

# *Nota grondbeleid*

## *Op grond van de situatie*



*gemeente*  
**NOORDOOSTPOLDER**

# Inhoudsopgave

Inhoudsopgave .....	2
Voorwoord .....	4
1. Hoofdlijnen van grondbeleid .....	5
1.1 Inleiding .....	5
1.2 Doel van grondbeleid .....	5
1.3 Aanleidingen van een nieuwe nota grondbeleid .....	6
1.4 Van actief naar situationeel / opgavegericht grondbeleid .....	7
1.5 Uitgangspunten voor situationeel / opgavegericht grondbeleid .....	8
1.6 Rapportage en verantwoording .....	8
1.7 Uitvoeringsagenda.....	9
2. Vormen van grondbeleid .....	10
2.1 Vormen.....	10
2.1.1 Actief grondbeleid .....	10
2.1.2 Samenwerking .....	11
2.1.3 Faciliterend grondbeleid, actief .....	11
2.1.4 Faciliterend grondbeleid, passief .....	11
2.2 Keuze gemeentelijke grondbeleid .....	12
3. Samenwerking .....	13
3.1 Inleiding .....	13
3.2 Vormen van samenwerking .....	13
3.2.1 Bouwclaimmodel .....	13
3.2.2 Samenwerkingsovereenkomst.....	13
3.2.3 Joint venture .....	14
3.2.4 Concessiemodel .....	14
3.3 Keuze samenwerkingsvorm .....	14
4. Instrumenten van kostenverhaal bij actief grondbeleid.....	15
4.1 Strategische aankopen / grondbank.....	15
4.1.1 Transparantie .....	15
4.1.2 Bevoegdheid.....	15
4.1.3 Waardering .....	15
4.2 Verwervingsmethoden .....	16
4.2.1 Vrijwillige verwerving.....	16
4.2.2 Minnelijke verwerving en onteigening .....	16
4.2.3 Wet Voorkeursrecht Gemeenten (WVG) .....	16
4.3 Grondprijnsbeleid.....	17



4.4	Gronduitgifte .....	20
4.5	Pacht/huur .....	21
4.6	Bodemaspecten .....	21
4.7	Fiscale aspecten .....	21
5.	Instrumenten en kostenverhaal bij faciliterend grondbeleid .....	23
5.1	Inleiding .....	23
5.2	Wro/Grondexploitatiewet.....	23
5.2.1	Privaatrechtelijk spoor - exploitatieovereenkomst.....	23
5.2.2	Publiekrechtelijk spoor – exploitatieplan.....	23
5.3	Planschade .....	24
6.	Beheer en exploitatie .....	26
6.1	'Grondbedrijf'.....	26
6.2	Herijking grondvoorraad.....	26
6.3	Beheer.....	26
7.	Financiële aspecten van grondbeleid .....	27
7.1	Algemeen .....	27
7.2	Borging en verantwoording.....	27
7.3	Beperking BBV kosten grondexploitaties.....	28
7.4	Resultaatbepaling grondexploitaties.....	28
7.5	Risicomangement .....	29
7.6	Reserve en voorzieningen.....	30
7.6.1	Algemene Reserve Grondexploitatie.....	30
7.6.2	Afsluiten grondexploitaties .....	30
7.6.3	Weerstandsvermogen .....	30
7.7	Vennootschapsbelasting .....	31
8.	BIJLAGEN .....	33
	Bijlage 1 Kostensoortenlijst Bro .....	33
	Bijlage 2 verwervings- en taxatieprotocol .....	35
	Bijlage 3 Verschillen privaatrechtelijk spoort (anterieure overeenkomst) versus publiekrechtelijk spoor (exploitatieplan) .....	37
	Bijlage 4 relevante bepalingen financiële verslaglegging grondbeleid .....	40



## Voorwoord

*"Grond is verbonden met emoties. Grond is - afhankelijk van de bestemming - een schaars goed waarmee geld te verdienen valt. Tegelijkertijd is het gebruik van grond van groot belang voor de realisatie van publieke doelen. Op de grondmarkt wordt grond gekocht, geëxploiteerd en verkocht. Om de grondmarkt efficiënt en rechtvaardig te laten verlopen, en om daarbij publieke doelen te realiseren, voert de overheid een grondbeleid. Grondbeleid is geen doel op zich. Het is "dienstbaar" aan ruimtelijk beleid en sectoraal beleid voor wonen, werken en recreëren. Voor de Nota Grondbeleid is de belangrijkste uitdaging om de aansluiting tussen die publieke doelen en het grondbeleid te verbeteren. Het bestaande grondbeleidsinstrumentarium van gemeenten, provincies en rijk blijken niet meer goed te voldoen".*

Met deze alinea start de (rijks) Nota Grondbeleid uit 2001. Dit geeft in het kort weer waar grondbeleid om draaide tot de economische situatie in ons land 'kantelde' en het bezit van grond niet vanzelfsprekend leidde tot geld verdienen. Sterker nog, het instellen van voorzieningen of het nemen van verlies werd noodzakelijk, ook voor onze gemeente. Die economische situatie heeft ons geleerd dat we ook bij grondbeleid bereid moeten zijn om kaders bij te stellen.

Grondbeleid is voor gemeenten een belangrijk hulpmiddel voor het realiseren van haar doelstellingen op het gebied van ruimtelijke ordening, volkshuisvesting en economische ontwikkelingen. Grondbeleid is nodig om te zorgen voor voldoende aanbod van gronden voor goedkope woningen, vrije kavels, bedrijfsterreinen, groen en andere publieke voorzieningen. Gemeenten gebruiken het grondbeleidsinstrumentarium om ruimtelijke ontwikkelingen te faciliteren en zelf locaties te verwerven, bouwrijp te maken en uit te geven of daartoe te stimuleren.

Naast planologische instrumenten, zoals visies, stedenbouwkundige plannen en bestemmingsplannen, en straks bij de invoering van de Omgevingswet omgevingsvisies en -plannen, speelt grondbeleid een belangrijke ondersteunende rol bij het realiseren van de ambities en de ontwikkeling van de gemeente. Deze ambities leggen we vast in 'Noordoostpolder de Ruimte': de nieuwe omgevingsvisie.

Ik licht een aantal ambities uit. Allereerst zie ik een belangrijke opgave voor de gemeente in het behouden en binden van bewoners. Emmeloord is in trek, maar dit is ook voor leefbaarheid van de dorpen belangrijk. Om dit te faciliteren is voldoende woon- en werkruimte nodig. De woningmarkt in Noordoostpolder willen we blijven bedienen. Niet alleen op uitleglocaties maar ook in de bestaande kernen. We zullen daarvoor locaties moeten transformeren,

Ik hecht daarbij aan een leefbare woon- en leefomgeving. Dit is een van de belangrijke uitgangspunten van de Woonvisie 2018. Een gemeente die kansen voor iedereen biedt met voldoende sociale huurwoningen, goede en bereikbare voorzieningen en een laagdrempelige overheid.

Deze nota geeft aan op welke manier de gemeente Noordoostpolder in de komende jaren het grondbeleid wil inzetten om andere doelen te kunnen realiseren. We kiezen voor een iets gewijzigd beleid, vandaar de titel 'Op grond van de situatie'

Wiemer Haagsma

Wethouder Ruimtelijke Ordening, Vergunning/Toezicht/Handhaving en Grondzaken



# 1. Hoofdpijnen van grondbeleid

## 1.1 Inleiding

In deze nota is het grondbeleid voor de gemeente Noordoostpolder voor de komende vier jaar vastgelegd. De nota is het beleidskader voor de uitvoering van het grondbeleid. Het college biedt ten minste eens in de vier jaar een nota grondbeleid aan ter behandeling en vaststelling door de raad. In deze nota wordt aandacht besteed aan:

- a. de relatie met de programma's van de begroting;
- b. de strategische visie van het toekomstig grondbeleid van de gemeente;
- c. te ontwikkelen en in ontwikkeling genomen projecten;
- d. de voorraadverwerving en uitgifte van gronden;
- e. de uitgifte van gronden in erfpacht en de bijstelling van erfpachtvergoedingen.

In dit eerste hoofdstuk worden de hoofdpijnen van het grondbeleid geschetst. Deze worden in de volgende hoofdstukken verder uitgewerkt.

De gemeente heeft een bijzondere positie bij de voorbereiding en realisatie van ruimtelijke plannen. Zij geldt in eerste instantie als ruimtelijk bevoegd gezag, waarbij zij voorschriften kan geven omtrent de te hanteren ruimtelijke voorwaarden. De vaststelling van ruimtelijke plannen maakt echter nog niet dat de plannen daadwerkelijk overeenkomstig de door de gemeente gestelde wensen en eisen worden gerealiseerd. De wijze waarop de gemeente invloed uitoefent op deze realisatie kan kortweg worden gezien als de essentie van gemeentelijk grondbeleid.

Een slagvaardig grondbeleid is daarmee een randvoorwaarde voor het welslagen van ruimtelijk en sectoraal beleid.

### *Definitie*

Grondbeleid in de brede zin van het woord kan worden gedefinieerd als: "Het beleid dat zich richt op een efficiënt en rechtvaardig verloop van activiteiten op de grondmarkt, met het oog op:

- het realiseren van publieke doelstellingen als bevordering van het maatschappelijk gewenst ruimtegebruik;
- het bevorderen van een rechtvaardige verdeling van kosten en opbrengsten bij locatieontwikkeling;
- het verhogen van de kwaliteit van het ruimtegebruik;
- de zeggenschap voor de burger;
- de marktwerking op de grondmarkt."

## 1.2 Doel van grondbeleid

Het gemeentelijk grondbeleid biedt instrumenten om door de gemeenteraad gestelde doelen op het gebied van wonen, werken, natuur, sport, cultuur, recreatie, zorg en onderwijs te ondersteunen. Naast het planologische instrumentarium, zoals visies, stedenbouwkundige plannen en bestemmingsplannen (en straks bij de invoering van de Omgevingswet omgevingsvisies en -plannen in plaats daarvan) kan het grondbeleid een belangrijke ondersteunende rol spelen bij het realiseren van de ambities en de ontwikkeling van de gemeente.

Doelstelling van het grondbeleid is het zodanig sturing geven aan de inzet en het gebruik van grond dat daarmee gestelde doelen kunnen worden gerealiseerd. Grondbeleid is een middel en geen doel op zich.

Het grondbeleid richt zich in het algemeen op het gebruik van de grond als bepalende factor voor de kwaliteit van de leefomgeving, uitgaande van de volgende doelstellingen:





- het bevorderen van een maatschappelijk gewenst ruimtegebruik;
- het verhogen van de kwaliteit van het ruimtegebruik;
- het bevorderen van een rechtvaardige verdeling van kosten en opbrengsten over gebruikers, grondeigenaren, ontwikkelaars, corporaties en de overheid.

Bovenstaande doelen stellen de gemeente steeds opnieuw voor de vraag welk instrument het beste kan worden ingezet op welke locatie, in welke omstandigheden met welk doel en wat de randvoorwaarden zijn. Dat vraagt een pragmatische benadering. Deze benadering vertalen we voor het grondbeleid in *opgavegericht/situationeel* grondbeleid.

### 1.3 Aanleidingen van een nieuwe nota grondbeleid

De kaders van grondbeleid in de gemeente Noordoostpolder zijn vastgesteld in de huidige nota, uit 2009, "Op de voorgrond". Er zijn verschillende ontwikkelingen die het noodzakelijk maken om nu tot een nieuwe nota grondbeleid te komen:

1. De veranderende maatschappelijke verhoudingen;
2. Faciliteren van (gemeentelijke) opgaven;
3. Gewijzigde bestuurlijke en wettelijke kaders.

#### Veranderende maatschappelijke verhoudingen

In het coalitieakkoord (2014-2018) wordt het volgende gezegd over de veranderende rol van de overheid en het grondbeleid:

*"De **veranderende verhouding tussen overheid en inwoners** leidt tot een andere manier van werken. Meer verantwoordelijkheid voor inwoners leidt ook tot een efficiënter en doeltreffender optreden van de gemeente."*

*"Grond die in het verleden is gekocht voor uitbreiding, verkopen we als zich kansen voordoen. Noordoostpolder zal, zo het zich nu laat aanzien, niet veel groeien in inwoneraantal. Het is goed ons opnieuw te bezinnen op onze **grondposities**." Dit door het veranderde economisch perspectief gekanteld.*

Een meer vraaggestuurde en opgavegerichte benadering vraagt om een herbezinning op de rol van de gemeente in haar grondbeleid.

#### Faciliteren van (gemeentelijke) opgaven

Het is wenselijk om de ambities van de gemeente te faciliteren. Beleidsmatig wordt en is dit ook voorbereid met onder andere de herziening van de strategische nota grondvoorraad (2012) door de ontwikkelperspectieven voor de dorpen in 2016, een parkeernota in 2016, een centrumvisie in 2017 en een nieuwe woonvisie in 2018. Ook wordt er vorm gegeven aan een nieuwe omgevingsvisie.

Een andere belangrijke ambitie is om 2030 energieneutraal te zijn. In de duurzaamheidsnota is ingezet om de energietransitie te versnellen. Een van de middelen om dat te bereiken is door inzet van het grondbeleid. Om de energieneutrale ambitie te bereiken willen we duurzaam ontwikkelen en streven we ernaar om nieuwbouwwoningen in toenemende mate energieneutraal te realiseren. Via markttuitvragen kunnen we eisen voor duurzame ontwikkeling opleggen aan ontwikkelaars als we zelf grondbezit hebben. Ook willen we een forse slag maken in het verduurzamen van de bestaande woningvoorraad. Een ontwikkeling in opkomst is het gasloos bouwen van (nieuwbouw)wijken en het lokaal opwekken en verwerken van energie, via o.a. zonneparken, smart-grids en lokale energiecoöperaties. Het grondbeleid is ondersteunend aan het realiseren van deze ambitie, waarbij overigens wel moet worden opgemerkt dat dit soort maatregelen (nog) niet altijd juridisch afdwingbaar zijn. Het grondbeleid moet mede de handvatten en het instrumentarium bieden om deze visie, na vaststelling door uw raad, uit te kunnen voeren.



Daarnaast zal, daar waar wij zelf grondbezit hebben, altijd rekening moeten worden gehouden met de financiële haalbaarheid van dergelijke maatregelen. We gaan hier situationeel mee om.

#### Gewijzigde bestuurlijke en wettelijke kaders

De aanstaande Omgevingswet is een integrale wet die alle regelgeving op de fysieke leefomgeving zal bevatten. Daarin zal ook de aanvullingswet grondeigendom worden opgenomen. De verschillende wettelijke regimes en instrumenten ten aanzien van grondeigendom worden daarin samengebracht, de onteigeningswet, het voorkeursrecht, inrichting landelijk gebied, stedelijke herverkaveling en kostenverhaal. Regels en instrumenten die zowel kunnen worden ingezet voor actief grondbeleid, als ook deels voor faciliterend grondbeleid en combinaties daarvan.

