

Nota grondbeleid 2023-2026

1. De Nota grondbeleid 2023-2026 met inachtneming van erratum vast te stellen;
2. De Nota grondbeleid 2018-2022 in te trekken.

1. Inleiding

Dit is de nieuwe Nota grondbeleid van de gemeente Noordoostpolder. Hierin leest u hoe wij omgaan met aan- en verkoop van gronden. Niet als doel op zich, maar als instrument om onze maatschappelijke doelen te bereiken.

1.1. Wat leest u in de Nota grondbeleid?

In dit beleidsdocument staan de kaders, waarbinnen het college uitvoering geeft aan het grondbeleid. Die kaders gaan over aan- en verkoop en ontwikkeling van (gemeentelijke) gronden voor:

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

Wat is grondbeleid?

Grondbeleid is onze koers die wij varen met de aan- en verkoop en ontwikkeling van gronden en grondexploitaties. Het is een middel om gemeentelijke ambities te realiseren. Ambities waar (veelal fysieke) ingrepen in de leefomgeving voor nodig zijn. Ook is de nota een middel om ruimtelijk beleid economisch verantwoord te realiseren.

Het grondbeleid biedt de instrumenten om de regie over die ruimtelijke ontwikkeling te kunnen voeren. Dit kunnen ontwikkelingen zijn die de gemeente zelf initieert, al dan niet samen met anderen. Dit kunnen ook ontwikkelingen zijn die volledig worden geïnitieerd door derden. Door een goede regievoering vindt kostenverhaal plaats. Dit is een voorwaarde voor de verwezenlijking van de ruimtelijke ontwikkeling.

Waarom hebben we (een Nota) grondbeleid?

In deze *Nota grondbeleid* staan de hoofdlijnen van grondbeleid. Daarmee laten wij zien hoe wij als gemeente omgaan met aan- en verkoop, de ontwikkeling, van gronden. Niet per situatie of per project, maar als samenhangend geheel. En als instrument om onze (maatschappelijke) doelen te bereiken. Denk aan doelen voor wonen, ondernemen en duurzaamheid. Daarnaast zorgt de Nota grondbeleid voor borging van het beheer van de gemeentelijk gronden. En voor duidelijkheid over het verdelen of verhalen van kosten voor de grondexploitatie.

We hanteren daarbij de volgende algemene uitgangspunten:

- De raad stelt de kaders vast voor het grondbeleid;
- Het college baseert daarop de uitvoeringsplannen;
- Het gemeentelijk grondbeleid is aangepast aan de meest recente wetgeving;
- We voeren het grondbeleid uit binnen gezonde financiële kaders, waarbij we helder, duidelijk en consequent omgaan met risico's;
- We geven duidelijkheid over grondverwerving en uitgifte van gronden;
- We bieden Inzicht in de wijze waarop grondprijzen tot stand komen;
- We stellen regels aan grondexploitaties;

Met deze uitgangspunten zijn de taken en bevoegdheden op bestuurlijk en ambtelijk niveau helder.

Het hebben van een Nota grondbeleid is een wettelijke verplichting. Dit volgt uit artikel 212 van de Gemeentewet en artikel 23, tweede lid, van de Financiële beheersverordening gemeente Noordoostpolder.

1.2. Waarom een nieuwe Nota grondbeleid?

Nieuwe ontwikkelingen vragen om nieuw beleid. In dit geval is dat vooral de komst van de Omgevingswet. Die vraagt om aanpassing van wet- en regels, en om integraler beleid voor de fysieke leefomgeving (Omgevingsvisie). Daar passen we de Nota grondbeleid op aan. En dit is een natuurlijk moment, want de oude *Nota grondbeleid 2017-2022* loopt dit jaar af. Maar niet alles hoeft op de schop. Wat goed was, houden we overeind.

De Omgevingswet vraagt om aanpassingen

De Omgevingswet is een nieuwe wet voor alle ontwikkelingen in de fysieke leefomgeving. Daardoor heeft de Omgevingswet ook gevolgen voor ons grondbeleid. Ten eerste in wet- en regelgeving, maar daarnaast ook omdat we onder de Omgevingswet nieuwe beleidsdoelen stellen in de Omgevingsvisie. Daarom is deze *Nota grondbeleid 2023 - 2026* geactualiseerd op het gebied van de regelgeving en op aansluiting bij de Omgevingsvisie. De Omgevingswet treedt naar verwachting per 1 januari 2023 in werking. En de Omgevingsvisie wordt waarschijnlijk eind 2022 vastgesteld.

