

## Besluit van de gemeenteraad van de gemeente Wijk bij Duurstede houdende regels omtrent het grondbeleid 2020

Nota Grondbeleid 2020  
Wijk bij Duurstede

April 2020  
Door gemeenteraad vastgesteld 16 juni 2020

### 1. Inleiding

#### 1.1 Aanleiding

Deze "Nota Grondbeleid 2020" geeft een zo actueel, samenhangend en volledig mogelijk overzicht van het gemeentelijk grondbeleid. De vorige nota die daarvoor was opgesteld stamt uit 2009 en is deels uitgewerkt in de "Beheersverordening Grondbedrijf 2013". Sinds het vaststellen van die nota en verordening zijn er nieuwe instrumenten binnen het grondbeleid beschikbaar gekomen, onder andere door nieuw in werking getreden wet- en regelgeving. Hierdoor is de noodzaak ontstaan op onderdelen nieuwe keuzes te maken. Die zijn gemaakt en in deze nota vastgelegd waarbij eerdere keuzes en uitgangspunten grotendeels opnieuw zijn bevestigd. Alle (nieuwe) uitgangspunten zijn integraal opgenomen in deze nota waarmee een actueel grondbeleid is vastgelegd. Hiermee zijn de nota uit 2009 en de uitwerking ervan uit 2013 komen te vervallen.

#### 1.2 Doelstelling van deze nota

In deze nota wordt vastgelegd hoe het gemeentelijk grondbeleid wordt uitgevoerd. Dit wordt gedaan aan de hand van onderstaande doelstellingen. De doelstelling van het voeren van grondbeleid zelf wordt kort toegelicht onder 1.3.

- Kaderstellend: Voor alle onderwerpen in deze nota zijn vooraf onderbouwde keuzes gemaakt. De nota vormt daarmee een kader voor toekomstig handelen. Daarmee wordt ad hoc handelen en willekeur zoveel mogelijk voorkomen. Afwijken kan, maar dan is (extra) motivering nodig. De vastlegging van dit kader geeft ook invulling aan de kaderstellende rol die de gemeenteraad ten opzichte van het college heeft.
- Integraal overzicht: Grondbeleid is instrumenteel van aard. Dit betekent dat gemeenten een gereedschapskist hebben met financiële en juridische instrumenten. In deze nota maken wij keuzes over hoe wij die instrumenten inzetten. De instrumenten zelf zijn vaak complex en specialistisch van aard en worden daarom waar nodig nader toegelicht.

#### 1.3 Karakter grondbeleid

Grondbeleid is geen doel op zich. Het voeren van grondbeleid is ondersteunend aan het halen van doelen op andere beleidsterreinen zoals wonen, economie, ruimtelijke kwaliteit en duurzaamheid. De manier waarop wij deelnemen aan de grondmarkt, welke instrumenten wij daarbij inzetten en hoe wij daar verantwoording over afleggen, kan helpen de doelen op andere beleidsterreinen zo efficiënt mogelijk te halen. Voor de middellange termijn is daarbij bijvoorbeeld het coalitieakkoord van belang. Daarin staan doelen voor huisvesting, werkgelegenheid en financiën. Voor de langere termijn is de gemeentelijke omgevingsvisie (nu nog structuurvisie) van belang waarin, kort gezegd, de ruimtelijke visie van de gemeente is vastgelegd<sup>1</sup>.

De keuzes en uitgangspunten die in deze nota zijn vastgelegd hebben dus telkens als gemene deler, dat we met die keuzes zo efficiënt mogelijk willen bijdragen aan het behalen van doelen op andere beleidsterreinen.

1 ) Met het inwerking treden van de Omgevingswet zal de structuurvisie vervangen worden door een omgevingsvisie, welke vergelijkbaar is met de structuurvisie. Op het moment van opstellen van deze nota wordt gewerkt aan het opstellen van die omgevingsvisie.

## 1.4 Beleidsregels

Om aan te geven hoe wij omgaan met de uitvoering van ons grondbeleid, staan op verschillende plekken in deze nota beleidsregels omkaderd. In bijlage 1 zijn deze verzameld weergegeven. Voor een nadere toelichting verwijzen wij naar de betreffende paragrafen.

## 1.5 Leeswijzer

In het volgende hoofdstuk wordt kort ingegaan op relevante wet- en regelgeving waarbinnen het gemeentelijk grondbeleid is vormgegeven. In hoofdstuk 3 wordt vervolgens ingegaan op het grondbeleid in Wijk bij Duurstede en welke uitgangspunten daarbij horen. In het daaropvolgende hoofdstuk wordt benoemd welke instrumenten de gemeente daarbij kan gebruiken en welke keuzes daarbij gelden. Tot slot wordt in hoofdstuk 5 ingegaan op beheersing en verantwoording in relatie tot het grondbeleid.

## 2. Wet- en regelgeving

### 2.1 Inleiding

Het gemeentelijk grondbeleid wordt vormgegeven binnen een bestaand wettelijk kader. De belangrijkste wettelijke kaders worden in dit hoofdstuk toegelicht.

### 2.2 Staatssteun

Het verlenen van zogeheten "Staatssteun"<sup>2</sup> kan ongeoorloofd zijn en dit moet voorkomen worden. Zeker binnen het grondbeleid is dit een belangrijk aandachtspunt bij met name de verwerving en verkoop van grond door de gemeente. Waar van toepassing is in deze nota vastgelegd hoe het verlenen van ongeoorloofde staatssteun in die situaties wordt voorkomen.

### 2.3 Aanbestedingswet

De regels uit de Aanbestedingswet 2012 zijn nader uitgewerkt in het gemeentelijk aanbestedingsbeleid. Wij houden ons ook bij het grondbeleid aan dit beleid. Waar van toepassing wordt dit ook opgelegd aan private ontwikkelende partijen.

Het gemeentelijk aanbestedingsbeleid formuleert regels wanneer en op welke wijze zogeheten overheidsopdrachten aanbesteed moeten worden. Binnen gebiedsontwikkeling is hiervan sprake als bijvoorbeeld werken worden gerealiseerd of diensten worden verricht in opdracht van de gemeente. Van overheidsopdrachten kan ook sprake zijn als de werken niet op gemeentelijk eigendom worden gerealiseerd en ook niet direct in opdracht van de gemeente, maar de gemeente bijvoorbeeld wel het gerealiseerde openbaar gebied binnen een gebiedsontwikkeling geleverd krijgt. Ook dan is het gemeentelijk aanbestedingsbeleid van toepassing.

### 2.4 Wet ruimtelijke ordening afdeling 6.4

Gemeenten zijn verplicht om kosten te verhalen die zij maken ten behoeve van een zogeheten "bouwplan", ten laste van de partij die het profijt ervan ondervindt. Dit is vastgelegd in afdeling 6.4 Wro.

Waar het bouwplan wordt gerealiseerd op gemeentelijk eigendom kan zij de kosten verhalen door de grondopbrengsten bij verkoop van dat eigendom. Dat kan niet wanneer de gemeente de gronden niet zelf in eigendom heeft, maar het bouwplan wel faciliteert en daar kosten voor maakt. Dan moet het kostenverhaal via een andere route plaatsvinden. Hiervoor bestaan in hoofdzaak twee routes:

- Minnelijke route via een overeenkomst: De gemeente en private partij sluiten voor het vaststellen van een bestemmingsplan voor het bouwplan een overeenkomst waarin het kostenverhaal wordt vastgelegd, de zogeheten anterieure overeenkomst. Een posterieure overeenkomst is ook mogelijk, maar die dient dan te voldoen aan het dan vastgestelde exploitatieplan (zie hierna).
- Dwingende route via een exploitatieplan: De gemeente is verplicht gelijktijdig met het vaststellen van een bestemmingsplan een zogeheten exploitatieplan vast te stellen, indien geen overeenkomst voor vaststelling van het bestemmingsplan is gesloten. Het kostenverhaal is dan op dwingende

---

2 ) Staatssteun is aan de orde wanneer cumulatief aan de onderstaande punten wordt voldaan:

- De steun wordt verleend aan een onderneming die een economische activiteit verricht;
- De steun wordt met staatsmiddelen bekostigd;
- Staatsmiddelen verschaffen een economisch voordeel dat niet via normale commerciële weg zou zijn verkregen (nonmarktconformiteit);
- De steunmaatregel is selectief; het geldt voor één of enkele ondernemingen, een specifieke sector/regio;
- De maatregel de mededinging (in potentie) vervalst en (dreigt te) leiden tot een ongunstige beïnvloeding van het handelsverkeer in de EU.