Met ingang van 1 januari 2016 zijn de regels voor de waardering van de strategische grondvoorraad en de grondexploitaties gewijzigd. De wijzigingen worden mede ingegeven door de invoering van de vennootschapsbelastingplicht en het streven naar een vervolmaking van een level-playing field tussen markt en overheid. De herziening van het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) in 2016 is eveneens van groot belang. In de notitie grondexploitaties 2016 is een aantal stellige uitspraken (verplichte richtlijnen) gedaan met betrekking tot de maximale looptijd van 10 jaar van de grondexploitaties, dat investeringen in bovenwijkse voorzieningen en openbare ruimte alleen toegerekend mogen worden aan de grondexploitatie op basis van de toetsingscriteria causaliteit, proportionaliteit en profijt en dat de toegestane toe te rekenen rente aan de gronden in exploitatie moet worden gebaseerd op de daadwerkelijk te betalen rente over het vreemd vermogen.

Met deze maatregelen wordt onder andere beoogd dat:

- de risico's die samenhangen met langlopende grondexploitaties zijn voorzien;
- er een scheiding is tussen voorzieningen met maatschappelijk nut (bovenwijkse voorzieningen) en direct nut voor grondexploitaties en de kosten hiervan;
- de kosten van de aanleg van voorzieningen met maatschappelijk nut (bovenwijkse voorzieningen) structureel gedekt zijn in de jaarbegroting;
- er aansluiting is met de fiscale mogelijkheden van de toerekening van kosten.

Door de beperking van de looptijd en de structurele financiering van de investeringen met maatschappelijk nut (bovenwijkse voorzieningen), worden de risico's van grondexploitatie verkleind en is naar verwachting minder weerstandsvermogen benodigd.

#### **1.4 Van actief naar situationeel / opgavegericht grondbeleid**

Het inzetten van grondbeleid om door de raad gestelde doelen te realiseren kan meerdere aanleidingen hebben, afhankelijk van de opgave. De gemeente kan in bepaalde gevallen een faciliterende rol hebben of wellicht zelfs de ontwikkeling geheel aan andere partijen overlaten. Het kan ook zijn dat om gemeentelijke of maatschappelijke doelstellingen te bereiken alsnog actieve inzet van de gemeente vereist is. Dat kan zich bijvoorbeeld voordoen:

- voor toekomstige gebiedsontwikkeling of transformatie;
- om een positie in een gebied veilig te stellen om zo langs privaatrechtelijke weg invloed te hebben op de ontwikkelingen;
- voor een concreet doel;
- om over ruilobjecten te beschikken;
- om ongewenste ontwikkelingen op een locatie te voorkomen;
- om gewenste ontwikkelingen te stimuleren of aan te jagen;



- om belemmeringen (bijv. milieucontouren of verkeer aantrekkende functie) voor de omgeving weg te nemen en daarmee ontwikkelingen mogelijk te maken;
- vanwege aansluiting aan huidig bezit (buurmans grond);
- om als de markt het niet oppakt mogelijkheden te hebben.

De gemeente bepaalt haar rol afhankelijk van opgave en situatie. Dit is een beleidskeuze die kan resulteren in faciliterend, actief grondbeleid en alles wat daar tussen in zit. De huidige tijd vraagt om maatwerk en pragmatisch handelen. We kiezen daarom niet langer voor primair actief grondbeleid, zoals in de vorige nota.

We bepalen per situatie of en zo ja, welke inzet van de gemeente noodzakelijk is. Variaties of mengvormen zijn denkbaar. Dit noemen we *situationeel en opgavegericht grondbeleid*. Per situatie bepalen we wat nodig is. Dat is echter geen vrijbrief voor handelen. Juist bij situationeel grondbeleid is het van belang om vooraf heldere kaders te scheppen waarbinnen kan worden gehandeld en waarbij het handelen transparant kan worden verantwoord.

### 1.5 Uitgangspunten voor situationeel / opgavegericht grondbeleid

In de vorige paragrafen noemden we al een aantal inhoudelijke redenen en kaders die bepalen welk type grondbeleid wordt ingezet.

In deze paragraaf gaan we vooral in op de inhoudelijke en procesmatige kaders die benodigd zijn. Hiermee wordt op transparante wijze aangegeven welke rol de gemeente vervult en kan vervullen op de grondmarkt, welke instrumenten daartoe ter beschikking staan en hoe op onderdelen eenduidig handelen wordt gewaarborgd.

De uitgangspunten zijn voor een deel een herbevestiging van bestaand beleid, andere zijn nieuw of geactualiseerd. Hierbij moet worden opgemerkt dat het incidenteel mogelijk is om van de geformuleerde uitgangspunten af te wijken, onder de voorwaarde dat dit wordt gemotiveerd. Deze bevoegdheid komt toe aan het college.

Vanaf uitgangspunt 4 staat het hoofdstuk vermeld, waarin deze nader wordt uitgewerkt. Voor een toelichting en achtergrondinformatie verwijzen wij u dan ook naar de betrokken hoofdstukken.

#### Uitgangspunt 1

- De Nota Grondbeleid is ten minste 4 jaar geldig. Indien majeure wijzigingen in het gemeentelijk beleid, het ruimtelijk beleid, wetgeving of andere kaders daartoe aanleiding geven kan een tussentijdse actualisatie van het vastgestelde grondbeleid plaatsvinden.

#### Uitgangspunt 2

- De gemeente tracht binnen de gestelde kaders, en met inzet van de ter beschikking staande instrumenten en financiële middelen gemeentelijke, doelstellingen te realiseren en zal daarbij samenwerking zoeken met derden (marktpartijen als corporatie, ontwikkelaars, aannemers en particulieren).

#### Uitgangspunt 3

- De gemeente zal zich, bij het opstellen van anterieure overeenkomsten, maar ook bij eigen ontwikkelingen, inspannen om de ambities van andere beleidsgebieden zoals duurzaamheid, wonen etc. te realiseren.

### 1.6 Rapportage en verantwoording

Het grondbeleid dient meerdere doelen en is van invloed op diverse terreinen. Het is belangrijk om de onderlinge samenhang in de wijze van sturen, beheersen en toezicht houden te borgen. Zo worden beleidsdoelstellingen op een efficiënte en effectieve manier





gerealiseerd. Hier hoort een heldere verantwoording bij. Onderstaand volgt een overzicht van de belangrijkste beleidsproducten en rapportages. Per onderdeel staat aangegeven wie besluiten neemt en welke frequentie het product heeft.

Beleid	Inhoud	Frequentie	Besluit	Opmerking
Nota grondbeleid		1x per 4 jaar	Raad	
Nota grondprijzen	Actualisatie van grondprijzen	1x per jaar	B&W	
Planning en controlcyclus	Inhoud	Frequentie	Besluit	Opmerking
Herzieningen grondexploitaties	-Verantwoording over afgelopen boekjaar (BBV) -Geactualiseerde grondexploitaties	Jaarlijks	Raad	
Meerjaren Perspectief Grondexploitaties (MPG)	-Marktontwikkelingen -Ontwikkelingen en wijzigingen van programma's, parameters en grondprijzen -Kredieten voor komende jaar -Actualisatie van MVA gronden	Jaarlijks	Raad	
Paragraaf grondbeleid	-Ontwikkeling van risicoreserve en voorzieningen van het grondbedrijf -Evaluatie en verantwoording van het grondbeleid	Jaarlijks bij begroting en jaarstukken	Raad	
Verantwoording aan- en verkopen	Overzicht van transacties	4x per jaar	College	

### 1.7 Uitvoeringsagenda

Uit deze nota grondbeleid vloeit een aantal acties voort die de komende jaren in uitvoering komen. In onderstaande tabel is inzichtelijk te gemaakt welke actie op welk tijdstip verwacht wordt.

Voorgenomen actie	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Wie
Nota grondbeleid	X				X		Raad
Nota grondprijzen	X	X	X	X	X	X	College
Herijken strategische grondvoorraad	X						Raad
Nota kostenverhaal	X						Raad
Herzieningen/MPG, paragraaf grondbeleid	X	X	X	X	X	X	Raad
Notitie bekostiging herstructurering		X					College
Eventuele gevolgen Omgevingswet			X				College/ Raad



## 2. Vormen van grondbeleid

### 2.1 Vormen

Ten aanzien van het grondbeleid zijn verschillende vormen mogelijk. Als hoofdvormen worden onderscheiden: actief grondbeleid, samenwerking en faciliterend grondbeleid (soms ook wel passief grondbeleid genoemd). In de volgende paragrafen gaan we in op de verschillende hoofdstromen die we bij grondbeleid onderkennen.

#### 2.1.1 Actief grondbeleid

Hieronder wordt de situatie verstaan dat de gemeente zelf de benodigde onroerende zaken in eigendom heeft, dan wel in eigendom verkrijgt en de (her)ontwikkeling volledig zelf uitvoert. De gemeente heeft hierbij de volledige regie van de ontwikkeling in handen en kan de gewenste ontwikkeling maximaal sturen en/of op gang brengen. Dit betekent echter ook dat de gemeente alle (financiële) risico's voor haar rekening neemt.

Juist het aangaan van deze risico's, maar ook de veranderende (meer faciliterende) rol van de overheid, vraagt om een goede afweging voordat de keuze voor deze vorm van grondbeleid wordt gemaakt. De mate waarin de ontwikkeling bijdraagt aan een ambitie van de gemeente, de mate waarin de markt al dan niet in staat of bereid is de ontwikkeling te realiseren en factoren als tijd, risico en grondpositie zijn aspecten die in deze afweging moeten worden meegenomen.

Omdat de risico's voor de gemeente in deze vorm het grootst zijn, is er een aantal randvoorwaarden, die in acht moeten worden genomen. Zo zal er een duidelijke ontwikkelstrategie aan de verwerving en/of ontwikkeling ten grondslag moeten liggen en is inzicht in de belangrijkste risico's en adequaat risicomangement een vereiste.

Verder is het van belang om de financiële haalbaarheid van de aankoop in acht te nemen. Hiervoor zal voorafgaand aan de verwerving van een locatie of plangebied in principe een proef/tentatieve grondexploitatieberekening worden opgesteld. Hiermee wordt ook inzichtelijk gemaakt met welk doel de aankoop is gedaan. Bij verwerving van kleinere objecten, zoals 'losse' opstallen, kan met een rendementsberekening worden volstaan. Uiteraard zijn er ook aankopen waarbij noch het één noch het ander wordt toegepast, bijvoorbeeld bij aankoop van stroken grond ten behoeve van infrastructuur en dergelijke.

Voor sommige verwervingen geldt dat het doel waarvoor het wordt aangekocht op het moment van aankoop nog niet met zekerheid zal worden gerealiseerd: een strategische aankoop. In dat geval zullen ook een of meerdere alternatieven in de berekening worden meegenomen.

Indien een verwerving gewenst is, maar financieel niet haalbaar/realistisch, is er sprake van een onrendabele top. Deze onrendabele top wordt in principe ten laste gebracht van de algemene reserve grondexploitatie.

De instrumenten die de gemeente bij actief grondbeleid kan gebruiken zijn: vrijwillige verwerving, de Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg) en de Ontheffingswet. Op deze instrumenten wordt in hoofdstuk 4 nader ingegaan.

De aanleiding om tot actieve verwerving over te gaan is, zoals blijkt uit een analyse van de afgelopen jaren, zeer divers. Er is door de gemeente onder meer verworven ten behoeve van:

- Een toekomstige ontwikkeling of transformatie (bijvoorbeeld aankoop grond voor woningbouw in Marknesse);
- het veiligstellen van een positie in een gebied om zo langs privaatrechtelijke weg invloed te hebben op de ontwikkelingen (bijvoorbeeld terugkopen van kavels in Emmelhage);
- een concreet doel;
- het beschikken over een ruilobject;



- het tegengaan van ongewenste ontwikkelingen op een locatie (zoals package deal Waterloopbos);
- het stimuleren of aanjagen van een gewenste ontwikkeling;
- het wegnemen van belemmeringen (bijv. milieucontouren of verkeer aantrekkende functie) voor de omgeving en daarmee ontwikkelingen mogelijk te maken (bijvoorbeeld Ens);
- het aansluiten bij het huidige bezit (buurmans grond);
- het hebben van mogelijkheden in geval van marktfalen.

### 2.1.2 Samenwerking

Hieronder wordt de situatie verstaan waarbij de gemeente met de wederpartij (marktpartij, corporatie) volledig samen optrekt. De regie is hierbij niet volledig in handen van de gemeente en de sturingsmogelijkheden zijn beperkter dan bij de vorige variant. De risico's zijn echter ook verspreid over meerdere partijen. Samenwerking kan in het ene geval min of meer verplicht voortvloeien uit ingenomen grondposities van derden die ontwikkelingen van de gemeente in de weg staan. Maar er kan ook bewust voor samenwerking worden gekozen, bijvoorbeeld om de deskundigheid van derden te benutten en daarvoor meerwaarde te creëren en/of risico's te delen. Omdat de doelstellingen van partijen per definitie verschillen, verlopen samenwerkingen niet altijd even succesvol.

Hoewel de risico's in deze vorm weliswaar zijn verdeeld tussen gemeente en wederpartij, zijn ze nog wel aanwezig en moeten ze worden beheerst. Net als bij actief grondbeleid vraagt dat om een duidelijke ontwikkelstrategie, inzicht in de belangrijkste risico's, adequaat project- en risicomanagement, alsmede een proef/ tentatieve grondexploitatieberekening.

De instrumenten die de gemeente hier kan inzetten zijn enerzijds vrijwillige verwerving, Wet voorkeursrecht gemeenten en onteigening en anderzijds grondverkoop en/of -ruil en uitgifte in pacht.

### 2.1.3 Faciliterend grondbeleid, actief

Binnen deze vorm van grondbeleid faciliteert de gemeente ontwikkelingen op een actieve wijze, zonder zelf grondposities in te nemen dan wel door grondposities te verkopen. De regie van de ontwikkeling wordt hier gelegd bij de marktpartij, die ook grotendeels de risico's draagt.

Deze vorm ligt voor de hand indien de ontwikkeling past binnen de strategische beleidskaders van de gemeente en de markt prima in staat is om de ontwikkeling te realiseren.

Bij deze vorm van grondbeleid is de rol van de gemeente uitdrukkelijk niet uitsluitend beperkt tot haar publieke taken.

De gemeente denkt actief mee met marktpartijen en ondersteunt deze zo nodig; zij stimuleert marktinitiatieven en schept een klimaat om ruimtelijke ontwikkelingen van de grond te krijgen. De gemeente steekt tijd in netwerken, levert zelf ook tijdsinzet en zet het grondinstrumentarium zo mogelijk op een innovatieve wijze in. Hierbij is de gemeente bereid om beperkt financiële risico's te nemen. Indien zij risico's neemt vraagt dat uiteraard om inzicht in deze risico's. Ook kan, bij ontbreken van initiatief van de markt, deze markt actief door de gemeente worden geprikkeld, uitgenodigd en verleid om toch tot een bepaalde gewenste ontwikkeling over te gaan. Hierbij kan gedacht worden aan pitches, prijsvragen, open uitnodigingen.

De instrumenten die de gemeente hier kan inzetten zijn grondverkoop en/of -ruil en uitgifte.