De belangrijkste opgaven uit de **Omgevingsvisie** waaraan grondbeleid een bijdrage levert, zijn in ieder geval:

- Wonen:
 - o Behoeft aan 2.100 tot 3.300 woningen extra bouwen tot 2050. En eventueel nog 5.000 extra bij de komst van de Lelylijn.
 - o Programmeren van de (toekomstige) woningbouwopgave.
- Werken/ondernemen:
 - o Uitbreiding bedrijventerreinen en verbeteren bestaande terreinen.
 - o Circulaire economie: het hergebruik van materialen.
 - o Verbeteren van de kwaliteit van bestaande, oudere bedrijventerreinen.
 - o Faciliteren van bedrijven in hun bedrijfsplannen.
- Duurzaamheid/ klimaatverandering:
 - o In 2050 voorzien in eigen energiebehoefte.
 - o Inzet wind- en zonne-energie.
 - o Wijkuitvoeringsplannen voor energietransitie.
 - o Ruimtegebruik die rekening houdt met klimaatadaptatie en biodiversiteit.

In bijlage 1 van deze nota ziet u een nadere beschrijving van deze ruimtelijke opgaven waar grondbeleid een bijdrage aan levert.

De belangrijkste **juridische aanpassingen** die de Omgevingswet van deze Nota grondbeleid vraagt, zijn:

- Het verhalen van kosten op de gebruikers (kostenverhaal¹) wordt anders georganiseerd ;
- Het organische ontwikkelmodel, zonder eindbeeld en tijdvak, krijgt een eigen methode van kostenverhaal;
- Naast landelijke kavelruil, kan de gemeente ook binnenstedelijke kavelruil organiseren, bijvoorbeeld om winkelgebied met leegstand – of andere ruimtelijke functies – weer te concentreren.

De oude nota liep af

In 2017 stelde de raad de Nota grondbeleid 2017-2021 'Op grond van de situatie' vast. Die periode is nu afgelopen en in onze financiële beheersverordening staat dat wij eens per vier jaar een nieuwe Nota grondbeleid vaststellen². In de nota uit 2017 stonden de kaders waarbinnen het college uitvoering gaf aan het grondbeleid. Die kaders zijn voor een belangrijk deel nog steeds actueel. Daarom komen ze grotendeels terug in deze nieuwe Nota grondbeleid 2023-2026.

2. Beleid voor het kostenverhaal

Kostenverhaal betekent dat de gemeente de kosten, die zij maakt om ontwikkelingen van woningbouw, bedrijvigheid, kantoren, winkel-, sport- en schoolvoorzieningen, natuur- en recreatieve voorzieningen te realiseren, "in rekening brengt" bij degene die profijt heeft van deze kosten.

2.1. Bij voorkeur via het privaatrechtelijke spoor

Kostenverhaal kan op twee manieren. Ten eerste via een (exploitatie)overeenkomst (privaatrechtelijk), ten tweede door voorschriften te stellen in het omgevingsplan³, omgevingsvergunning of ander besluit waarin de ontwikkeling wordt mogelijk gemaakt (publiekrechtelijk). Wij kiezen bij voorkeur voor het

1) Kostenverhaal betekent dat de gemeente de kosten, die zij maakt om ontwikkelingen van woningbouw, bedrijvigheid, kantoren, winkel-, sport- en schoolvoorzieningen, natuur- en recreatieve voorzieningen te realiseren, "in rekening brengt" bij degene die profijt heeft van deze kosten.

2) Artikel 23, tweede lid, van de *Financiële beheersverordening gemeente Noordoostpolder*.

3) Het Omgevingsplan is de opvolger van het bestemmingsplan.

privaatrechtelijke spoor. Het publiekrechtelijke spoor passen wij alleen toe als de privaatrechtelijke manier niet kan of niet lukt. Deze lijn volgen wij voor zowel de kosten van de ontwikkeling zelf (gebiedseigen kosten), als voor de kosten van een gebiedsontwikkeling die aan meerdere partijen ten goede komt (gebiedsoverstijgende kosten).