Een en ander is vastgelegd in een mededeling van de Europese Commissie.

wijze geregeld door het opnemen van een betalingsvoorschrift bij de vergunningverlening. Het daarin opgenomen bedrag is gebaseerd op het exploitatieplan.

Deze “kostenverhaalsregels” uit de Wro zijn voor het grondbeleid erg van belang. Waar van toepassing worden ze in deze nota aangehaald en nader ingevuld.

## 2.5 Omgevingswet en Aanvullingswet grondeigendom

In 2015 is de Omgevingswet door de Tweede Kamer aanvaard. De inwerkingtreding ervan wordt, op moment van opstellen van deze nota, in 2021<sup>3</sup> verwacht. De Omgevingswet faciliteert een meer vraaggericht, uitnodigend en flexibel grondbeleid met meer ruimte voor initiatieven uit de markt ten opzichte van de huidige regels uit met name de Wro. Zo wordt het makkelijker om ruimtelijke projecten te starten en biedt de Omgevingswet betere mogelijkheden voor zogeheten uitnodigingsplanologie. De gemeente zal zich moeten richten op het opstellen van een omgevingsvisie en een omgevingsplan. De omgevingsvisie geeft de gemeente meer ruimte om in samenspraak met de samenleving na te denken over de gewenste ontwikkelingen. Met het omgevingsplan kan de gemeente vervolgens de juiste randvoorwaarden meegeven en ruimte geven aan marktpartijen. Tijdens het opstellen van deze nota zijn we bezig met het opstellen van een omgevingsvisie.

De Tweede Kamer heeft op 17 oktober 2019 het wetsvoorstel voor de Aanvullingswet grondeigendom aangenomen. Hierin worden regels toegevoegd aan de Omgevingswet voor instrumenten die ingrijpen op het eigendom van gronden. Het Kabinet wil met deze Aanvullingswet onder andere de Wet voorkeursrecht gemeenten, de Onteigeningswet en de Wet inrichting landelijk gebied opnemen in de Omgevingswet alsook nieuwe regels voor het kostenverhaal vaststellen. De inhoud van de Omgevingswet en de Aanvullingswet hebben dus invloed op het grondbeleid. Mocht de Omgevingswet en/of andere daaraan verbonden ontwikkelingen aanleiding geven tot aanpassing van het grondbeleid, dan informeren wij u hierover apart en wordt deze nota zo nodig aangepast.

## 2.6 Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten

Met name met betrekking tot het financiële deel van het grondbeleid is het zogeheten Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV) van belang. Specifiek is de door de commissie BBV uitgebrachte “Notitie Grondbeleid in begroting en jaarstukken (2019)” van belang. Hierin zijn richtlijnen opgenomen waar met name gemeentelijke grondexploitaties aan moeten voldoen, hoe tussentijds winst moet worden genomen en hoe financieel omgegaan moet worden met ontwikkelingen waar de gemeente geen eigenaar is van de grond.

De grondexploitaties van de gemeente voldoen aan deze richtlijnen en ook op de andere punten handelen wij conform deze richtlijnen. Waar van toepassing komt dit in de volgende hoofdstukken concreter aan de orde.

In dit kader staan we ook kort stil bij de “Notitie Grondexploitaties” van de commissie BADO (3 september 2019). In deze notitie wordt stilgestaan bij het proces van gebiedsontwikkeling en hoe een en ander financieel optimaal verantwoord kan worden door het aanleggen van dossiers. Deze nota grondbeleid draagt voor een groot deel bij aan het werken conform de in de notitie opgenomen systematiek en vult op onderdelen de notitie verder in.

## 2.7 Vennootschapsbelasting voor overheidsondernemingen

Overheidslichamen zijn per 1 januari 2016 verplicht tot het betalen van vennootschapsbelasting voor de activiteiten waarmee zij een onderneming drijven en winst behalen. Op basis van de daarvoor vastgestelde criteria<sup>4</sup> geldt het gemeentelijk grondbedrijf als onderneming. Daarmee ontstaat de verplichting tot het doen van aangifte. Om die reden geven wij jaarlijkse een indicatie van de te betalen vennootschapsbelasting.

### Beleidsregel: Naleving wet- en regelgeving

- De gemeente tracht het verlenen van ongeoorloofde staatssteun te voorkomen;

3 ) De inwerkingtreding was oorspronkelijk gepland op 1 januari 2021. Inmiddels is bekend dat de inwerkingtreding wordt uitgesteld.

4 ) Een activiteit wordt gezien als een onderneming indien cumulatief sprake is van:

- een duurzame organisatie van kapitaal en arbeid;
- waarmee wordt deelgenomen aan het economisch verkeer;
- waarmee winst wordt beoogd (het winstoogmerk wordt geacht reeds aanwezig te zijn indien structureel overschotten worden behaald of als incidenteel overschotten worden behaald en in concurrentie wordt getreden met private partijen).

- Bij de uitvoering van het grondbeleid wordt waar van toepassing het aanbestedingsbeleid van de gemeente gevolgd;
- De ontwikkelingen van de Omgevingswet en Aanvullingswet grondeigendom worden gevolgd. Indien noodzakelijk informeren wij u hierover apart en wordt deze nota zo nodig aangepast;
- De gemeente handelt conform het BBV en met betrekking tot de grondexploitaties conform de "Notitie Grondbeleid in begroting en jaarstukken (2019)";
- Het gemeentelijk grondbedrijf is op moment van opstellen van deze nota verplicht tot het betalen van vennootschapsbelasting. Jaarlijks wordt een indicatie afgegeven van de te betalen vennootschapsbelasting.

### 3. Actief grondbeleid

#### 3.1 Inleiding

Het grondbeleid draagt bij aan het zo efficiënt mogelijk halen van doelen op andere beleidsterreinen. Dat kan bijvoorbeeld door als gemeente een positie in te nemen op de grondmarkt. Het innemen van die positie kan op actieve wijze door bijvoorbeeld zelf gronden te verwerven. Dit staat bekend als "actief grondbeleid". Het kan ook op minder actieve, faciliterende wijze: "faciliterend grondbeleid". Daarbij wordt, kort gezegd, meer aan de markt overgelaten en beperkt de gemeente zich tot kostenverhaal en het opstellen van een bestemmingsplan. Er zijn diverse tussenvormen met telkens bijbehorende voor- en nadelen.

Een eerste belangrijke keuze die wij als gemeente maken is die voor het voeren van actief grondbeleid. Dit uitgangspunt is bepalend voor de inzet van het financiële en juridische instrumentarium uit de gereedschapskist. Dat instrumentarium komt in de volgende hoofdstukken aan de orde. Eerst wordt in dit hoofdstuk ons uitgangspunt voor het voeren van actief grondbeleid toegelicht.

#### **Beleidsregel: Actief grondbeleid**

De gemeente voert een actief grondbeleid.

#### 3.2 Toelichting keuze actief grondbeleid

Actief grondbeleid biedt voordelen ten opzichte van faciliterend grondbeleid. Met name zijn de regiemogelijkheden groter. Dit is een belangrijke overweging in de keuze voor actief grondbeleid. Ook het feit dat wij in het verleden al succesvol actief grondbeleid hebben gevoerd is bepalend voor deze keuze.

- **Regie**  
Actief grondbeleid is er in de basis op gericht om als gemeente zelf de eigendom te hebben of te verkrijgen. De mogelijkheden tot het voeren van regie zijn dan sterker ten opzichte van faciliterend grondbeleid. Naast de inzet van het publiekrechtelijk instrumentarium (vooral vanuit bestemmingsplan en exploitatieplan) kunnen wij namelijk bij actief grondbeleid ook handelen vanuit een privaatrechtelijke eigendomspositie (vooral vanuit grondeigendom en anterieure overeenkomst). Door het hebben van geheel of gedeeltelijk eigendom in een gebiedsontwikkeling kunnen wij zoveel als mogelijk sturen op aspecten als fasering, gewenste woningsegmentering, kwaliteit en omvang van een gebiedsontwikkeling. Als eigenaar heeft de gemeente hier meer mogelijkheden voor dan wanneer zij "beperkt" is tot de inzet van publiekrechtelijke instrumenten. Bovendien geldt in financiële zin dat potentieel te behalen rendementen naar de gemeente toevloeien. Daar tegenover staat dat de gemeente te maken krijgt met risico's waarop actief moet worden gestuurd. Door het zelf realiseren van grondopbrengsten is het kostenverhaal bij actief grondbeleid relatief eenvoudig ten opzichte van faciliterend grondbeleid, waar het bijvoorbeeld via een anterieure overeenkomst geregeld moet worden.