### 2.1.4 Faciliterend grondbeleid, passief

Hieronder wordt de situatie verstaan dat niet de gemeente, maar een derde de nodige gronden in eigendom heeft en de ontwikkeling volledig zelf uitvoert. De gemeente kan of wil



hier zelf niet actief handelen. Redenen daarvoor kunnen zijn dat een derde een beroep doet op zijn zelfrealisatierecht, de risico's (te) hoog worden geschat of de ontwikkeling niet of slechts in geringe mate bijdraagt aan een ambitie c.q. doelstelling van de gemeente. Binnen deze variant beperkt de rol van de gemeente zich uitsluitend tot haar publiekrechtelijke taken en draagt zij geen risico. De gemeente toetst hierbij vanuit haar publiekrechtelijke rol of de ontwikkeling strookt met haar beleid, doelen en ambities. De gemeente stelt de publiekrechtelijke kaders vast en werkt mee aan eventuele bestemmingsplanwijzigingen. Het instrument dat de gemeente hierbij moet gebruiken is kostenverhaal door middel van het sluiten van een exploitatieovereenkomst dan wel het vaststellen van een exploitatieplan op grond van de Wro. Gemaakte kosten ten behoeve van derden in het kader van faciliterend grondbeleid zoals bestemmingsplanwijzigingen, onderzoek, aanleg voorzieningen worden verhaald op derden die daarvan profijt hebben.

## 2.2 Keuze gemeentelijke grondbeleid

Grondbeleid is maatwerk en moeilijk in schema's te vangen. Wat de beste oplossing is voor een bepaalde situatie hangt van vele factoren af. Om deze reden kiest de gemeente Noordoostpolder voor 'situationeel / opgavegericht grondbeleid'. Dit betekent dat er, afhankelijk van de situatie en opgave, een keuze wordt gemaakt tussen faciliterend grondbeleid (passief of actief) dan wel actief grondbeleid of een vorm van samenwerking. Voor het maken van een goede keuze kan beantwoording van deze vragen een richting geven:

1. Draagt het initiatief bij aan het vervullen van een bestuurlijke ambitie of doelstelling?
2. Kan of wil de markt het initiatief zelf op een goede manier oppakken, al dan niet met een gemeentelijke stimulans?
3. Is een tijdige en integrale realisatie van het initiatief gewenst?
4. Wat is het risicoprofiel van het initiatief?
5. Hoe zitten de grondposities met betrekking tot het initiatief in elkaar?

### **Uitgangspunt 4**

- De gemeente hanteert situationeel grondbeleid; afhankelijk van de situatie en de context wordt voor de meest passende vorm van grondbeleid gekozen.



## 3. Samenwerking

### 3.1 Inleiding

Samenwerking met marktpartijen, zoals bouwbedrijven, woningbouwcorporaties en projectontwikkelaars kan worden beschouwd als de tussenvorm tussen enerzijds actief grondbeleid en anderzijds passief faciliterend grondbeleid. Dergelijke samenwerkingsverbanden worden aangeduid met de term PPS (publiek-private samenwerking).

De noodzaak tot samenwerking kan enerzijds voortvloeien uit een door een marktpartij ingenomen (sterke) grondpositie binnen een ontwikkellocatie. Anderzijds kan de samenwerking ook voortvloeien uit de wens van de gemeente om de deskundigheid van marktpartijen te benutten om op die manier meerwaarde te creëren. Voor marktpartijen is gebieds- en projectontwikkeling immers 'core business'. Dit uit zich in vergaande kennis en kunde, die een positieve invloed kan hebben op de uitvoering van een project. Verder kunnen private partijen innovaties, creatieve planconcepten en slimme planoplossingen aandragen, waar de overheid zelf niet toe in staat is en die de kwaliteit en/of het financieel resultaat van het project kunnen verbeteren. Een bijkomend voordeel van samenwerking is dat met het delen van verantwoordelijkheden ook risico's worden verdeeld. Dit kan een gunstig effect hebben op het risicoprofiel voor de overheid en daarmee de haalbaarheid van bepaalde projecten. Of samenwerking meerwaarde kan creëren en hoe die samenwerking vervolgens vorm moet worden gegeven zal per project in kaart moeten worden gebracht.

### 3.2 Vormen van samenwerking

#### 3.2.1 Bouwclaimmodel

In het 'bouwclaimmodel' verplichten private partijen gronden tegen een vaste prijs per vierkante meter aan de gemeente over te dragen. Ontwikkelaars en corporaties kunnen op een bouwlocatie grond hebben verworven met als doel geen zelfrealisatie, maar het verwerven van bouwvolume. De betreffende 'ruwe' bouwgrond (veelal agrarische grond) wordt dan aan de gemeente doorverkocht (tegen een marktconforme prijs) in ruil voor bouwclaims (bijvoorbeeld een aantal te bouwen woningen of bouwrijpe kavels). Het kan zijn dat de prijs die de gemeente voor de grond betaalt lager is dan de grondprijs die de marktpartij aan de oorspronkelijke eigenaar heeft betaald. Dit verschil, het marktdeficit, verwacht de betreffende marktpartij echter goed te maken bij de ontwikkeling en/of bouw van woningen op de bouwrijpe kavels. De gemeente maakt dan bouwrijp en levert bouwrijpe kavels aan de marktpartij. Het grondexploitatie risico berust in dit model volledig bij de gemeente. De grondverwerving ligt, net als het bouw- en woonrijp maken, bij de gemeente. De gemeente Noordoostpolder is terughoudend in het sluiten van bouwclaimovereenkomsten waarbij vanuit het ene project een claim wordt gelegd in een ander project. Dit heeft namelijk ongewenste verwervingen tot gevolg waardoor problemen werden doorgeschoven in plaats van opgelost. Een voorbeeld was de package deal Waterloopbos.

#### 3.2.2 Samenwerkingsovereenkomst

Bij deze samenwerkingsvorm worden risico's en winstmogelijkheden op de grondexploitatie gedeeld door overheid en marktpartij, terwijl het risico van de opstalexploitatie bij de marktpartij berust. Alle openbare investeringen worden in de gezamenlijke grondexploitatie ingebracht. Overheid en marktpartij delen vervolgens in de winst en het verlies in een onderling af te spreken percentage. Er worden onder de noemer 'samenwerkingsovereenkomst' ook minder vergaande overeenkomsten gesloten, waarbij geen sprake is van een gezamenlijke grondexploitatie. Hierbij kan gedacht worden aan overeenkomsten waarbij partijen over en weer prestaties verrichten. Dit model werkt betrekkelijk eenvoudig op basis van een overeenkomst, waarin onder meer





grondoverdrachten tussen partijen plaatsvinden van bouwrijp gemaakte grond en ondergrond van de openbare voorzieningen.

### 3.2.3 Joint venture

Bij een joint venture model richten gemeente en marktpartij(en) gezamenlijk een grondexploitatie maatschappij op (GEM), waaraan de gronden binnen het plangebied (in economische zin) worden overgedragen. Veelvoorkomend is de CV/BV-constructie. Deze onderneming is verantwoordelijk voor het bouw- en woonrijp maken en voor de gronduitgifte en draagt daarmee in feite het karakter van een geprivatiseerd grondbedrijf op locatieniveau. Het grondexploitatierisico wordt in dit samenwerkingsmodel verdeeld tussen gemeente en marktpartijen in de verhouding waarin deze partijen participeren in de GEM. De gemeente Noordoostpolder is terughoudend in aangaan van een GEM of CV/BV en laat dit aan marktpartijen over.

### 3.2.4 Concessiemodel

In een concessiemodel hebben private partijen de beschikking over alle gronden op een locatie door zelfstandige verwerving en speculatie op toekomstige ruimtelijke ontwikkelingen. Het bouw- en woonrijp maken gebeurt voor rekening en risico van de marktpartij. De gemeente beperkt zich tot haar publiekrechtelijke taak wat betreft de inrichting van de locatie tot het vaststellen van het bestemmingsplan, het programma van eisen, waaraan de marktpartij bij de ontwikkeling gebonden is. Een voorbeeld was de exploitatieovereenkomst Marknesse Zuid fase 3.

## 3.3 Keuze samenwerkingsvorm

De keuze voor samenwerking en de daarmee samenhangende keuze voor een bepaalde samenwerkingsvorm hangt af van wat de gemeente wil en wat ze kan. Hierbij moeten de volgende factoren in acht worden genomen:

- eigendomsverhoudingen;
- aard en omvang van de risico's, alsmede de gewenste verdeling van deze risico's;
- complexiteit en looptijd van het project;
- marktsituatie;
- noodzaak regie/zeggenschap;
- financieel en capaciteitsbeslag, alsmede kennisniveau.

Indien de keuze is gemaakt voor samenwerking en de daarbij behorende optimale samenwerkingsvorm, komt de selectie van marktpartijen -zo deze niet door eigendomsposities vaststaat- aan de orde. Bij deze selectie zal de gemeente, gelet op wetgeving en jurisprudentie, transparant en met duidelijke selectiecriteria moeten opereren. Dit is met name het geval indien er sprake is van een aanbestedingsplicht. Maar ook als er geen sprake is van een aanbestedingsplicht is de gemeente op grond van het EU-Verdrag verplicht transparant te opereren.

### Uitgangspunt 5

- Indien samenwerking met een derde partij noodzakelijk of gewenst is, worden de verschillende vormen van samenwerking verkend en wordt een ontwikkelings- en selectie c.q. aanbestedingsstrategie opgesteld, waarbij expliciet rekening wordt gehouden met de nationale en Europese regelgeving, alsmede de algemene beginselen van behoorlijk bestuur.



## 4. Instrumenten van kostenverhaal bij actief grondbeleid

### 4.1 Strategische aankopen / grondbank

Ook binnen het situationeel / opgavegericht grondbeleid blijft er ruimte om indien nodig als gemeente actief grondbeleid te voeren. Eventuele verwerving van gronden en/of bebouwd onroerend goed vindt voor concrete lopende projecten plaats op grond van de vastgestelde grondexploitatie. Verwervingen kunnen daarnaast ook van strategische aard zijn met het oog op de middellange en lange termijn. Dat betekent dat de gemeente zelf, vooruitlopend op verwachte planvorming, proactief gronden verwerft en daarmee de regie op de ontwikkeling neemt. Uiteraard dient daartoe vooraf een zorgvuldige afweging plaats te vinden als aangegeven in paragraaf 2.2.

De aanleidingen om tot verwerving over te gaan kunnen divers zijn en worden in paragraaf 1.4 genoemd.

#### 4.1.1 Transparantie

Om de transparantie van het overheidshandelen te bevorderen en om intern duidelijke richtlijnen te geven, dient elke verwerving plaats te vinden met inachtneming van het Verwervings- en taxatieprotocol dat als **bijlage 2** onderdeel is van deze nota. Hierin is onder andere vastgelegd wanneer een taxatie door een externe taxateur zal moeten plaatsvinden.

Indien er sprake is van een groot risico zal een second opinion worden uitgevoerd.

#### Uitgangspunt 6

- Aan iedere aankoop van (verhuurd) onroerend goed ligt een juridische check ten grondslag. Ook wordt de financiële haalbaarheid van de aankoop inzichtelijk gemaakt door middel van een proef/tentatieve grondexploitatieopzet, dan wel door middel van een rendementsberekening, waarbij zo nodig ook alternatieve scenario's worden betrokken. Het verwervings- en taxatieprotocol (**bijlage 2**) wordt hierbij in acht genomen.

#### 4.1.2 Bevoegdheid

Op grond van artikel 160, lid e, Gemeentewet is het College bevoegd tot het besluiten tot, en het verrichten van, privaatrechtelijke rechtshandelingen. De uitoefening van deze bevoegdheid kan echter pas plaatsvinden wanneer de Raad hiervoor voldoende middelen beschikbaar heeft gesteld. Jaarlijks wordt er budget opgenomen dat het mogelijk maakt om gronden en panden te kunnen aankopen, bouw- en woonrijp te maken en om daarmee slagvaardig te kunnen zijn op de vastgoedmarkt. Als risicobuffer voor de risico's van de grondbank dient de Algemene reserve grondexploitatie. Voor strategische aankopen van gronden en / of panden is te allen tijde een besluit van de gemeenteraad nodig.

#### Uitgangspunt 7

- Het College heeft de bevoegdheid om strategische aankopen te verrichten maar niet eerder dan dat de raad over geïnformeerd is.

#### 4.1.3 Waardering

Op 17 maart 2016 is het wijzigingsbesluit BBV gepubliceerd en heeft de commissie BBV ook een nieuwe nota grondexploitaties bekend gemaakt. Door het wijzigingsbesluit wordt de strategische grondvoorraad vanaf 1 januari 2016 ondergebracht onder de Materiële vaste



activa – gronden en terreinen. Deze wijziging heeft met name impact op de waardering van de gronden. Gronden en onroerende zaken moeten gewaardeerd worden tegen verkrijgingsprijs dan wel tegen marktwaarde indien deze (duurzaam) lager is. de marktwaardetoets (taxatie) wordt uitgevoerd tegen de geldende bestemming.

## **4.2 Verwervingsmethoden**

### **4.2.1 Vrijwillige verwerving**

Als voor een locatie voor een actief grondbeleid wordt gekozen, dienen alle instrumenten ingezet te worden om de daadwerkelijke beschikking over de gronden en ander vastgoed te krijgen. Actieve verwerving vindt in eerste instantie plaats op basis van vrijwillige onderhandelingen, waarbij verkoop op vrijwillige basis en tegen marktwaarde voorop staat. Bij actieve verwerving kunnen echter ook andere partijen geïnteresseerd zijn. De verwervingsstrategie dient er telkens op gericht te zijn tijdig met onderhandelingen te starten en slagvaardig op te treden. Vanwege de concurrentiepositie dient goed inzicht te bestaan in de marktwaarde van vastgoed.

### **4.2.2 Minnelijke verwerving en onteigening**

Onteigening is een instrument waartoe in principe pas op het laatste moment wordt overgegaan. Om als gemeente het onteigeningsinstrument in te kunnen zetten dient er een nut, noodzaak, belang en urgentie te zijn.

De basis c.q. grondslag hiervan wordt doorgaans gelegd in een nieuw bestemmingsplan en deze wordt, gezamenlijk met alle andere onteigeningsstukken, getoetst in de administratieve fase van de onteigening. Daarna vindt de gerechtelijke onteigening plaats. Deze beide procedures zijn lang en gevoelig voor onvolkomenheden in de procesvoering. Tenslotte raakt onteigening een van de meeste basale grondrechten van een inwoner c.q. ondernemer, namelijk het recht op bezit.

Toch zijn er situaties en projecten te bedenken, waarbij een parallelschakeling tussen bestemmingsplanprocedure, minnelijke verwerving en de onteigeningsprocedure wenselijk is. Niet zozeer om daadwerkelijk tot onteigening over te gaan maar veel meer als stok achter de deur, om de onderhandelingspositie van de gemeente te versterken en zo nodig om tijdig te kunnen omschakelen, indien de onderhandelingen toch vastlopen.

Dit speelt met name bij projecten, waarbij de planning strak is, in het kader van het algemeen belang. Het komt voor dat grondeigenaren en hun adviseurs hun onderhandelingspositie versterken door enkel het traineren van de voortgang, met alle gevolgen van dien. Daarnaast legitimeert het concrete voornemen om tot onteigening over te gaan het betalen van een volledige schadeloosstelling oftewel een minnelijke verwerving. Mede hierom wordt het instrument onteigening strategisch, maar ook ter voorkoming van een mogelijke staatssteun discussie, tijdig ingezet. Bij iedere aankoop dient dan ook rekening te worden gehouden met de 'Mededeling Staatssteun de dato 19 mei 2016, met in het bijzondere aandacht voor bedrijfsmatig vastgoed.