In zo'n exploitatieovereenkomst sluit de gemeente met de particuliere partij een overeenkomst waarin zij het kostenverhaal verzekert. In die overeenkomst staan vaak ook afspraken over locatie-eisen, woningbouwprogramma, fasering en dergelijke.

De omgevingswet biedt hiervoor ruimte

Het sluiten van een (privaatrechtelijke) overeenkomst heeft met artikel 13.13 Omgevingswet een nieuwe wettelijke grondslag gekregen. Voorheen was een exploitatieplan nodig, maar kon met een exploitatieovereenkomst van die verplichting worden afgeweken. In de Omgevingswet is de overeenkomst niet langer een afwijking van de regel, maar past het gewoon binnen de regels. Wel blijft het verplicht op het kostenverhaal goed te regelen. Dit volgt uit de Omgevingswet en de daaraan gekoppelde *Aanvullingswet grondeigendom (Awg)*. En via het *Aanvullingsbesluit grondeigendom Omgevingswet* ('het Aanvullingsbesluit') worden in het Omgevingsbesluit de kostenverhaalplichtige activiteiten en kostensoorten aangewezen.

Naast de overeenkomst, blijft ook het publiekrechtelijke spoor mogelijk onder de Omgevingswet. In bijlage 2 van deze nota staat meer informatie over de regels voor kostenverhaal onder de Omgevingswet.

Een overeenkomst geeft meer vrijheid

Het privaatrechtelijk spoor geeft de gemeente meer vrijheid in het maken van afspraken dan het publiekrechtelijk spoor. Ook nadat het verhalen van de kosten is geregeld in een omgevingsplan kunnen partijen echter nog een overeenkomst sluiten, de posterieure overeenkomst. Daarbij moeten zij echter de regels van het kostenverhaal in het omgevingsplan in acht nemen. Wat de onderhandelingsruimte is in het kader van een posterieure overeenkomst hangt daardoor af van het omgevingsplan.

2.2. Bij publiekrechtelijk kostenverhaal 'integraal' en 'organisch' beide mogelijk

Bij publiekrechtelijk kostenverhaal is er keuze tussen: a) alle kosten verhalen (integraal) en b) alleen de publieke kosten verhalen (organisch). Met het (klassieke) integrale model worden zowel publieke kosten als kavelkosten (van uitgeefbare gronden) verhaald. Met het organische model worden alleen de publieke kosten verhaald. De mogelijkheid om voor 'organisch' te kiezen is nieuw onder de Omgevingswet (art. 13.15 Ow). De mogelijkheid voor 'integraal' blijft daarnaast ook bestaan (art. 13.14 Ow). In bijlage 2 zijn de verschillen tussen het integrale en het organische model voor kostenverhaal weergegeven. Wij kiezen ervoor om geen voorkeur uit te spreken, maar beide opties open te houden. Zo kunnen we per situatie bepalen wat de meest geschikte wijze is voor dat plan en/of dat gebied.

3. Grondbeleid

Om onze beleidsdoelen te halen, zijn keuzes nodig over onze inzet. Bijvoorbeeld over hoeveel initiatief en risico wij als gemeente nemen en hoeveel ruimte wij ander partijen daarin laten. In dit hoofdstuk staan die standpunten.

3.1. Situationeel grondbeleid is de norm: per ontwikkeling anders

Binnen de gemeente Noordoostpolder is situationeel grondbeleid de norm. Dit houdt in dat we per ontwikkeling kiezen welke aanpak de beste is. Die keuze is afhankelijk van de te realiseren doelen en van de feitelijke situatie. Denk aan de eigendomspositie van de gemeente, de risico's en de financiële haalbaarheid.

Actief of faciliterend grondbeleid

De aanpak kan volledig actief of volledig faciliterend zijn, maar ook een tussenvorm tussen beide vormen van grondbeleid, waardoor we terecht komen in de publiek-private samenwerking (PPS). Actief grondbeleid betekent dat wij als gemeente zelf gronden aankopen, ontwikkelen en uitgeven. Faciliterend grondbeleid betekent dat een andere partij het initiatief neemt en wij als gemeente alleen aan de ontwikkeling meewerken, bijvoorbeeld door het bestemmingsplan/omgevingsplan vast te stellen.

Meer informatie over de vormen van grondbeleid leest u in bijlage 3.