Op het moment van opstellen van deze nota bestaat onder meer de wens om op termijn een substantieel aantal woningen toe te voegen. Doel is om niet alleen een voldoende maar vooral ook diverse woningvoorraad te behouden. Ook het behouden van bedrijven en het uitbreiden van werkgelegenheid is belangrijk. Om die reden is het noodzakelijk om voldoende grond beschikbaar te hebben en houden voor bedrijventerreinen. Een keuze voor actief grondbeleid draagt het beste bij aan het zo efficiënt mogelijk halen van onder meer deze doelen.

- **Positieve ervaringen**  
Naast het maximaal regie kunnen voeren betekent de hernieuwde keuze voor actief grondbeleid ook een voortzetting van het grondbeleid zoals door ons al succesvol gevoerd. Er is in het verleden bijvoorbeeld grond aangekocht en succesvol uitgegeven aan bedrijven. Daarbij was het doel vooral het faciliteren van het bedrijfsleven om het aandeel forenzen terug te dringen. Dit is geslaagd

zonder dat wij daarbij onverantwoorde financiële risico's hebben gelopen; noodzakelijke afboekingen op grond zijn niet nodig geweest.

Bovendien zijn, als gevolg van het actieve grondbeleid, positieve resultaten uit diverse grondexploitaties in het verleden ingezet om gewenste maatschappelijke ontwikkelingen met een negatief resultaat te kunnen realiseren.

Gezien bovenstaande voordelen kiezen wij in de basis voor het voeren van een actief grondbeleid. Wij zijn ons daarbij bewust van de nadelen die horen bij deze vorm van grondbeleid. Bovendien is het simpelweg niet altijd mogelijk zelf de eigendom te verwerven waardoor we als vanzelf in een meer faciliterende rol treden. In de volgende paragraaf wordt hier op ingegaan.

### 3.3 Overwegingen

Hoewel actief grondbeleid het uitgangspunt is, kan het zijn dat deze vorm van grondbeleid niet in alle gevallen mogelijk of wenselijk is. Een goed voorbeeld hiervan is als een grondeigenaar de gewenste ontwikkeling zelf wil realiseren en hiertoe ook in staat is. De eigenaar zal de eigendom dan niet aan de gemeente verkopen. De basisinstek is dus actief grondbeleid en per geval wordt beoordeeld hoe die basisinstek uitpakt. Hierbij gelden onderstaande overwegingen:

- **Risicoprofiel:** Het als gemeente hebben van de eigendom en het zelf ontwikkelen ervan leidt er automatisch toe dat financiële kansen en risico's bij de gemeente liggen. Lijken de financiële risico's te groot in verhouding tot de te behalen doelen, dan kan dit een reden zijn om in die situatie te kiezen voor een meer faciliterende rol. Het inschatten van de financiële risico's is dan ook een integraal onderdeel van de actieve instek.
- **Aanwezige kennis, kunde en capaciteit:** Om goed actief grondbeleid te kunnen voeren is het noodzaak dat er voldoende ambtelijke capaciteit, kennis en kunde aanwezig is en blijft. Ook dit kan een reden zijn om in bepaalde situaties te kiezen voor een faciliterende rol.
- **Maatschappelijk belang:** Afhankelijk van het maatschappelijk belang van een project kan een hoger of lager risicoprofiel geaccepteerd worden of kan zelfs een gebiedsontwikkeling gestart worden met een op voorhand berekend negatief resultaat. De te behalen doelen vormen dus een belangrijke overweging.
- **Gewenste mate van sturing:** Het hebben van zoveel mogelijk sturing vanuit een eigendomspositie is één van de belangrijkste redenen te kiezen voor actief grondbeleid. In bijna alle gevallen is het hebben van die regie-mogelijkheden een voordeel. In sommige gevallen kan het echter zo zijn dat wij als gemeente een ontwikkeling van een particulier wel willen faciliteren, maar dat er voor de gemeente geen belangrijke (maatschappelijke) doelen zijn te behalen. Ook kan het zijn dat er bijvoorbeeld geen noodzaak is een project binnen een bepaalde termijn te realiseren. In die gevallen kunnen wij bewust kiezen voor een meer faciliterende rol.

### 3.4 Tussenvormen

Met het noemen van de overwegingen die gelden bij de actieve instek, is ook duidelijk dat er diverse tussenvormen tussen het actieve grondbeleid en het faciliterende grondbeleid bestaan. Zo kunnen wij ook kiezen voor een stimulerende of regisserende rol afhankelijk van de overwegingen die hiervoor zijn behandeld. Die rol houdt in dat de gemeente actief probeert ontwikkelingen op te laten pakken door marktpartijen. Ook kan het noodzakelijk zijn om samen te werken. Dat kan het geval zijn wanneer een marktpartij niet zelfstandig haar gronden wil of kan ontwikkelen en de gemeente geen zuiver actieve rol wil spelen. Wij kunnen dan voor een vorm van samenwerking kiezen, bijvoorbeeld via een samenwerkingsovereenkomst of in de vorm van een meer formele Publiek-Private Samenwerking (PPS).

Wij kiezen voor een actief grondbeleid als uitgangspunt. Dat doen we op basis van de overwegingen die in dit hoofdstuk zijn weergegeven. We beseffen dat de omstandigheden aanleiding kunnen geven om met allerlei tussenvormen te werken. De keuze voor actief grondbeleid geeft ook richting aan de inzet van de financiële en juridische instrumenten. De volgende hoofdstukken gaan hier op in.

## 4. Instrumenten grondbeleid

### 4.1 Inleiding

Het uitgangspunt van actief grondbeleid vertaalt zich in keuzes met betrekking tot de toepassing van beschikbare instrumenten. In dit hoofdstuk wordt daar op ingegaan. Daarbij is een indeling naar het proces van gebiedsontwikkeling gehanteerd. Vervolgens komen de financiële effecten en gevolgen aan de orde.

## 4.2 Verwerving

### 4.2.1 Startdocument

Het gevolg van de keuze voor actief grondbeleid is in bepaalde gevallen de wens of zelfs noodzaak tot het verwerven van vastgoed (gronden en/of opstallen).

Algemeen geldt uiteraard dat wij dit weloverwogen doen. Indien de mogelijkheid tot een verwerving zich voordoet stellen wij een zogenaamd startdocument op. De verwerving wordt daarbij getoetst op onderstaande punten, zoals onder meer ook in paragraaf 3.3 aan de orde gekomen:

- Eigendomssituatie
- Financieel perspectief
- Risicoprofiel
- Kennis, kunde en capaciteit
- Maatschappelijk belang
- Gewenste regie

Uitgangspunt in relatie tot staatssteun is dat altijd een taxatie wordt uitgevoerd en dat maximaal tegen dat bedrag wordt verworven. Hiermee wordt het verlenen van ongeoorloofde staatssteun voorkomen.

#### **Beleidsregel: Startdocument en taxatie**

Wanneer de gemeente ervoor kiest om gronden te verwerven, wordt vooraf een startdocument opgesteld. Uitgangspunt in relatie tot staatssteun is dat altijd een taxatie wordt uitgevoerd en dat maximaal tegen dat bedrag wordt verworven.

Voor het verwerven van het vastgoed zijn verschillende routes mogelijk. Deze komen in het onderstaande aan bod.

### 4.2.2 Wet voorkeursrecht gemeenten ( Wvfg )

De Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvfg) verschaft gemeenten de mogelijkheid af te dwingen dat een eigenaar, bij een voorgenomen verkoop van grond (al dan niet met opstal), deze eerst aan de gemeente moet aanbieden: het voorkeursrecht. De gemeente en eigenaar moeten het dan vervolgens eens worden over de prijs en bijkomende verkoopvoorwaarden. Indien nodig maken wij gebruik van de mogelijkheden die de Wvfg biedt. Het traject tot het vestigen van een voorkeursrecht kan daarbij parallel lopen aan een lopend onderhandelingstraject tot verwerving.