De procedure bij onteigening is deels gelijk aan die bij het vestigen van een voorkeursrecht; zo nodig zullen deze beide instrumenten dan ook gezamenlijk worden ingezet. Overigens biedt in het kader van alle mogelijke staatssteun-situaties de zogenaamde De Minimisregeling soms een uitkomst; op grond van deze regeling kan een ondernemer eenmaal in de drie jaar worden bevoordeeld met een bedrag van maximaal € 200.000.

### **4.2.3 Wet Voorkeursrecht Gemeenten (WVG)**

De Wet Voorkeursrecht Gemeenten geeft gemeenten het wettelijke recht (en geen plicht) van voorrang op de verwerving van onroerende zaken. Bij actief grondbeleid wordt dit instrument vaak toegepast. Deze wet kent drie doelen:

1. het versterken van de regierol van gemeenten bij de uitvoering van ruimtelijk beleid;



2. meer inzicht in de grondmarkt;
3. prijsbeheersing.

Aan het vestigen van een voorkeursrecht zijn in de Wvg strikte eisen en termijnen verbonden. Het college van Burgemeester en Wethouders is bevoegd het voorkeursrecht te vestigen, maar de Raad moet binnen 3 maanden het collegebesluit bekrachtigen. Binnen de wet moet een ruimtelijk plan (structuurplan of ontwerpbestemmingsplan) binnen drie jaar worden vastgesteld om het gevestigde voorkeursrecht in stand te houden.

Het voorkeursrecht houdt in dat eigenaren, als zij willen vervreemden, eerst de gemeente in de gelegenheid dienen te stellen de betreffende onroerende zaak te verwerven. Op deze wijze biedt het voorkeursrecht gedurende het planvormingsproces bescherming tegen ongewenste verkopen zogenoemde speculanten.

De Wvg is een passieve manier van verwerven. De eigenaar moet immers zijn eigendom aanbieden. Als de eigenaar niets doet, kan de gemeente de koop niet afdwingen. Wel wordt bereikt dat eigenaren niet kunnen verkopen aan (mogelijke) speculanten.

Met de invoering van de grondexploitatiewet is de Wvg aangepast (Invoeringswet). De procedure is sneller en eenvoudiger geworden.

### **Uitgangspunt 8**

- **Vrijwillige en minnelijke verwerving zijn het uitgangspunt bij grondverwerving. Desalniettemin kunnen de instrumenten van de Wet voorkeursrecht gemeenten en de Onteigeningswet strategisch worden ingezet, zodat bij vastlopende onderhandelingen sneller kan worden geschakeld.**

## **4.3 Grondprijsbeleid**

Hieronder worden de grondslagen voor het grondprijsbeleid beschreven zonder dat daarbij op specifieke prijzen wordt ingegaan om de onderhandelingspositie van de gemeente niet te beïnvloeden.

### *Centrale principes*

Een consistent gemeentelijk grondbeleid is niet alleen gebaat bij een heldere definitie van de gehanteerde begrippen, maar tevens bij de formulering van een beperkt aantal centrale principes op basis waarvan de prijsbepaling plaatsvindt. Door consequente toepassing van deze principes in gelijke situaties wordt voldaan aan de wens van de gemeenteraad voor een toetsbaar grondbeleid.

### *Nutsprincipe*

Veruit het belangrijkste uitgangspunt voor het gemeentelijk grondbeleid is het nutsprincipe. De waarde van een stuk grond wordt bepaald door de economische functie die op die grond kan worden uitgeoefend; het economisch nut. Indien een stuk grond wordt gebruikt voor landbouw is het minder waard dan wanneer diezelfde grond wordt gebruikt voor industrie. De toepassingsmogelijkheden van een stuk grond worden ook bepaald door factoren als bodemsamenstelling en ligging, maar vooral ook door de bestemming die door de overheid aan die grond is toegedacht.

Een belangrijk effect van de ruimtelijke ordening is de segmentering van de grondmarkt in deelmarkten. De belangrijkste bestemmingscategorieën zijn woningbouw, kantoorlocaties, bedrijventerreinen, agrarische gebieden, natuur- en recreatiegebieden en infrastructuur. Met haar publieke ruimtelijke ordeningsfunctie bepaalt de gemeente in sterke mate de waarde van de grond binnen haar grenzen en daarmee ook de waarde van het eigen grondbezit. Om die reden verschillen de grondprijzen voor verschillende (maatschappelijke) functies.



### *Zuiverheidsprincipe*

Het zuiverheidsprincipe is nauw gerelateerd aan het nutsprincipe. Met het uitgangspunt van zuiverheid wordt bedoeld dat geen andere elementen van de stichtingskosten of toekomstige exploitatiekosten im- of expliciet mogen worden verwerkt in de grondprijs die door de gemeente aan de initiatiefnemer in rekening wordt gebracht. In ieder geval moet worden voorkomen dat er een vermenging ontstaat tussen de grondexploitatie en de bouwexploitatie. Dit laat onverlet dat iedere economische functie zijn eigen maximaal toelaatbare grondprijs kent.

### *Gelijkheidsprincipe*

Met het gelijkheidsprincipe wordt bedoeld dat iedere initiatiefnemer voor een zelfde hoeveelheid grond en voor de zelfde of een vergelijkbare functie een op consistente wijze berekende grondprijs in rekening krijgt gebracht. Door de gemeente worden dus geen prijsvoordelen geboden aan bepaalde categorieën initiatiefnemers. Ten behoeve van het gelijkheidsprincipe is door de gemeenteraad onder andere de minimaal te hanteren grondprijzen bij uitgifte per functie in de grondexploitatie vastgesteld.

### *Locatieprincipe*

De gemiddelde gewogen grondprijs voor woningbouw of bedrijventerrein wordt bepaald door de locatie en liggingsfactoren (uitstekend, goed, voldoende etc.).

De grondprijs in de gemeente kan onderverdeeld worden in drie prijsgebieden:

- Emmeloord
- Marknesse & Ens
- Tollebeek, Nagele, Bant, Kraggenburg, Rutten, Luttelgeest, Espel en Creil.

### *Prijsvorming en waardebeoordeling*

Voor de bepaling van de grondwaarde worden twee hoofdbenaderingen onderscheiden:

- a. Kostprijsbenadering
- b. Marktwaardemethode

#### *a. Kostprijsbenadering*

De kostprijsbenadering is een rekenmethodiek die op basis van de kosten voor verwerving en bouwrijp maken, zowel directe als indirecte kosten, een grondprijs bij uitgifte bepaalt. Er wordt geen positief saldo op de grondexploitatie nagestreefd; een saldo nul is voldoende. Veelal wordt de grondprijs op basis van de kostprijsbenadering nu gezien als het minimale bedrag waarvoor grond moet worden uitgegeven om de grondexploitatie sluitend te krijgen.

#### *b. Marktwaardemethode*

Deze methode kijkt niet naar de kostprijs van een grondexploitatie, maar kijkt naar het opbrengend vermogen van grond in het vrije marktverkeer.

Er bestaan drie methodieken om de marktwaarde van grond te bepalen:

- residuele grondwaardeberekening;
- grondquotemethode;
- comparatieve methode.

De residuele grondwaarde wordt berekend door de investeringskosten (bouw- en ontwikkelingskosten) in mindering te brengen op de commerciële waarde (verkoopwaarde; von-prijs op basis van een marktonderzoek). Deze benadering geniet de voorkeur van de VNG, de ontwikkelaars / bouwers en het Ministerie van VROM (Convenant gemeentelijk grond(prijs)beleid bij gronduitgifte aan marktpartijen in relatie tot woningkwaliteit, 19 december 2001).





De grondquotebenadering gaat uit van de gedachte dat een bepaald percentage van de verkoopprijs van de ontwikkeling als grondwaarde aan de gemeente hoort toe te vallen. Deze methode wordt hoofdzakelijk bij woningbouw in grote bouwopgaven toegepast. De quote kan worden bepaald door vergelijking met aanliggende gemeenten, of door middel van een residuele berekening aan de hand van referentieprojecten. Nadelen: het ontmoedigt kwaliteit en is administratief bewerkelijk.

De comparatieve methode bepaalt de grondwaarde door een vergelijking te maken met de grondprijzen van vergelijkbare ontwikkelingen in gemeenten in de naaste omgeving.

#### *Uitgangspunten grondprijsmethoden*

De gemeente gebruikt voor de vaststelling van de grondprijzen per gebruiksfunctie een bepaalde grondprijssystematiek. De grondprijs is immers afhankelijk van de te realiseren bestemming op de betreffende gronden. De richtprijzen per gebruiksfunctie voor de gronduitgifte worden jaarlijks geactualiseerd en vastgesteld door het college in een grondprijzenbrief. De volgende grondprijsmethodiek en de volgende uitgangspunten worden hierbij gehanteerd:

- De grondprijzen worden marktconform vastgesteld Dit houdt in dat:
  - o de grondprijzen worden gebaseerd op de te realiseren functie;
  - o de residuele methode ligt in principe ten grondslag aan de grondprijsbepaling;
  - o De grondprijzen in een jaarlijks uit te brengen grondprijzenbrief zijn richtprijzen. De werkelijke prijs wordt in de praktijk vastgesteld op basis van het programma, de ligging, de oppervlakte en de dan geldende marktsituatie.

Uitzonderingen daarop zijn:

- De grondprijs voor maatschappelijke voorzieningen en snippergroen;
- De grondprijzen voor bedrijven

In onderstaand schema worden de kaders voor de grondprijzen wat specifiek per functie weergegeven:

<b>Functie</b>	<b>Methode</b>	<b>Eenheid</b>	<b>Aandachtspunt/opmerking</b>
Sociale huurwoningen	Residueel	Woning	
Sociale koopwoningen	Residueel	Woning	
Vrije sector huurwoningen	Residueel	Woning	
Vrije sector koopwoningen	Residueel	Woning	
Vrije sector kavels	Residueel	Woning	
Bedrijven	Comparatief	m <sup>2</sup> uitgeefbaar	
Kantoren	Residueel	m <sup>2</sup> BVO	Indien de FSI > 1, rekenen per m <sup>2</sup> bvo
Detailhandel	Residueel	m <sup>2</sup> BVO	
Horeca	Residueel	m <sup>2</sup> BVO	
Maatschappelijke voorzieningen	Vaste prijs	m <sup>2</sup> BVO	
Parkeren	Residueel	m <sup>2</sup> parkeerplek	Ondergrens afhankelijk locatie en functie
Snippergroen	Vaste prijs	m <sup>2</sup> kavel	

#### **Uitgangspunt 9**

- De grondprijzen worden jaarlijks in een grondprijzennota door het college vastgesteld. De grondprijzen zijn marktconform en worden residueel of comparatief bepaald.



#### 4.4 Gronduitgifte

De basis van uitgifte door verkoop wordt gevormd door het instrument van de gronduitgifteovereenkomst. Daarin regelt de gemeente tegen welke prijs, onder welke voorwaarden en met welke bestemming zij de grond aan de afnemende partij, een particulier of marktpartij, wenst te verkopen. De gemeente bepaalt welke ontwikkeling gestalte krijgt, waarbij een keuze wordt gemaakt in dure, middeldure 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 kwaliteitseisen van een locatieontwikkeling kunnen hierin ook worden opgenomen.

De kaders van de gronduitgifte zijn beschreven in de Nota Optie- en uitgiftebeleid (2017). We onderscheiden drie uitgifte categorieën:

- Particulieren geïnteresseerd in woningbouwkavels
- Projectontwikkelaars/ aannemers geïnteresseerd in woningbouwkavels
- Afnemers van bedrijventerrein

Alle drie hebben de mogelijkheid om een optie tot koop af te sluiten voorafgaand aan een eventuele aankoop.

##### *Woningbouwkavels*

Op basis van kaders wordt een verdeling van kavels gemaakt voor particulieren of projecten. De kaders voor de verdeling van woningbouwkavels zijn:

- het geldende bestemmingsplan voor de betreffende locatie;
- het gestelde hierover in de vigerende woonvisie van de gemeente Noordoostpolder;
- woonbehoefte en wensen vanuit de markt (woonbehoefte).

Er kan aanleiding zijn om woningbouwkavels middels een loting uit te geven aan particulieren. Een potentiële koper kan zich dan gedurende een periode inschrijven voor het totale plan, en dus niet voor een specifieke kavel.

Er zijn meerdere manieren waarop projectontwikkelaars/aannemers in aanmerking kunnen komen voor bouwkavels:

- ze kunnen zich melden bij de gemeente als geïnteresseerde voor aangewezen kavels;
- de gemeente kan een gerichte uitvraag doen;
- de gemeente kiest voor inschrijving op prijs, loting, een prijsvraag, ontwerpwedstrijd of op basis van een presentatie.
- de gekozen methode hangt af van de te ontwikkelen locatie.

In alle van bovengenoemde gevallen worden selectiecriteria vastgesteld zoals:

- liquiditeit van de projectontwikkelaar/aannemer;
- wijze van marktbenadering;
- geboden prijs/kwaliteit;
- stedenbouwkundige/architectonische inpassing;
- duurzaamheid/EPC-norm;
- aantoonbare referentieprojecten;
- etc.

Aan elk criterium wordt een wegingsfactor toegewezen.

##### *Kavels op de bedrijventerreinen*

Het optie- en uitgifteproces voor kavels op de bedrijventerrein wijkt af van het beleid voor woningbouwkavels. Kortweg is bij de bedrijventerreinen sprake van maatwerk.



Het optie- en uitgifteproces voor bedrijventerreinen is een samenwerking tussen taakveld grondzaken van cluster Ingenieursbureau en taakveld economische zaken van cluster Maatschappelijke Ontwikkeling.

#### **Uitgangspunt 10**

- De kaders voor het nemen van een optie van grond en de uitgifte van grond zijn vastgelegd in de nota optie- en uitgiftebeleid.

#### **4.5 Pacht/huur**

Verpachting van grond, niet zijnde erfpacht, vindt alleen plaats in de agrarische sfeer. De prijs en de pachtovereenkomst komen tot stand op grond van titel 7:397 van het Burgerlijk Wetboek en de hiermee samenhangende wetgeving. Het pachtrecht heeft een hoog dwingend karakter, evenals de pachtprizen. De gemeente heeft hierin weinig beleidsvrijheid. De gemeente Noordoostpolder verpacht op basis van de geliberaliseerde pacht voor 6 jaar of korter. In 2015 heeft de gemeente besloten om de pachtprijs marktconform te corrigeren. Verhuur vindt ook marktconform plaats waarbij de regels en pachtprizen die vastgesteld zijn door de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) in acht genomen worden.

#### **Uitgangspunt 11**

- (Agrarische) grond wordt verpacht op basis van een geliberaliseerde pacht van 6 jaar en korter en verpacht tegen een marktconforme pachtprijs.

#### **4.6 Bodemaspecten**

Inherent aan actief grondbeleid is grondverwerving en -vervreemding. Een belangrijk aspect hierbij is de bodem- en grondwaterkwaliteit.

Hiervoor geldt dat:

De gemeente geeft alleen bouwpercelen uit die geschikt zijn voor het beoogde gebruik. De gemeente verkoopt alleen overig onroerend goed, niet zijnde een bouwperceel, indien dit geschikt is voor het huidige gebruik, tenzij er maatwerkafspraken worden gemaakt. De gemeente koopt alleen grond die geschikt is voor het huidige gebruik, tenzij er maatwerkafspraken worden gemaakt.

#### **Uitgangspunt 12**

- Een verkennend bodemonderzoek maakt onderdeel uit van een aan- of verkoop.