Afwegingskader

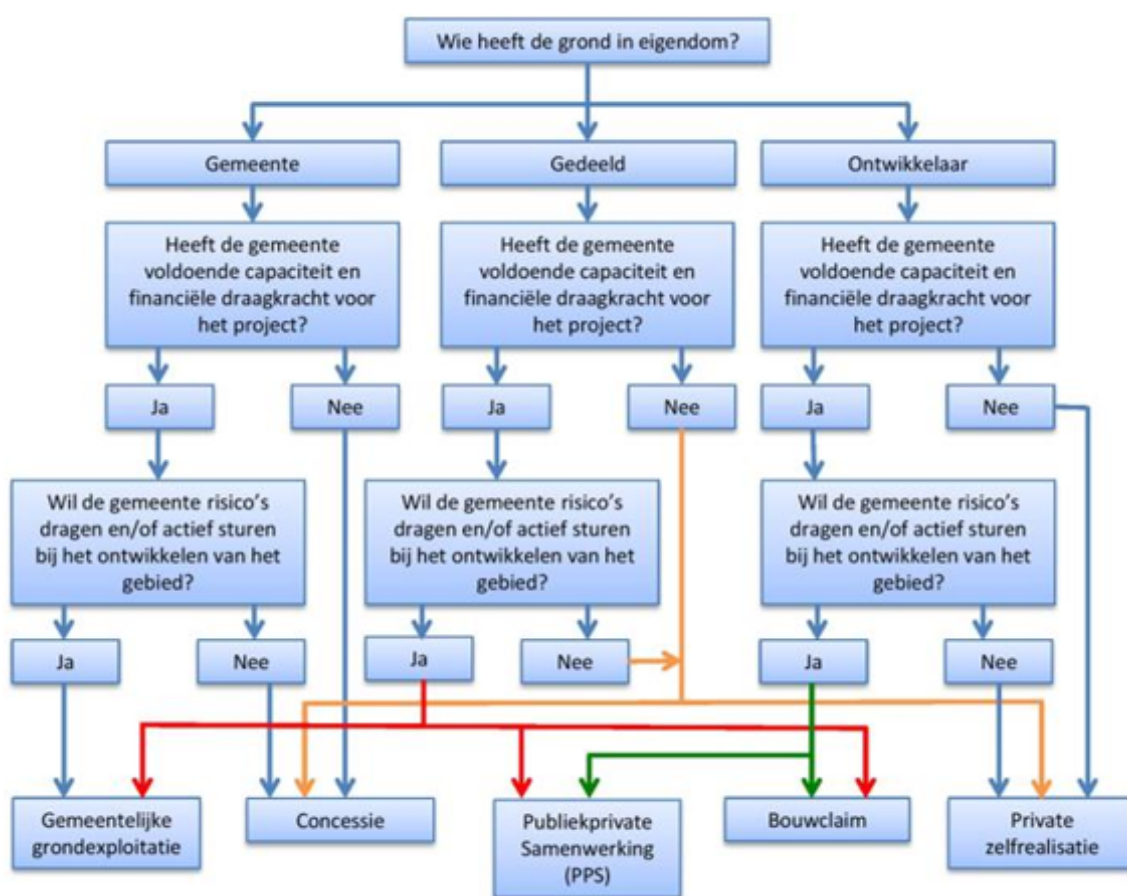
Bij ontwikkeling van woningbouwlocaties hebben wij per situatie de afweging tussen actief en faciliterend grondbeleid, of een vorm daartussen. In het verleden zijn diverse strategisch gelegen gronden aangekocht

met als doel om deze in de toekomst te ontwikkelen tot bouwrijpe grond. Op die locaties streven wij naar een actief grondbeleid mits passend binnen de woningbouwprogrammering.

Op de locaties waar de gemeente geen of weinig grondpositie heeft, en de grond in eigendom van een ontwikkelende partij is, ligt meer faciliterend grondbeleid in de rede. Per individueel geval wordt beoordeeld welke vorm van samenwerking de voorkeur heeft met een duidelijke voorkeur voor een anterieure overeenkomst.

Op te ontwikkelen locaties waar de gemeente geen grondpositie heeft, en de grond in handen van een niet-ontwikkelende partij is, bijvoorbeeld een agrarisch bedrijf, wordt grondvererving overwogen. Hiervoor gelden de instrumenten en keuzes voor grondvererving in hoofdstuk 7.

