posterieure overeenkomsten. De inhoud van posterieure overeenkomsten is aan meer beperkingen onderworpen: er kan eigenlijk niet meer worden onderhandeld over inrichting, kwaliteit en kostenverhaal. Het exploitatieplan en bestemmingsplan zijn maatgevend en afwijkende bepalingen zijn niet toegestaan. Ook is het in een posterieure overeenkomst niet meer mogelijk om een financiële bijdrage aan ruimtelijke ontwikkelingen te vragen. Wel mogen bepalingen uit het exploitatieplan verder worden uitgewerkt. Een anterieure overeenkomst heeft dan ook sterk de voorkeur boven een posterieure overeenkomst.

4.1.3 Voorbeelden van anterieure overeenkomsten

De nieuwe Wro legt een basis voor het sluiten van privaatrechtelijke overeenkomsten met grondeigenaren en ontwikkelaars voor grondexploitatie. De gemeente heeft voor deze privaatrechtelijke overeenkomsten veel contractsvrijheid, met in achtneming van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. De nieuwe regelgeving biedt de gemeente door deze contractsvrijheid mogelijkheden om bij private ontwikkelingen regie te voeren. Een (meer of mindere) actieve rol van de gemeente bij private locatieontwikkeling is vereist. Een privaatrechtelijke overeenkomst komt in beginsel tot stand op basis van wederzijds belang en wederzijdse vrijwilligheid.

Hieronder is een aantal denkbare vormen van overeenkomsten kort beschreven:

1. gronduitgifte-overeenkomst: de gemeente geeft de grond uit onder de voorwaarden die ze stelt. Deze overeenkomst kan worden gesloten als de gemeente gronden in bezit heeft (alleen bij actief grondbeleid);
2. bouwclaim overeenkomst: een ontwikkelende marktpartij brengt zijn grond in voor ontwikkeling, de gemeente maakt de gronden bouwrijp en geeft de desbetreffende marktpartij, onder de afgesproken voorwaarden en verrekeningen, de gelegenheid een deel van het bouwprogramma te realiseren. Deze overeenkomst kan worden gesloten als een ontwikkelaar grondposities bezit en geen belang heeft bij het exploiteren van de grond;
3. concessieovereenkomst: de ontwikkelende partij ontwikkelt voor eigen rekening en risico een volledig gebied. De gemeente zorgt uitsluitend voor de planologische maatregelen en neemt na ontwikkeling het openbare gebied over in eigendom en beheer. Deze overeenkomst kan worden gesloten als de gemeente geen belang heeft bij participatie in de ontwikkeling en de ontwikkelaar bij voorkeur de volledige ontwikkeling wil doen
4. exploitatieovereenkomst: de gemeente treft alle openbare voorzieningen. De exploitant sluit met de gemeente een overeenkomst, aangaande het kostenverhaal en overige zaken. Deze overeenkomst zal veelal worden gesloten als de exploitant een goede grondpositie heeft en weinig belang heeft bij de ontwikkeling van het openbare gebied;
5. publiek private samenwerkingsovereenkomst (PPS-overeenkomst): bij een samenwerking als deze kiest de gemeente voor een gemeenschappelijke grondexploitatie. Hiervoor wordt vaak gekozen als er nog slechts sprake is van summiere planvorming en daarmee samenhangend veel onzekerheden. Deze situatie doet zich bijvoorbeeld voor als de voorbereiding van de ontwikkeling specifieke kennis vereist.

Voormelde overeenkomsten kunnen er toe leiden dat een gemeente niet verplicht is een exploitatieplan vast te stellen. Het sluiten van privaatrechtelijke overeenkomsten is maatwerk. De gemeente zal zich telkens per gebied of locatie moeten afvragen welk type overeenkomst de meest passende is, aangezien elke situatie vraagt om een oplossing voor die specifieke situatie. Een overeenkomst is het resultaat van onderhandelingen, waarbij veel zaken moeten worden afgewogen

om voor de gemeente te komen tot een acceptabel compromis. Een dergelijk proces vergt de nodige tijd en er kan niet vroeg genoeg mee gestart worden. Ook gedurende de uitvoering van de overeenkomst kan door verschillende belangen en veranderende omstandigheden zich een situatie voordoen waarbij contracten moeten worden vernieuwd of aangepast. Het is aan de opsteller van de overeenkomst om hierbij een stuk maatwerk toe te passen.

Een privaatrechtelijke overeenkomst is aan enkele belangrijke beperkingen gebonden, te weten:

- In beginsel mag de privaatrechtelijke overeenkomst niet in strijd zijn met publiekrechtelijke regelgeving.
- De aanleg van openbare voorzieningen wordt gezien als een overheidsopdracht. De aanleg van de openbare voorzieningen dient te geschieden met in acht name van de Europese en nationale regelgeving en het gemeentelijk beleid.
- De Europese richtlijnen, gericht tegen ongeoorloofde staatssteun aan bedrijven, schrijven voor dat grondprijzen bij gemeenten via een openbare biedprocedure tot stand moeten komen of moeten worden bepaald op basis van een vooraf uitgevoerde onafhankelijke taxatie.

De gemeente hanteert standaardovereenkomsten. Deze worden afhankelijk van de situatie op maat aangepast.

4.1.4 Invoering Omgevingswet

Op dit moment is er een stelselwijziging in voorbereiding van wet- en regelgeving. Het omgevingsrecht bestaat uit het geheel aan wet- en regelgeving voor de fysieke leefomgeving; het bevat de spelregels voor de ontwikkeling en het beheer van onze omgeving. Kijkend naar het huidige omgevingsrecht is de vraag of de spelregels nog passen bij de huidige praktijk van ruimtelijke ontwikkeling en de toekomstige opgaven in de leefomgeving. De afgelopen jaren is al nieuwe wetgeving ingevoerd om deelterreinen van het omgevingsrecht te moderniseren. Voorbeelden daarvan zijn de Wabo, de wijziging van de Tracéwet, de Modernisering Monumentenzorg, de Wet ruimtelijke ordening, de Waterwet en het Activiteitenbesluit.

Met de Omgevingswet wil het kabinet de regels voor ruimtelijke projecten vereenvoudigen en bundelen. Hierdoor moet het gemakkelijker worden om (bouw)projecten op te starten. De nieuwe wet leidt tot minder regels, planvormen en procedures, onderzoekslasten en toetsingskaders, terwijl de besluitvorming over projecten en bijbehorende activiteiten sneller en beter wordt. Ook sluit de wet beter aan bij Europese regels en is er meer ruimte voor particulier initiatief. Kortom het doel is de wettelijke kaders voor burgers, ondernemers en overheden te verduidelijken en de ontwikkeling en het beheer van de leefomgeving beter beheersbaar maken.

De Omgevingswet, die naar verwachting in 2018 in werking treedt, integreert zo'n 26 wetten op het gebied van de fysieke leefomgeving. Hieronder vallen onderwerpen als: bouwen, milieu, waterbeheer, ruimtelijke ordening, monumentenzorg en natuur. De oude wetten zijn veelal sectoraal opgebouwd. In samenhang gezien en toegepast sluiten deze wetten niet meer aan bij de behoefte van deze tijd. Met de Omgevingswet wil de overheid het wettelijk systeem 'eenvoudig beter' maken.

De nieuwe wet kent zes kerninstrumenten:

1. De omgevingsvisie: een samenhangend, strategisch plan voor de leefomgeving.
2. Het plan of programma: een pakket van beleidsvoornemens en maatregelen om omgevingswaarden of doelen in de leefomgeving te bereiken en daaraan te blijven voldoen.
3. Decentrale regelgeving: het gemeentelijk omgevingsplan, de waterschapsverordening en de provinciale omgevingsverordening. Het decentrale bestuur legt daarin voor het hele gebied de algemene regels en vergunningplichten vast.
4. Algemene rijksregels voor activiteiten in de leefomgeving.

5. De omgevingsvergunning: daarmee kan een initiatiefnemer via één aanvraag bij één loket toestemming krijgen voor het totaal aan activiteiten die hij of zij wil gaan uitvoeren.
6. Het projectbesluit: een algemene regeling voor besluitvorming over projecten met een publiek belang volgens een snelle en betere aanpak.

Daarnaast bevat de wet de ondersteunende instrumenten die nodig zijn om besluiten te nemen en uit te voeren, zoals regelingen voor toezicht en handhaving.

Zodra de Omgevingswet van kracht is, worden alle bestemmingsplannen automatisch omgevingsplannen. Gemeenten kunnen zelf kiezen of ze uiteindelijk naar één omgevingsplan gaan of dat er meer plannen naast elkaar blijven bestaan. In tegenstelling tot het bestemmingsplan, kunnen in het beoogde omgevingsplan meer regels worden opgenomen dan enkel over de bestemming van grond. Ook kunnen bijvoorbeeld afspraken over natuur, milieu en erfgoed in het omgevingsplan worden gezet. Op deze manier hebben gemeenten geen extra werk, maar krijgen zij wel meer ruimte nadere regels in het plan op te nemen dan enkel regels over bestemmingen. Het omgevingsplan is dan ook een ruimer begrip omdat het ook om de fysieke leefomgeving kan gaan.

Zoals het er nu uit ziet, biedt de omgevingswet enerzijds meer klantvriendelijkheid en flexibiliteit en anderzijds ook meer mogelijkheden om initiatieven en ontwikkelingen te sturen zonder daar als overheid risicodragend in deel te nemen.

4.2 Facilitair proces

De gemeente zal bij het uitvoeren van grondbeleid bij voorkeur uitgaan van een gereserveerde rol. Wanneer de gemeente facilitair optreedt, wordt de grondexploitatiecyclus doorlopen door de ontwikkelende partij. De gemeente zal dan terugvallen op de mogelijkheid voor kostenverhaal zoals verondersteld in de Grondexploitatiewet.

4.2.1 Anterieure overeenkomst

Uitgangspunt is dat de gemeentelijke kosten ten behoeve van een ontwikkeling van een derde, verhaald worden via een anterieure overeenkomst. In die overeenkomst kunnen eventueel ook andere verplichtingen worden opgelegd. De overeenkomst wordt getekend voordat de ruimtelijke procedure in gang wordt gezet. Zie eerdere paragrafen 4.1.2.

4.2.2 Exploitatieplan

Indien geen anterieure overeenkomst afgesloten kan worden, dan zet de gemeente in op een exploitatieplan. Ook ingeval partijen niet mee willen betalen, terwijl zij wel zouden moeten bijdragen, zet de gemeente het exploitatieplan in; dit mede ten behoeve van de partners waar zij wel tot overeenstemming mee is gekomen.

Een exploitatieplan wordt gelijktijdig vastgesteld met een ruimtelijk besluit, bijvoorbeeld 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.

De gemeente is verplicht een exploitatieplan op te stellen voor gevallen wanneer 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 kan een exploitatieplan ook aanwijzingen bevatten voor het aantal kavels dat moet worden uitgegeven voor sociale woningbouw of voor particulier opdrachtgeverschap. Ook kan worden gestuurd op de fasering van deelplannen in het totale exploitatieplan.

Een woningbouwprogramma, dat bijvoorbeeld op basis van een woonvisie of van een woningmarktonderzoek is vastgesteld, kan beter dan voorheen vertaald worden naar concrete projecten, uit te voeren door derden. Juist bij het opstellen van een woonvisie en het implementeren daarvan, kunnen deze nieuwe instrumenten hun meerwaarde laten zien.

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 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. Een anterieure overeenkomst is 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.

4.3 Actief proces

4.3.1 Inleiding

Binnen het grondbeleid kan gebruik worden gemaakt van diverse juridische middelen, zoals verwerving, beheer, uitgifte, kostenverhaal en (publiek-private-)samenwerking. Over het algemeen zijn deze juridische middelen privaatrechtelijk van aard en is het bestuursrecht alleen indirect hierop van toepassing. De gemeente treedt hier op als rechtspersoon in het handelsverkeer en niet in haar rol als overheid. De gemeente hanteert in principe een gereserveerd grondbeleid. Omdat de hierna genoemde middelen vooral ingezet worden in het actieve proces, zal er weinig gebruik van worden gemaakt.

4.3.2 Verwerving

De economische situatie van de afgelopen jaren heeft ons laten zien dat er voorzichtig moet worden omgegaan met de risico's die een actief grondbeleid met zich meebrengt. Hierdoor is de gemeente terughoudend voor wat betreft het verwerven van gronden. Bij verwerving is de marktwaarde het uitgangspunt. Naast een financiële afweging zal er altijd ook worden gekeken naar een maatschappelijke afweging. Een afweging om gronden, vallend buiten een vastgesteld programma, te verwerven zal van geval tot geval door de gemeenteraad worden gemaakt. Om gronden te verwerven staan de gemeente drie instrumenten ter beschikking:

- Minnelijke verwerving;
- Wet voorkeursrecht gemeenten;
- Onteigening.

Minnelijke verwerving

Minnelijke verwerving is de eerst aangewezen manier voor de gemeente om gronden te verwerven.

Dit betekent dat gronden op vrijwillige basis worden aangekocht en in dat geval voeren de gemeente en de grondeigenaar onderhandelingen over de prijs. Het is voor de gemeente belangrijk de marktwaarde van de grond van te voren goed in te schatten. Als er geen voorkeursrecht op de grond gevestigd is, dient tevens rekening te worden gehouden met mogelijke andere kopers.

Indien wordt besloten dat de gemeente wil verwerven, gaat een door de gemeente aangewezen persoon ('de verwerver') in onderhandeling met de eigenaar of diens adviseurs om de gronden minnelijk te verwerven. Dit kan zowel iemand van de interne organisatie zijn, als een extern ingehuurd specialist. Het doel is daarbij de gronden te verwerven tegen marktconforme prijzen, omdat daarop altijd de exploitatieopzet is gebaseerd. Een periodiek onderzoek naar de prijzen die in de regio gelden is daarom noodzakelijk.

Het verloop van de onderhandelingen kent vele varianten. Voor de onderhandelingen is het van belang te weten hoeveel spelers er op de markt zijn. Indien meerdere gegadigden belang hebben bij het verkrijgen van een grondpositie, dan zal de eigenaar meer aanbiedingen krijgen. Dit heeft over het algemeen een prijsverhogend effect. Als de eigenaar van de grond niet tot verkoop wil overgaan, kan de gemeente eventueel besluiten over te gaan tot onteigening, hetgeen verderop in deze paragraaf wordt behandeld.

Wet voorkeursrecht gemeenten

De Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg) geeft gemeenten het wettelijke recht (en geen plicht) van voorrang op de verwerving van onroerende zaken. Bij een meer actief grondbeleid wordt dit instrument vaak toegepast. Deze wet kent drie doelen; het versterken van de regierol van gemeenten bij de uitvoering van ruimtelijk beleid, meer inzicht in de grondmarkt en prijsbeheersing.

De Wvg geeft een recht van eerste koop door de gemeente bij de verwerving van gronden en opstallen in een gebied waar ruimtelijke ontwikkelingen gaan plaatsvinden. Dat betekent dat de oorspronkelijke eigenaar van de grond de grond eerst aan de gemeente te koop moet aanbieden voordat de grond aan een andere eigenaar mag worden verkocht. Op die manier kan de gemeente grondspeculatie voorkomen en worden de mogelijkheden voor het voeren van een actief grondbeleid groter.