### 4.2.3 Minnelijke verwerving

Bij het verwerven van gronden en/of opstallen is minnelijke verwerving het uitgangspunt. De gemeente en eigenaar treden in onderhandeling over de aan-/verkoop en proberen op minnelijke basis overeenstemming te bereiken over de prijs en overige voorwaarden. Het vestigen van een voorkeursrecht kan parallel aan dit traject lopen.

### 4.2.4 Onteigening

Het kan voorkomen dat minnelijke verwerving (al dan niet via een voorkeursrecht) niet mogelijk blijkt. Indien de gronden toch nodig zijn voor realisatie van een belangrijke ontwikkeling kan de gemeente overgaan tot onteigening: een gedwongen eigendomsoverdracht naar de gemeente. Gezien de ingrijpende gevolgen gelden bij een onteigening strikte procedures waar vanzelfsprekend kosten en gemeentelijke capaciteit mee gemoeid zijn. In die wetenschap kan inzet van dit instrument niettemin waardevol zijn, maar geldt toepassing ervan als uitzondering.

#### **Beleidsregel: Verwerving**

Bij het verwerven van gronden wordt wanneer dat strategisch gewenst is, de Wvfg ingezet. Uitgangspunt is om, eventueel ondersteund door de mogelijkheden van die Wvfg, op minnelijke basis overeenstemming te bereiken over de prijs en overige voorwaarden van gronden en/of opstallen. In uitzonderingssituaties wordt het onteigeningsinstrument toegepast.

### 4.2.5 Verwervingsmandaat

In lijn met de keuze voor een actief grondbeleid kan het nodig of nuttig zijn gronden te verwerven. Soms moet daarbij slagvaardig en snel gehandeld worden indien zich kansen voordoen. In de vorige nota grondbeleid is om die reden besloten tot het inrichten van een strategisch verwervingsbudget/mandaat waarmee het college die verwervingen kan doen. Achteraf wordt daarover verantwoording afgelegd aan de raad aan de hand van het startdocument (paragraaf 4.2.1).

Redenen om dit mandaat bij deze nota te behouden, zijn:

- Het is in lijn met en volgt uit de keuze voor actief grondbeleid;
- Het actief grondbeleid kan er optimaal mee worden ingevuld doordat snel gehandeld kan worden;
- Snel kunnen handelen kan financiële voordelen opleveren;
- Het mandaat geeft geen vrijbrief. Verantwoording vindt plaats aan de hand van het genoemde startdocument. De verwerving wordt alleen gedaan als de toetsingscriteria tot een positieve conclusie leiden. Het instellen van dit mandaat betekent daarmee ook een uitzondering op het achteraf kunnen verlenen van goedkeuring door de raad. Door het vaststellen van deze Nota grondbeleid wordt door de raad vooraf goedkeuring verleend bij het positief doorlopen van de toetsingscriteria;
- Het betekent een voortzetting van een al in 2009 ingesteld mandaat in de toenmalige nota grondbeleid.

Belangrijke opmerking hierbij is nog dat dergelijke verwervingen, mede als gevolg van het doorlopen van de toetsingscriteria, in bijna alle gevallen tegen de verwervingswaarde op de balans gewaardeerd mogen worden, waardoor niet direct "hard geld" nodig is of afboekingen noodzakelijk zijn. Er is dan sprake van "warme gronden" waarbij er van uit wordt gegaan dat er op termijn een grondexploitatie wordt vastgesteld.

De vraag is vervolgens wat een reëel mandaat is. Op basis van een uitgevoerde analyse van historische gegevens én een inschatting van de type gronden die wij in de toekomst eventueel op strategische wijze willen verwerven, is een mandaat tot € 2.000.000 benodigd. Dit bedrag is nodig om de voordelen van het mandaat te kunnen benutten, is in lijn met historische gegevens en gaat daar tegelijkertijd niet overheen.

#### **Beleidsregel: Verwervingsmandaat**

Deze nota behoudt het verwervingsmandaat voor het college voor het strategisch verwerven van gronden. De hoogte van dat mandaat is op € 2.000.000 gesteld.

### **4.3 Tijdelijk beheer**

In de gevallen dat gronden niet direct na verwerving ontwikkeld worden, worden deze tijdelijk beheerd. Uitgangspunt is daarbij dat de grond/het vastgoed tijdig beschikbaar is indien nodig voor een gebiedsontwikkeling. De meest gangbare vormen die wij inzetten om dit te realiseren zijn pacht en verhuur. In sommige gevallen kan ingebruikgeving geschikt zijn. In de voorwaarden van deze overeenkomsten wordt nadrukkelijk rekening gehouden met het tijdig kunnen beschikken over de gronden/het vastgoed. Afhankelijk van de functie wordt een bijpassende vergoeding overeengekomen.

#### **Beleidsregel: Tijdelijk beheer**

Bij het tijdelijk beheer van gronden/vastgoed wordt in de overeenkomsten nadrukkelijk rekening gehouden met het tijdig beschikbaar komen ervan. Afhankelijk van de functie wordt een bijpassende vergoeding overeengekomen.

### **4.4 Uitgifte**

Gronduitgifte is een verzamelnaam voor de manier waarop wij bouwgrond ter beschikking stellen aan particulieren en marktpartijen. De verschillende instrumenten die wij daarbij hanteren worden in het onderstaande behandeld.

#### **4.4.1 Grondverkoop**

De meest gebruikelijke vorm van gronduitgifte is verkoop van de grond en eventuele opstallen aan de koper. Het volledig eigendomsrecht wordt daarmee overgedragen. Bij gronduitgifte is dit ons uitgangspunt.

#### **4.4.2 Erfpacht**

Uitgifte van grond in erfpacht wordt bij uitzondering overwogen. Een voordeel van de toepassing van erfpacht is dat wij meer grip kunnen houden op de toekomstige bestemming en het gebruik van de grond (bijvoorbeeld voor maatschappelijke functies). Dit is van belang bij gronden die in de toekomst van strategisch belang zijn. Uitgifte in erfpacht vraagt echter ook de nodige capaciteit. Zeker wanneer erfpacht op kleine schaal wordt toegepast wegen de administratieve lasten relatief zwaar ten opzichte van de voordelen. Bovendien geldt dat het voor pachters soms een belemmering betekent in de mogelijkheden tot het aantrekken van financiering.

#### **4.4.3 Recht van opstal**

Het vestigen van een recht van opstal wordt bijvoorbeeld gebruikt bij de plaatsing van zendmasten. Het is een beperkt zakelijk recht om in, op of boven een onroerende zaak van een ander gebouwen, werken of beplantingen in eigendom te hebben. Er ontstaat een juridische scheiding tussen de onder-

grond en hetgeen erop is gebouwd. Indien een opstalrecht overeen wordt gekomen, geldt daarbij een marktconforme retributie.

#### 4.4.4 Uitgifte kavels en optiebeleid

Bij uitgifte van vrije kavels is het uitgangspunt om dit te doen middels inschrijving. Er wordt uitgegeven middels loting indien er erg veel belangstelling is. Wij maken over het algemeen geen gebruik van opbod.

Bij uitgifte van bedrijfskavels wordt gekeken naar de plannen die de betreffende ondernemer heeft en op welke wijze dat bijdraagt aan de economische doelstellingen. Zo wordt bijvoorbeeld gekeken naar het aantal arbeidsplaatsen en bijdrage aan het economisch profiel van de gemeente.

Wanneer een partij interesse in een kavel toont, wordt een afspraak gemaakt om nadere informatie over de kavel(verkoop) te geven. Vervolgens heeft de geïnteresseerde bedenktijd waarbinnen een optie kan worden genomen (of niet). Vanaf het moment van de getoonde interesse totdat de bedenktijd voorbij is, wordt de kavel gereserveerd voor de geïnteresseerde. Dit optiebeleid geldt zowel voor woningbouw kavels als kavels voor bedrijventerreinen. Bij woningbouw streven wij naar een bedenktijd van twee weken, bij bedrijfskavels een maand. De vergoeding voor het geven van een optie (na de bedenktijd) is gekoppeld aan de interne rente van de gemeente, berekend over de waarde van de betreffende kavel. Wanneer de geïnteresseerde de kavel koopt, wordt de optievergoeding van de koopprijs afgehaald. De optievergoeding vervalt aan de gemeente wanneer de geïnteresseerde uiteindelijk besluit de kavel niet te kopen.