De gemeente voert situationeel grondbeleid, afhankelijk van de omstandigheden en (on)mogelijkheden zullen wij per locatie ons grondbeleid bepalen. Om transparantie in ons grondbeleid te waarborgen hanteren wij bij elke ontwikkeling een standaard afwegingskader. Het afwegingskader is zowel van belang bij ontwikkelingen die wij zelf willen oppakken, als ontwikkelingen die vanuit de markt tot stand komen. Wij kijken niet alleen aan het begin naar de rol die wij op willen pakken maar blijven de ontwikkelingen monitoren om te bepalen of het gewenst of noodzakelijk is onze strategie aan te passen. Op deze manier is zowel intern als extern duidelijk welke afwegingen wij maken om tot een bepaald type grondbeleid te komen. Dit is schematisch in onderstaande afbeelding weergegeven.



- I. De eerste afweging is de vraag **wie de grond in eigendom** heeft. De grondpositie is het gevolg van de eerder gemaakte afweging. Wanneer deze afweging destijds niet gemaakt is of wanneer er wijzigingen in de uitgangspositie hebben plaatsgevonden kan deze overweging alsnog worden gemaakt. Dit kan ertoe leiden dat wij de gronden alsnog verwerven.
- II. De tweede afweging is of de gemeente **voldoende capaciteit en financiële draagkracht** heeft voor het project. Ten eerste de financiële capaciteit. De financiële haalbaarheid en de eventuele risico's van een plan dienen te worden getoetst aan de gemeentelijke, financiële capaciteit. De reserves of voorzieningen dienen voldoende groot te zijn om een tekort of eventuele risico's op te vangen. Onder capaciteit verstaan we de aanwezige kennis en menskracht die het mogelijk maakt een project te begeleiden. De beoordeling of voldoende kennis en mankracht aanwezig is, is in zekere zin arbitrair. Wanneer er onvoldoende kennis of menskracht aanwezig is, kan deze worden ingehuurd. Uiteraard geldt dat er dan voldoende slagkracht en kennis beschikbaar moet zijn om de inhuur te kunnen managen en aan te sturen. De kosten van inhuur kunnen normaliter ten laste

worden gebracht van de (toekomstige) grondexploitatie. Overigens is het uitgangspunt om datgene wat de gemeente zelf goed kan doen, dat ook zelf te doen.

- III. De derde afweging is of de gemeente **risico's wil dragen en/of actief wil sturen** bij de ontwikkeling van het gebied. De gemeente dient zich bij elke ruimtelijke ontwikkeling af te vragen in hoeverre regie daarop gewenst dan wel noodzakelijk is. Het gaat hier om invloed op de planvorming, kwaliteit en de planuitvoering. Veel regie is bijvoorbeeld nodig wanneer bepaalde beleidsdoelen, bijvoorbeeld maatschappelijke doeleinden, gerealiseerd dienen te worden. De regierol kan op twee manieren bij ons blijven. In de eerste plaats indien de grondexploitatie geheel of gedeeltelijk (via een samenwerkingsvorm) door de gemeente worden gevoerd. In de tweede plaats via de wettelijke kaders. Waarbij de regie op feitelijke realisatie het sterkst is bij grondeigendom en grondexploitatie door de gemeente. De mate van financiële risico's bij een project is afhankelijk van de aard en omvang van het project. Om als gemeente een afweging te kunnen maken in de keuze van een samenwerkingsmodel, is een haalbaarheidsanalyse van het plan met risicoprofiel nodig. De grootte van de risico's is van invloed op het gekozen samenwerkingsmodel.

In bijlage 3 zijn de samenwerkingsmodellen nader toegelicht.

3.2. De beleidsdoelen in het afwegingskader

Voor de derde afweging in het model (of de gemeente actief wil sturen bij de ontwikkeling van het gebied) kijken we naar de beleidsdoelen. Met name naar de doelen voor woningbouw en voor bedrijventerreinen.

Ca 75% van de woningvraag via actief grondbeleid voorzien

Bij de ontwikkeling van woningen willen we voor circa 75% volledig actief grondbeleid voeren en voor circa 25% via PPS of faciliterend. Hierbij zal het actieve grondbeleid zich in ieder geval richten op de ontwikkeling van vrije bouwkavels, waarop particulieren zelf een woning kunnen realiseren, en zal faciliterend grondbeleid zich meestal richten op projectmatige bouw.