Het voorkeursrecht is slechts voor een bepaalde tijd geldig. Een voorlopig voorkeursrecht kan gevestigd worden door een besluit van het college. Dit besluit moet vervolgens door de gemeenteraad bevestigd worden. Binnen 2 jaar moet voor het betreffende gebied vervolgens een ontwerp-structuurplan of ontwerp-bestemmingsplan worden ingediend op grond waarvan het voorkeursrecht met vijf maanden kan worden verlengd. Zodra het structuurplan of bestemmingsplan door de gemeenteraad is bekrachtigd, geldt het voorkeursrecht nogmaals 2 jaar plus eventueel 1 jaar verlenging. De totale procedure kan hiermee ongeveer 5,5 jaar beslaan.

Dat het voorkeursrecht gevestigd is, betekent niet dat de gemeente zeker is van de mogelijkheid de gronden te verwerven. De grondeigenaar is niet verplicht zijn grond te koop aan te bieden aan de gemeente, als deze niet voornemens is de gronden te verkopen (hier zou dan het instrument van onteigening een rol kunnen gaan spelen). Daarnaast geldt dat wanneer speculanten of projectontwikkelaars al vóór de vestiging van het voorkeursrecht grond in een plangebied hebben aangekocht, het voorkeursrecht niet meer met terugwerkende kracht toegepast kan worden.

Onteigening

Het uiterste middel dat de gemeente kan inzetten om het eigendom van de grond te verkrijgen is de onteigening. De onteigening is geregeld in de Onteigeningswet; in die wet staan de voorwaarden, procedures en regels voor schadeloosstelling beschreven. Onteigening is slechts toegestaan tegen

volledige schadeloosstelling van de oorspronkelijke eigenaar en wanneer er geen andere mogelijkheden bestaan om de publieke doelen te bereiken.

De wet noemt een aantal mogelijke redenen voor onteigening. Eén daarvan is onteigening ten behoeve van een geldend bestemmingsplan; voor het gemeentelijk grondbeleid is dat de meest relevante. Een voorwaarde is wel dat de oorspronkelijke eigenaar niet zelf in staat en bereid is om de door de gemeente gewenste bestemming op zijn grond te realiseren. Dit is het zogenoemde zelfrealisatiebeginsel: wanneer er geen noodzaak is voor de gemeente om de grond in eigendom te hebben, dan kan de oorspronkelijke eigenaar niet onteigend worden. Onteigening kan dus niet worden ingezet tegen een projectontwikkelaar die op eigen grond conform het gemeentelijke bestemmingsplan een bouwproject wil realiseren.

De onteigeningsprocedure bestaat uit een administratief en een juridisch deel. Eerst moet de gemeente zich tot het uiterste inspannen om de grond minnelijk te verwerven. Lukt dat niet, dan kan de gemeente een onteigeningsplan opstellen. Dat leidt uiteindelijk tot een administratieve onteigening, die vervolgens door de rechter getoetst moet worden. De onteigeningsrechter toetst of de gemeente zorgvuldig gehandeld heeft en of de noodzaak tot onteigening voldoende duidelijk is gemaakt. Ook bepaalt de rechter de hoogte van de schadeloosstelling.

Enkele belangrijke uitgangspunten van de Onteigeningswet zijn:

- De waarde van een te onteigenen onroerende zaak moet worden benaderd vanuit het oogpunt van de werkelijke waarde, dat wil zeggen de verkoopwaarde. Deze verkoopwaarde is gebaseerd op een prijs, tot stand gekomen bij een transactie in het vrije commerciële verkeer tussen de eigenaar als redelijk handelende verkoper en de onteigenende partij als redelijk handelende koper. De invloed van onteigening wordt daarmee als het ware dus weggedacht.
- Er dient sprake te zijn van een volledige schadevergoeding waarbij de eigenaar van het onroerende goed er ten gevolge van de onteigening niet in inkomen of vermogenspositie op achteruit of vooruit mag gaan. Bij de schadeloosstelling hoort alle schade die een rechtstreeks en noodzakelijk gevolg is van de onteigening van de zaak. Dit betekent ook dat niet meer dan de schade vergoed hoeft te worden. Bepaalde voordelen zoals economische voordelen mogen wel op de schadevergoeding in mindering worden gebracht. Dan valt bijvoorbeeld te denken aan betere ontsluiting van het nieuwe terrein van de onteigende waardoor brandstof en tijd bespaard wordt.
- De schade wordt bepaald naar het moment van de feitelijke ontneming, dus het moment dat de verhuizing daadwerkelijk zal plaatsvinden.

De vergoeding bij onteigening dient voldoende te zijn voor volledige schadeloosstelling van de oorspronkelijke eigenaar. Niet alleen de waarde van grond en opstallen moeten dus worden vergoed, maar ook eventuele kosten van bedrijfsverplaatsing of van bedrijfsbeëindiging komen in aanmerking voor compensatie.

4.3.3 Gronduitgifte

Uitgifte van grond in de vorm van verkoop is de meest voorkomende uitgiftelvorm in Lisse. De gemeente Lisse geeft grond op marktconforme wijze uit. Grondprijzen komen dan door onderhandelingen tot stand en zijn gekoppeld aan de mogelijke bouwpotenties op de betreffende kavel, gebaseerd op taxatiewaarden. Omwille van transparantie en vrije concurrentie moet de overheid zich bij uitgifte van gronden aan een transparant proces houden. Voor de selectie van marktpartijen zijn daarom regels vastgesteld. Om de gewenste transparantie te bewerkstelligen werkt de gemeente, in het geval dat de gemeente beschikt over de volledige eigendom, volgens één van de drie hieronder genoemde wijzen van uitgifte:

Projectmatige uitgifte aan projectontwikkelaars

- a. De gemeente stelt een programma van eisen op, waarin kwaliteit, (woning)bouwprogramma, woningdifferentiatie en specifieke civieltechnische en bouwkundige eisen worden verwoord.
- b. Er vindt een meervoudige onderhandse uitnodiging aan minimaal drie ontwikkelaars plaats om een globaal stedenbouwkundig ontwerp en een bieding op de grond neer te leggen.
- c. Op basis van prijs, kwaliteit van het ontwerp, mede in relatie tot de maatschappelijke belangen, kiest de gemeente een ontwikkelaar/architect.

Enkelvoudige uitgifte

Als projectmatige uitgifte niet voor de hand ligt (bijvoorbeeld bij kleinere bouwplannen of situaties waarbij een ontwikkelaar belendende eigendommen bezit en uitgifte aan een andere ontwikkelaar niet voor de hand ligt) - of gekozen wordt voor bijvoorbeeld het aan elkaar koppelen van twee locaties, is sprake van enkelvoudige uitgifte. In deze gevallen zal de gemeente grond uitgeven op basis van de marktwaarde. De marktwaarde wordt bepaald door taxatie door een onafhankelijke taxateur.

Bouwkavels voor particulieren

Wanneer de gemeente bouwkavels voor particulieren verkoopt plaatst zij onder andere een advertentie in de plaatselijke bladen. Hierin wordt een minimale (residueel bepaalde) kavelprijs genoemd. Belangstellenden kunnen informatie opvragen bij de gemeente en een bod op een kavel uitbrengen. De kavels worden in beginsel verkocht aan de hoogste bidders. In die gevallen waar bij kavelverkoop andere afwegingen dan de prijs belangrijk zijn wordt gewerkt met een vaste, residueel bepaalde, kavelprijs en kan op basis van bijvoorbeeld loting een kavel worden toegewezen. De feitelijke verkoopprocedure kan door de gemeente worden uitbesteed aan bijvoorbeeld een makelaar.

De hierboven genoemde wijzen van uitgifte geven de uitgangpunten weer en zullen nader worden geconcretiseerd. Maatwerk is mogelijk op basis van de specifieke situatie.

Op uitgifte van grond zijn de Algemene Uitgiftevoorwaarden van toepassing. Hierin worden de eigenlijke koopbepalingen opgenomen alsmede een aanbestedingsprocedure.

4.3.4 Wijze van uitgeven

Het juridisch instrumentarium voor gemeentelijke gronduitgifte is het meest veelzijdig. Er bestaat een scala aan zakelijke en persoonlijke rechten, zoals verkoop, erfpacht, huurkoop, het verlenen van erfdienstbaarheden, opstalrechten en mandeligheid. De voor de bedoelde rechten te gebruiken bepalingen kunnen vastgelegd worden in algemene verkoopvoorwaarden. Hierbij wordt er wel steeds meer een overgang gemaakt van ontwikkeling naar beheer. Dat wil zeggen dat de gemeente uitvoering zal geven aan het gereserveerde grondbeleid dat zij voorstaat en ontwikkelingen zoveel mogelijk aan marktpartijen zal overlaten.

Verkoop

Verkoop van bouwkavels kan geschieden via projectmatige woningbouw of toedeling via een loting(reglement). De uitgifteprijs dienen ten minste gelijk te zijn aan hetgeen in de grondexploitatie is opgenomen, mits deze tijdig is geactualiseerd en te voldoen aan gemeentelijk grondprijsbeleid. Het college gaat deze verplichting aan en informeert achteraf de gemeenteraad.

Opstalrechten

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. Opstalrechten worden ook vaak gevestigd om kabels en leidingen in de uit te geven grond te mogen hebben. In dat laatste geval is het opstalrecht huurafhankelijk en gaat het dus om door de gemeente te verhuren grond. Als uitgangspunt hierbij geldt dat de kosten voor notariële afhandeling in beginsel voor rekening komen van degene die het opstalrecht bezit.

Erfdienstbaarheden

Een erfdienstbaarheid is een zakelijk recht en wel een last, waarmee een onroerende zaak - het dienend of lijdend erf - ten behoeve van een andere onroerende zaak - het heersend erf - is bezwaard. Erfdienstbaarheden worden vooral gebruikt voor rechten van overpad, maar ze kunnen ook andere verplichtingen om te dulden of niet te doen behelzen. Een erfdienstbaarheid van uitweg kan eventueel uit de wet voortvloeien.

Kwalitatieve verplichtingen

Kwalitatieve verplichtingen lijken op erfdienstbaarheden. In bepaalde juridische situaties is het beter voor een kwalitatieve verplichting te kiezen. Een kwalitatieve verplichting is een verplichting voortvloeiende uit een overeenkomst met betrekking tot een registergoed dat opvolgende eigenaren kan verbinden iets te dulden of niet te doen ten opzichte van de persoon die de verplichting bedongen heeft. De kwalitatieve verplichting wordt vastgelegd in een notariële akte. Een kwalitatieve verplichting wordt vaak in combinatie met een kettingbeding overeengekomen.

Mandeligheid

Mandeligheid kan in bijzondere situaties een middel zijn om (zeer beperkt) extra grondopbrengst te realiseren, zoals bij de uitgifte van een parkeerterrein, oppervlaktewater, achterpaden etc. aan de aanliggende eigenaren van kavels grond gezamenlijk. Er zijn veel toepassingsmogelijkheden, maar de gevolgen voor de eigenaren zijn niet altijd even gunstig. Immers wat gezamenlijk eigendom is moet gezamenlijk onderhouden worden en dat kan conflicten opleveren. Toepassen van mandeligheidsrechten moet dan ook zorgvuldig overwogen worden.

Erfpacht

In sommige gemeenten heeft de gemeente de grond niet verkocht aan de eigenwoningbezitters maar verpacht. Dat wordt ook wel gemeentelijke erfpacht genoemd. Er zijn geen vanuit de gemeente opgelegde erfpachtsituaties binnen de gemeente Lisse en deze vorm van uitgeven zal ook niet worden gehanteerd.

Huur

De gemeente Lisse 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. Voor de huur van opstallen wordt verwezen naar het accommodatiebeleid.

4.3.5 Uitgiftevoorwaarden en uitgiftebepalingen

De basis van uitgifte wordt gevormd door het instrument van de gronduitgifteovereenkomst, die wordt ingezet om de voorwaarden van de gewenste ontwikkeling op te leggen aan de afnemende partij. De gemeente bepaalt welke ontwikkeling gestalte krijgt, waarbij een keuze wordt gemaakt in dure bouw, middeldure bouw en goedkope bouw. Tevens kan een indeling naar doelgroepen worden aangehouden en vastgelegd. In de overeenkomst wordt een grondprijs vastgelegd waarin in ieder geval de kostprijs verdisconteerd is. Ook kosten die mogelijk met behulp van een exploitatieovereenkomst niet kunnen worden verhaald, kunnen wel in de uitgifteprijs verdisconteerd worden.

De uitgifteovereenkomst als hier geschetst is mogelijk als de gemeente een actief grondbeleid voert.

Het is het meest passende instrument voor de gemeente om de gestelde beleidsdoelen te bereiken. Het risico voor de grondexploitatie ligt dan echter bij de gemeente. Door middel van een PPS-constructie kan zij de toepassing van het instrument met anderen delen, zonder dat het initiatief volledig uit handen wordt gegeven.

Voor de gemeente is de gronduitgifteovereenkomst de meest eenvoudige manier om kosten voor bovenwijkse voorzieningen te verhalen. In de uitgifteprijs van de bouwgrond kunnen alle gemaakte kosten worden opgenomen, waaronder de kosten voor bovenwijkse voorzieningen. De keus is vervolgens aan de private partij of deze akkoord gaat met de prijs. Er is geen dwang nodig om de kosten te verhalen, de gemeente kan ze zelf opnemen in de grondexploitatie. De uitgifte van gronden kan plaatsvinden in de vorm van koop, ruil of huur.

4.3.6 Beheer

In de praktijk wordt onderscheid gemaakt tussen tijdelijk en permanent beheer. De tijdelijk te beheren objecten hebben betrekking op onroerende zaken in toekomstig plangebied en dienen veelal om, na bouwrijp te zijn gemaakt, in het kader van de gronduitgifte te worden afgestoten. Door de lange looptijd van projecten ligt er vaak een periode van beheer tussen de verwerving en het bouwrijp maken. In de tussentijd zullen de gronden beheerd moeten worden. Dit beheer bestaat uit het opstellen en bewaken van tijdelijke verhuur- of pachtcontracten, het onderhoud aan het onroerend goed en de bewaking van de kosten voor tijdelijk beheer.

Uitgangspunt bij het tijdelijk beheren van gronden is het sluiten van een bruikleenovereenkomst met de tijdelijk beheerder. Op deze wijze kan de gemeente op relatief eenvoudige wijze de gronden weer vrij in eigendom verkrijgen op het moment dat zij dat nodig heeft. Met betrekking tot tijdelijk te beheren vastgoed geldt een keuze voor tijdelijke verhuur.

Naast het tijdelijke beheer kan er ook sprake zijn van permanent beheer van onroerende goederen. In het kader van het beheer wordt verder als uitgangspunt geformuleerd dat de gemeente actief zal gaan handhaven op illegaal in gebruik genomen grond van de gemeente.

Bijlage 5 Financiële Sturing en Beheersing

In het vorige hoofdstuk is beschreven dat de gemeente een gereserveerd grondbeleid voert. Dat houdt in dat grotendeels facilitaire beleidsuitgangspunten worden gehanteerd en slechts bij uitzondering een actieve grondpolitiek. Bij beide vormen van grondbeleid horen verschillende financiële sturingsinstrumenten. De eerste paragraaf van dit hoofdstuk heeft een algemeen karakter. Paragraaf 2 beschrijft het facilitaire proces en paragraaf 3 het actieve proces, alsmede hoe er wordt omgegaan met risicomanagement. Paragraaf 4 geeft de keuze van de gemeente weer.