#### **4.7 Fiscale aspecten**

Indien er een grondtransactie plaatsvindt, zal er moeten worden afgerekend met de fiscus. Er zijn bij een grondtransactie globaal gesproken vier mogelijkheden:

- er is sprake van een grondtransactie in de BTW-sfeer (er moet BTW betaald worden);
- er is sprake van een grondtransactie in de overdrachtsbelastingsfeer (er moet overdrachtsbelasting betaald worden);
- in uitzonderingsgevallen is er sprake van samenloop en moet beide soorten belastingen betaald worden;
- er vindt geen heffing plaats, omdat er een vrijstelling van toepassing is;

De gemeente is in beginsel generiek vrijgesteld van overdrachtsbelasting. Of er belasting betaald moet worden, welk soort belasting er betaald moet worden en hoeveel wordt bepaald door de diverse belastingwetten- en regels. Met het inrichten van een grondtransactie en in eventueel overleg met de belastingdienst kan hierop soms vooraf worden gestuurd.



Bij de gronduitgifte, wordt de gemeente regelmatig verzocht om de betreffende grond in de BTW-sfeer te leveren. In die situatie kan de koper (indien deze een belastingplichtige is en met de grond btw-belaste prestaties verricht) de BTW in vooraftrek brengen. Dit in tegenstelling tot een grondtransactie in de sfeer van de overdrachtsbelasting. Om de grondtransactie in de BTW-sfeer te leveren zijn er allerlei mogelijkheden die door de uitbreiding van het begrip bouwterrein per 1 januari 2017 beperkter zijn geworden. Het is voor de gemeente een voorwaarde dat de keuzes die hierin gemaakt kunnen worden volledig transparant zijn en dat er bij twijfel over de juiste wetstoepassing overleg met de belastingdienst plaatsvindt.

Vanzelfsprekend moeten deze keuzes vallen binnen alle bestaande wet- en regelgeving, en daarnaast kunnen er ook andere motieven een rol spelen. Bij verzoeken van derden om mee te werken aan fiscale sturing, geldt ook dat de gemeente geen financieel nadeel wil ondervinden van deze medewerking (ook niet in de toekomst). Het staat de gemeente vrij om verzoeken om fiscale sturing met betrekking tot grondtransacties af te wijzen.

### **Uitgangspunt 13**

- Bij de keuze van het inrichten van grondtransactie-contracten is er specifieke aandacht voor de fiscale gevolgen. De gemeente is slechts onder de volgende voorwaarden bereid om mee te werken aan verzoeken van de wederpartij voor het optimaal fiscaal inrichten van een grondtransactie:
  - er wordt transparant geopereerd;
  - de constructie past binnen alle wet- en regelgeving (bij twijfel over de juiste wetstoepassing vindt overleg met de belastingdienst plaats);
  - de gemeente ondervindt geen financieel nadeel van de medewerking.



## 5. Instrumenten en kostenverhaal bij faciliterend grondbeleid

### 5.1 Inleiding

Sinds 1 juli 2008 is de Wet ruimtelijke ordening (Wro) in werking getreden als vervanger van de oude Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO). Hierbij zijn nieuwe planfiguren geïntroduceerd (de structuurvisie), is er het een en ander veranderd op het punt van bestemmingsplannen en is efficiënter kostenverhaal mogelijk geworden. Met betrekking tot het laatste punt is afdeling 6.4 van de Wro van groot belang. Dit onderdeel staat ook bekend onder de naam Grondexploitatiewet of Grexwet. Na inwerkingtreding is de Grondexploitatiewet alweer diverse keren aangepast. Grote veranderingen zijn voortgekomen uit de Crisis- en herstelwet en de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht. Ook de introductie van de kruimelgevallen, waarbij het niet langer nodig is om een exploitatieplan op stellen, is een belangrijke wijziging, alsmede de hierna te vermelden ministeriële regeling Plankosten Exploitatieplan 2017.

### 5.2 Wro/Grondexploitatiewet

#### 5.2.1 Privaatrechtelijk spoor - exploitatieovereenkomst

Vrijwillige samenwerking staat ook in de Wro in principe voorop. Partijen zullen in eerste instantie proberen om "aan de voorkant" afspraken neer te leggen in een anterieure overeenkomst. De voordelen hiervan zijn groot: er is veel onderhandelingsruimte en er kunnen ook afspraken worden gemaakt over financiële ontwikkelingen buiten de locatie (bovenplanse verevening) mits deze passend zijn binnen de structuurvisie van de gemeente. Het belangrijkste voordeel is dat partijen niet gebonden zijn aan het publiekrechtelijke kader van de Grondexploitatiewet waardoor verdergaande afspraken mogelijk zijn. Ook zijn er geen verplichte procedures en is er geen rechtsbescherming.

Sinds de invoering van de wet in 2008 is de gemeente een exploitatieplan vastgesteld. Hoewel de hierna vermelde 'plankostenscan' strikt genomen niet van toepassing is, wordt deze (en voorheen zijn voorloper) in de praktijk door de gemeente ook bij het opstellen van anterieure overeenkomsten gehanteerd om de door te berekenen plankosten te berekenen.

#### 5.2.2 Publiekrechtelijk spoor – exploitatieplan

Het kan echter zo zijn dat partijen er op vrijwillige basis niet uitkomen doordat de onderhandelingen zijn vastgelopen of dat er vanuit de markt een planologisch besluit wordt gevraagd, zonder dat er sprake is geweest van onderhandelingen met de gemeente. Omdat kostenverhaal moet plaatsvinden, indien er sprake is van een planologische maatregel die een bouwplan als omschreven in artikel 6.2.1 van het Besluit ruimtelijke ordening (Bro) mogelijk maakt, moet de gemeente een exploitatieplan (EP) opstellen. Het EP bevat regels voor het omslaan van kosten over verschillende uitgiftecategorieën.

Het EP wordt vervolgens, samen met het bestemmingsplan, door de gemeenteraad vastgesteld. Het EP regelt de economische uitvoerbaarheid van een bestemmingsplan, echter alleen indien iedereen zijn bouwmogelijkheden benut.

Indien niet door alle betrokken partijen de bouwmogelijkheden worden benut en de gemeente voor die gronden geen exploitatiebijdrage ontvangt, kan de gemeente met een tekort worden geconfronteerd. De gemeente kan in dat geval overgaan tot verwerving of onteigening of zij kan het tekort accepteren.

Tegen het vaststellen van een exploitatieplan kunnen zienswijzen worden ingediend.





Uit het exploitatieplan vloeit een bepaalde bijdrage voort die aan de gronden binnen het exploitatiegebied wordt toegerekend. Uitgangspunt hierbij is dat aan gronden die de meeste opbrengst genereren, de hoogste bijdrage worden toebedeeld.

De kosten die mogen worden verhaald staan in **bijlage 1** van deze nota, het betreft de zogenaamde 'kostensoortenlijst' uit de Bro. Onderdeel van die kosten zijn plankosten. De maximale hoogte van de te verhalen plankosten vloeit voort uit de op 1 april 2017 in werking getreden ministeriële regeling 'Plankosten Exploitatieplan 2017'. Deze regeling stelt een maximum aan bepaalde via het exploitatieplan te verhalen plankosten. De aanleiding voor deze regeling blijkt uit de nota van toelichting bij het Besluit ruimtelijke ordening (Bro), waarin is beschreven dat het wenselijk is de hoogte van bepaalde kostenposten te begrenzen.

Er mogen via het exploitatieplan geen hogere plankosten bij aanvragers van een omgevingsvergunning in rekening worden gebracht dan dat de regeling toelaat. Er kunnen wel lagere kosten worden berekend, bijvoorbeeld in gevallen waarin de daadwerkelijke kosten lager zijn dan het met toepassing van deze regeling bepaalde maximumbedrag en de gemeente een lager bedrag wenselijk of rechtvaardig acht. Bij deze regeling hoort een rekenmodel, de zogenaamde 'plankostenscan'. Hiermee kunnen de plankosten van civieltechnische werken en werkzaamheden in geld worden bepaald.

Betaling van de bijdrage en het voldoen aan de overige in het EP opgenomen regels loopt vervolgens via de omgevingsvergunning. Het niet voldoen aan de regels door de aanvrager resulteert in een weigeringsgrond voor het verlenen van de omgevingsvergunning; het niet betalen van de exploitatiebijdrage kan resulteren in een bouwstop of intrekking van de omgevingsvergunning.

Per 1 juli 2008 is de Wro gewijzigd. Belangrijkste wijziging betreft die voor zogenaamde 'kruimelgevallen' (art. 6.2.1a en 6.2.2 Bro): in deze gevallen is er geen verplichting voor de gemeente om de kosten te verhalen. Reden voor deze wijziging is dat soms nauwelijks kosten te verhalen zijn, of iets prima met leges kan worden doorberekend. Het benutten van deze afwijking leidt tot vermindering van bestuurlijke lasten, terwijl het geen afbreuk doet aan het principe van kostenverhaal bij bouwlocaties. Met de invoering van de Wabo per 1 oktober 2010 werd het projectbesluit vervangen door de omgevingsvergunning voor bouwen, waarbij wordt afgeweken van het bestemmingsplan.

In **bijlage 3** staan de verschillen van enerzijds het privaatrechtelijke spoor en anderzijds het publiekrechtelijke spoor op een rij.

#### **Uitgangspunt 14**

- Kostenverhaal vindt primair plaats op grond van een anterieure overeenkomst.

#### **Uitgangspunt 15**

- Bij kostenverhaal op grond van een anterieure overeenkomst wordt een exploitatiebegroting opgesteld, gebaseerd op de kostensoortenlijst.

### **5.3 Planschade**

De mogelijkheid om planschade te verhalen is eveneens geregeld in de Wro door een planschadeverhaalovereenkomst ex art. 6.4a Wro af te sluiten. Laatstgemeld artikel kan worden beschouwd als de opvolger van het in 2005, naar aanleiding van jurisprudentie, toegevoegde artikel 49a van de WRO.

Daarnaast kunnen afspraken met betrekking tot planschade ook deel uitmaken van een (anterieure) overeenkomst ex art. 6.24 lid 1 sub b of worden opgenomen in een exploitatieplan. Bij het verhalen van planschade, veroorzaakt door derden, kan de gemeente kiezen voor twee systematieken. Zij kan planschade per eigendom bepalen, waarbij iedere particuliere eigenaar de planschadekosten draagt die hij zelf met zijn bouwproject veroorzaakt, 'de initiatiefnemer betaalt'. De gemeente kan echter ook de planschade voor de



totale locatie bepalen, waarbij de totale planschadekosten worden omgeslagen over alle eigendommen met grondopbrengsten, *'de locatie betaalt'*. Dit kan tot verschillende uitkomsten leiden.

Voorgesteld wordt om bij anterieure overeenkomsten of planschadeovereenkomsten in eerste instantie uit te gaan van het principe *'de initiatiefnemer betaalt'*, tenzij dit leidt tot ongewenste effecten. Indien wordt gewerkt met een exploitatieplan wordt uitgegaan van het principe *'de locatie betaalt'*.

Naast planschade veroorzaakt door derden, kan planschade ook worden veroorzaakt door projecten van andere organisatieonderdelen. Zo mogelijk zal binnen de projectbegroting rekening moeten worden gehouden met deze kosten. Mocht echter binnen het project geen ruimte zijn of er is sprake van onvoorziene planschade, dan is dit organisatieonderdeel zelf verantwoordelijk om dekking te vinden. Ook hier wordt dus uitgegaan van het principe *'de initiatiefnemer betaalt'*.

### **Uitgangspunt 16**

- Met betrekking tot planschade veroorzaakt door derden wordt in eerste instantie het principe *'de initiatiefnemer betaalt'* gevolgd. Indien kostenverhaal plaatsvindt op grond van een exploitatieplan wordt het principe *'de locatie betaalt'* gevolgd.



## 6. Beheer en exploitatie

### 6.1 'Grondbedrijf'

De uitvoering van het grondbeleid valt onder de Cluster Ruimtelijke Ontwikkeling en Cluster IB, team Vastgoedbeheer. Het zogenaamde 'grondbedrijf' bestaat uit twee personen, namelijk de medewerker grondzaken en een planeconoom. De medewerker grondzaken bewaakt en voert het grondbeleid van de gemeente uit. De planeconoom beheert de grondexploitaties en adviseert over ruimtelijk economische vraagstukken. De planeconoom is betrokken bij het gehele proces van haalbaarheid tot aan oplevering van ruimtelijke projecten.

Zij krijgen ondersteuning vanuit de lijn van o.a. gronduitgifte medewerkers, de civieltechnisch projectleiders, juristen ruimtelijk recht en de adviseurs planning en control. Daarnaast participeert de planeconoom in projectgroepen van de ruimtelijke projecten. Als laatste is er een duidelijke wisselwerking tussen de planeconoom en de projectleider(s). De projectleiders zijn namelijk (mede)verantwoordelijk voor de uitvoering van het grondbeleid. Jaarlijks legt het grondbedrijf verantwoording af aan het bestuur en de gemeenteraad over de stand van de grondportefeuille. Dit verantwoordingsdocument is het Meerjarenperspectief Grondexploitaties (MPG).

### 6.2 Herijking grondvoorraad

Om de beleidsdoelen te kunnen verwezenlijken is grond nodig. De regie over de uitvoering van het grondbeleid kan het best gevoerd worden door middel van situationeel grondbeleid. In bepaalde gevallen betekent dit dat de gemeente actief grondbeleid voert en gronden aankoopt. Op basis van de structuurvisie, demografische ontwikkelingen en de feitelijke behoefte aan uitbreiding, inbreiding en of herstructurering, wordt de ruimtelijke opgave bepaald. Om in de behoefte te kunnen voorzien is het wenselijk om een bepaalde grondvoorraad beschikbaar te hebben, inclusief zicht op de gewenste toekomstige bestemming. Er is geen wetmatigheid over de grootte van de benodigde beschikbare voorraad. Het criterium van het snel kunnen inspelen op de behoefte is belangrijk. Hierbij spelen financiële afwegingen en risico's een rol. De grondvoorraad is wel gelimiteerd op basis van de landelijke regels van de Ladder van de duurzame verstedelijking. Deze 'ladder' heeft een duurzame ontwikkeling van de grond tot doel en vereist een goede ruimtelijke en functionele onderbouwing bij nieuwe ontwikkelingen.

### 6.3 Beheer

Het 'grondbedrijf' beheert de voorraad gronden. Voor gronden die vooralsnog niet in aanmerking komen voor ontwikkeling betekent dit dat ze verpacht, verhuurd of tijdelijk in gebruik genomen worden. In het geval dat het agrarische gronden betreft, wordt de grond aan agrariërs verpacht. Indien het inbreidingsgronden betreft worden de gronden tijdelijk verhuurd of tijdelijk in gebruik genomen. Verpachten en of verhuren geschiedt tegen marktconforme prijzen.

Gronden die wel in ontwikkeling zijn genomen, de zogenaamde Bouwgronden in Exploitatie (BIE), worden beheerd en gedeeltelijk verpacht totdat ze worden verkocht.

#### **Uitgangspunt 17**

- Het 'grondbedrijf' voert het grondbeleid uit en legt jaarlijks financieel verantwoording af in de jaarrekening en en beleidsmatig in het MPG.

#### **Uitgangspunt 18**

- Om snel in te kunnen spelen op trends en ontwikkelingen is een bepaalde strategische grondvoorraad wenselijk/noodzakelijk.