Inzetten op 100% actief grondbeleid voor bedrijventerreinen

Bij de ontwikkeling van bedrijventerreinen hebben wij de voorkeur voor actief grondbeleid. Wij kunnen dan als gemeente optimaal sturen op de ruimtelijke inpassing, de haalbaarheid, de aard van de bedrijvigheid en de beschikbaarheid van kavels. Marktpartijen zijn vaak ook minder geïnteresseerd in de ontwikkeling van bedrijventerreinen, omdat de financiële haalbaarheid lastig is.

4. Beleid voor grondverwerving

Om actief grondbeleid te kunnen voeren, is de belangrijkste voorwaarde om de gronden in eigendom te hebben of te krijgen. Hierbij is het voeren van een adequaat verwervingsbeleid van belang.

4.1. (Strategische) grondverwerving

Wanneer het maatschappelijk gewenste ruimtegebruik daarom vraagt, kan het noodzakelijk zijn om grondpositie(s) in te nemen. Als wij in de gelegenheid komen om strategisch onroerend goed te verwerven, is accuraat handelen van belang. Dit vereist duidelijkheid binnen de gemeentelijke organisatie over taken en verantwoordelijkheden, de wijze van verantwoording, de inzet en mogelijke reservering van financiële middelen en afspraken tussen de raad en het college.

Afwegingskader strategische grondverwerving

De combinatie van realiseringstermijn, risico en kosten en de verwachte haalbaarheid bepalen in onderlinge samenhang de noodzaak en wenselijkheid om tot een aankoop te komen. Bij de beoordeling van een situatie moet rekening worden gehouden met de termijn waarop een voorgenomen bestemming kan worden gerealiseerd. Verder moet het risico worden geschat dat een ontwikkeling wordt vertraagd of zelfs niet doorgaat. Daarnaast is de hoogte van de verwervingsprijs van belang in relatie tot de financiële middelen van de gemeente.

Bevoegdheden in de juiste volgorde toepassen

Als wij in de gelegenheid komen om strategisch onroerend goed te verwerven, is accuraat handelen van belang. In een dergelijke situatie zal het college tot aankoop overgaan, na afweging van bovenomschreven belangen onder de ontbindende voorwaarde van instemming van de raad.

Het College heeft de bevoegdheid om strategische aankopen te verrichten, maar kan dat niet eerder dan dat de raad daarvoor de middelen beschikbaar gesteld heeft. Want op grond van artikel 160, lid 1e, Gemeentewet is het College bevoegd tot het besluiten tot, en het verrichten van, privaatrechtelijke rechtshandelingen. Maar de uitoefening van deze bevoegdheid kan pas plaatsvinden wanneer de Raad hiervoor voldoende financiële middelen beschikbaar heeft gesteld.

Werkafspraken en jaarlijks budget voor strategische aankopen

Jaarlijks nemen we budget op in onze begroting om gronden en panden te kunnen aankopen, bouwen woonrijp te maken en om daarmee slagvaardig te kunnen zijn op de vastgoedmarkt. Als risicobuffer voor de risico's van de groundbank dient de Algemene reserve grondexploitatie. Voor strategische aankopen van gronden en/of panden hanteren we de werkafspraken uit bijlage 4.

4.2. Uitgangspunt is minnelijke verwerving

De gemeente heeft als verwervingsinstrumenten ter beschikking: minnelijke verwerving, voorkeursrecht, onteigening, kavelruil, herverkaveling en stedelijke kavelruil. In bijlage 5 worden deze grondverwervingsinstrumenten nader toegelicht.

Per situatie wordt beoordeeld in welke mate en op welke wijze tot verwerving kan en zal worden overgegaan. Uitgangspunt bij verwerving is dat de gemeente zo lang mogelijk probeert om de gronden minnelijk te verwerven, waar nodig voorafgegaan door vestiging van een voorkeursrecht.

4.3. Voldoende inzicht en onderzoek vooraf

Aan iedere aankoop van (verhuurd) onroerend goed, leggen wij 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.

Om de transparantie van het overheidshandelen te bevorderen en om intern duidelijke richtlijnen te geven, volgen wij bij elke grondverwerving ons Verwervings- en taxatieprotocol. Hierin is onder andere vastgelegd wanneer een taxatie door een externe taxateur plaatsvindt. Het protocol is als bijlage 6 opgenomen in deze nota.