5.1 Algemeen

5.1.1 Weerstandvermogen

Het weerstandvermogen is de relatie tussen de risico's (benodigde weerstandscapaciteit) en de beschikbare weerstandscapaciteit. De beschikbare weerstandscapaciteit is het totaal aan beschikbare middelen en mogelijkheden om financiële tegenvallers op te vangen. De gemeente Lisse hanteert een weerstandratio van 1. Dit betekent dat de omvang van de beschikbare weerstandscapaciteit gelijk dient te zijn aan de gekwantificeerde risico's. Hoe het weerstandvermogen van de gemeente precies wordt bepaald staat beschreven in de 'nota Risicomanagement gemeente Lisse', besluitnummer 6 d.d. 26 januari 2006.

5.1.2 Kostenverhaal

Onder kostenverhaal wordt verstaan het verhalen van grondexploitatiekosten van een ruimtelijk plan, zoals bijvoorbeeld de kosten van de aanleg van voorzieningen van openbaar nut, groen et cetera. Voorbeelden van een ruimtelijk plan zijn bestemmingsplan en een afwijking van een bestemmingsplan (omgevingsvergunning). Kostenverhaal kan op vier manieren, namelijk via gronduitgifte (bij actief grondbeleid), via leges, via een (anterieure) overeenkomst (bij facilitair grondbeleid) of via een exploitatieplan (bij facilitair grondbeleid).

Het is in beginsel verplicht om tegelijkertijd met het ruimtelijke plan ook een exploitatieplan vast te laten stellen door de gemeenteraad. Er is volgens de wet een uitzondering: wanneer het kostenverhaal 'anderszins verzekerd' is. Dat betekent dat de gemeente of door zelf grond uit te geven bij actief grondbeleid, of via een afgesloten exploitatieovereenkomst er zeker van is dat de kosten die gemaakt worden ook worden terugverdiend. Verder vallen reeds lopende exploitaties buiten de voorwaarden zoals deze zijn gesteld in deze nota.

Wanneer geen exploitatieplan is vastgesteld en kostenverhaal niet op andere wijze is verzekerd, dan vervallen de mogelijkheden voor kostenverhaal.

Uitgangspunt is dat kosten worden verhaald.

5.1.3 Kosten bovenwijkse voorzieningen

Bovenwijkse voorzieningen kunnen verhaald worden via een anterieure overeenkomst of een exploitatieplan. Er moet aan drie criteria worden voldaan wil een bijdrage aan bovenwijkse voorzieningen gerechtvaardigd zijn. Deze criteria zijn: profijt, toerekenbaarheid en proportionaliteit.

De toedelingmethodiek van (bovenwijkse) kosten is gebaseerd op het onderdeel van de nieuwe Wro dat in de praktijk de Grondexploitatiewet wordt genoemd (artikel 6 Wro). Er worden binnen grondexploitaties vier soorten kosten onderscheiden:

- maatregelen, werken, voorzieningen binnen het exploitatiegebied die enkel en alleen worden uitgevoerd ten behoeve van de nieuwe gebiedsontwikkeling. Voorbeeld: een woonstraat.

- maatregelen, werken, voorzieningen buiten het exploitatiegebied die enkel en alleen worden uitgevoerd ten behoeve van de nieuwe gebiedsontwikkeling. Voorbeeld: een retentiegebied of waterberging.
- maatregelen, werken, voorzieningen buiten of binnen het exploitatiegebied worden uitgevoerd, die van belang zijn voor de gebiedsontwikkeling maar ook van belang zijn voor omliggende bestaande wijken en omliggende exploitatiegebieden. Voorbeeld: een rondweg.
- maatregelen, werken, voorzieningen buiten het plangebied welke mede bekostigd kunnen worden uit de, alleen in anterieure overeenkomsten, toegestane bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen. Hiertoe moet er een basis in de structuurvisie zijn.

5.2 Facilitair proces

5.2.1 Plankostenverhaal

Bij de gemeente komen regelmatig (particuliere) initiatieven voor kleinschalige (her-) ontwikkelingen binnen. Hier worden veel ambtelijke uren aan besteed. Onderscheid kan gemaakt worden tussen niet-officiële verzoeken, principeverzoeken en aanvragen in het kader van de Wabo en/of de Wro. Deze nota legt vast hoe de met bovenstaande initiatieven gemoeide ambtelijke kosten worden verrekend. Uitgangspunt is dat de gemeente de ambtelijke kosten volledig doorberekent. Voor niet-officiële verzoeken en principeverzoeken betekent dit dat medewerkers van de gemeente daar een maximaal aantal uren aan besteden.

Plankosten worden vooraf in rekening gebracht. Vooraf zal moeten worden vastgesteld wat voor een soort project het precies betreft en op basis waarvan de plankosten in rekening worden gebracht. Zo is er een onderscheid te maken tussen kleinere en grotere projecten, alsmede op basis van stichtingskosten, m²'s, of het huur of koop betreft, de functie van het project (bijvoorbeeld een woonfunctie, maatschappelijke functie of een bedrijfsfunctie) of dat er sprake is van een gebruikswijziging.

Het gaat hier om alle niet-fysieke kosten die gemaakt worden voor planvorming van een ruimtelijke ontwikkeling. Het gaat o.a. om de kosten van:

- het opstellen en wijzigen van ruimtelijke plannen;
- planologische procedures;
- het verrichten van onderzoek;
- planbegeleiding;
- voorbereiding, toezicht en uitvoering op werken.

De overheid heeft het verhaal en toebedeling van plankosten verder uitgewerkt in de zogenaamde '*Regeling plankosten exploitatieplan*'. In deze regeling zijn uitgangspunten en normen vastgelegd met betrekking tot de (maximale) hoogte van de te verhalen plankosten per te verrichten activiteit in het geval van een exploitatieplan. Deze regeling is vertaald naar een rekenmodel (plankostenscan), om normatief de hoogte van de plankosten per plan te kunnen bepalen. De gemeente Lisse maakt voor berekening van plankosten gebruik van de plankostenscan.

Uitgangspunt is dat altijd kostenverhaal wordt gepleegd. Dat kan via leges, exploitatieplan of anterieure overeenkomst. Uitgangspunt is dat de gemeente een anterieure overeenkomst sluit met de initiatiefnemer, voordat procedures in gang worden gezet. Het sluiten van overeenkomsten geeft zekerheid voor partijen. Naast zekerheid spelen de complexiteit en de juridische risico's mede een rol in de beleidskeuze.

De gemeente Lisse is echter wel bereid om een publiekrechtelijk instrument als het exploitatieplan in te zetten wanneer de anterieure overeenkomst niet haalbaar is. Ook als er partijen zijn 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.

5.2.2 Exploitatieplan

Met het exploitatieplan zijn de sturingsmogelijkheden voor gemeenten bij facilitair grondbeleid versterkt. Het is bedoeld als 'stok achter de deur' voor kostenverhaal in die gevallen waarin het niet lukt om met een partij tot een overeenkomst te komen. Het exploitatieplan wordt tegelijk met een (gewijzigd) bestemmingsplan, wijzigingsplan of projectbesluit vastgesteld.

In het exploitatieplan maakt de gemeente een raming van de kosten en opbrengsten van het plan. Deze kosten worden naar rato van de verwachte opbrengsten verdeeld over de verschillende ontwikkelende partijen. Iedere ontwikkelende partij met bouwgrond in het bestemmingsplan, is verplicht bij de aanvraag van een bouwvergunning de volgens het exploitatieplan berekende exploitatiebijdrage te voldoen.

Na vaststelling van het exploitatieplan moet het plan jaarlijks en bij significante veranderingen (zoals een wijziging in het woningbouwprogramma) worden herzien. Op die manier kan de gemeente veranderingen in de grondexploitatie ook doorberekenen naar de ontwikkelende partijen.

De kern van het exploitatieplan voor het kostenverhaal is de exploitatieopzet. In deze opzet worden de totale kosten verdeeld over alle exploitanten in het plangebied, naar rato van de opbrengsten per ontwikkelaar. Alleen: de kosten zijn slechts verhaalbaar voor zover er in het plangebied ook opbrengsten tegenover staan. Een plan dat sluit op een tekort wordt dus met een exploitatieplan niet opeens winstgevend.

Iedereen die in het plangebied ontwikkelt, betaalt naar evenredigheid mee aan de ontwikkeling. Om te komen tot zo'n evenredige verdeling wordt een systematiek met 'basiseenheden' en 'weegfactoren' voorgeschreven. Basiseenheden kunnen bijvoorbeeld 'woningen', 'vierkante meters uitgeefbare grond' of 'vierkante meters bvo (bruto vloeroppervlak) kantoor' zijn. Voor de weegfactoren wordt bij voorkeur aansluiting gezocht bij de gangbare grondprijzen voor de verschillende functies: wanneer de grondprijs voor een duur appartement drie keer zo hoog is als de grondprijs voor een eengezinswoning in de sociale sector, dan worden de weegfactoren 3 en 1. Zo wordt bereikt dat degene die meer verdient aan het plan, ook meer bijdraagt aan de kosten van de ontwikkeling.

5.2.3 De kostensoortenlijst

Niet alle kosten kunnen via het exploitatieplan worden verhaald. De te verhalen kosten die binnen het wettelijk kader van het exploitatieplan vallen, zijn terug te vinden in de 'kostensoortenlijst', art. 6.2.3 t/m 6.2.6 Bro. Eigenlijk alle kostensoorten die normaliter tot de grondexploitatie worden gerekend staan op de lijst. Andere kosten kunnen niet verhaald worden via het exploitatieplan, maar kunnen tot op zekere hoogte wel bij overeenkomst afgewenteld worden op private projectontwikkelaars.

Er gelden twee voorwaarden voor de kostentoerekening. Ten eerste moet dit gebeuren volgens drie criteria, te weten; profijt, toerekenbaarheid en proportionaliteit. Ten tweede moet de locatie de kosten kunnen 'dragen'. Eigenaren kunnen daardoor niet geconfronteerd worden met een plan dat financieel-economisch niet uitvoerbaar is.

5.2.4 Anterieure overeenkomsten

Een andere wijze van kostenverhaal is via het aangaan van een anterieure overeenkomst. Zie ook paragraaf 5.1.2. Bij anterieur kostenverhaal worden, voorafgaand aan een ruimtelijk besluit,

afspraken gemaakt met de initiatiefnemer over de te verhalen kosten. Per bouwplan wordt vooraf een inschatting gemaakt van de kosten die gemeente werkelijk zal maken. Uitgangspunt is dat deze kosten volledig vergoed worden. Op basis hiervan wordt een vaste bijdrage voor plankosten opgenomen in de overeenkomst. De plankosten worden berekend aan de hand van de ministeriele plankostenscan.

Het exploitatieplan kan bij de onderhandelingen als stok achter de deur gebruikt worden. Voor de anterieure overeenkomsten wordt een vast format gehanteerd.

5.2.5 Plankostenverhaal bij Niet-Officiële verzoeken

De gemeente Lisse heeft een traditie van vergaande behulpzaamheid voor initiatiefnemers. Hoewel deze tijden vragen om meer zakelijkheid en de gemeente ook steeds efficiënter en effectiever te werk gaat, wil zij die traditie niet helemaal loslaten. Daarom geeft de gemeente Lisse nog steeds de gelegenheid voor niet-officiële verzoeken. Deze worden kosteloos behandeld. De verzoeken kunnen op verschillende manieren binnen komen. Vaak gaat het om een telefonische vraag, maar de vragen komen bijvoorbeeld ook via wethouders of collega's. Om de kosten niet onnodig te laten oplopen, stelt de gemeente wel een limiet aan de behandeltijd van zo'n niet-officieel verzoek. Het aantal uur dat de gemeente, in het kader van niet-officiële verzoeken, kosteloos besteed bedraagt maximaal twee uur. Wanneer het vooronderzoek meer tijd dreigt te kosten, dan wordt verzoeker gevraagd om een principeverzoek in te dienen.

5.2.6 Plankostenverhaal bij Principeverzoeken

Principeverzoeken komen altijd op dezelfde wijze bij de gemeente binnen, via een vast intakeformulier. Het formulier is te vinden op de website van de gemeente. Verzoeken worden alleen in behandeling genomen indien het intakeformulier volledig is ingevuld en de juiste bijlagen zijn bijgevoegd. Aan de behandeling van principeverzoeken zijn vaste kosten verbonden, zoals vastgesteld in de legesverordening.

De gemeente kent verschillende categorieën principeverzoeken. De ambtelijk behandelaar bepaalt op grond van de verwachte bouwkosten en zijn/haar benodigde uren voor beoordeling van het principeverzoek welke kosten er aan verbonden zijn. Deze kosten zijn wel gelimiteerd vastgelegd in de legesverordening. Die onderzoeken die verzoeker zelf kan verrichten, dient hij/zij zelf uit te (laten) voeren. Daaronder vallen onder andere toestemming van het Hoogheemraadschap en/of de Omgevingsdienst, parkeeronderzoek, brandweer en veiligheid en flora en fauna. De ambtelijke behandeling van een principeverzoek neemt niet meer tijd in beslag dan 15 uur.

5.2.7 Plankostenverhaal bij aanvragen in kader van Wabo

De Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) regelt de omgevingsvergunning. Deze vergunning is één geïntegreerde vergunning voor bouwen, wonen, monumenten, ruimte, natuur en milieu. De Wet ruimtelijke ordening regelt hoe ruimtelijke plannen tot stand komen en worden gewijzigd. Voor aanvragen in het kader van de Wabo en/of Wro wordt altijd kostenverhaal gepleegd, via leges, exploitatieplan of anterieure overeenkomst. Uitgangspunt is de anterieure overeenkomst, waarin afspraken worden gemaakt over een vergoeding voor de ambtelijke kosten.

Plankosten voor kleinere initiatieven worden verhaald via leges. De in de legesverordening vastgelegde bedragen voor de verschillende procedures dekken de ambtelijke kosten die met planbegeleiding zijn gemoeid. Voor grotere plannen is aanvullend kostenverhaal via een anterieure overeenkomst het uitgangspunt.

Wanneer een anterieure overeenkomst niet mogelijk is, of niet gewenst, dan kan kostenverhaal verzekerd worden met een exploitatieplan. Pas na ondertekening van de overeenkomst zal de

gemeente verder gaan met het initiatief. De te verhalen plankosten worden gebaseerd op een plankostenscan.

5.3 Actief proces

Het is belangrijk onderscheid te maken tussen de grondexploitatie en de vastgoedexploitatie. Bij de grondexploitatie gaat het om de verwerving, sanering, ontsluiting en het bouw- en woonrijp maken van gronden (incl. het aanleggen van riool, wegen, groen etc.). Daar tegenover staat de opbrengst uit gronduitgifte voor uitgeefbare kavels.

Bij de vastgoedexploitatie gaat het om het realiseren en exploiteren van het vastgoed (woningen, publieke voorzieningen als scholen, theaters, sporthallen etc.). In beide exploitaties zijn verschillende risico's aanwezig.