## 7. Financiële aspecten van grondbeleid

### 7.1 Algemeen

Het realiseren van bouwgrond voor nieuwe ontwikkelingen vindt zijn financiële weerslag op de balans van de gemeente. Een Bouwgrond in Exploitatie (BIE) start op het moment dat het grondexploitatiecomplex met de daarbij behorende grondexploitatiebegroting wordt vastgesteld door de raad. Dit is het moment dat een grondexploitatiecomplex geopend wordt, de kosten worden geactiveerd en bijgeschreven op de voorraadpositie op de balans. In de fase voorafgaand aan het vaststellen van de grondexploitatie en de opening van het grondexploitatiecomplex worden veelal voorbereidingskosten gemaakt. De verslagleggingsregels van het BBV leiden er onder meer toe dat op diversen plekken in de balans posten zijn te vinden die te relateren zijn aan het grondexploitatie- c.q. transformatieproces. Onder de immateriële activa worden de voorbereidingskosten voor grondexploitaties als kosten van onderzoek en ontwikkeling gerubriceerd (onder voorwaarden), onder de materiële vaste activa vindt men de voorraad (strategische) gronden. Ook onder de materiële vaste activa vindt met het deel van de kosten van bovenwijkse voorzieningen dat aan een in de toekomst te openen grondexploitatie wordt toegerekend (tot het moment dat betreffende grond feitelijk in exploitatie wordt genomen). Het onderhanden werk, waaronder de gronden in exploitatie staan onder de Vlottende activa, evenals de getroffen verliesvoorzieningen die rechtstreeks in verband staan met de gronden in exploitatie.

Aan de passivazijde van de balans vindt men de bestemmingsreserve Algemene Reserve grondexploitatie. In **bijlage 4** is een nadere uitwerking opgenomen van de van toepassing zijnde regels voor de financiële verslaglegging. Aan de activazijde van de balans zijn de volgende categorie opgenomen:

- MVA Gronden en terreinen en bedrijfspanden (voorheen nog in exploitatie te nemen gronden)

In paragraaf 7.2 en verder zal ingegaan worden op de borging en verantwoording, beperking toerekening kosten grondexploitatie, resultaatbepaling, interne leveringen, de risico's die samenhangen met het grondbezit en het weerstandsvermogen.

### 7.2 Borging en verantwoording

De planning- en control-cyclus is gericht op de herkomst en besteding van middelen, het afleggen van verantwoording over de uitvoering van het vastgestelde beleid, het vastleggen (besluiten tot) van nieuw beleid. De bedrijfsmatige organisatie en verantwoording van projecten binnen de portefeuille van het grondbedrijf wijkt hiervan af. De resultaten worden pas gerealiseerd als een project nagenoeg geheel gereed is en kan worden afgesloten. Tijdens de ontwikkelduur van projecten worden investeringen geactiveerd en rente bijgeschreven. Hiermee zijn projectresultaten, naast de afhankelijkheid van de ontwikkeling van de kostprijs en de verkoopprijs, ook sterk afhankelijk van het tempo waarmee gronden kunnen worden uitgegeven. Project resultaten kunnen hierdoor sterk fluctueren. Gezien de grote voorinvesteringen is de invloed op de begroting, balans en exploitatierekening van materieel belang. Het is van belang dat gemeenteraad juist, tijdig, volledig en transparant wordt geïnformeerd over de gevolgen van voorgenomen ontwikkelingen binnen de projecten. Het grondbeleid dient meerdere doelen en is van invloed op diverse terreinen. Het is belangrijk om de onderlinge samenhang in de wijze van sturen, beheersen, verantwoorden en toezicht houden te borgen. Zo worden beleidsdoelstellingen op een efficiënte en effectieve manier gerealiseerd. Hier hoort een heldere verantwoording bij.



### **Uitgangspunt 19**

- Jaarlijks worden de grondexploitaties herzien en wordt over de actuele stand van zaken met betrekking tot de exploitatieopzetten en grondbezit in de rapportage herzieningen en Meerjaren Perspectief Grondexploitaties (MPG) gerapporteerd. In de reguliere planning en controle documenten wordt als afgeleide hiervan gerapporteerd over grondbeleid, weerstandsvermogen, risico's en resultaten.

### **7.3 Beperking BBV kosten grondexploitaties**

De commissie BBV heeft op 5 maart 2016 de Notitie Grondexploitaties 2016 gepubliceerd. Deze notitie bevat wijzigingen die vanaf 1 januari 2016 van kracht zijn voor de verslaggeving van grondexploitaties. Ook omdat de jaarrekening (jaarstukken) weinig informatie biedt over de grondexploitaties.

Deze wijzigingen beogen onder andere een scheiding aan te brengen tussen publieke investeringen in de openbare ruimte en de investeringen die verband houden met de aankopen van gronden, het bouwrijp maken van grond en de uitgifte van bouwgronden. Een deel van de publieke investeringen in de openbare ruimte kan worden toegerekend, voor zover ze voldoen aan de criteria van proportionaliteit, profijt en causaliteit. De (voor)investeringen in de publieke ruimte kunnen niet langer volledig gedekt uit de grondexploitaties. Hierdoor worden de risico's die samenhangen met grondexploitaties kleiner en is er daardoor minder weerstandsvermogen en minder reserves benodigd. Verder beoogt deze wijziging om de (meerjaren) begroting structureel beter op orde te brengen, doordat er rekening wordt gehouden met de rentelasten en afschrijvingen en waardoor er ruimte ontstaat voor vervanging. Dit heeft tot gevolg dat er elders in de gemeente een groter beslag op middelen wordt gedaan.

Voor de waardeontwikkeling van een gebied en de beperking van de risico's die samenhangen met een grondexploitatie is het cruciaal dat de investeringen in de openbare ruimte en bovenwijkse voorzieningen en de grondexploitatie op elkaar zijn afgestemd.

Uitgangspunt is dat de investeringen in de openbare ruimte en de grondexploitatie in samenhang worden aangestuurd. Naast de afzonderlijke begrotingen voor de bovenwijkse voorziening c.q. investeringen in de openbare ruimte en de grondexploitatie wordt een integrale exploitatiebegroting opgesteld waarin deze samenhang wordt geborgd.

### **Uitgangspunt 20**

- Bij vaststellen van een grondexploitatie worden investeringen in de openbare ruimte c.q. bovenwijkse voorzieningen en de grondexploitatie op elkaar afgestemd om de waardeontwikkeling te waarborgen en de risico's te beperken.

### **7.4 Resultaatbepaling grondexploitaties**

In het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) zijn ook op het gebied van verlies- en winstneming regels van toepassing. Hieronder worden deze nader toegelicht. 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.

Als algemeen uitgangspunt voor grondbeleid geldt dat voor grondexploitaties met geprognosticeerde negatieve plansaldi c.q. verliesgevend complexen direct een (verlies)voorziening wordt getroffen op eindwaarde ter grootte van dit verlies. Daarmee worden voorzienbare verliezen direct in de begroting afgedekt 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.



Voor winstneming geldt de percentage of completion methode: voor zover gronden zijn verkocht en opbrengsten zijn gerealiseerd kan tussentijds naar rato van de voortgang van de grondexploitatie winst worden genomen. Hiervoor moet het resultaat op de grondexploitatie wel op betrouwbare wijze kunnen worden geschat. Dit is mogelijk wanneer het waarschijnlijk is dat de economische voordelen die aan het project zijn verbonden naar de gemeente toevloeien. Indien aan de volgende voorwaarden is voldaan, bestaat er voldoende zekerheid om winst te kunnen nemen:

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

Er zijn verschillende complicaties die het nemen van (tussentijdse)resultaten op grondexploitaties bemoeilijken, te weten:

- In de praktijk zijn de nog te maken aanlegkosten niet goed te schatten door conjunctuurgevoeligheid van het meerjarig vervaardigingsproces.
- De mogelijke opbrengsten zijn conjunctuurgevoelig en zijn niet alle kavels op voorhand al verkocht tegen de gewenste verkoopprijzen.
- Het ontstaan van nieuwe inzichten tijdens het meerjarig proces die nopen tot een andere uitvoering of er treden onvoorziene verrassingen op.
- De aangelegde infrastructuur zoals wegen en riolering is voor een deel dienstbaar aan alle percelen waardoor het financieel afsluiten van delen van een locatie problemen oplevert.

Wanneer het resultaat niet betrouwbaar ingeschat kan worden, moet dit cijfermatig onderbouwd worden.

Indien er nog risico's of onzekerheden bestaan over het te realiseren resultaat dan worden deze risico's en/of onzekerheden eerst in het verwachte resultaat te worden verdisconteerd. Vervolgens wordt hierover de percentage-of-completion-methode toegepast. Een positieve of negatieve stand van de boekwaarde speelt geen rol in de percentage-of-completion-methode.

## **Uitgangspunt 21**

- Voor het bepalen van het resultaat geldt de percentage of completion methode.

## **7.5 Risicomanagement**

In het grondbedrijf zijn de investeringen vaak in omvang groot en loopt de gemeente door de lange looptijd van projecten diverse risico's. Deze risico's kunnen leiden tot financiële schade, imagoschade of bijvoorbeeld vertraging waardoor de beoogde doelstellingen van de gemeente geheel of gedeeltelijk niet of slechts ten dele kunnen worden behaald transparant beeld van de bedrijfsprocessen en de daaraan verbonden risico's is onmiskenbaar voor de bestuurlijke sturing en besluitvorming op grondexploitaties.

Om een juist inzicht te krijgen in de mogelijke risico's binnen een project is het noodzakelijk om in alle projectfasen een systematische analyse plaats te doen vinden. Op deze wijze kunnen risico's die gestelde projectdoelen kunnen bedreigen in een vroeg stadium worden onderkend waardoor risico's geëlimineerd, verkleind of beheerst kunnen worden. Uiteraard zullen vanuit een adequaat gevoerd risicomanagement ook de positieve variabelen binnen een project zoals win/winsituaties beter inzichtelijk gemaakt en benut kunnen worden. Risicomanagement wordt daarmee tevens een continu en dynamisch proces. Gelet op de dynamiek van de grondexploitaties is het schatten, beoordelen en sturen op risico's geen incidenteel proces maar een doorlopend (continu) proces. Mede in het kader van de verantwoording en ter bepaling van de noodzakelijke omvang van het weerstandsvermogen





zullen de risico's in het meerjarenplan jaarlijks voor de oplevering van de jaarrekening herzien worden. Immers indien risico's, na het treffen van maatregelen, niet voorkomen kunnen worden zullen middelen uit de algemene reserve beschikbaar moeten zijn waaruit de mogelijke financiële consequenties afgedekt kunnen worden.

### **Uitgangspunt 22**

- De gemeente voert risicomanagement. Dit houdt in dat de risico's worden benoemd en doorgerekend. Dit vindt plaats in een dynamisch en continu proces, waarbij per projectfase risicoanalyse en- sturing plaatsvinden. Op deze wijze kunnen risico's die gestelde projectdoelen kunnen bedreigen in een vroeg stadium worden gemanaged. Er zijn vier manieren om met risico's om te gaan: vermijden, verminderen (mitigeren), overdragen en accepteren.

## **7.6 Reserve en voorzieningen**

Een gemeente loopt bij het uitvoeren van een actief grondbeleid diverse (financiële) risico's, gegeven de vaak lange looptijden en aard van de projecten. Deze risico's kunnen ontstaan door wijzigingen in parameters die ten grondslag liggen aan de financiële ramingen, zoals rentestand, inflatie en fasering, als ook door wijzigingen in de afzetmarkt of wet- en regelgeving. Daarnaast kunnen politieke, juridische, maatschappelijk etc. risico's voortkomen uit meer projectgebonden aspecten, zoals risico's die samenhangen met de bodemkwaliteit, archeologische vondsten en hogere verwervingskosten.

In het BBV wordt aangegeven dat gemeenten een schatting moeten geven van de met die ontwikkelingen samenhangende risico's en verplichtingen waarvan tot aan het tijdstip van optreden nog onvoldoende zekerheid bestaat. Voor het beoordelen van de omvang hiervan, is het noodzakelijk om inzicht te krijgen in de omvang en achtergronden van de risico's in samenhang met het beschikbare weerstandsvermogen van de gemeente om deze risico's op te vangen.

### **7.6.1 Algemene Reserve Grondexploitatie**

De Algemene Reserve Grondexploitatie wordt gevoed middels resultaten van de individuele grondexploitaties totdat een bepaald niveau bereikt is. Dit niveau wordt jaarlijks na het bepalen van het weerstandsvermogen door middel van de Monte Carlo methode bepaald. Er vindt jaarlijks geen standaardafdracht van de Algemene Reserve Grondexploitatie aan de Algemene Dienst plaats.

### **7.6.2 Afsluiten grondexploitaties**

Het eindsaldo van de af te sluiten individuele grondexploitaties komt ten gunste/ten laste van de algemene reserve grondexploitatie alsmede de winstnemingen van individuele grondexploitaties totdat het door de Raad vastgestelde niveau (zie weerstandsvermogen paragraaf 7.6.3) is bereikt. Het surplus wordt beoordeeld op handhaving in de Algemene Reserve Grondexploitatie of overbrenging naar de algemene reserve van het concern.

### **7.6.3 Weerstandsvermogen**

Het weerstandsvermogen van het grondbedrijf van de gemeente Noordoostpolder, is dat deel van de algemene reserve grondexploitatie dat aanwezig is om niet voorziene toekomstige tegenvallers in gemeentelijke exploitaties op te kunnen vangen door hiervoor een verliesvoorziening te treffen. Met het doel om de continuïteit van de bedrijfsvoering van de gemeente Noordoostpolder te kunnen garanderen. Het weerstandsvermogen bestaat uit middelen en mogelijkheden waarover een gemeente beschikt om niet begrote kosten te dekken die onverwachts en substantieel zijn. Reguliere risico's, risico's (calculatie, markt, financieel en organisatie) die zich regelmatig voordoen en die veelal vrij goed meetbaar zijn, maken geen deel uit van de risico's in de paragraaf weerstandsvermogen.



Hiervoor kunnen voorzieningen worden gevormd. Risico's die samenhangen met grondexploitatie, gebiedsontwikkelingen en samenwerking zijn voorbeelden van risico's die wel tot de paragraaf weerstandsvermogen horen. Veelal speelt het grondbedrijf een belangrijke rol bij de totstandkoming van het weerstandsvermogen. Op basis van (jaarlijks herziene) risico-inschattingen van verschillende exploitaties wordt bepaald welk vermogen aangehouden moet worden voor het afdekken van risico's. Voor het beoordelen van de robuustheid van de begroting is inzicht nodig in de omvang en de achtergronden van de risico's en de aanwezige weerstandscapaciteit.

De mate van weerstandsvermogen in de algemene reserve grondexploitatie, is door de gemeente zelf vast te stellen. Een algemene norm voor het weerstandsvermogen van gemeenten is er niet. In de toelichting op artikel 11 van de BBV staat dat het aan gemeenten zelf is om beleidslijnen te formuleren over het in de organisatie noodzakelijk geachte weerstandsvermogen. De minimale omvang van de algemene reserve grondexploitatie wordt bepaald op basis van een ratio weerstandsvermogen van minimaal 1. In een formule wordt dat als volgt weergegeven:

$$\text{Ratio weerstandsvermogen} = \frac{\text{beschikbare weerstandscapaciteit}}{\text{benodigde weerstandscapaciteit}}$$

De beschikbare weerstandscapaciteit zijn de middelen en mogelijkheden waarover de gemeente kan beschikken om niet begrote kosten te dekken. Dit is te vergelijken met de algemene reserve grondexploitatie. De minimale omvang (de benodigde weerstandscapaciteit) van het weerstandsvermogen wordt in de gemeente Noordoostpolder jaarlijks bepaald middels een Monte Carlo methode. Bij deze methode worden door middel van een simulatie en kansberekening verschillende scenario's doorlopen waardoor een mate van risico berekend wordt.