Strategische gronden op de balans

In geval van actief grondbeleid koopt de gemeente zelf gronden aan voor ontwikkeling. Die gronden worden dus vooruitlopend op definitieve planvorming gekocht, uiteraard passend binnen een ontwikkelvisie en binnen de financiële kaders van de haalbaarheid. Uitgangspunt bij nieuwe aankopen is dat de gronden na aankoop direct worden afgewaardeerd naar de waarde in huidige bestemming, of dat de gronden tegen de aankoopwaarde van 'warme grond' op de balans kan blijven staan. Voor waardering als warme grond gelden de strikte criteria van het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV)¹. Deze criteria zorgen voor een financieel solide werkwijze bij het aankopen en waarderen van gronden. Het risico op het niet terugverdienen is daardoor lager dan in het verleden het geval was.

5. Grondprijzen- en uitgiftebeleid

Het verkopen van gronden vraagt om prijzen en om heldere criteria voor de uitgifte. Die staan in dit hoofdstuk.

5.1. Uitgangspunten voor de grondprijzen

Het grondprijzbeleid is de manier waarop we als gemeente de prijs bepalen voor grond die we zelf verkopen. Voor de onderhandelingspositie van de gemeente gelden aan aantal principes bij de bepaling van de prijs:

- We hanteren marktconforme prijzen.
- We hanteren een functionele grondprijz. Dat wil zeggen dat de grondprijz afhangt van wat voor functie de grond heeft of zal krijgen. De functie van de grond is of wordt vastgelegd in een ruimtelijk besluit. De grondprijz wordt bepaald op basis van de maximale mogelijkheden in het ruimtelijk besluit. Voor het bepalen van de grondprijzen van de meest voorkomende functies gebruiken wij de methoden uit de tabel 'grondprijzmethoden' op de volgende bladzijde. De kostprijzmethode wordt nagenoeg niet gebruikt. De residuele grondwaardemethodiek wordt alleen toegepast op het moment dat de methode recht doet aan de totstandkoming van een marktconforme prijs.
- Bij de totstandkoming van de grondprijz wordt rekening gehouden met de vigerende (bouw) wet- en regelgeving. Er wordt geen rekening gehouden met maatregelen voor extra duurzaam bouwen bovenop de vigerende wet- en regelgeving. Als extra duurzaam bouwen kostenverhogend werkt, dan wordt niet de grondprijz omlaag gebracht, maar wordt mogelijk subsidie verstrekt.

Daarnaast hangt de grondprijz onder andere af van:

- Kwaliteit van de openbare ruimte;

- De bodemgesteldheid;
- De marktomstandigheden;
- Materiaalgebruik en kwaliteit van het gebouw;
- Bouwkosten en verkoopprijzen.

Zie bijlage 7 voor meer uitleg over de totstandkoming van de grondprijzen.

Grondprijzen voor uitgifte van particuliere kavels en bedrijfskavels staan in de Nota Grondprijzen die het college jaarlijks vaststelt. Voor projectontwikkeling wordt marktconform maatwerk toegepast. Het college is bevoegd om op grond van de gemeentewet privaatrechtelijke rechtshandelingen uit te voeren, waaronder ook het vaststellen van de grondprijzen. Het college moet zich wel houden aan de methoden die de raad als kader stelt.

Grondprijsmethoden

De grondprijsmethoden in de onderstaande tabel zijn het uitgangspunt. In bijlage 7 is per functie ingegaan op de te hanteren grondprijsmethode.

Tabel Grondprijsmethoden

Functie	Methode	Eenheid
<i>Woningbouw</i>		
Sociale huur	Residueel/comparatief	Prijs per m2
Vrije sector huur	Residueel/comparatief	Prijs per m2
Sociale koop	Residueel/comparatief	Prijs per m2
Projectmatige koop	Residueel/comparatief	Prijs per m2
Vrije kavels	Residueel/comparatief	Prijs per m2
<i>Bedrijventerreinen</i>		
Bedrijventerreinen	Comparatief	Prijs per m2
<i>Commerciële voorzieningen</i>		
Kantoren	Residueel/comparatief	Prijs per m2 BVO
Detailhandel	Residueel/comparatief	Prijs per m2 BVO
Horeca	Residueel/comparatief	Prijs per m2 BVO
<i>(sociaal)maatschappelijke voorzieningen</i>		
Commercieel	Residueel/comparatief	Prijs per m2 BVO
Niet-commercieel bebouwd	Vaste prijs	Prijs per m2
Niet-commercieel onbebouwd	Vaste prijs	Prijs per m2
<i>Overige functies</i>		
Nutsvoorzieningen	Commercieel	Prijs per m2
Parkeren	Residueel/comparatief	Prijs per m2
Snippergroen	Vaste prijs	Prijs per m2
Energieopwekking	comparatief	Prijs per m2