5.3.1 Grondexploitatie

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 de gemeentelijke grondexploitatieberekening worden alleen de gemeentelijke kosten en opbrengsten opgenomen. Hierbij worden marktconforme tarieven gehanteerd.

Jaarlijks vindt een actualisatie van de gemeentelijke 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.

5.3.2 Risicomanagement

Gezien het vorenstaande is het wenselijk dat voor de lopende exploitaties jaarlijks inzicht wordt gegeven in de bandbreedte van de risico's, rekening houdend met de mogelijke waarschijnlijkheid dat deze risico's zich voordoen en met het mogelijke financiële gevolg hiervan indien het risico zich voordoet. De bandbreedte van de risico's op de lopende exploitaties moet ook in relatie worden gezien tot het benodigde weerstandsvermogen.

Risicomanagement is het proces van identificeren en beheersen van risico's. Dit is geen eenmalige exercitie. Het in beeld krijgen, monitoren, beheersen en verantwoorden van en over risico's is een dynamisch en interactief proces. Om risico's te beheersen worden deze regelmatig concreet gemaakt en gemonitord. In de nota Risicomanagement is vastgelegd hoe de gemeente omgaat met risicomanagement. Grofweg onderscheidt de gemeente twee soorten risico's:

- Marktrisico's: de effecten van mogelijke (economische) omstandigheden waardoor vraag en aanbod niet direct aan elkaar gelijk zijn waardoor een mogelijk afzetrisico bestaat.
- Projectspectifieke risico's: de risico's die zich voordoen binnen een individuele grondexploitatie. Dit zijn risico's met betrekking tot de fasering, het programma, de plankosten en de gehanteerde parameters.

Als beheersmaatregel hanteert de gemeente als uitgangspunt dat zij geen grote voorinvesteringen vooraf maakt bij een project. In het kader van risicomanagement vindt ambtelijk jaarlijks een

herijking plaats van de grondexploitatie, om een goed inzicht te houden in de actuele stand van zaken.

Risicomanagement heeft niet alleen betrekking op beheersing van financiële stromen. Juiste analyse van mogelijke fysieke en organisatorische ontwikkelingen is belangrijk om risico's te kunnen beheersen. In de intakefase is het van belang basisinformatie te verzamelen aan de hand waarvan het risico in volgende fasen kan worden bepaald. Marktinformatie geeft een beeld van vraag en aanbod in de verschillende ontwikkelingscategorieën. Milieu-informatie geeft inzicht in de kwaliteit van de grond en de mogelijke saneringskosten. Kennis van grondposities en de bezitters van die posities is noodzakelijk om de juiste ontwikkelingsstrategie te kunnen bepalen.

Het is gewenst duidelijke afspraken te maken over de rollen en verantwoordelijkheden bij een bepaalde ontwikkeling. De grenzen worden bepaald tussen het handelen van bestuur en ambtelijk apparaat, in relatie tot hun taken binnen de gemeente en gezien het risico dat zij in een project ambtelijk of politiek kunnen lopen. De afspraken worden zo mogelijk in mandaten vervat. Verder moeten voorwaarden in overeenkomsten zodanig geformuleerd zijn dat mogelijke risico's op voorhand worden ondervangen.

Voor zover verplichtingen binnen de begroting passen, is het college 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 het college voor de ondertekening toestemming te vragen aan de gemeenteraad. Dit geldt eveneens indien het karakter van de verplichting daartoe aanleiding geeft, bijvoorbeeld met het oog op het risicoprofiel.

5.3.3 Rapportage

Verder wordt jaarlijks op meerdere manieren over de grondexploitaties aan de gemeenteraad gerapporteerd. Daarin is het projectenboek leidend. Het projectenboek geeft een overzicht van de grote bouwprojecten. In het projectenboek wordt gerapporteerd over voortgang en risico's van die projecten en over de financiële status, de exploitatie. Het projectenboek is verankerd in de reguliere P&C-cyclus

In de rapportages over de grondexploitaties wordt extra aandacht besteed aan de projectcyclus versus de begrotingscyclus, omdat de cyclus van een project vrijwel nooit gelijk oploopt met de begrotingscyclus. De noodzaak bestaat om in iedere rapportage over een project, dat een levenscyclus heeft dat langer is dan de scope van de begrotingscyclus, een vooruitblik over inkomsten en uitgaven op te nemen. Hiermee worden verrassingen in de toekomst zoveel mogelijk voorkomen.

5.3.4 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.

De gemeente Lisse werkt gedurende de planbegeleiding projectmatig volgens het 'Handboek Projectmatig Werken' en meer gespecificeerd via het Plan- en Besluitvormingsinstrument. Daarmee

is een adequate beheersing en sturing van het plan- en uitvoeringsproces van ruimtelijke projecten en een heldere structurering van taken en verantwoordelijkheden per fase gegarandeerd.

5.3.5 Financiële borging via overeenkomsten (privaatrechtelijk)

Afgelopen jaren zijn diverse beleids- en wetswijzigingen doorgevoerd die van invloed zijn op de contractafspraken tussen ontwikkelende partijen en de gemeente. Daarnaast komen als gevolg van de crisis contractafspraken steeds meer onder druk te staan. Het afwentelen van risico's wordt steeds belangrijker omdat faillissementen, slechte verkoopbaarheid en dalende woningbouwprizen ertoe leiden dat de gemeente vaker als (mede)probleemeigenaar wordt gezien van risico's in planontwikkelingen.

Om te kunnen anticiperen op deze ontwikkelingen heeft de gemeente het Plan- en Besluitvormingsinstrument ontworpen. Daarin zijn ook overeenkomsten benoemd die in het planproces voor financiële borging moeten zorgen.

Vooropgesteld is dat een actieve grondexploitatie (project) nooit gestart kan worden zonder dat een voorbereidingskrediet is vastgesteld. Dat gebeurt in de initiatieffase. Voor vaststelling van het voorbereidingskrediet wordt een intentieovereenkomst gesloten met de ontwikkelende (samenwerkings)partij. In de initiatieffase worden vervolgens concretere afspraken vastgelegd in een anterieure overeenkomst.

Via de anterieure exploitatieovereenkomst kan de gemeente haar kosten verhalen en haar grondprijzen opleggen. Bij de onderhandelingen daarover kan een exploitatieplan als stok achter de deur gebruikt worden. In een exploitatieplan wordt een bijdrage in de grondkosten opgelegd. De hoogte van de bijdrage wordt op basis van de wet vastgesteld met behulp van de plankostenscan die hiervoor door het ministerie van VROM is opgesteld.

5.3.6 Onderhandelingsprotocol

Op het moment dat de gemeente in een onderhandelingsituatie komt, is er een onderhandelingsprotocol van toepassing. Een onderhandelingsprotocol is een intern document, waarbij onder andere de volgende uitgangspunten in acht moeten worden genomen;

- Het doel van de onderhandelingsfase.
- Een planning.
- Organisatie; een beschrijving van de rollen, taken en verantwoordelijkheden (inclusief besluitvorming).
- Afspraken over verslaglegging.
- Een exploitatieplan, waarin onder ander het volgende is opgenomen; een kaart van het plangebied, een omschrijving van de uit te voeren werken en een exploitatieopzet. Zie hiervoor verder paragrafen 5.2.3 en 6.2.2 van deze nota.
- Er zal in basis worden uitgegaan van taxatiewaarden. Het niet uitvoeren van een taxatie dient gemotiveerd te worden.

5.3.7 Grondprijsberekening

Er bestaan verschillende methoden om grondprijzen te berekenen. Deze staan hieronder verder uitgewerkt.

Residuele grondwaardebepaling

De residuele grondwaarde methode is een veel gebruikte methode om binnen projecten de grondwaarde te bepalen. De waarde van de grond wordt bepaald door hetgeen op de grond gerealiseerd is of gaat worden. De residuele grondwaarde is het verschil tussen de totale

opbrengstwaarde van de (te realiseren) opstal minus de stichtingskosten van de opstal.
Dit is de prijs die men maximaal mag besteden bij de aankoop van de grond.

Grondquote-methode

In de grondquote-methode wordt de grondprijs vastgesteld door een bepaald percentage van de verkoopprijs van het vastgoed als uitgangspunt voor de grondwaarde te nemen. Deze quote wordt vaak bepaald door een vergelijking met referentieprojecten en wordt voornamelijk toegepast bij grote bouwprojecten. Nadeel kan zijn dat in het geval van hogere bouwkosten ook de v.o.n.-prijs en daarmee de grondprijs stijgt. Consequentie is dat de grondquote dan een rem vormt op de kwaliteit van de woningbouw.

Een alternatief om dit nadeel te vermijden is het jaarlijks opnieuw residueel bepalen van de grondquote voor een aantal veel voorkomende woningtypen. Voor deze woningtypen wordt dan ook een 'meerwerklijst' opgesteld. Dit betekent dat in het geval van hogere bouwkosten door meerwerk (dakkapel, serre, etc) geen hogere grondprijs wordt gerekend.

Comparatieve methode

Deze methode bepaalt de grondwaarde door een vergelijking te maken met de grondprijzen van vergelijkbare ontwikkelingen in gemeenten in de naaste omgeving. Het voordeel hiervan is dat op deze manier goed is vast te stellen of er grote afwijkingen in de prijs plaatsvinden ten opzichte van vergelijkbare ontwikkelingen in andere gemeenten. Feit blijft echter dat lokale omstandigheden sterk kunnen verschillen en dat er plaatselijke factoren van invloed kunnen zijn op de prijs welke niet één-op-één vertaald kunnen worden naar de situatie in de gemeente Lisse. De nauwkeurige waarde is dus lastig vast te stellen met behulp van alleen deze methode en er moeten dus zorgvuldige afwegingen worden gemaakt voordat de comparatieve methode wordt ingezet.

5.3.8 Grondprijsbeleid

Het grondprijsbeleid gaat over de wijze waarop de gemeente de prijs waarvoor de gemeente haar gronden uitgeeft bepaalt en waarop zij de kaders, uitgangspunten en randvoorwaarden vaststelt die daaraan ten grondslag liggen. Het grondprijsbeleid is een instrument dat een bijdrage kan leveren aan het voeren van grondbeleid. Het grondprijsbeleid kan in een afzonderlijke nota grondprijzen worden vastgelegd. Een jaarlijkse herziening van de nota grondprijzen zorgt dan voor actueel beleid en een marktconforme grondprijswaardering.

In de gemeente Lisse kiezen we in principe niet voor vaste grondprijzen en een jaarlijks vast te stellen grondprijsbeleid. Uitgangspunt is eenvoudig: te verkopen gronden worden altijd getaxeerd. Bij uitzondering wordt daarvan afgeweken.

5.3.9 Taxatie van gronden

Om transparant om te kunnen gaan met de gemeentelijke grondexploitatie en ook beter zich te krijgen op de risico's is het gewenst met enige regelmaat de gemeentelijke gronden te laten taxeren. Door de gronden te laten taxeren ontstaat zicht in zowel de huidige waarde als de toekomstige waarde van de gemeentelijke gronden. Hiermee zijn risico's te kwantificeren en ontstaat transparantie naar derden. De taxatie dient als richtlijn en verantwoordingsinstrument ten behoeve van de te voeren onderhandelingen.

Daarnaast worden er altijd taxatieverslagen opgemaakt indien er sprake is van zowel koop als huur, zodat partijen er zeker van zijn dat de juiste prijzen worden gehanteerd. Taxatie is dus het belangrijkste uitgangspunt en in basis hét instrument om de grondwaarde vast te stellen. Zoals in de vorige paragraaf vastgesteld kan er echter ook voor gekozen worden om andere methoden van grondwaardebepaling te gebruiken.

Voor de actuele te hanteren verhuurprijzen van opstallen wordt verwezen naar het accommodatiebeleid van de gemeente.

5.3.10 Grondprijzen

Grondprijzen hangen veelal af van de toekomstige functie van de locatie. Uitgangspunt voor de gemeente is dat de grondprijzen bepaald worden door taxaties. Bij uitzondering kan daar echter van af worden geweken. Hieronder wordt functiegewijs behandeld met welke methode de grondprijzen dan worden bepaald.

Woningbouw, vrije kavels

De grondprijzen voor vrije kavels (uitgifte van grond aan particulieren) worden met de comparatieve, de residuele grondwaarde en/of de grondquote methode bepaald. In principe zal de comparatieve methode worden toegepast. In specifieke situaties kan hiervan worden afgeweken en zal de grondquote- of residuele grondwaardemethode dan wel prijsstelling conform taxatie worden toegepast.

De m²-prijs kan gedifferentieerd worden per kavel. Factoren die de prijs beïnvloeden zijn onder meer: dorpskern, ligging, vrijblijvend uitzicht, stedenbouwkundige kwaliteit, bezonning, kavelgrootte, bouwhoogte, bouwoppervlak, relatie met andere bebouwing en andere waardeverhogende of -beperkende elementen.

Woningbouw, projectmatig

De grondprijzen voor projectmatige woningbouw worden bepaald aan de hand van een grondquote of de residuele grondwaarde methode.

Woningbouw, sociaal, starters en senioren

Een echte marktconforme prijs voor sociale huurwoningen is er niet. Deze kan comparatief worden bepaald door een vergelijking van de prijzen in omliggende gemeenten. Bouw- en grondkosten op marktniveau geven een investering die niet meer te dekken is uit het huurbedrag of gereduceerde VON-prijs. Daar zowel de woningcorporaties als de gemeenten een verantwoording hebben voor de sociale woningbouw zullen afspraken worden gemaakt waarbij de gemeente nog een redelijke vergoeding ontvangt en de woningcorporaties niet te zwaar belast worden.

In geval van sociale huurwoningen is het beter om te kiezen voor vaste kavelprijzen. Het toepassen van vaste kavelprijzen voor woningen in de sociale sector betekent voor de gemeente een (indirecte) financiële bijdrage aan het mogelijk maken van woningbouw in deze sector. Deze gronduitgifteprijs liggen immers lager dan de uitgifteprijs voor gronden voor de bouw van koopwoningen. Voor appartementen wordt een stapelingsfactor toegepast, hoe meer woonlagen, hoe lager de grondprijs per woning wordt.

Ten aanzien van starters en seniorenwoningen geldt dat maatregelen kunnen worden genomen om deze woningen blijvend beschikbaar te houden voor deze doelgroepen. Indien een woning met subsidie of anderszins goedkoop wordt gerealiseerd en de eigenaar verkoopt de woning naderhand tegen de marktwaarde wordt een aanzienlijke winst gerealiseerd en is de woning niet langer beschikbaar voor de doelgroep. De gemeente kan hiervoor specifiek beleid maken.

Commerciële voorzieningen, bedrijven, winkels en kantoren

Voor bedrijven worden vaste prijzen per m² bruto vloeroppervlak gehanteerd. Veelal zal een dergelijke grondprijs tot stand komen via de comparatieve methode. Niet alleen wordt naar de grondprijzen in omringende gemeenten gekeken, maar tevens wordt binnen de eigen gemeente

geanalyseerd welke grondprijzen in het verleden zijn gehanteerd. Uiteraard dient de vergelijkbaarheid te allen tijde in de gaten te worden gehouden.