#### 4.4.5 Enkele overige uitgiftevoorwaarden

Bij de uitgifte van gronden zijn enkele overige voorwaarden van belang. Zo hanteren wij bij het uitgeven van gronden voor sociale koopwoningen een anti-speculatiebeding. Bij de uitgifte van bedrijfskavels leggen wij de verplichting op om lid te worden van een parkmanagementorganisatie, mits de situatie dat toestaat.

#### Beleidsregel: Uitgiftebeleid

- Bij gronduitgifte is verkoop ervan het uitgangspunt. Het volledig eigendom wordt daarmee overgedragen;
- Bij uitzondering wordt uitgifte in erfpacht overwogen;
- In sommige situaties wordt een recht van opstal gevestigd. Daarbij geldt een marktconforme retributie;
- Bij uitgifte van vrije kavels is het uitgangspunt om dit te doen middels inschrijving. Er wordt uitgegeven middels loting indien er erg veel belangstelling is;
- De gemeente handelt conform haar anti-speculatiebeleid;
- Bij de uitgifte van bedrijfskavels wordt, mits de situatie dat toestaat, een verplichting opgelegd lid te worden van een parkmanagementorganisatie;
- Bij uitgifte van vrije en bedrijfskavels gelden regels met betrekking tot de geboden bedenktijd, het nemen van opties en bijbehorende optievergoedingen.

#### 4.5 Grondprijzen

Bij gronduitgifte speelt de hoogte van de grondprijzen die wij hanteren een belangrijke rol. Uitgangspunt hierbij is dat de grondprijzen altijd marktconform zijn. In onze nota Grondprijzen staan de volgende grondprijsmethoden vermeld:

- **Sociale huurwoningen**  
Hiervoor wordt met vaste bandbreedtes gewerkt om de grond betaalbaar te houden.
- **Sociale koopwoningen**  
Hiervoor wordt met vaste bandbreedtes gewerkt. Ook hier is het doel de grond betaalbaar te houden.
- **(Projectmatige) woningbouw in marktsector**  
Deze grondprijs wordt residueel<sup>5</sup> berekend.
- **Vrije kavels**  
Hiervoor wordt de comparatieve methode<sup>6</sup> toegepast waarbij naar de grondprijzen van omliggende gemeenten wordt gekeken om tot een grondprijs te komen.
- **Bedrijventerreinen**

5 ) Met de residuele berekening worden de stichtingskosten van de mogelijke opbrengsten afgehaald om de grondprijs te berekenen.

6 ) Met de comparatieve methode wordt gekeken naar de grondprijs van vergelijkbare stukken grond om de grondprijs te bepalen.



Voor de bedrijventerreinen wordt de comparatieve methode gebruikt.

- **Kantoren**  
De grondprijs wordt per project residueel berekend met inachtneming van de gewenste kwaliteit en geraamde beleggingswaarde van het vastgoed.
- **Detailhandel**  
De grondprijs voor detailhandel wordt residueel berekend, met inachtneming van de branche, kwaliteit en ligging van de kavel.
- **Land- en Tuinbouwgrond**  
Deze grondprijs kan residueel worden berekend vanuit de gegevens van het Landbouw Economisch Instituut (LEI) en een verwacht rendement.
- **Overige uit te geven gronden**  
Kleine stukken grond grenzend aan particuliere percelen en/of projecten worden voor een vaste prijs uitgegeven nadat getoetst is of de grond (in de toekomst) niet nodig/nuttig is voor een gewenste gebiedsontwikkeling.

De nota Grondprijzen wordt geactualiseerd zodra dat noodzakelijk is. Uitgangspunt voor die nota is dat de daarin beschreven grondprijzen marktconform en staatssteunproof zijn. Taxeren bij uitgifte in relatie tot staatssteun is dan enkel bij uitzondering nodig. Het college is bevoegd om de nota grondprijzen vast te stellen.

#### **Beleidsregel: Grondprijzen**

- Uitgangspunt is dat gemeentelijke grondprijzen marktconform zijn;
- Voor het berekenen van de grondprijzen wordt aangesloten bij de methodieken als omschreven in de dan meest actuele nota grondprijzen;
- Het college is bevoegd om de nota grondprijzen vast te stellen.

#### **4.6 Kostenverhaal**

Het zogeheten kostenverhaal kan privaats- en publiekrechtelijk plaatsvinden (zie paragraaf 2.4). Uitgangspunt is dat, waar van toepassing, het kostenverhaal privaatrechtelijk wordt overeengekomen in een anterieure overeenkomst. Indien nodig wordt een exploitatieplan opgesteld. Uitgangspunt bij de anterieure overeenkomst is dat altijd een kostenverhaalsberekening conform de publiekrechtelijke route wordt opgesteld. Die geldt vervolgens als input voor de anterieure overeenkomst. Voor het bepalen van de hoogte van de plankosten hanteren wij de zogeheten plankostenscan<sup>7</sup>.

#### **Beleidsregel: Kostenverhaal**

- Uitgangspunt voor het kostenverhaal is om dat waar mogelijk privaatrechtelijk via een anterieure overeenkomst te regelen;
- Uitgangspunt bij de anterieure overeenkomst is dat altijd een kostenverhaalsberekening conform de publiekrechtelijke route wordt opgesteld;
- Alleen indien nodig wordt een exploitatieplan vastgesteld om het kostenverhaal te regelen.

### **5. Beheersing en verantwoording**

#### **5.1 Inleiding**

Het voeren van actief grondbeleid en het gebruik van de instrumenten uit hoofdstuk 4 leidt ertoe dat wij zelf grondexploitaties<sup>8</sup> voeren. In de gevallen waarbij het niet lukt of gewenst is eigenaar van gronden te worden, hebben wij een faciliterende rol met bijbehorende faciliterende grondexploitaties. Beide vormen van grondexploitatie hebben financiële gevolgen voor het grondbedrijf. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de vraag hoe wij het grondbedrijf financieel beheersen en hoe wij daarover verantwoording afleggen.

#### **5.2 Grondexploitaties**

Binnen de gemeente zijn verschillende gebiedsontwikkelingen in uitvoering. Waar dit ontwikkelingen op gemeentelijk eigendom zijn geldt dat een grondexploitatie (zogeheten BIE Bouwgrond In Exploitatie) is vastgesteld. Op basis daarvan vindt financiële bewaking plaats. Ook als wij een faciliterende rol hebben, kan het zijn dat wij kosten maken die wij door het plegen van kostenverhaal dekken. In die gevallen is sprake van een faciliterende grondexploitatie.

7) De plankostenscan is een hulpmiddel in de vorm van een rekenmodel dat hoort bij de Regeling plankosten exploitatieplan. Het model bepaalt op onafhankelijke wijze reële plankosten afhankelijk van eigenschappen van het betreffende project.

8) Een grondexploitatie bevat de kosten en opbrengsten die horen bij het ontwikkelen van de grond, gefaseerd in de tijd.

Onze grondexploitaties voldoen in algemene zin aan de stellige uitspraken uit de “Notitie Grondbeleid in begroting en jaarstukken (2019)” van de commissie BBV. Dit betekent onder andere dat:

- Grondexploitaties de volgende kosten- en opbrengstsoorten en elementen bevatten:
  - o Verwerving
  - o Tijdelijk beheer
  - o Bouwrijp maken
  - o Woonrijp maken
  - o Planontwikkeling
  - o Overige kosten
  - o Grondopbrengsten en overige opbrengsten (subsidies en bijdragen)
  - o Rente en kosten- en opbrengstenstijging
- De looptijd van een grondexploitatie in beginsel maximaal 10 jaar is. In het geval dat een gebiedsontwikkeling een langere looptijd heeft, wordt deze gesplitst of worden maatregelen genomen om het risico te beperken.
- Alle grondexploitaties jaarlijks herzien worden. Hierover wordt gerapporteerd in de vorm van een MPG (Meerjarenperspectief Grondexploitaties). Onderdeel hiervan zijn ook risicoanalyses (zie paragraaf 5.3).