Het verdient aanbeveling maatregelen die zijn genomen bij verlieslijdende complexen in de toelichting op de balans te vermelden. Indien noodzakelijk zullen ter zake voorzieningen moeten worden gevormd en in de balans worden opgenomen.

Het weerstandsvermogen moet jaarlijks worden geactualiseerd. Dit geldt voor alle voorzieningen. Ook in de tussentijdse planning- en control producten (voorjaarsnota, etc.) dienen op dat moment bekend zijnde financiële mee- of tegenvallers ten opzichte van het vastgestelde plansaldo boven een bepaalde grens te worden gemeld. Daarbij moeten ook de financiële consequenties voor de reserve en/of voorzieningen worden aangegeven.

## 7.7 Vennootschapsbelasting

Per 1 januari 2016 is de Wet modernisering Vennootschapsbelasting overheidsondernemingen in werking getreden. Gemeenten worden belastingplichtig indien en voor zover zij een onderneming in fiscale zin drijven. De resultaten die worden behaald met de door de gemeente gedreven ondernemingen, zijn met ingang van 1 januari 2016 in principe met 25% vennootschapsbelasting belast (tarief tot en met € 200.000 bedraagt 20%, daarboven 25%). Een onderneming is een organisatie van arbeid en kapitaal, die deelneemt aan het economische verkeer en een winststreven heeft. Aan de eerste twee vereisten, organisatie van arbeid en kapitaal en deelname aan het economische verkeer wordt voldaan. De vraag bij grondbedrijven is of ook aan het vereiste van winststreven, ook wel winstoogmerk genoemd, wordt voldaan. In het najaar 2015 heeft de Samenwerking Vennootschapsbelasting Lokale Overheden (SVLO) een specifiek voor grondbedrijven ontwikkelde "QuickScan winstoogmerk" (hierna: QuickScan) gepubliceerd. Door middel van het uitvoeren van de QuickScan wordt een indicatie verkregen van het winstoogmerk van de actieve grondexploitaties (MPG dan wel totaalstelling van de afzonderlijke grondexploitaties) en mits deze toets strikt wordt toegepast.



Indien op totaalniveau uit de QuickScan een positief resultaat blijkt, dan is dat een indicatie voor het feit dat sprake is van een winstoogmerk en daarmee sprake is van belastingplicht voor deze grondexploitaties. Indien de uitkomst van de QuickScan daarentegen sterk negatief is, dan is van een onderneming waarschijnlijk geen sprake. Bij een resultaat rond nihil, is nader onderzoek noodzakelijk om zekerheid te krijgen over het winstoogmerk. Dit nader onderzoek kan worden uitgevoerd met behulp van de Post Quick Scan. Om incidentele effecten zo veel mogelijk te elimineren, moet deze toets in principe over drie jaren worden uitgevoerd.

Op basis van de huidige inzichten is het grondbedrijf een onderneming. De fiscale winstberekening wijkt af van de normale (BBV) winstberekening. Jaarlijks wordt het fiscale resultaat bepaald ten behoeve van de VPB aangifte van de gemeente. Daarnaast wordt op basis van de geactualiseerde grondexploitatie en de gerealiseerde resultaten de fiscale doorrekening van de grondexploitatie geactualiseerd. Een grondexploitatie gaat tot de onderneming behoren vanaf het moment van de eerste ondernemershandeling. Veelal ligt dit moment vóór het raadsbesluit om de BIE vast te stellen. De eerste ondernemershandeling kan bijvoorbeeld al zijn het opstellen van de plannen voor de grondexploitatie of de aankoop van een perceel grond.

In het lopende jaar wordt een te betalen voorlopige aanslag aangevraagd, hiermee wordt voor een groot deel belastingrente voorkomen.



## 8. BIJLAGEN

### Bijlage 1 Kostensoortenlijst Bro

#### Artikel 6.2.3 Bro

Tot de kosten, bedoeld in artikel 6.13, eerste lid, onder c, ten eerste, van de wet, worden, voor zover deze redelijkerwijs zijn toe te rekenen aan de inbrengwaarde van de gronden, gerekend de ramingen van:

- a. de waarde van de gronden in het exploitatiegebied;
- b. de waarde van de opstallen die in verband met de exploitatie van de gronden moeten worden gesloopt;
- c. de kosten van het vrijmaken van de gronden in het exploitatiegebied van persoonlijke rechten en lasten, eigendom, bezit of beperkt recht en zakelijke lasten;
- d. de kosten van sloop, verwijdering en verplaatsing van opstallen, obstakels, funderingen, kabels en leidingen in het exploitatiegebied.

#### Artikel 6.2.4 Bro

Tot de kosten, bedoeld in artikel 6.13, eerste lid, onder c, ten tweede, van de wet, worden gerekend de ramingen van:

- a. de kosten van het verrichten van onderzoek, waaronder in ieder geval begrepen grondmechanisch en milieukundig bodemonderzoek, akoestisch onderzoek, ander milieukundig onderzoek, archeologisch en cultuurhistorisch onderzoek;
- b. de kosten van bodemsanering, het dempen van oppervlaktewateren, het verrichten van grondwerken, met inbegrip van het egaliseren, ophogen en afgraven;
- c. de kosten van de aanleg van voorzieningen in een exploitatiegebied;
- d. de kosten van maatregelen, plannen, besluiten en rechtshandelingen met betrekking tot gronden, opstallen, activiteiten en rechten in het exploitatiegebied, waaronder mede begrepen het beperken van milieuhygiënische contouren en externe veiligheidscontouren;
- e. de in artikel 6.2.3 en de onder a tot en met d en g tot en met n bedoelde kosten met betrekking tot gronden buiten het exploitatiegebied, waaronder mede begrepen de kosten van de noodzakelijke compensatie van in het exploitatiegebied verloren gegane natuurwaarden, groenvoorzieningen en watervoorzieningen;
- f. de in artikel 6.2.3 en de onder a tot en met d bedoelde kosten, voor zover deze noodzakelijk zijn in verband met het in exploitatie brengen van gronden die in de naaste toekomst voor bebouwing in aanmerking komen;
- g. de kosten van voorbereiding en toezicht op de uitvoering, verband houdende met de aanleg van de voorzieningen en werken, bedoeld onder a tot en met f, en in artikel 6.2.3, onder c en d;
- h. de kosten van het opstellen van gemeentelijke ruimtelijke plannen ten behoeve van het exploitatiegebied;
- i. de kosten van het opzetten en begeleiden van gemeentelijke ontwerpcompetities en prijsvragen voor het stedenbouwkundig ontwerp van de locatie, en de kosten van vergoedingen voor deelname aan de prijsvraag;
- j. de kosten van andere door het gemeentelijk apparaat of in opdracht van de gemeente te verrichten werkzaamheden, voor zover deze werkzaamheden rechtstreeks verband houden met de in dit besluit bedoelde voorzieningen, werken, maatregelen en werkzaamheden;
- k. de kosten van tijdelijk beheer van de door of vanwege de gemeente verworven gronden, verminderd met de uit het tijdelijk beheer te verwachten opbrengsten;
- l. de kosten van tegemoetkoming van schade, bedoeld in artikel 6.1 van de wet;
- m. niet-terugvorderbare BTW, niet-gecompenseerde compensabele BTW, of andere niet-terugvorderbare belastingen, over de kostenelementen, genoemd onder a tot en met l;
- n. rente van geïnvesteerde kapitalen en overige lasten, verminderd met renteopbrengsten.



### **Artikel 6.2.5 Bro**

Tot de voorzieningen, bedoeld in artikel 6.2.4, onder c6, worden gerekend:

- a. nutsvoorzieningen met bijbehorende werken en bouwwerken, voor zover de aanlegkosten bij of door de gemeente in rekening worden gebracht en niet via de verbruikstarieven kunnen worden gedekt;
- b. riolering met inbegrip van bijbehorende werken en bouwwerken;
- c. wegen, ongebouwde openbare parkeergelegenheden, pleinen, trottoirs, voet- en rijwielpaden, waterpartijen, watergangen, voorzieningen ten behoeve van de waterhuishouding, bruggen, tunnels, duikers, kades, steigers, en andere rechtstreeks met de aanleg van deze voorzieningen verband houdende werken en bouwwerken;
- d. infrastructuur voor openbaar vervoervoorzieningen met bijbehorende werken en bouwwerken, voor zover de aanlegkosten bij of door de gemeente in rekening worden gebracht en niet via de gebruikstarieven kunnen worden gedekt;
- e. groenvoorzieningen, waaronder begrepen openbare parken, plantsoenen, speelplaatsen, trapvelden en speelweiden, natuurvoorzieningen en openbare niet-commerciële sportvoorzieningen;
- f. openbare verlichting en brandkranen met aansluitingen;
- g. straatmeubilair, speeltoestellen, sierende elementen, kunstobjecten en afrasteringen in de openbare ruimte;
- h. gebouwde parkeervoorzieningen, voor zover deze leiden tot optimalisering van het grondgebruik en verbetering van de kwaliteit van de openbare ruimte, openbaar toegankelijk zijn en voornamelijk worden gebruikt door bewoners en gebruikers van het exploitatiegebied, voor zover de aanlegkosten bij of door de gemeente in rekening worden gebracht en niet via de gebruikstarieven kunnen worden gedekt;
- i. uit een oogpunt van milieuhygiëne, archeologie of volksgezondheid noodzakelijke voorzieningen.



## Bijlage 2 verwervings- en taxatieprotocol

### Inleiding

Dit protocol is in grote lijnen een weergave van het gestelde in de hoofdstuk 2 en 4, waarin strategische aankopen, verwervingsmethodes en uitgangspunten ten aanzien van aan- en verkoop zijn geformuleerd.

### 1. Bevoegdheid tot aankoop van onroerend goed

Het college kan strategische gronden verwerven indien de gemeenteraad hiervoor een budget ter beschikking heeft gesteld. Dit is niet meer (zoals voorheen) geregeld bij het opstellen van de programmabegroting.

Het college zal hiervoor separaat en/of via de daartoe geeigende P&C-documenten (voorjaars-, najaars- en/of decemberrapportage) budget aan moeten vragen en achteraf verantwoording afleggen in de genoemde P&C-documenten of jaarstukken.

### 2. Verwervingen en taxatieprotocol

Verwervingen kunnen plaatsvinden ter uitvoering van een in een vroegtijdig stadium opgestelde verwervingsstrategie of in het kader van een meer concrete grondexploitatie. Daarnaast doen zich ook verwervingen voor in situaties die minder voorzien zijn en/of een andere aanleiding hebben, doch waarin verwerving wel wenselijk wordt geacht (zie par. 1.4 en 2.1.1.). Verwervingen en de daarbij behorende taxaties kunnen op basis van vier scenario's worden ingedeeld:

1. Vrijwillige verwervingen;
2. Verwervingen op basis van de Wet voorkeursrecht gemeenten;
3. Verwervingen op basis van de Onteigeningswet;
4. Verwervingen in relatie tot getaxeerde inbrengwaarde op basis van de Wet ruimtelijke ordening (Wro).

De eerste 3 scenario's zijn in hoofdstuk 4 van deze nota nader aan de orde gekomen. Scenario 4 is in de praktijk nog niet aan de orde gekomen, maar wordt hieronder als theoretische mogelijkheid meegenomen. Dit scenario heeft meer betrekking op de wijze van bepaling van de inbrengwaarde.

Ad 4. Verwervingen in relatie tot getaxeerde inbrengwaarde op basis van de Wet ruimtelijke ordening (Wro).

De verwervingen binnen dit wettelijk kader geschieden op basis van een door de gemeente vast te stellen exploitatieplan (6.12 lid 1 Wro). Het exploitatieplan omvat onder andere een exploitatieopzet waarin een raming van de inbrengwaarde van de benodigde gronden is opgenomen. De inbrengwaarde van de benodigde gronden wordt als volgt bepaald: De inbrengwaarden worden, als geen sprake is van onteigening, vastgesteld met overeenkomstige toepassing van de artikelen 40b tot en met 40f Onteigeningswet.

Voor gronden welke onteigend zijn of waarvoor een onteigeningsbesluit is genomen, of welke op onteigeningsbasis zijn of worden verworven, is de inbrengwaarde gelijk aan de schadeloosstelling ingevolge de Onteigeningswet. Dit betekent dat wat betreft de inbrengwaarden uitgegaan moet worden van objectief vastgestelde waarden die in het vrije maatschappelijk verkeer door een redelijke handelende partij gehanteerd zouden worden. De werkelijke waarde is de hoogste waarde op basis van een waardebepaling uitgaande van de huidige bestemming en een waardebepaling op basis van de toekomstige bestemming. De inbrengwaarde dient volgens de Memorie van Antwoord Wro door een onafhankelijke deskundige getaxeerd te worden. Ook de toelichting bij het Besluit op de ruimtelijke ordening (Bro) vermeldt dat het noodzakelijk is om in de inbrengwaarde te laten taxeren door een





onafhankelijke deskundige, omdat deze inbrengwaarde doorwerkt in de hoogte van de exploitatiebijdrage.

### 3. In- en externe taxaties

Bij de hierboven genoemde verwervingsscenario's en bij verkopen kan ook worden aangegeven wanneer de inschakeling van externe deskundigheid gewenst of noodzakelijk is:

	Interne taxatie	Externe taxatie
Vrijwillige verwerving	Ja	Indien gewenst
Wet Voorkeursrecht Gemeenten	Ja	Indien gewenst
Onteigeningswet		Ja
Wet Ruimtelijke Ordening		Ja
Verkopen	Ja	Indien gewenst

Naast de hierboven genoemde scenario's wordt bovendien altijd een externe taxatie uitgevoerd bij verwervingen, waarbij subsidies worden verstrekt. Verder dient bij iedere aan- en verkoop rekening te worden gehouden met de 'Mededeling Staatssteun de dato 19 mei 2016, met in het bijzondere aandacht voor bedrijfsmatig vastgoed. Ook dat bepaalt mede of een externe taxatie vereist is. Interne taxaties mogen uitsluitend worden uitgevoerd door een gecertificeerde taxateur, die minimaal 3 jaar ervaring heeft. Voor zowel interne als externe taxaties geldt, dat deze worden uitgevoerd voordat overeenstemming wordt bereikt.

### 4. Bodemverontreiniging

Een belangrijk aspect bij verwervingen is de bodem- en grondwaterkwaliteit. Bij aan- en verkoop van grond is het principe dat de grond geschikt is voor beoogde gebruik vrij van ernstige verontreiniging. Om dit vast te stellen wordt er een bodemonderzoek verricht.