Voor commerciële voorzieningen, kantoren en winkelvoorzieningen worden op voorhand geen bandbreedtes voor grondprijzen vastgesteld. Hetzelfde geldt voor maatschappelijke voorzieningen die commercieel worden geëxploiteerd als kinderdagverblijven, praktijken voor fysiotherapie, apotheken, etc. Zodoende kan zeer actueel op dergelijke grondprijzen worden ingesprongen zodat de meest actuele, marktconforme grondprijs geformuleerd kan worden. Ten behoeve van de bepaling van grondprijzen kan worden gemeld dat in ieder geval geanalyseerd zal worden welke huren marktconform zijn. Via de huurprijzen kan een residuele grondprijs worden berekend. Als minimum wordt de kostprijs voor bouwrijpe grond in een plangebied gehanteerd.

Maatschappelijke voorzieningen

Onder maatschappelijke voorzieningen worden organisaties verstaan die een ideële of publieke functie dienen en waarbij de bedrijfsvoering zonder winstoogmerk plaatsvindt. Het gaat hierbij om uitgifte van grond ten behoeve van scholen, politie, brandweer en welzijnsvoorzieningen. De grondprijzen voor deze categorie maatschappelijke voorzieningen worden comparatief vastgesteld. Voor bijvoorbeeld begraafplaatsen en buitensportaccommodaties wordt de grondprijs gelijkgesteld aan de gemiddelde kosten om een gebied te ontwikkelen. In de uitgiftecontracten zal een ontheffingsregeling worden opgenomen in geval de maatschappelijke voorziening op termijn overgaat tot verkoop van de opstal c.q. tot herontwikkeling.

Restgronden (Snippergroen)

Een vaste uitzondering op het uitgangspunt dat er altijd met taxaties wordt gewerkt, wordt gevormd door de categorie restgronden. Er zijn situaties waar inwoners grond – in eigendom van de gemeente – in gebruik hebben genomen. Niet altijd is hier sprake van goedwilligheid. Soms zijn mensen er zich niet van bewust dat zij eigendommen van de gemeente gebruiken. Op dit moment voert de gemeente geen actief beleid ten aanzien van restgronden. Restgronden worden verkocht op aanvraag.

Om meer grip te krijgen op restgronden, kan een project worden gestart waarbij aan de hand van kadastrale tekeningen, luchtfoto's en de feitelijke situatie wordt gecontroleerd of gemeente-eigendommen bij derden oneigenlijk in gebruik zijn. Indien er gekozen wordt om de situatie te legaliseren, wordt de verkoopprijs volgens de volgende methodiek vastgesteld:

< 25 m ²	€ 254,- per m ² ;
25 tot 50 m ²	€ 304,- per m ² ;
> 50 m ²	taxatie.

Deze prijzen worden jaarlijks geïndexeerd.

Door de verkoop van reststroken groen kunnen de onderhoudslasten voor de gemeente worden teruggebracht. Bovendien worden eenmalig de inkomsten flink verhoogd.

Nutsvoorzieningen en GSM-voorzieningen

Nutsvoorzieningen en GSM-voorzieningen zijn vaak speciale voorzieningen zoals een verdeelstation, wijkcentrale of GSM-mast. Hoewel deze voorzieningen vaak maar een klein ruimtebeslag kennen, zijn dit wel voorzieningen die een behoorlijke waarde (kunnen) vertegenwoordigen in het economische verkeer. Het beleid van de gemeente is dan ook om te allen tijde een separate taxatie te laten opstellen per nuts- of GSM-voorziening.

5.3.11 Winstneming en reserve

Verliezen en/of te verwachten verliezen kunnen op twee manieren worden opgevangen. Om de verwachte verliezen op basis van de grondexploitaties op te kunnen vangen is de Voorziening

Stadsvernieuwing ingericht. Deze voorziening is er alleen ter dekking van (verwachte) tekorten van vastgestelde BIE's (Bouwgronden in Exploitatie). Onverwachte verliezen komen ten laste van het weerstandsvermogen.

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.

Een gemeente moet op grond van artikel 16 van het BBV in de paragraaf grondbeleid de randvoorwaarden en uitgangspunten van het nemen van tussentijdse winst vastleggen. Lisse treft voor grondexploitaties met negatieve plansaldi direct een voorziening en bij grondexploitatieplannen met een positief saldo neemt zij de winst pas na realisatie en bij planafsluiting. Daarmee worden voorzienbare verliezen direct in de begroting afgedekt (via genoemde Voorziening Stadsvernieuwing) en wordt niet het risico genomen dat voorziene winsten direct worden besteed of bestemd zonder dat ze reeds feitelijk gerealiseerd zijn. Het betreft immers in alle gevallen "slechts" ramingen en vaak gaat het om langlopende projecten. Wel worden positieve saldi als positief risico meegenomen in het risicoprofiel.

Jaarlijks worden de grondexploitaties bijgesteld. Eventuele bijstelling van negatieve saldi moet dan leiden tot bijstelling (verhoging of verlaging) van de voorziening Stadsvernieuwing. Voor positieve plansaldi is de praktijk dat zonder strakke sturing eventuele tegenvallers of kwaliteitsimpulsen in het plan kunnen leiden tot vermindering van het geraamde positieve saldo, waardoor het niet verstandig is dit saldo reeds als winst te nemen en budgettair te benutten.

Tussentijdse winstneming is alleen raadzaam onder bepaalde voorwaarden. Bij grote projecten, die diverse jaren duren, is het op zich denkbaar tussentijds winst te nemen. Het is dan echter wenselijk dat het project is onderverdeeld in duidelijk herkenbare delen. Tussentijdse winstneming is dan mogelijk als een deelproject is afgesloten, de winst op het deelproject is gerealiseerd en er geen verlies verwacht wordt op andere deelprojecten, tenzij daarvoor voldoende voorzieningen zijn getroffen binnen het plan. Dit wordt ook wel aangeduid als het voorzichtigheidsbeginsel.

De gemeente kan slechts dan tussentijds winst nemen als aan alle onderstaande voorwaarden is voldaan:

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

Als aan deze voorwaarden kan worden voldaan mag de winstneming naar rato van de voortgang van het project plaatsvinden. Dit wordt ook wel de '*Percentage-of-Completion-methode*' genoemd. Als niet aan de voorwaarden kan worden voldaan moet de winst volledig worden verantwoord in het boekjaar waarin het project wordt opgeleverd en het plan administratief wordt afgesloten. Dit wordt de '*Completed-Contract-methode*' genoemd.

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

5.3.12 Strategische grondverwerving

In het geval van een actief grondbeleid dient de gemeente zelf gronden aan te kopen voor ontwikkeling. Als de gemeente wacht met gronden verwerven tot het moment dat de ontwikkeling van start gaat, zijn vaak al grondposities ingenomen door private partijen, zoals

projectontwikkelaars. Daarom is een zogenaamd strategisch verwervingsbeleid cruciaal voor een succesvol actief grondbeleid. Dat houdt in dat de gemeente, vooruitlopend op verwachte planvorming, gronden aankoopt om binnen een bepaald gebied haar grondpositie en onderhandelingspositie te versterken. Een strategisch verwervingsbeleid wordt onderscheiden van een anticiperend verwervingsbeleid - waarbij gronden pas worden aangekocht wanneer er in een structuurvisie ontwikkelingen voor zijn voorzien - en een actief verwervingsbeleid. In het laatste geval wacht de gemeente met grond aan te kopen totdat een bestemmingsplan voor een locatie is vastgesteld. In de praktijk hebben andere partijen dan vaak al een groot deel van de grond opgekocht.

Voor vroegtijdig verwerven door de gemeente kunnen verschillende doelen zijn. Ten eerste kan de gemeente door strategische aankopen een ontwikkeling in gang zetten of versnellen. Ook met de Grondexploitatiewet en de nieuwe sturingsinstrumenten die daarin zijn opgenomen blijft de invloed van de gemeente, vooral als het gaat om het tempo, het grootst bij actief grondbeleid. Ten tweede is de grondverwervingsprijs zolang de ontwikkeling nog niet zeker is veel lager en dus kan er tegen gunstige kosten verworven worden. Daar staat wel tegenover dat de risico's van de verwerving groter zijn; het project kan niet door gaan en in dat geval heeft de gemeente een overbodige aankoop gedaan. De gemeente kan ook op strategische wijze gronden verwerven buiten een beoogd plangebied om ruilobjecten te verkrijgen. Vooral bij de verwerving van agrarische grond kunnen ruilgronden nuttig zijn. Ook dit versterkt de onderhandelingspositie van gemeenten.

Door het doen van strategische verwervingen loopt de gemeente wel een hoger risico. Het is immers niet zeker wanneer tot planvorming kan worden overgegaan en of de gemaakte kosten voor verwerving kunnen worden terugverdiend. Consequentie is dat de gemeente over een voldoende groot weerstandsvermogen dient te beschikken om deze risico's verantwoord te kunnen dragen. Het huidige college heeft zich ten doel gesteld eerst de huidige aankopen te ontwikkelen voordat er nieuwe strategische aankopen worden gedaan. Gelet op de huidige omvang van de portefeuille aan strategische aankopen en de overige nog op stapel staande projecten op het gebied van ruimtelijke ordening, kiest de gemeente de komende jaren voor een terughoudend optreden op het gebied van grondbeleid.

Mocht er toch sprake zijn van een strategische verwerving, dan moet de gemeente deze op een zo kort mogelijke termijn afwikkelen. Het doel daarvan is om het beslag op de financiën te minimaliseren. Strategische aankopen zijn alleen toegestaan voor zover sprake is van voldoende zicht op een ten minste positieve grondexploitatie. Het doorschuiven van potentiële verliezen naar de toekomst is niet toegestaan. Gezien het voorgaande en het gereserveerde grondbeleid dat de gemeente thans aanhoudt is het niet aannemelijk dat er op korte termijn strategische grondverwerving zal gaan plaatsvinden binnen de gemeente Lisse, maar dit wordt wel als optie opgehouden indien een specifieke situatie dit vereist.

5.3.13 Vennootschapsbelasting

Vanaf 2016 moeten gemeenten en andere overheden vennootschapsbelasting (vpb) gaan betalen over de winst die ze met hun ondernemingsactiviteiten maken. De nieuwe wet bepaalt dat concurrerende en/of op winst gerichte ondernemingsactiviteiten van overheden vanaf 1 januari 2016 voortaan belastingplichtig zijn. Aangezien de VPB plicht zich richt op ondernemingsactiviteiten verdient het aanbeveling jaarlijks en tijdig (omstreeks oktober) te bezien welke gronden moeten worden aangemerkt als gronden die aanwezig zijn voor ondernemingsactiviteiten dan wel kunnen worden gekwalificeerd als materiële vaste activa (MVA). Zo nodig zullen raadsbesluiten daartoe genomen moeten worden.

De vpb-plicht geldt voor alle commerciële en niet commerciële activiteiten van de gemeente waarmee in concurrentie wordt getreden. Het grondbedrijf is er daar één van. De afgelopen jaren is er veel afgeboekt op de grondposities van de gemeente en was er van winst maken weinig sprake. Mede door de vele afboekingen is het echter niet ondenkbeeldig dat er in de toekomst binnen het grondbedrijf weer (hogere) winsten worden gerealiseerd, zeker als de economie opleeft en de vraag naar grond toeneemt. Deze toekomstige winsten worden vaak door de gemeente gebruikt om andere specifieke gemeentelijke en maatschappelijke activiteiten te bekostigen, aangezien op deze activiteiten juist geld wordt toegelegd. Met de invoering van de VPB-plicht, ontstaat de volgende situatie: winst in het grondbedrijf zal worden belast met 25% VPB, terwijl de kosten van de specifieke gemeentelijke en maatschappelijke activiteiten niet tegen deze winsten kunnen worden afgezet.

Om marginale heffingen te voorkomen, is bepaald dat in beginsel belaste activiteiten toch zijn vrijgesteld als zij niet meer dan 10 procent van de totale activiteiten uitmaken en de winst die wordt behaald met die activiteiten niet meer dan € 15.000 bedraagt. Vaak gaat het om activiteiten die niet door de private sector worden opgepakt, omdat zij niet rendabel zijn. Daarnaast is er nog een aantal specifieke en algemene vrijstellingen.

Specifieke vrijstellingen zijn er voor onderwijs, academische ziekenhuizen en zeehavens. Voor algemene vrijstellingen zijn er drie categorieën: interne activiteiten, de uitoefening van overheidstaken of publiekrechtelijke bevoegdheden en tenslotte samenwerkingsverbanden, mits dat samenwerkingsverband reële betekenis heeft. Dat wil zeggen dat de deelnemende gemeente actief dient te participeren en naar rato van haar participatie in de resultaten deelt.

Een algemene vrijstelling geldt als 90 procent of meer van de activiteiten van de onderneming (directe overheidsonderneming) betrekking heeft op de vrij te stellen activiteiten en de met die andere activiteit behaalde jaarwinst niet meer bedraagt dan € 15.000. Datzelfde geldt voor privaatrechtelijke overheidslichamen (indirecte overheidsonderneming), zoals bijvoorbeeld een N.V., een B.V. of een stichting.

'SAMEN WERKEN AAN PROJECTEN'

Handboek projectmatig werken

13 november 2014

Opstellers: M. Hermans, E. Kolen

Introductie

Inleiding

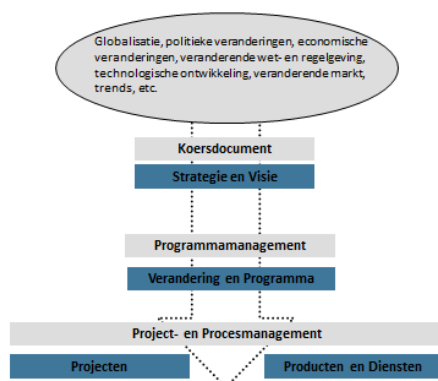
In het Koersdocument hebben we aangegeven dat we het projectmatig werken verder gaan verbeteren en sterker in onze organisatie willen verankeren. Uit de sessies met medewerkers (juli 2014, bijlage 1) is naar voren gekomen dat deze wens ook aansluit bij de behoefte in de organisatie. Medewerkers willen meer duidelijkheid over de taken, rollen en bevoegdheden in projecten. Er is een behoefte om projecten meer gestructureerd en uniform te laten verlopen. Gesteld wordt dat we hiermee ook potentiële juridische en financiële risico's in de projecten beter kunnen beheersen. Om projectmatig werken goed te laten landen in de organisatie is dit handboek opgesteld. Dit handboek draagt bij aan een goede borging van de methode van het projectmatig werken. De methode levert een bijdrage aan het transparant en effectief tot stand brengen van resultaten.

Naast het beschrijven van de werkmethode is meerdere malen gesignaleerd dat het projectmatig werken om een cultuurverandering vraagt; van eerst doen, naar eerst denken. Deze verandering wordt niet onderschat en in de implementatie van het handboek zal hier aandacht voor zijn. Na vaststelling van dit handboek staat nog open de vraag op welke plaats(en) het MT het proces van projectmatig werken gaat onderbrengen in de organisatie.

Wat bedoelen we met projectmatig werken?