Wanneer de raad een grondexploitatie vaststelt (actief of faciliterend) wordt direct een totaalkrediet afgegeven voor de investeringen die in de grondexploitatie zijn begroot. Het kan zijn dat voor bepaalde initiatieven eerst onderzoek naar de haalbaarheid ervan nodig is, voordat wij een grondexploitatie openen. Hier is dan een voorbereidingskrediet voor nodig. Het college is bevoegd om per project een voorbereidingskrediet van € 75.000 af te geven. De verantwoording hiervan vindt plaats in de eerstvolgende actualisatie van de grondexploitaties.

In de financiële verordening is opgenomen dat bij wijzigingen van meer dan € 250.000 ten opzichte van de begroting de raad moet worden geïnformeerd. Dit is een algemene richtlijn die voor de volledige gemeentelijke financiën geldt. Bij grondexploitaties is de kans op dergelijke afwijkingen relatief groot. Dit zou kunnen leiden tot grote vertrouwelijk informatiestromen naast de jaarlijkse rapportage. Dit is ongewenst. Om dit te voorkomen geldt voor de grondexploitaties dat tussentijds wordt gerapporteerd bij substantiële afwijkingen in het saldo.

#### **Beleidsregel: Grondexploitaties**

- Het college is bevoegd om per project een voorbereidingskrediet van € 75.000 af te geven;
- Over de jaarlijkse herziening van de grondexploitaties wordt gerapporteerd in het MPG (Meerjarenprognose Grondexploitaties);
- Er wordt bij grondexploitaties tussentijds aan de raad gerapporteerd bij substantiële afwijkingen in het saldo.

### **5.3 Risico- en kansenmanagement**

Grondexploitaties brengen risico's en kansen met zich mee die een grote impact kunnen hebben op de financiële haalbaarheid van de projecten. Bij het vaststellen en bij het herzien van alle grondexploitaties stellen wij om die reden een risico- en kansenanalyse op.

Jaarlijks inventariseren wij de (projectgebonden) risico's en kansen bij elke grondexploitatie. Vervolgens wordt voor elk risico en kans bepaald wat de kans van voorkomen is in de vorm van een percentage. Daarbij gaan wij met het inschatten van kansen behoudender om dan met risico's. Daarna wordt onderzocht wat de financiële impact van het risico is, en wat de kans is dat dit zich voordoet. Verder wordt telkens onderzocht of en welke (beheers)maatregelen getroffen kunnen worden om de risico's te beperken en de kansen te benutten. Risico's met een kans dat het risico zich voordoet van boven de 60% worden in de grondexploitatie als kosten of lagere opbrengst verwerkt. Bij eigen grondexploitaties omvatten de risico's en kansen het volledig spectrum van de grondexploitatie. Bij faciliterende grondexploitaties ligt het risico er met name in dat het kostenverhaal onvoldoende blijkt te zijn.

Deze analyses zijn onderdeel van de jaarlijkse rapportages over de grondexploitaties en vormen één van de inputfactoren voor het bepalen van het noodzakelijk weerstandsvermogen (zie paragraaf 5.5.3).

## 5.4 Voorziening negatieve grondexploitaties

Voor grondexploitaties met een geraamd negatief saldo zijn gemeenten verplicht een voorziening te treffen ter hoogte van dit saldo. Dit doen wij telkens bij de actualisatie ten behoeve van de jaarrekening op basis van het contante waarde saldo van die grondexploitaties op dat moment.

Deze voorziening staat los van de hierna te behandelen Reserve grondbeleid, maar de voorziening wordt wel opgehoogd door onttrekkingen uit die Reserve grondbeleid indien nodig. Als op een zeker moment de voorziening een hoogte kent van € 500.000 en het jaar erop de optelling van alle negatieve grondexploitaties een stand van € 600.000 kent, dan betekent dit dat een bedrag van € 100.000 aan de Reserve grondbeleid onttrokken wordt om de voorziening op peil te houden. Een en ander geldt uiteraard ook andersom, dan wordt er afgedragen aan de Reserve grondbeleid.

## 5.5 Reserve grondbeleid

### 5.5.1 Aparte Reserve grondbeleid

Om de risico's die gepaard gaan met het voeren van grondexploitaties te dekken, hebben wij een Reserve grondbeleid. Redenen om naast de Algemene reserve (binnen de gewone dienst) een aparte reserve voor het grondbeleid aan te houden zijn:

- Risico's met betrekking tot het grondbeleid hebben een ander karakter dan de risico's die door de Algemene Reserve gedekt worden;
- Het hebben van een aparte reserve geeft rust in de Algemene Reserve en begroting;
- Het is in lijn met het voeren van een actief grondbeleid.

Overigens is het instellen van de Reserve grondbeleid bij deze nota niet nieuw. Deze was er al op basis van de vorige nota.

Hieronder worden eerst verschillende onderdelen van de Reserve grondbeleid toegelicht. In paragraaf 5.5.5 wordt de onderlinge samenhang toegelicht aan de hand van een rekenvoorbeeld.

### 5.5.2 Noodzakelijke en Beschikbare omvang Reserve grondbeleid

De Reserve grondbeleid dient een bepaalde noodzakelijke omvang te hebben om risico's afdoende te kunnen dekken. De noodzakelijke omvang kan jaarlijks fluctueren door wijzigingen in de risicoanalyses en bijvoorbeeld ook door het vaststellen van nieuwe grondexploitaties. Mede om die reden worden de grondexploitaties en bijbehorende risicoanalyses jaarlijks herzien. De per jaar berekende noodzakelijke omvang moet afgezet worden tegen de op dat moment beschikbare omvang van de Reserve grondbeleid. Hier kan uiteraard een verschil in zitten en afhankelijk daarvan kan het nodig zijn de beschikbare omvang bij te stellen door bijstorting van of onttrekkingen ten gunste van de Algemene dienst. Indien op enig (ander) moment een onttrekking overwogen wordt, vindt eerst een analyse plaats van de omstandigheden op dat moment. Daarbij wordt opnieuw de noodzakelijke omvang bepaald en afgezet tegen de met grote (of volledige) zekerheid te verwachten resultaten.

#### Noodzakelijke omvang

De noodzakelijke omvang van de Reserve grondbeleid is het bedrag dat we vinden dat we nodig hebben als reserve om risico's in de grondexploitaties voldoende te kunnen dekken. De noodzakelijke omvang is dus afhankelijk van de geïnventariseerde risico's in de grondexploitaties en deze berekende noodzakelijke omvang zegt dus nog niets over de beschikbare omvang; de reserve die we daadwerkelijk hebben. De vergelijking tussen beide onderdelen (noodzakelijk vs beschikbaar) bepaalt hoe "financieel gezond" we op dit onderdeel zijn. De noodzakelijke omvang van de Reserve grondbeleid wordt bepaald door onderstaande onderdelen:

- De uitkomst van de jaarlijkse risico- en kansanalyse;
- Mogelijke noodzakelijke afboekingen op gronden waarvoor nog geen grondexploitatie is geopend;
- Een minimale hoogte;
- Een inschatting van toekomstige grondexploitaties met een negatief saldo.

#### Beschikbare omvang

De beschikbare omvang van de Reserve grondbeleid is vervolgens de reserve die we op dat moment daadwerkelijk hebben. Deze beschikbare omvang van de Reserve grondbeleid wordt jaarlijks beïnvloed doordat uit de Reserve grondbeleid, waar nodig, voorzieningen worden aangevuld en kosten worden gedekt. Eventueel genomen winsten op positieve grondexploitaties worden juist aan de Reserve grondbeleid toegevoegd. Het resterende deel na verwerking van deze onderdelen is dan de op dat moment beschikbare omvang van de Reserve grondbeleid die vergeleken moet worden met de noodzakelijke omvang. De onderdelen die de beschikbare omvang verder bepalen zijn dan:

- Interne kosten;
- Voorbereidingskosten

In het onderstaande wordt op de verschillende onderdelen ingegaan. Daarna is een figuur opgenomen waarin een en ander schematisch is weergegeven.