### Bijlage 3 Verschillen privaatrechtelijk spoor (anterieure overeenkomst) versus publiekrechtelijk spoor (exploitatieplan)

Thema	Privaatrechtelijk	Publiekrechtelijk
Wijze	Vorderen exploitatiebijdrage via overeenkomst. B en W kunnen in de overeenkomst bepalingen opnemen inzake: - financiële bijdragen aan de grondexploitatie. - financiële bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen buiten de locatie, mits o.b.v. vastgestelde structuurvisie. - planschade i.z.v. 6.1 Wro	Vorderen exploitatiebijdrage via omgevingsvergunning. De exploitatiebijdrage wordt berekend op basis van een exploitatieplan. Bovenplanse kosten kunnen voor meerdere locaties of gedeeltes daarvan in de exploitatieopzet worden meegenomen in de vorm van een fondsbijdrage, indien er voor deze locaties of gedeeltes daarvan een structuurvisie is vastgesteld welke aanwijzingen geeft over de bestedingen, die ten laste van het fonds kunnen komen.
Openbare voorbereidingsprocedure	Op de voorbereiding van een exploitatieplan is afdeling 3.4 Awb van toepassing, met dien verstande dat de kennisgeving geschiedt aan degenen die in de kadastrale registratie als eigenaar van gronden in het exploitatiegebied staan vermeld.	Bevoegdheid Gemeenteraad; een exploitatieplan wordt gelijktijdig met het bestemmingsplan, waarop het betrekking heeft, vastgesteld
Taakverdeling	Nader tussen partijen overeen te komen.	Inbrengwaarden gronden in het plangebied als kosten meenemen, d.w.z. verkeerwaarde c.q. – i.g.v. (aanstaande onteigening – onteigeningswaarde; NB: werkelijke verwervingsprijs speelt geen rol (als je als gemeente relatief duur hebt ingekocht, kun je dit 'verlies' niet via het publiekrechtelijk kostenverhaal op andere grondeigenaren verhalen).
Inbrengwaarde	Nader tussen partijen overeen te komen.	B en W stellen bij de omgevingsvergunning een termijn waarbinnen de exploitatiebijdrage betaald moet worden.
Betalingstermijn	Nader tussen partijen overeen te komen.	B en W kunnen in de omgevingsvergunning een betalingsregeling m.b.t. de exploitatiebijdrage opnemen; deze kan afhankelijk worden gesteld van de uitvoering.
Zekerheden	Nader tussen partijen overeen te komen. Er zal in een exploitatieovereenkomst standaard een bankgarantie worden verlangd.	Indien de betalingsregeling inhoudt dat (gehele of gedeeltelijke) betaling na de start van de bouw plaatsvindt kunnen B en W van de vergunninghouder m.b.t. de betaling aanvullende zekerheden eisen.
Sancties wanbetaler	Gebruikelijke privaatrechtelijke acties, zoals: - nakoming vorderen; - eventuele boetes incasseren; - bedongen zekerheden aanspreken;	Bij niet (tijdige) betaling van de exploitatiebijdrage (geheel of gedeeltelijk) kunnen B en W de volgende sancties toepassen: - meteen een besluit tot niet aanvangen c.q. staken van de bouw nemen;



	- contract ontbinden etc.	- na verloop van 1 maand na het verstrijken van de betalingstermijn bij dwangbevel de exploitatiebijdrage (+ invorderingsrente) invorderen; - (geheel of gedeeltelijk) intrekken van de omgevingsvergunning (indien binnen 3 maanden na besluit niet aanvangen c.q. staken van de bouw de exploitatiebijdrage nog steeds niet is ontvangen).
Uitvoeringsverbod	Nader tussen partijen overeen te komen.	Een exploitatieplan kan een verbod bevatten tot het uitvoeren van bepaalde werken of werkzaamheden totdat een uitwerkingsplan is vastgesteld. Het exploitatieplan kan daarbij bepalen dat B en W ontheffing kunnen verlenen van dit verbod.
Werking	Gemaakte afspraken gelden alleen tussen de contractspartijen.	Het exploitatieplan geldt in principe voor iedere eigenaar binnen het exploitatiegebied.
Bekendmaking	B en W moeten melding maken van de gesloten exploitatieovereenkomst binnen 2 weken na het sluiten ervan in een van gemeentewege uitgegeven blad of een dag-, nieuws-, of huis-aan-huis blad.	Bekendmaking van een exploitatieplan geschiedt gelijktijdig met het bestemmingsplan/projectbesluit. B en W delen binnen 4 weken nadat een exploitatieplan is vastgesteld, de eigenaren van de gronden in het exploitatiegebied schriftelijke mededeling dat een exploitatieplan is vastgesteld. Zij doen tevens mededeling van de terinzagelegging en de termijn waarbinnen beroep kan worden ingesteld en verzenden deze mededeling voorts langs elektronische weg.
Beroep bestuursrechter	Niet van toepassing. Eventueel wel civiele rechter.	Een belanghebbende kan bij de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State beroep instellen tegen een besluit omtrent vaststelling van een exploitatieplan voor gronden, begrepen in een gelijktijdig vastgesteld BP, alsmede herzieningen van het desbetreffende exploitatieplan en besluiten omtrent de afrekening en herberekende exploitatiebijdragen van het desbetreffende exploitatieplan. Als belanghebbende wordt in ieder geval aangemerkt degene die een grondexploitatieovereenkomst heeft gesloten m.b.t. de in het betreffende besluit opgenomen gronden, of die eigenaar is van die gronden.
Herziening	Niet van toepassing. Eventueel wel overeen te komen.	Een exploitatieplan wordt na inwerkingtreding tenminste 1x per jaar herzien, totdat de in dat exploitatiegebied voorziene



		<p>werken, werkzaamheden en bouwwerken zijn gerealiseerd. Indien tegen een exploitatieplan beroep is ingesteld, vangt de termijn aan op de dag nadat een beslissing omtrent het exploitatieplan onherroepelijk is geworden.</p>
Eindafrekening	Niet van toepassing. Eventueel wel overeen te komen.	<p>Binnen 3 maanden na uitvoering van de in een exploitatieplan voorziene werken, werkzaamheden en maatregelen stellen B en W een afrekening van dat exploitatieplan vast. Indien een herberekende exploitatiebijdrage meer dan 5% lager is dan een betaalde exploitatiebijdrage, betaalt de gemeente binnen een maand na vaststelling van de afrekening het verschil, voor zover het groter is dan 5%, naar evenredigheid terug met rente aan degene die ten tijde van de betaling van de bijdrage, of een gedeelte daarvan, houder was van de desbetreffende bouwvergunning, of diens rechtsopvolger. Indien ten minste 90% van de in het exploitatieplan begrote kosten is gerealiseerd, wordt op verzoek van degene die ten tijde van betaling van een exploitatiebijdrage houder was van de desbetreffende bouwvergunning, of diens rechtsopvolger, met betrekking tot de desbetreffende exploitatiebijdrage een afrekening</p>



## Bijlage 4 relevante bepalingen financiële verslaglegging grondbeleid

Onderdeel	Relevante bepaling	Eisen
Paragraaf grondbeleid	Art 9 lid 2 sub g BBV en Art 16 BBV en notitie grondexploitaties 2016 blz 27	De paragraaf betreffende het grondbeleid bevat ten minste: <ul style="list-style-type: none"> <li>a. een visie op het grondbeleid in relatie tot de realisatie van de doelstellingen van de programma's die zijn opgenomen in de begroting;</li> <li>b. een aanduiding van de wijze waarop het grondbeleid wordt uitgevoerd;</li> <li>c. een actuele prognose van de te verwachten resultaten van de totale grondexploitatie;</li> <li>d. een onderbouwing van de geraamde winstneming;</li> <li>e. de beleidsuitgangspunten omtrent de reserves voor grondzaken in relatie tot de risico's van de grondzaken.</li> </ul> In de paragraaf grondbeleid wordt een actuele prognose opgenomen van de verwachte resultaten op een grondexploitatie.
Strategische aankopen	Art 35 BBV (Economisch nut of maatschappelijk nut), Art 52 BBV (panden en terreinen), Art 63 lid 1 & 5 (waardering)	Aankoop op basis van een aankoopkrediet Waardering tegen inkoopprijs en bijkomende kosten of lagere marktwaarde Jaarlijkse marktwaardetoets* Jaarlijks komen de rente- en exploitatiekosten onder aftrek van opbrengsten ten laste van het jaarresultaat Jaarlijkse verantwoording in rapportage in begroting, jaarrekening en separaat in rapportage grondbank, grondbedrijf en paragraaf grondbeleid
Ontwikkeling grondexploitatie voorafgaand aan start (Vorbereidingskosten)	Art 60 BBV Notitie grondexploitaties 2016	Plankostencomplexen worden opgenomen onder immateriële vaste activa. Kosten van onderzoek en ontwikkeling voor een bepaald actief kunnen worden geactiveerd indien: <ul style="list-style-type: none"> <li>a. het voornemen bestaat het actief te gebruiken of te verkopen;</li> <li>b. de technische uitvoerbaarheid om het actief te voltooien vaststaat;</li> <li>c. het actief in de toekomst economisch of maatschappelijk nut zal genereren en;</li> <li>d. de uitgaven die aan het actief zijn toe te rekenen betrouwbaar kunnen worden vastgesteld.</li> </ul> En aanvullend: <ul style="list-style-type: none"> <li>e. de kosten moeten passen binnen de kostensoortenlijst van het Bro</li> <li>f. na 5 jaar moeten de kosten hebben geleid tot een actieve grondexploitatie dan wel afgeboekt worden t.l.v. het jaarresultaat</li> <li>g. Plannen waarvoor de voorbereidingskosten worden gemaakt moeten zijn gebaseerd op een raadsbesluit dan wel collegebesluit indien gedelegeerd.</li> </ul>
Start grondexploitatie Grondexploitatiecomplex	Notitie grondexploitaties 2016	Een grondexploitatie zijn gronden die zich in het transformatieproces bevinden waarbij in bezit zijnde grond en (eventueel) aanwezige opstallen worden omgevormd naar bouwrijpe grond met als oogmerk (opnieuw) te worden uitgegeven. Het startpunt van een grondexploitatie is de



		vaststelling van een grondexploitatiecomplex inclusief begroting. Vanaf dat moment kan een grondexploitatiebegroting worden geopend en kunnen kosten worden geactiveerd en bijgeschreven op de voorraadpositie van de balans.
Kredieten	Financiële verordening	
Looptijd van een grondexploitatie	Notitie grondexploitaties 2016	De voortschrijdende richttermijn voor grondexploitaties is maximaal 10 jaar. Hier kan goed gemotiveerd bij raadsbesluit en toegelicht in de jaarstukken van afgeweken worden. Voor langer durende grondexploitaties moeten aanvullende beheersmaatregelen worden genomen. Een verplichte maatregel is dat geen indexering meer mag worden toegepast voor opbrengsten later dan 10 jaar.
Toerekening kosten grondexploitatie	Art 63 lid 3 BBV Notitie grondexploitaties 2016	Grondexploitaties worden gewaardeerd tegen de vervaardigingsprijs. Bij de kostentoerekening aan de grondexploitaties binnen het BBV wordt het verplicht aan te sluiten op de kostenverhaalsmogelijkheden zoals benoemd in de Wet op de ruimtelijke ordening (Wro) en het Besluit ruimtelijke ordening (Bro).
Investerings in de openbare ruimte c.q. bovenwijkse voorzieningen	Art 63 lid 3 BBV En notitie Grondexploitaties 2016/ Financiële verordening art 6 lid 11	De kosten van aanleg van de bovenwijkse voorzieningen/investerings in de openbare ruimte (overige kosten) kunnen worden toegerekend aan de grondexploitatie mits voldoen aan de criteria van causaliteit, proportionaliteit en het profijtbeginsel. Het nut van de grondexploitatie is dan groter dan het maatschappelijk nut. Gedeeltelijke toerekening is ook mogelijk.
Rente	Notitie grondexploitatie 2016	De toe te rekenen rente aan de BIE moet gebaseerd zijn op de werkelijke betaalde rente over het vreemd vermogen. . Indien er geen sprake is van projectfinanciering, dan wordt het gewogen gemiddelde rantepercentage van de bestaande leningenportefeuille van de gemeente naar verhouding vreemd vermogen/totaalvermogen genomen om de toe te rekenen rente aan de bouwgronden in exploitatie te berekenen.
Interne opbrengsten	Notitie grondexploitatie 2016	Dekking van een tekort dient niet als een opbrengst verwerkt te worden in de grondexploitatieberekening Het is niet toegestaan om eigen middelen (reserves) in mindering te brengen op de BIE.
Interne opbrengsten	Notitie grondexploitatie 2016	Interne levering van een kavel dient tegen boekwaarde te gebeuren. Hier mag geen positief resultaat op verantwoord worden.
Voorziening	Notitie grondexploitatie 2016	Het treffen van een voorziening gebeurt bij een geprognosticeerd verlies direct ter grootte van het volledige verlies. Een voorziening die getroffen is ter bestrijding van (verwachte) tekorten in grondexploitaties wordt gepresenteerd in de





		<p>jaarrekening als een waarde correctie op de post grondexploitatie.</p> <p>De voorziening wordt gewaardeerd op nominale waarde of contante waarde.</p> <p>Disconteringsvoet voor berekening van de contante waarde is het meerjarige streefpercentage van de ECB voor de inflatie binnen de eurozone. Dus 2%.</p>
Tussentijdse winstneming	Notitie grondexploitatie 2016	<p>Voor winstneming geldt de Percentage of Completion methode.</p> <p>De voorwaarden voor winstneming zijn: Het Resultaat op de grondexploitatie kan betrouwbaar worden geschat. De grond (of deel perceel) moet zijn verkocht. De kosten zijn gerealiseerd.</p>
Vennootschapsbelasting	Wet op de Vennootschapsbelasting; diverse SVLO notities	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Jaarlijkse uitvoeren van de ondernemingstoets en beoordelen voor de grondexploitatie in de gemeentelijke organisaties.</li> <li>- Indien nodig aangifte VPB onderdeel grondbedrijf/grondexploitatie voorbereiden</li> <li>- Uitkomsten VPB meenemen in de <u>rapportage grondbedrijf</u>.</li> </ul>
Risicobeheersing	Art 11 BBV en financiële verordening art. 9b BBV. Kadernota weerstandvermogen	<p>Voor het bepalen van de noodzakelijke egaliseringsreserve zijn de in BBV box 3 aangegeven risico's van de lopende grondexploitatie relevant. De risico's in box 3 zijn voornamelijk gebaseerd op mogelijke ontwikkelingen in de toekomstige opbrengsten en kosten in de grondexploitatie die niet zijn voorzien in de grondexploitatie. Er wordt onderscheid gemaakt tussen de algemene risico's, zoals;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- kosten van bouw- en woonrijpmaken;</li> <li>- vertraging in de gronduitgifte;</li> <li>- de- of inflatie grondopbrengsten en de project specifieke risico's die samenhangen met:</li> </ul> <p>Verwerving Sloop en sanering Subsidies etc.</p> <p>De uitkomst van deze methode is dat concrete per risico wordt aangeduid wat de kans is dat deze zich voor doet en hoe dit risico is te beheersen. Vervolgens wordt volgens een vaste methodiek alle genoemde kansen en beheersingsmogelijkheden gewaardeerd.</p> <p>Doordat er meer inzicht is in de risico's per project en dus ook op totaalniveau en doordat ze op een vergelijkbare wijze gewaardeerd zijn, worden de bedrijfsrisico's tot een beperkt aantal hoofdpunten teruggebracht. Daarmee is een beter risicomanagement mogelijk voor het totale grondbedrijf.</p>