Projectmatig werken is een werkvorm, net als programmatisch, procesmatig en improviserend werken. Deze werkvormen kunnen als volgt worden omschreven:

- procesmatig (routinematig) werken: het integraal leveren van producten en diensten en het zoeken van afstemming met andere betrokken disciplines, zonder daar tijdelijk, specifiek een (project)structuur voor te ontwerpen.
- projectmatig werken: werkvorm met als doel het optimaliseren van complexe, niet-routinematige, (ontwikkelings)activiteiten.
- improviserend werken: werkvorm waarbij het resultaat en de manier waarop dat resultaat zal worden bereikt, onbekend is.
- programmatisch werken: van programmatisch werken spreken we als er een aantal activiteiten en (deel)projecten zijn, die allemaal binnen het kader van een bepaald programma vallen. Er is een bepaald programmadoel en om dat doel te bereiken worden diverse activiteiten opgezet. Dat kunnen projecten zijn, maar ook andere werkvormen. In tegenstelling tot een project is een programma niet op voorhand eindig.



De werkvorm 'Projectmatig werken' sluit naadloos aan op de plan/do/check/act-gedachte in het Overheidsontwikkelmodel. Dit model is gebaseerd op de cyclus van vier stappen om verbetering te realiseren: plan/do/check/act. Door deze stappen structureel en stelselmatig toe te passen wordt invulling gegeven aan de ontwikkeling van de organisatie. Projectmatig werken kan in de hele organisatie voorkomen en is daarmee van iedereen. Daar waar het MT besluit tot het starten van een project spreken we van een niveau 1-project. Het kan ook zijn dat een afdelingshoofd besluit een onderwerp projectmatig op te willen pakken of

een medewerker een meerwaarde ziet in het toepassen van (elementen uit) de werkmethode (niveau 2-project). Afhankelijk van het onderwerp, de omvang, de complexiteit en de risico's van het project zal het MT dus bepalen of niveau 1 van toepassing is. Aan niveau 1-projecten wordt de functie van projectleider gekoppeld overeenkomstig het profiel 'projectleider' uit HR21. Niveau 2-projecten kunnen geleid worden door medewerkers met projectmatig werken bijvoorbeeld als onderdeel in hun functieprofiel.

Diverse onderwerpen kunnen op een projectmatige manier worden opgepakt. Het onderwerp van een project kan dus heel divers zijn. Over het algemeen is het te herleiden naar:

- dienstverlening, bijv., het realiseren van een nieuwe website;
- beleid (ruimtelijk, economisch, sociaal of maatschappelijk), bijvoorbeeld het implementeren van nieuwe wetgeving en het opstellen van nieuw beleid;
- beheer, bijvoorbeeld de aanleg en reconstructie van wegen;
- gebiedsontwikkeling, bijv. het realiseren van een bedrijventerrein of een woonwijk;
- bedrijfsvoering, bijv. het invoeren van competentie management;
- informatievoorziening, bijv. het invoeren van basisregistraties.

Wat is een project?

Een project (niveau 1 of 2):

- is gericht op het bereiken van een vooraf afgesproken doel, een zo goed mogelijk gedefinieerd resultaat;
- is begrensd in tijd en beschikbare middelen;
- heeft een integraal karakter. Er zijn meerdere partijen en afdelingen bij betrokken;
- past als gevolg van complexiteit, financiële gevolgen, uitvoeringsrisico's, politiek belang e.d., niet binnen routinematig of improviserend werken;
- heeft belangrijke gevolgen voor de samenleving of de gemeentelijke bedrijfsvoering;
- verloopt gestructureerd en kent (vooraf gedefinieerde) beslismomenten;
- heeft haar eigen organisatiestructuur met één opdrachtnemer (lees; de projectleider) en één opdrachtgever (lees; een lid van het MT).

Het MT is kritisch op het benoemen van niveau 1-projecten. Als we te makkelijk werk onder de noemer van een project plaatsen is het gevaar aanwezig dat we dat we een heel circus optuigen, waarbij de tijdelijke organisatie groter wordt en meer tijd gaat vragen dan het uiteindelijk realiseren van het werk.

Tijdens een project kunnen diverse instrumenten worden ingezet en zijn er specifieke producten die regelmatig worden opgesteld. Naarmate het beoogde eindresultaat van het project onzekerder is (vooraf moeilijker te bepalen), worden meer instrumenten en producten ingezet dan wanneer het resultaat voorspelbaar is. Deze instrumenten en producten zijn gebundeld in de 'Toolbox Projectmatig Werken' (deel B). Grote ontwikkelingen worden zo veel mogelijk in kleinere (haalbare) projecten geknipt, zodat projecten beheersbaar blijven. Kleine ontwikkelingen kunnen binnen de vakafdeling op een projectmatige manier worden opgepakt.

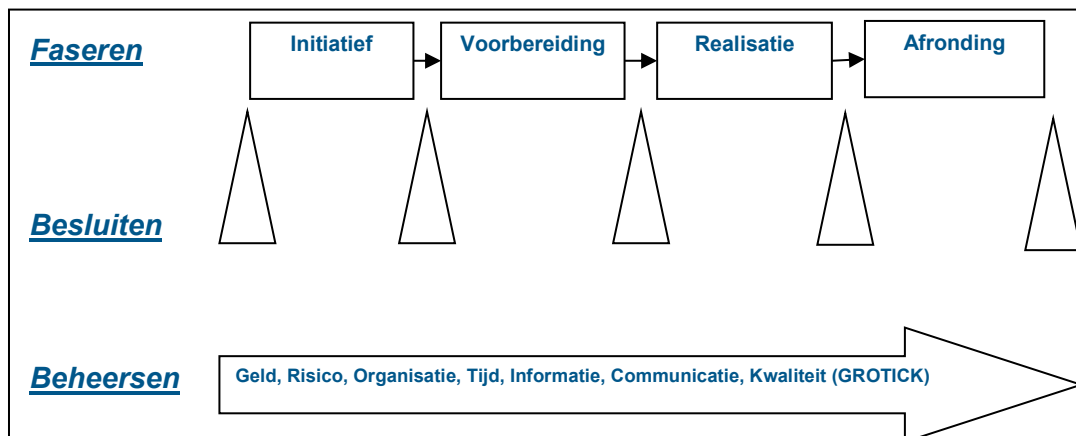
Leeswijzer

Dit handboek geeft richting, beschrijft de keuzes die in de organisatie zijn gemaakt en de regels en richtlijnen die voor iedereen gelden. Het beoogt uniformiteit aan te brengen in de manier waarop we met projectmatig werken omgaan. Het is een praktische handleiding voor eenieder die in onze organisatie in de dagelijkse praktijk met projecten bezig is, in welke rol dan ook. Het is het fundament onder alle projecten. Het handboek wordt periodiek, minimaal 1 keer per jaar, geëvalueerd en zal daar waar nodig worden bijgesteld.

Dit document bestaat uit twee delen:

- Deel A: Handboek, hoofdstuk 1 is een verkorte handleiding. Hoofdstuk 2 kan beschouwd worden als een nadere toelichting hierop.
- Deel B: Toolbox, dit bevat instrumenten en (verwijzingen naar) producten.

A1: Verkorte handleiding



1.1 Spelregels

I. Intake van verzoeken¹

1. De intake van een verzoek vindt plaats door de afdeling waar het verzoek logischerwijs binnen het takenpakket valt.
2. De intake vindt op een uniforme wijze plaats, waarbij het verzoek o.a. wordt getoetst aan geldende (beleids)kaders (w.o. dit document).
3. In de intakefase wordt beoordeeld of:
 - Het verzoek wordt opgenomen in de werkvoorraad;
 - Het een project is en zo ja, op welk niveau, en wie projectleider wordt.
4. Het verzoek wordt opgenomen in de werkvoorraad als hiertoe besloten is;
5. De hieruit voortkomende opdracht wordt:
 - als niveau 1-project uitgevoerd als het managementteam dit besluit.
 - het managementteam besluit tot een projectstructuur wanneer zij vaststelt dat er sprake is van een grote mate van complexiteit en/of een groot afbreukrisico in technische of inhoudelijk opzicht (hoge innovatiegraad en/of niet alle kennis aanwezig en/of geen gedetailleerd beeld van het gewenste projectresultaat) of in relationeel of bestuurlijk opzicht (hoge bestuurlijke prioriteit en/of veel interne en/of externe partijen die willen beïnvloeden en/of mate van te verwachten weerstand).
 - Het managementteam besluit tot een projectstructuur als de methode een aantoonbare meerwaarde met zich meebrengt. De meerwaarde kan aangetoond worden door een beter te verwachten resultaat (door het kiezen voor een projectmatige aanpak), door minder communicatieproblemen, een betere afstemming, efficiënter werken, een geringere tijdsduur van de klus en 'minder frustratie'. Met andere woorden: de voordelen van de werkvorm projectmatig werken moeten opwegen tegen de nadelen van het optuigen van een projectstructuur.
 - als niveau 2-project uitgevoerd als het afdelingshoofd dit besluit, of als een medewerker meerwaarde ziet in het toepassen van (elementen uit) de werkmethode.

II. Projecten starten

1. Een project heeft één opdrachtgever (lees: MT-lid), één opdrachtnemer (lees: projectleider) en een afgebakende opdracht.
2. De projectleider zorgt er voor dat de projectadministratie wordt vormgegeven w.o. de financiële administratie en de dossiervorming.
3. De projectleider werkt de opdracht samen met zijn projectgroep uit. Hij geeft aan welke producten door de afdelingen opgeleverd moeten worden, tegen

¹ De intake zal nader worden beschreven in een nog op te stellen notitie. Het proces zal worden opgenomen in dit handboek.

welke kwaliteit, binnen welke planning en welk budget. De projectleider maakt daarbij samen met zijn projectgroep een inschatting van de door de verschillende afdelingen te leveren uren.

4. De afdelingshoofden zijn verantwoordelijk voor:
 - het reserveren van de benodigde capaciteit, kennis en ervaring die benodigd is voor het project;
 - het borgen van het kwaliteitsniveau van de producten die zijn/haar afdeling aan het project levert;
 - de opdrachtformulering, aansturing en monitoren van eventuele externe leveranciers, indien zijn/haar afdeling het product niet kan leveren;
5. De projectleider maakt een inschatting van de risico's vooraf en gedurende het project. De opdrachtgever besluit of deze risico's aanvaardbaar zijn.
6. De projectleider omschrijft bij de start van een project in een projectplan (= projectplan) de rollen, taken en verantwoordelijkheden in de projectstructuur en bakent deze af. De afdelingshoofden zorgen ervoor dat alle deelnemers mandaat hebben om vanuit hun kennis en kunde namens de eigen afdeling te handelen.
7. De projectleider gebruikt het projectplan als basis voor het aanvragen van een werkkrediet voor de uitvoering van (een gedeelte van) het project.
8. Projecten kennen altijd dezelfde, uniforme fasering en hebben een heldere afbakening.
9. Alle projecten worden gemarkeerd door duidelijke mijlpalen en 'go' – 'no go' beslismomenten.
10. De projectleider vermeldt in het projectplan alle randvoorwaarden die benodigd zijn om het project te starten en het beoogde eindresultaat te kunnen halen.
11. Over het projectplan heeft altijd besluitvorming plaatsgevonden, alvorens wordt gestart met het project, het inhoudelijk uitvoeren van activiteiten.

III. Projecten uitvoeren en beheersen

1. De opdrachtgever is verantwoordelijk voor het projectresultaat en stuurt de projectleider aan. Het projectplan is vastgesteld en de benodigde middelen zijn beschikbaar gesteld.
2. De projectleider is binnen de vastgestelde kaders integraal verantwoordelijk voor het project, alle adviezen binnen het project. Hij stuurt op het behalen van het beoogde resultaat en beheerst de aspecten geld, risico, organisatie, tijd, informatie (en communicatie) en kwaliteit (GROTICK).
3. Binnen zijn verantwoordelijkheid besluit de opdrachtgever, bij voorkeur op basis van een integraal advies, wanneer en hoe er van het vastgestelde projectplan kan worden afgeweken.
4. De sturing van projecten verloopt langs de lijn opdrachtgever en projectleider.
5. Op vooraf afgesproken en bij kader overstijgende momenten in het project vindt altijd (bestuurlijke) besluitvorming plaats.
6. Per fase wordt een projectplan vastgesteld.
7. Er is geen escalatielijn van de projectmedewerker en het afdelingshoofd, buiten de projectorganisatie om, naar het college.
8. Maandelijks wordt het projectdashboard besproken in:
 - een intern projectenoverleg. Aan dit overleg nemen deel de verantwoordelijke afdelingshoofden en de projectleiders.
 - een afstemmingsoverleg met het college. Alle opdrachtgevers sluiten bij dit overleg aan.

IV. Projecten afronden en evalueren

1. Per fase en/of product vindt een korte evaluatie plaats. De eindevaluatie kan een optelsom van alle korte evaluaties zijn.
2. Een project wordt opgeleverd en/of overgedragen aan beheer op een vooraf afgesproken tijdstip.

De spelregels zijn geen doel op zich, maar een middel om de beoogde resultaten efficiënter en effectiever tot stand te laten komen en de samenwerking te versoepelen. Binnen de organisatie spreken medewerkers, management en het college van B&W elkaar aan op de naleving van deze regels. Ze corrigeren de werkwijze wanneer dat nodig is.

1.2 Checklist

Op vier onderdelen is inzichtelijk gemaakt welke checks er in het proces en tijdens het project moeten plaatsvinden. De toolbox (deel B) is hierbij ondersteunend.

Check: intake van verzoeken		Verantwoordelijk
1	De vraag is helder.	Afdelingshoofd
2	Het intakedossier is aangemaakt.	Afdelingshoofd
3	De vraag is intern behandeld en integraal getoetst aan de bestaande kaders, waaronder het handboek projectmatig werken.	Afdelingshoofd
4	Er is een integraal advies opgesteld voor het management met als doel te bepalen hoe het initiatief kan worden opgepakt.	Afdelingshoofd
5	Er is, indien nodig, een integraal advies opgesteld voor het college van B&W met als doel de bestuurlijke prioriteit te bepalen.	Afdelingshoofd
6	De vragensteller heeft antwoord gekregen.	Afdelingshoofd
7	Het intakedossier is afgesloten.	Afdelingshoofd
Check project starten		
1	Er is één opdrachtgever benoemd.	Managementteam
2	Er is één projectleider met voldoende mandaat.	Opdrachtgever
3	Er is een vastgesteld projectplan.	Opdrachtgever
4	Geld, tijd en overige middelen zijn beschikbaar gesteld.	Opdrachtgever
5	De projectorganisatie is gevormd.	Projectleider
6	Er is centraal één projectdossier aangemaakt.	Projectleider
Check project beheersen		
1	De projectleider stuurt binnen de gedefinieerde GROTICK-kaders ² het project aan.	Projectleider
2	De opdrachtgever controleert en toetst of het project binnen de kaders wordt gerealiseerd en stuurt daar waar nodig het project bij.	Opdrachtgever
3	Er wordt tussentijds beslist over de voortgang van en/of afwijkingen in het project.	Opdrachtgever
4	Projectadviezen zijn integraal tot stand gekomen en alle meningen zijn hierin verwoord. Er is één duidelijk projectadvies.	Projectleider
5	Eén keer per maand wordt het projectdashboard ³ geactualiseerd. Deze wordt zowel met de projectgroep, het MT en het college besproken.	Projectleider
6	Minimaal één keer per jaar wordt het projectplan/projectplan bijgesteld en opnieuw vastgesteld, en worden uren en budget opnieuw geraamd.	Projectleider
7	Gebiedsontwikkelingsprojecten worden uitgevoerd volgens de checklist 'Gebiedsontwikkeling'.	Projectleider
Check project afsluiten		
1	De eindevaluatie is opgesteld.	Projectleider
2	Het projectdossier is afgesloten.	Projectleider
3	Het projectresultaat wordt overdragen naar de beheerorganisatie en het project wordt beëindigd.	Opdrachtgever

² GROTICK staat voor: Geld, Risico, Organisatie, Tijd, Informatie, Communicatie en Kwaliteit.