### 5.5.3 Noodzakelijke omvang Reserve grondbeleid

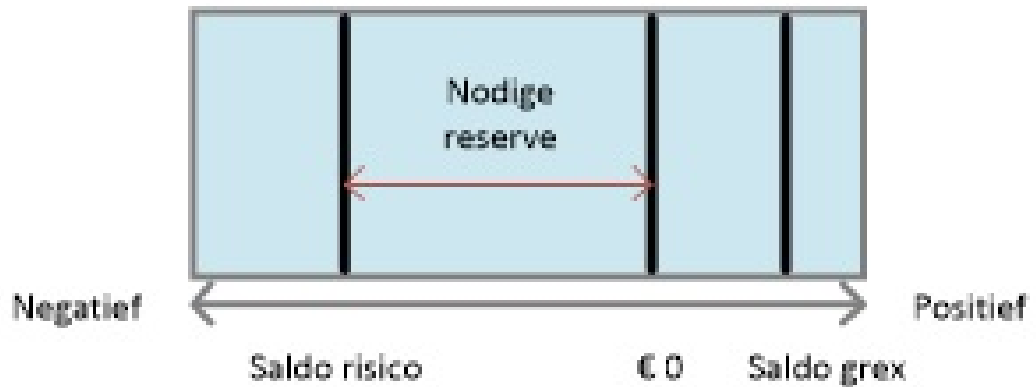
#### Uitkomst jaarlijkse risico- en kansanalyse

Voor elke grondexploitatie (actief en faciliterend) wordt jaarlijks een risico- en kansanalyse uitgevoerd. Als een grondexploitatie nog steeds een positief saldo kent in het geval dat alle geïnventariseerde risico's zich voordoen, is voor die grondexploitatie geen risicoreservering in de Reserve grondbeleid nodig. Pas als een grondexploitatie negatief wordt, is voor dat gedeelte een reservering nodig. Als een grondexploitatie al een negatief saldo kent, dan treffen wij daar een voorziening voor (zie paragraaf 5.4). Als uit de risicoanalyse blijkt dat het saldo nog negatiever kan worden, dan wordt een reservering getroffen ter grootte van dit verschil. Onderstaande figuur maakt een en ander duidelijk.

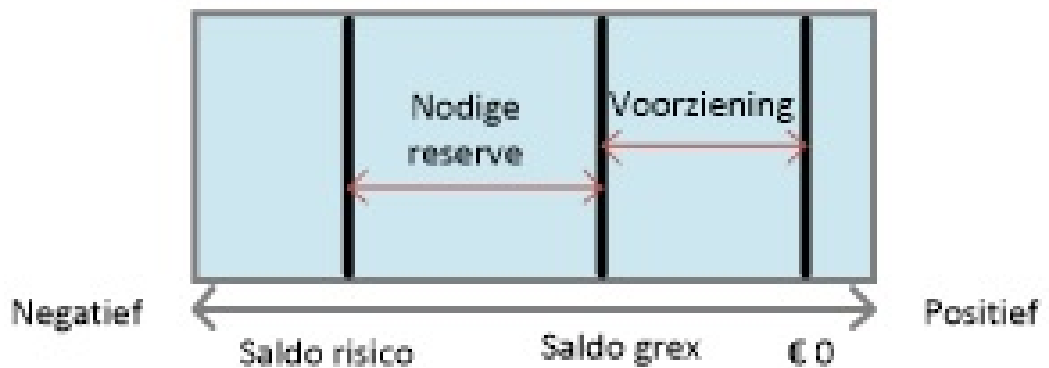
Scenario 1:  
Geen reservering in Reserve grondbeleid nodig



Scenario 2:  
Bedrag tussen de € 0 en het saldo inclusief risico's is nodig



Scenario 3:  
Bedrag tussen de getroffen voorziening en het saldo inclusief risico's is nodig



#### **Mogelijke afboekingen warme gronden**

In de "Notitie Grondbeleid in begroting en jaarstukken (2019)" gaat de commissie BBV in op de categorie "warme gronden". Dit zijn gronden die strategisch zijn aangekocht door een gemeente. De gemeente wenst in die gevallen de gronden te ontwikkelen, zonder dat er op dat moment een grondexploitatie is vastgesteld. De commissie doet de volgende stellige uitspraak over warme gronden in haar notitie:

"Gronden die zijn verworven met het oog op concrete ontwikkeling door de gemeente, maar waarvoor nog geen operationele grondexploitatie is vastgesteld mogen, voor wat betreft de toepassing van artikel 65 lid 1 BBV, worden gewaardeerd tegen de waarde volgens de toekomstige bestemming, mits wordt voldaan aan de voorwaarden zoals verwoord in hoofdstuk 4.2 van deze notitie."

Wanneer een gemeente strategisch verworven gronden waardeert tegen de waarde van de toekomstige bestemming, loopt zij hiermee een risico. Hoewel er een grote kans bestaat dat er een grondexploitatie



kosten worden gemaakt. De op die wijze gerealiseerde voorbereidingskosten dekken we jaarlijks uit de Reserve grondbeleid.

#### **Toekomstige investeringen**

Tot slot wordt in dit kader nog een opmerking gemaakt over toekomstige investeringen in openbare voorzieningen die niet volledig kunnen worden gedekt door het plegen van kostenverhaal dan wel die niet volledig aan eigen grondexploitaties zijn toe te schrijven. Als voorbeeld dient de aanleg van een nieuwe rondweg bij de ontwikkeling van een nieuwe woonwijk. Als ook bestaande woonwijken of commerciële voorzieningen profijt ondervinden van die rondweg, moet een gedeelte van de kosten ook aan die bestaande woonwijken en commerciële voorzieningen worden toegerekend. Het plegen van kostenverhaal of het hebben van een grondexploitatie is dan voor dat gedeelte van de kosten niet aan de orde en zal anders gedekt moeten worden. In het verleden mochten dergelijke activa met maatschappelijk nut (zoals een rondweg) volledig in de kosten verantwoord worden, oftewel in één keer worden afgeschreven. Sinds enkele jaren mag dit niet meer. Investeringen met maatschappelijk nut moeten wij dus per definitie activeren en afschrijven (in het voorbeeld van een nieuwe rondweg in 40 jaar). De niet door kostenverhaal of eigen grondexploitaties te dekken kosten kunnen dan:

- In de Algemene dienst worden begroot en verwerkt worden als kapitaallasten (rente en afschrijving) of
- In zijn geheel direct in de Reserve grondbeleid worden opgenomen om de afschrijving te dekken

Bij begroting en verwerking in de Algemene dienst moeten de kapitaallasten tijdig worden opgenomen in de begrotingscyclus. Indien zou worden gekozen voor opname in de Reserve grondbeleid, dient dit bedrag hiervoor afzonderlijk gereserveerd te worden en voorafgaand aan de investering beschikbaar te zijn. Dit zou het nodig maken om hiervoor de Reserve grondbeleid te verhogen zodra dit mogelijk is. Om geen nodeloos groot beslag op middelen te leggen kiezen wij ervoor om investeringen (voor zover die niet gedekt kunnen worden door het plegen van kostenverhaal of opgenomen kunnen worden in een eigen grondexploitatie) op te nemen in de Algemene dienst en niet in de Reserve grondbeleid.

#### **5.5.5 Samenhang**

In onderstaande figuur worden de hiervoor benoemde onderdelen samengebracht. Er is uitgegaan van fictieve getallen.