³ Projectdashboard; geeft maandelijks de stand van zaken van een project.

A2: Project Starten, Beheersen en Evalueren

2.1 Hoe komt een project tot stand (de intakefase)?

Een project kan zich via meerdere aanvliegroutes aandienen: via de samenleving, via de provinciale en/of rijksoverheid, via de politiek (gemeenteraad), via individuele wethouders of het college, al dan niet vanuit het collegeprogramma en vanuit het ambtelijk apparaat. Wij willen voorkomen dat snel aan een verzoek het predicaat 'project' wordt toegekend en dat er al gewerkt wordt, voordat er een prioriteit is toegekend.

Natuurlijk is het wel zo, dat we van bepaalde onderwerpen, vaak al meteen aan kunnen voelen dat het een project zal worden. Toch is het belangrijk de stelregel te hanteren dat op basis van de uitkomsten van de intakefase bepaald wordt of de werkvorm projectmatig werken gaan toepassen. De intakefase start als een verzoek binnenkomt. Het kan ook (opnieuw) worden gestart als een op het eerste gezicht eenvoudig verzoek bij de behandeling uitgroeit tot een meer complexe vraagstelling.

Het onderliggende proces is een sturingsmechanisme. Het is een middel voor ons om meer grip en sturing te krijgen op de werkvoorraad. Door op een uniforme en gestructureerde wijze te komen tot de afweging 'is dit werk dat we gaan oppakken' en zo ja, 'is dit dan een project' willen wij voorkomen dat de organisatie al veel tijd gaat besteden aan een verzoek, alvorens het college dit heeft besloten. Bij de intake hoort ook een eerste inschatting van de beschikbaarheid van capaciteit binnen de eigen organisatie voor een mogelijk project, zodat verwachtingen reeds bij vaststelling van het ambitieniveau worden gemanaged.

In de intakefase zitten dus twee belangrijke beslismomenten:

1. krijgt de intake een bestuurlijke prioriteit?
2. hoe wordt de intake in de organisatie opgepakt?

Het college beantwoordt de 'WAT-vraag' met het vaststellen van de opdracht. Het management bepaalt de aanpak ('HOE-vraag'). De intakefase zal in een afzonderlijke notitie worden uitgewerkt, ook het hierbij horende intakeformulier.

2.2 Hoe start een project?

Voorwaarde voor het starten van een project is dat er een opdracht is en dat het management na de intakefase heeft vastgesteld dat het een project is. De opdracht wordt integraal vanuit de lijnorganisatie voorbereid en vertaald in een projectplan⁴ (lees; startdocument). In het projectplan wordt het ambitieniveau vastgesteld, oftewel de 'Wat'-vraag beantwoordt. Daarnaast wordt beschreven hoe de vraag kan worden opgepakt (het beantwoorden van de 'Hoe'-vraag). In de toolbox is een model projectplan opgenomen. Het projectplan wordt ter besluitvorming voorgelegd aan het MT, college en kan ook als basis dienen om een krediet aan de raad te vragen voor de uitvoering van (de eerste fase van) het project.

Op het projectplan zijn de volgende kwaliteitseisen van toepassing. Duidelijk is:

1. het doel, de beoogde resultaten en de afbakening;
2. welke activiteiten in het project worden verricht, welke producten worden opgeleverd, door welke afdeling en binnen welke planning en welke formele beslismomenten er zijn ingebouwd;
3. hoe de projectorganisatie en -omgeving er uitzien;
4. hoe de GROTICK-criteria zijn uitgewerkt.

Kortom; in het projectplan worden alle randvoorwaarden benoemd die benodigd zijn om het project tot een succes te maken. Het project start als hieraan is voldaan.

⁴ We gebruiken de term startdocument bij het starten van een project. Een startdocument is inhoudelijk hetzelfde als een projectplan. Het begrip projectplan wordt verder in het project gebruikt.

2.3 Geld

Bij alle projecten dient bij de start een projectbegroting te worden opgesteld. Hierin worden alle op dat moment te bedenken kosten en baten meegenomen: interne uren, externe inhuur, kostenverhaal, mogelijke subsidies, te verwachten opbrengsten, e.d.

Bij projecten worden uren geraamd en uren geschreven in Decade. De urenraming is tevens de basis bij eventueel kostenverhaal of onderbouwing bij een subsidie. Alleen met instemming van de projectleider kunnen uren worden toegeschreven aan een project. Er moet immers worden voorkomen dat zonder kennis van de projectleider medewerkers werkzaamheden boeken op een bepaald project. Uiteindelijk moet er ook nog een keer een kosteninzicht worden gegeven en dan zijn gemaakte uren een belangrijk kostenonderdeel. De projectleider bewaakt de uren die worden toegeschreven op zijn project.

Bij ieder product worden vaste activiteiten benoemd waaraan de gemaakte uren kunnen worden toegeschreven. Het tijdschrijfformulier zal ook inzicht dienen te geven in de geraamde uren als de daadwerkelijk bestede uren van een project. Op deze wijze is te zien of de planning wordt gehaald en of de geraamde uren al dan niet worden overschreden. Door de planning te koppelen aan de urenverantwoording wordt de bewaking van de voortgang van een project mogelijk gemaakt.

Bij de start heeft de urenadministratie ook nog een leereffect. Immers het toeschrijven van uren naar specifieke onderdelen van een project geeft ervaringscijfers die in de toekomst gebruikt kunnen worden om een reële planning te kunnen maken. In overleg met de afdeling zal een tijdschrijflijst per medewerker met alle projecten waar deze medewerker aan deel neemt worden opgesteld.

Het is belangrijk dat de projectleider continu goed zicht heeft op de voor een project beschikbare middelen (ook als deze uit verschillende budgetten komen) en de aangegane verplichtingen. De projectleiders en projectmedewerkers kunnen voor zover hun mandaat dit toelaat binnen het daartoe vastgestelde budget verplichtingen aangaan.

Als budgetten voor een project uit meerdere afdelingen afkomstig zijn, worden ze samengevoegd tot één projectbudget. Doel hiervan is het totale budget voor een bepaald project inzichtelijk te maken. Hoe dit het meest efficiënt te regelen is, moet vooraf in het projectplan worden gemotiveerd en besloten. Dreigende budgetafwijkingen worden in de projectgroep besproken. De financiële adviseur en/of de planeconoom adviseert de projectgroep en –leider. Vervolgens volgt hieruit een advies voor de opdrachtgever en indien nodig het bestuur.

De projectbegroting wordt per fase of mijlpaal verder aangescherpt en verantwoord.

2.4 Risico

Nog voordat het project van start is gegaan maken de opdrachtgever en -nemer een eerste schatting van de risico's. Ook wordt nagegaan welke beheersmaatregelen moeten worden genomen. De opdrachtgever bepaalt hoe er met de risico's moet worden omgegaan. De opdrachtnemer beheerst en bewaakt ze. Vervolgens is het goed om in het beginstadium van het project, wanneer het projectteam is samengesteld die risicoanalyse met het projectteam na te lopen en nader te detailleren. Deze werkwijze zorgt ervoor dat de projectgroep zich betrokken voelt bij de beheersing van de risico's van het project. Het uitvoeren van een risicoanalyse in een groep heeft in het algemeen een meerwaarde, omdat verschillende invalshoeken en schattingen van de situatie worden ingebracht. Ook de te nemen maatregelen zijn weer onderdeel van deze risicoanalyse.

Tenslotte kunnen risicoanalyses tijdens het project worden uitgevoerd of bijgesteld, bijvoorbeeld bij de afronding van een fase, wanneer een beslissing moet worden genomen over het vervolg van het project.

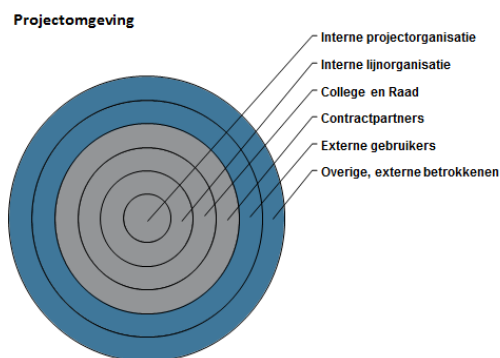
De zwaarte van het instrument dat wordt gebruikt voor de risicoanalyse en de frequentie waarop het wordt ingezet, is afhankelijk van het projectniveau. Het resultaat is wel altijd een risicoanalyse (zie toolbox) met daarin alle mogelijke risico's en de te nemen maatregelen. In principe wordt het analyseren van de risico's bij ieder project toegepast.

2.5 Organisatie

Bij de start van een project wordt rekening gehouden met de projectomgeving. Het succes van het project wordt niet alleen bepaald door het behalen van concreet benoemde projectresultaten, ook de beleving en waardering van de belanghebbenden in de projectomgeving bepaalt het succes. Zelfs een klein project in de openbare ruimte heeft hiermee te maken. Het is dus zinvol altijd aandacht te hebben voor het krachtenveld in de omgeving en de omgeving te betrekken bij (de aanpak van) het project (participatie). Kennis van de omgeving is dus tevens input voor het scherp krijgen en definiëren van de rollen in de projectstructuur.

Voor al complexe projecten verlopen vaak hectisch, doordat er voortdurend gereageerd moet worden op de veranderende omstandigheden in de projectomgeving. Het is daarom zeker bij deze projecten belangrijk om voortdurend oog te hebben voor het krachtenveld.

In de onderstaande figuur is een model voor indeling van belanghebbenden afgebeeld.



Er zijn zes omgevingen gepresenteerd. Iedere omgeving kent hierbij een eigen krachtenveld. Kennis van, en inzicht in dit krachtenveld zijn belangrijke succesfactoren voor het slagen van het project. Bij grote, complexe projecten is het raadzaam in de projectaanpak een krachtenveldanalyse mee te nemen. De projectomgeving heeft tevens invloed op de projectstructuur die wordt gekozen. Over het algemeen geldt: hoe omvangrijker en complexer het project, hoe omvangrijker en complexer de structuur. De regel hierbij is dat er zo min mogelijk extra structuren in het leven worden geroepen. Kortom: geen onnodige (extra) organen.

In de projectorganisatie geeft de projectleider leiding aan een projectgroep en legt hij/zij verantwoording af aan de opdrachtgever. De verantwoordelijke wethouder schuift indien nodig aan in een overleg met de projectleider en de opdrachtgever. In een complexere structuur kan er sprake zijn van een stuurgroep en is het ook denkbaar dat externe partijen hieraan deelnemen. Dit is echter niet gebruikelijk.

De projectgroep (projectleider en teamleden) vormt het hart van ieder project. De projectgroep is verantwoordelijk voor het binnen de afspraken behalen van het gewenste resultaat. Ongeacht de complexiteit van een project wordt bij ieder project een projectgroep samengesteld. Hierin zijn bij de start alle afdelingen vertegenwoordigd. Vervolgens worden er afspraken gemaakt over de verdere deelname tijdens het project.

In een project worden diverse rollen onderscheiden: opdrachtgever, projectleider (opdrachtnemer) en projectmedewerker. Deze rollen worden toegelicht.

De opdrachtgever

De opdrachtgever van het project is 'probleemeigenaar' en stelt de middelen ter beschikking voor het opzetten en uitvoeren en na overleg (eventueel voortijdig) stopzetten van het project. Na afloop van het project is de opdrachtgever 'resultaateigenaar'. Om het opdrachtgeverschap bij één persoon onder te brengen kan het college/MT dit delegeren aan een portefeuillehouder, de secretaris of aan een afdelingshoofd. Deze keuze zal vooral afhangen van het projectniveau.

De belangrijkste taken van de opdrachtgever zijn:

1. voor de start van het project:
 - a. het benoemen van de opdrachtnemer;
 - b. de randvoorwaarden (beleids- en bedrijfsvoeringkaders) in een projectplan vaststellen die benodigd zijn om het project tot een succesvol einde te brengen (budget, tijd, e.d.);
 - c. het beschikbaar stellen van de voor het project benodigde middelen.
2. tijdens het project:
 - a. er op toezien dat het project binnen de gestelde kaders, samen met de projectmedewerkers, op een integrale manier wordt gerealiseerd;
 - b. het tussentijds beslissen over de voortgang van het project (go/no go beslissingen);
 - c. het beslissen over onverwachte, noodzakelijke, tussentijdse wijzigingen (voor zover deze buiten de marges van de opdrachtnemer vallen);
 - d. het afschermen van het project voor ongewenste, verstorende invloeden uit de omgeving dan wel het vertalen van de consequenties van deze invloeden voor het project(resultaat);
 - e. het regelmatig toetsen of alle betrokkenen nog hetzelfde beeld van het project hebben;
 - f. toetsen of de vaardigheden van de projectleider nog aansluiten bij de fase waarin het project zich bevindt. Het is denkbaar dat tijdens een project het projectleiderschap wordt overgedragen aan een andere projectleider;
 - g. het overdragen van het projectresultaat van de projectorganisatie naar de reguliere organisatie(s) en het beëindigen van het project.

De opdrachtnemer

De projectleider is verantwoordelijk voor de uitvoering, beheersing en bewaking van het project en voor het realiseren van het projectresultaat binnen de gestelde kaders. Hij is vooral actief in het proces van het project en zorgt er voor dat het vakinhoudelijke werk, op het juiste moment, door de juiste medewerkers wordt verricht.

De projectleider maakt afspraken met afdelingshoofden over de capaciteit (gekoppeld aan deskundigheden), die van andere afdelingen in de deelname van projecten wordt gevraagd. Daarbij blijven de huidige principes van de lijnorganisatie met de daarbij behorende verantwoordelijkheden gewoon in stand (overleg en samenwerken zijn en blijven hierbij de sleutelwoorden). In potentie ligt hier een aansturingsprobleem verscholen, aangezien de medewerkers van andere afdelingen enerzijds vallen onder hun afdelingshoofd en anderzijds in een project worden aangestuurd door een projectleider met wellicht een ander afdelingshoofd als opdrachtgever. Het maken van tijdige en heldere afspraken kan overigens veel hiërarchische perikelen voorkomen. Los van de taken en verantwoordelijkheden van de projectleider gaat het er in de praktijk overigens vooral om, dat de andere betrokkenen in het project bereid zijn om hun bijdrage te leveren. Het afdwingen ervan heeft, zeker op de lange termijn, een averechts effect. Mogelijke functioneringsproblemen van projectgroepleden (die spelen binnen het project/de projectgroep) zullen door de projectleider worden gemeld bij het verantwoordelijke afdelingshoofd. Deze zal daar op moeten bijsturen/ingrijpen.

De belangrijkste taken van de projectleider zijn concreet:

1. bij de start van het project de opdrachtgever adviseren over de randvoorwaarden die benodigd zijn om het project tot een succesvol einde te brengen. Deze voorwaarden

worden 'SMART'⁵ geformuleerd;

2. tijdens het project:

- a. het project binnen de gestelde kaders, samen met de projectmedewerkers, realiseren;
- b. verantwoordelijk voor het integrale projectadvies, met respect voor ieders rol en verantwoordelijkheid;
- c. meer-, minderwerk lijstje bijhouden en bij wijzigingen die buiten het afbakening van het project vallen de opdrachtgever integraal adviseren over het vervolg van het project;
- d. Het continu beheersen van het project o.a. door periodiek verantwoording af te leggen over (behaalde resultaten, planning, budget en inzet menskracht);
- e. Het verbinden en goed informeren van de medewerkers in de projectgroep;
- f. Het informeren van de opdrachtgever, de portefeuillehouder, het MT en het college.

Een projectleider wordt vaak gezien als een schaap met 5 poten. Er zijn echter verschillende stijlen van leiderschap mogelijk. In het algemeen is de projectleider iemand, die:

- a. het leuk vindt om met allerlei verschillende mensen en sterk uiteenlopende belangen om te gaan;
- b. zich in de verschillende disciplines kan inleven;
- c. minstens globale inhoudelijke kennis heeft van de diverse specialisaties.

Het leiding geven aan projecten is geen soloactie, maar het resultaat van een goede interne samenwerking.

De projectmedewerker

De projectmedewerker is verantwoordelijk voor het tijdig leveren van (vooraf) afgesproken producten en adviezen. Hij actief op de inhoud en levert een integrale bijdrage aan het totaal. De belangrijkste taken van de projectmedewerker zijn:

- het inbrengen van de eigen deskundigheid (inhoudelijk en procesmatig);
- het uitvoeren, of in de eigen afdeling uitzetten, van werkzaamheden die voortkomen uit de projectopdracht;
- het rapporteren (gevraagd en ongevraagd) van de voortgang van de uitvoering aan de projectleider;
- het ondersteunen van de projectleider en overige projectmedewerkers;
- onder de verantwoordelijkheid van de projectleider, meewerken aan het opstellen van tussentijdse rapportages (beslisdocumenten) voor de opdrachtgever;
- het informeren van en rapporteren aan de eigen leidinggevende over bijv. de gevraagde en gerealiseerde ureninzet t.b.v. het project en op hoofdlijnen over de inhoud.

In het projectplan preciseert de projectleider in overleg met de afdelingshoofden zo goed mogelijk wat de rollen, taken en verantwoordelijkheden van de verschillende projectmedewerkers zijn. Het afdelingshoofd is eindverantwoordelijk voor de kwaliteit van de producten die de afdeling via de projectmedewerker aan het project gaat leveren en selecteert de projectmedewerker op inhoudelijke deskundigheid en vaardigheden.

De projectmedewerker is zich bewust van zijn rol binnen de projectorganisatie in relatie tot zijn rol binnen de lijnorganisatie. De projectmedewerker handelt binnen de grenzen van rechtmatigheid, integriteit, concernspelregels, staand beleid en regionale afspraken. De projectmedewerker is en blijft verantwoordelijk voor de kwaliteit van de (deel)producten die onder zijn taken en deskundigheid vallen en kan hier door zowel zijn leidinggevende als de projectleider op worden aangesproken. Wanneer de afgesproken inzet niet op het

⁵ SMART: Specifiek (precies omschreven), Meetbaar (de voortgang moet te meten zijn), Acceptabel (het moet geaccepteerd zijn), Realistisch (het moet te doen zijn) en Tijdgebonden (wanneer klaar?)

gewenste moment kan worden gerealiseerd, meldt de projectmedewerker dit tijdig aan de projectleider en aan zijn afdelingshoofd. Wanneer deze er niet in slagen om tot een oplossing te komen, worden in het projectenoverleg de prioriteiten tussen de conflicterende projecten en de uitvoering van de taken binnen de lijnorganisatie vastgesteld.

De projectleider bewaakt de kwaliteit van de deelproducten en spreekt de projectmedewerker erop aan als de kwaliteit onvoldoende is. De projectleider treedt in overleg met het afdelingshoofd als de kwaliteit structureel onvoldoende is. Het afdelingshoofd is eindverantwoordelijk voor het oplossen van het kwaliteitstekort. De projectleider blijft integraal verantwoordelijk voor de kwaliteit van de integrale adviezen en het eindproduct van het project. Wanneer het kwaliteitstekort niet wordt opgelost, kaart de projectleider het probleem aan bij de opdrachtgever.

Een projectmedewerker kan ook de rol van projectsecretaris of –ondersteuner vervullen. Deze medewerker ondersteunt de opdrachtnemer, o.a. bij het voorbereiden van bijeenkomsten van de projectgroep, de verslaglegging en de projectadministratie. Of er gewerkt wordt met een projectsecretaris hangt af van het project en de gekozen projectstructuur. Bij de wat grotere projecten zal behoefte zijn aan administratieve en logistieke projectondersteuning: het beleggen van vergaderingen, het bespreken van vergaderruimtes, het verzenden van stukken, e.d.

Alle medewerkers in een project hebben er belang bij dat informatie tijdig en juist in een dossier wordt opgeslagen. Om daarbij te ondersteunen stelt een DIV medewerker in overleg met de projectleider bij aanvang van het project de dossierinrichting op. Daarnaast ondersteunt de DIV medewerker de projectleider en -medewerkers bij het opslaan en archiveren in DECOS.

De externe inhuur

Het komt voor dat binnen een project werkzaamheden worden uitbesteed aan externen. Het is belangrijk om bij de start van een project zorgvuldig af te wegen of de inhuur van externen gewenst is. De afdeling waar het knelpunt geconstateerd wordt, is verantwoordelijk voor de externe inhuur. De (meer)kosten voor externe inhuur komen ten laste van het projectbudget, tenzij het gaat om tijdelijke vervanging voor ziekte of een niet ingevulde vacature. Inhuur vindt daarom alleen plaats wanneer en voor zover de strikte noodzaak daartoe is aangetoond. Externen worden ingeschakeld wanneer:

- de tijd en de capaciteit intern aantoonbaar ontbreekt om een project met (alleen) eigen mensen op te pakken;
- er aantoonbaar bepaalde deskundigheid ontbreekt die binnen het project noodzakelijk is;
- de tijdsdruk bijzonder hoog is en alleen met externen een bepaalde klus geklaard kan worden;
- er sprake is van vacatures of langdurig ziekte die tijdelijk door een externe opgevuld moeten worden, voor de duur van een bepaald project.

Het afdelingshoofd bepaalt of een eigen medewerker of de ingehuurde kracht deel uit gaat maken van het projectteam. Van de externe inhuurkrachten wordt verwacht dat zij werken volgens de geldende afspraken. De rol van de externen kan verschillend zijn. Een externe kan ingehuurd worden om leiding te geven aan het project of voor het leveren van producten of adviezen. De bekostiging van de inhuur kan plaatsvinden uit het afdelingsbudget of het projectkrediet.

2.6 Tijd

Een project heeft zoals gezegd een definieerbaar begin en eind. Een project moet vooraf altijd goed, van begin tot eind en weer terug, worden doordacht. Wat moeten we precies doen, in welke volgorde? Het is belangrijk dat de opdrachtnemer bij de start een planning opstelt en deze periodiek bijhoudt. Een complex project heeft een uitgebreidere planning dan een 'eenvoudiger' project. Voorkomen moet worden dat onduidelijk is wie in welke fase is betrokken en besluiten neemt.

Voor de planning is de productievolgorde van cruciaal belang. Daar waar de productievolgorde 'op te knippen' valt in verschillende fasen bijvoorbeeld in gebiedsontwikkeling hanteren wij een fasering. Hiermee omarmen wij het STORM⁶-model. Een gefaseerde uitvoering kent vooraf omschreven doelen per fase, waarbij per fase de uitgangspunten en de beoogde eindproducten bekend zijn. Per fase is ofwel de gemeenteraad of het college verantwoordelijk voor de besluitvorming om het project al dan niet verder te laten gaan en kent iedere fase haar eigen budgettaire kaders (tot en met voorbereidingsfase voorbereidingsbudgetten en daarna is, indien van toepassing, de grondexploitatie leidend). Dit biedt een goed handvat om wederzijds de invloed op de besluitvorming rond projecten vorm te geven. In plaats van de in het STORM-model gehanteerde zeven fasen hanteren wij (in lijn met de gemeente Teylingen) de volgende fasering: Initiatief, Voorbereiding, Realisatie en Afronding. Binnen deze fasering worden beslismomenten geformuleerd. In iedere fase wordt een faseplan (lees: projectplan fase "x") vastgesteld.

Daar waar een fasering voor de planning arbitrair is, wordt de planning vastgesteld aan de hand van ijkmomenten in de productievolgorde. Hierin worden (go / no go) beslismomenten gedefinieerd en hiermee ook momenten van bezinning. Neem als voorbeeld het invoeren van een basisregistratie. Het is niet logisch deze projectmatige aanpak geforceerd in de vier gedefinieerde fasen te knippen.

Bij het maken van een planning gelden de volgende gouden regels:

1. de planning wordt uitgewerkt van grof naar fijn, conform de fasering en/of gedefinieerde mijlpalen;
2. zowel inhoudelijke activiteiten als beheersactiviteiten worden gepland: beheersen en beslissen kost immers ook tijd;
3. eerst worden de resultaten in de tijd uitgezet, vervolgens worden per resultaat de activiteiten bepaald;
4. bepaal de kritieke paden. Deze worden bepaald door de keten van activiteiten waarin geen speling zit;
5. controleer voortdurend of de resterende tijd voldoende is voor de resterende activiteiten;
6. bouw duidelijke go en nog go beslismomenten in.

2.7 Informatie

Voor ieder niveau 1-project gelden voor de interne communicatie en informatievoorziening de volgende afspraken:

1. alle zaken, adviezen die betrekken hebben op het project lopen via de projectleider;
2. er wordt zaakgericht één projectdossier gevormd dat voldoet aan de normen van DIV. De projectleider bepaalt vooraf in overleg met de coördinator DIV het aantal uren ondersteuning door medewerkers DIV.
3. er wordt in overleg met de financiële adviseur (en planeconoom) een projectadministratie ingericht;
4. één keer per maand wordt een projectdashboard opgesteld door de projectleider en bespreekt hij deze in het integrale projectenoverleg waarin een delegatie van het MT is vertegenwoordigd. Het doel van het overleg is het bewaken van het proces van projectmatig werken. Met dit overleg wordt de gelegenheid gecreëerd voor afdelingshoofden om tijdig in te spelen op signalen over de werkwijze, de voortgang en wellicht conflicterende prioriteiten;
5. één keer per maand worden de projectdashboards door de opdrachtgever(s) besproken met het college. Het doel van dit overleg is informerend en ter voorbereiding op besluitvorming. In dit overleg worden geen besluiten genomen;
6. één keer kwartaal wordt de voortgang van de projecten voorgelegd aan de raadscommissie en wordt de website bijgewerkt.

⁶ STORM staat voor STuring en Organisatie Ruimtelijke Maatregelen

2.8 Communicatie en participatie

Cruciaal voor het slagen van het project zijn draagvlak en acceptatie, zowel in- als extern. Een goede informatievoorziening (p. 2.7) en het tijdig betrekken van betrokkenen zal het projectresultaat positief beïnvloeden. Hier is dus een nadrukkelijke relatie naar de gedefinieerde projectomgeving en het hierbij horende krachtenveld. De diverse actoren in de omgeving vragen een bepaald manier van benaderen voor het bereiken van acceptatie en draagvlak voor het project. Bij betrokkenheid van externe partners wordt gezorgd voor een goede uitwisseling van informatie en borging van de privacy.

Over de wijze van de externe communicatie worden in het projectplan afspraken gemaakt. Afhankelijk van de complexiteit van het project wordt de rol van de communicatieadviseur ingevuld. Bij ieder project wordt in overleg met de projectgroep een communicatieplan en/of participatieplan opgesteld waar duidelijk een strategie, doelen, doelgroepen, randvoorwaarden en/of krachtenveldanalyse in terugkomen. Tevens wordt in het project bepaald op welke wijze er vorm en inhoud wordt gegeven aan participatie. Het college stelt deze ambitie vast.

2.9 Kwaliteit

In het projectplan wordt vooraf bepaald wie, tegen welke kwaliteit, welk product of advies levert. De kwaliteitseisen die gesteld worden, worden vooraf met de opdrachtgever, in samenhang met de beschikbare tijd en middelen, geformuleerd. Ze moeten meetbaar en reëel zijn. Vaak is 'voldoende' goed genoeg. Tevens wordt vastgelegd op welke wijze en door wie de kwaliteit wordt getoetst. In zijn algemeenheid hanteren wij de lijn dat de afdelingshoofd verantwoordelijk is voor de kwaliteit van de producten en adviezen die worden geleverd door zijn afdeling in het project. Voor de interne lijn betekent dit dat een projectmedewerker of volledig bevoegd is om te handelen namens zijn afdeling of vooraf goedkeuring moet vragen aan zijn afdelingshoofd.

2.10 Wijzigingen tijdens het project

Het is cruciaal om een project van meet af aan goed 'in de hand te houden' en ook te meten of je het nog steeds goed gaat. We noemen dit het beheersen van het project. Onder invloed van veranderingen is het denkbaar, zeker bij een langere looptijd van het project, dat al vastgestelde uitgangspunten wijzigen. Dit kan leiden tot wijzigingen binnen de kaders- (meer en minderwerk), maar ook tot wijzigingen die buiten het kader van de opdrachtnemer en zelfs ook opdrachtgever vallen.

Als er in het eerste geval sprake is van een afwijking die toegestaan is, hoeft er geen melding van de projectleider naar de opdrachtgever plaats te vinden. De afwijking valt dan binnen de projectafbakening. Als de afwijking hier niet binnen valt, moet de opdrachtgever in de positie worden gebracht dat hij (of het MT/college) hierover een besluit kan nemen.

De volgende alternatieven zijn denkbaar:

1. niets doen;
2. extra geld ter beschikking stellen;
3. meer tijd ter beschikking stellen;
4. ander bereik van de fase definiëren, producten laten vallen;
5. andere kwaliteitseisen;
6. ander risico nemen;
7. lagere baten accepteren;
8. project stoppen.

Zeker bij complexe projecten met een grote impact is het gewenst hierbij in scenario's te adviseren. Afhankelijk van de besluitvorming over de scenario's betekent dit het aanpassen van de uitgangssituatie i.c. het projectplan. Als de afwijking het projectkader overstijgt, zal het college een standpunt innemen of het project nog wel kan worden gecontinueerd, of dat er aanleiding is om het project stop te zetten.

2.11 Het project afsluiten en evalueren

Als alle eindproducten zijn geaccepteerd door de opdrachtgever en het projectresultaat is behaald vindt, indien nodig middels een overdrachtsdocument, de overheveling plaats naar de beheerorganisatie. De projectorganisatie wordt formeel opgeheven. De tijdens het project opgestelde evaluaties worden benut om te leren en om het projectmatig werken verder te verfijnen en aan te scherpen. Het opgebouwde dossier wordt centraal gearchiveerd.

Natuurlijk is het ook denkbaar dat een project tussentijds stopt. Dit is nooit enkel en alleen een besluit van de opdrachtgever. De opdrachtgever zal dit doen na overleg met het MT en het college.