ANALYSE NOODZAKELIJKE EN BESCHIKBARE RESERVE GRONDBELEID	
<b>BEPALING NOODZAKELIJKE OMVANG RESERVE GRONDBELEID</b>	
<b>Onderdeel I Risicoreserve</b>	
Resultaat risicoanalyse grondexploitaties	€ 800.000
Risico afboekingen op "warme gronden"	€ 100.000
Minimale omvang	€ 1.000.000
<b>TOTAAL ONDERDEEL I</b>	<b>€ 1.900.000</b>
<b>Onderdeel II Toekomstige grondexploitaties met negatief saldo</b>	
Toekomstige grondexploitaties met negatief saldo	€ 250.000
<b>TOTAAL ONDERDEEL II</b>	<b>€ 250.000</b>
<b>TOTAAL NOODZAKELIJKE OMVANG RESERVE GRONDBELEID</b>	<b>€ 2.150.000</b>
<b>BESCHIKBARE OMVANG RESERVE GRONDBELEID</b>	
Stand Reserve grondbeleid na actualisatie grondexploitaties	€ 1.750.000
Geraamde interne kosten komend jaar	€ -50.000
Geraamde voorbereidingskosten komend jaar	€ -75.000
<b>TOTAAL BESCHIKBARE OMVANG RESERVE GRONDBELEID</b>	<b>€ 1.625.000</b>
<b>NOODZAKELIJKE TOEVOEGING/MOGELIJKE ONTTREKKING</b>	<b>€ 95.000</b>
<b>STAND NA NOODZAKELIJKE TOEVOEGING/MOGELIJKE ONTTREKKING</b>	<b>€ 1.720.000</b>
Dekkingsgraad zonder toevoeging/onttrekking	76%
Dekkingsgraad na toevoeging/onttrekking	80%

Bovenstaand voorbeeld presenteert een concreet berekende noodzakelijke omvang van de Reserve grondbeleid van € 2.150.000 aan de hand van de verschillende onderdelen. De beschikbare omvang van de Reserve grondbeleid is, na verwerking van de verschillende onderdelen, € 1.625.000. Dit leidt tot een dekkingsgraad van 76%. Dit voldoet niet aan de minimale gewenste dekkingsgraad van 80% en dus is, in dit jaar, een bijstorting van € 95.000 nodig om daar wel aan te voldoen.

**Beleidsregel: Voorziening negatieve grondexploitaties en Reserve grondbeleid**

- Voor grondexploitaties met een negatief saldo wordt een voorziening getroffen ter hoogte van het contante waarde saldo van die grondexploitaties. De voorziening wordt, indien nodig, aangevuld door een onttrekking uit de Reserve grondbeleid. Kan de voorziening naar beneden worden bijgesteld dan wordt afgedragen aan de Reserve grondbeleid.
- De Reserve grondbeleid wordt in deze nota Grondbeleid in stand gehouden. De noodzakelijke hoogte ervan wordt bepaald door:
  - De uitkomst van de jaarlijkse risico- en kansanalyse;
  - Mogelijke noodzakelijke afboekingen op gronden waarvoor nog geen grondexploitatie is geopend;
  - Een minimale hoogte;
  - Een inschatting van toekomstige grondexploitaties met een negatief saldo;
- De beschikbare hoogte wordt beïnvloed door:
  - Interne kosten;
  - Voorbereidingskosten.
- Wij streven naar een dekking tussen 80% en 120%.
- Toekomstige investeringen  
Om geen nodeloos groot beslag op middelen te leggen worden investeringen (voor zover die niet gedekt kunnen worden door het plegen van kostenverhaal of opgenomen kunnen worden in een eigen grondexploitatie) opgenomen in de Algemene dienst en niet in de Reserve grondbeleid.



### **5.6 (Tussentijdse) Winstneming**

Wij handelen op het gebied van tussentijds winstnemen in eigen gemeentelijke grondexploitaties conform het BBV. Op dit moment gebruiken wij de Percentage of Completion (POC-) methode om de tussentijdse winstneming te berekenen. Indien sprake is van tussentijds te nemen winst, dan wordt dit toegevoegd aan de Reserve grondbeleid.

#### **Beleidsregel: (tussentijdse) winstneming**

De gemeente handelt op het gebied van tussentijds winstnemen conform het BBV. Indien hiervan sprake is in enig jaar dan wordt dit toegevoegd aan de Reserve grondbeleid.

### **5.7 Mandaten**

In deze nota grondbeleid is een aantal mandaten voor het college opgenomen. Dit betreft onderstaande mandaten:

- Een verwervingsmandaat van € 2.000.000 voor strategische verwervingen te verantwoorden aan de hand van een startdocument
- Een mandaat van € 75.000 voor het verlenen van voorbereidingskredieten ten behoeve van haalbaarheidsonderzoeken voor gebiedsontwikkelingen waarvoor nog geen grondexploitatie is vastgesteld
- Een mandaat om de nota grondprijzen vast te stellen

## Bijlage 1: Uitgangspunten grondbeleid

### Beleidsregel: Naleving wet- en regelgeving

- De gemeente tracht het verlenen van ongeoorloofde staatssteun te voorkomen;
- Bij de uitvoering van het grondbeleid wordt waar van toepassing het aanbestedingsbeleid van de gemeente gevolgd;
- De ontwikkelingen van de Omgevingswet en Aanvullingswet grondeigendom worden gevolgd. Indien noodzakelijk informeren wij u hierover apart en wordt deze nota zo nodig aangepast;
- De gemeente handelt conform het BBV en met betrekking tot de grondexploitaties conform de "Notitie Grondbeleid in begroting en jaarstukken (2019)";
- Het gemeentelijk grondbedrijf is op moment van opstellen van deze nota verplicht tot het betalen van vennootschapsbelasting. Jaarlijks wordt een indicatie afgegeven van de te betalen vennootschapsbelasting.

### Beleidsregel: Actief grondbeleid

De gemeente voert een actief grondbeleid.

### Beleidsregel: Startdocument en taxatie

Wanneer de gemeente ervoor kiest om gronden te verwerven, wordt vooraf een startdocument opgesteld. Uitgangspunt in relatie tot staatssteun is dat altijd een taxatie wordt uitgevoerd en dat maximaal tegen dat bedrag wordt verworven.

### Beleidsregel: Verwerving

Bij het verwerven van gronden wordt wanneer dat strategisch gewenst is, de Wvg ingezet. Uitgangspunt is om, eventueel ondersteund door de mogelijkheden van die Wvg, op minnelijke basis overeenstemming te bereiken over de prijs en overige voorwaarden van gronden en/of opstallen. In uitzonderingssituaties wordt het onteigeningsinstrument toegepast.

### Beleidsregel: Verwervingsmandaat

Deze nota behoudt het verwervingsmandaat voor het college voor het strategisch verwerven van gronden. De hoogte van dat mandaat is op € 2.000.000 gesteld.

### Beleidsregel: Tijdelijk beheer

Bij het tijdelijk beheer van gronden/vastgoed wordt in de overeenkomsten nadrukkelijk rekening gehouden met het tijdig beschikbaar komen ervan. Afhankelijk van de functie wordt een bijpassende vergoeding overeengekomen.

### Beleidsregel: Uitgiftebeleid

- Bij gronduitgifte is verkoop ervan het uitgangspunt. Het volledig eigendom wordt daarmee overgedragen;
- Bij uitzondering wordt uitgifte in erfpacht overwogen;
- In sommige situaties wordt een recht van opstal gevestigd. Daarbij geldt een marktconforme retributie;
- Bij uitgifte van vrije kavels is het uitgangspunt om dit te doen middels inschrijving. Er wordt uitgegeven middels loting indien er erg veel belangstelling is;
- De gemeente handelt conform haar anti-speculatiebeleid;
- Bij de uitgifte van bedrijfskavels wordt, mits de situatie dat toestaat, een verplichting opgelegd lid te worden van een parkmanagementorganisatie;
- Bij uitgifte van vrije en bedrijfskavels gelden regels met betrekking tot de geboden bedenktijd, het nemen van opties en bijbehorende optievergoedingen.

### Beleidsregel: Grondprijzen

- Uitgangspunt is dat gemeentelijke grondprijzen marktconform zijn;
- Voor het berekenen van de grondprijzen wordt aangesloten bij de methodieken als omschreven in de dan meest actuele nota grondprijzen;
- Het college is bevoegd om de nota grondprijzen vast te stellen.

### Beleidsregel: Kostenverhaal

- Uitgangspunt voor het kostenverhaal is om dat waar mogelijk privaatrechtelijk via een anterieure overeenkomst te regelen;
- Uitgangspunt bij de anterieure overeenkomst is dat altijd een kostenverhaalsberekening conform de publiekrechtelijke route wordt opgesteld;
- Alleen indien nodig wordt een exploitatieplan vastgesteld om het kostenverhaal te regelen.

### Beleidsregel: Grondexploitaties

- Het college is bevoegd om per project een voorbereidingskrediet van € 75.000 af te geven;

- Over de jaarlijkse herziening van de grondexploitaties wordt gerapporteerd in het MPG (Meerjarenprognose Grondexploitaties);
- Er wordt bij grondexploitaties tussentijds aan de raad gerapporteerd bij substantiële afwijkingen in het saldo.