5.2. Uitgangspunten voor uitgifte van gronden

De afspraken over verkoop, pacht, huur of ontwikkeling van de grond, krijgen pas betekenis wanneer de grond wordt overgedragen. In deze paragraaf leest u onder welke voorwaarden wij dat doen. Daarbij gelden ook de criteria van de gronduitgifte uit de beleidsregel gronduitgifte.

Onze algemene principes bij uitgifte van gronden

Bij de uitgifte van gronden, hanteren we een aantal algemene principes. Door consequente toepassing ervan in gelijke situaties hanteren we een toetsbaar grondbeleid. De principes zijn:

1. *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.

2. **Zuiverheidsprincipe**
Met '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.
3. **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.
4. **Locatieprincipe**
De gemiddelde gewogen grondprijs voor woningbouw of bedrijventerrein wordt bepaald door de locatie en liggingsfactoren (uitstekend, goed, voldoende etc.).

Bij voorkeur verkopen

Als een andere partij gebruik gaat maken van gemeentelijke grond, verkopen wij die grond aan die partij. Dat is ons uitgangspunt. Verpachting of verhuur doen we alleen als er een specifieke reden voor is. Bijvoorbeeld voor de strategische gronden en de agrarische gronden. Agrarische gronden verpachten wij (niet zijnde erfpacht). En ook voor woningzoekenden die moeite hebben om de financiering rond te krijgen, kan ook een andere vorm aangeboden worden.

Bij verkoop van grond, onderscheiden wij drie uitgifte categorieën:

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

Alle drie hebben de mogelijkheid om een reservering (eerste recht tot koop) af te sluiten voorafgaand aan een eventuele aankoop.

Alleen aan- of verkoop van grond die geschikt is voor zijn functie

De gemeente geeft alleen bouwpercelen uit die geschikt zijn voor het beoogde gebruik (bijv. woningbouw). Ook overig onroerend goed, niet zijnde een bouwperceel, is dit het uitgangspunt. Wij verkopen die grond alleen als het geschikt is voor het huidige gebruik, tenzij er maatwerkafspraken worden gemaakt. Deze lijn volgen wij ook bij de aankoop van gronden.

Een belangrijk aspect hierbij is de bodem- en grondwaterkwaliteit. Daarom maakt een verkennend bodemonderzoek altijd onderdeel uit van een aan- of verkoop.

Agrarische pacht

Agrarische grond wordt verpacht op basis van een geliberaliseerde pacht van 6 jaar en korter en verpacht tegen een marktconforme pachtprijs. 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 pachtprijzen. De gemeente heeft hierin weinig beleidsvrijheid. De gemeente Noordoostpolder verpacht op basis van de geliberaliseerde pacht voor 6 jaar of korter. Verpachting vindt marktconform plaats waarbij de regels en pachtprijzen die vastgesteld zijn door de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) in acht genomen worden.

Strategische gronden zoveel mogelijk verhuren en verpachten

Gronden en opstallen die de gemeente in eigendom wil houden voor latere ontwikkeling, worden zo veel mogelijk verhuurd of verpacht. Daarmee dekken we de kosten van beheer en onderhoud zoveel mogelijk.

Aandacht voor de fiscale aspecten

Bij de keuze van het inrichten van grondtransactie-contracten, besteden wij specifieke aandacht aan 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), en
- ✓ de gemeente ondervindt geen financieel nadeel van de medewerking.

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

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.

6. Financiële aspecten

Rond de aanschaf, ontwikkeling en verkoop van gronden, gelden veel wettelijke kaders en regels. Bijvoorbeeld voor het financieel overzicht van de kosten en opbrengsten bij een project of ontwikkeling (de grondexploitatie). Maar ook voor de belastingafdracht en voor de verantwoording over het grondbeleid. In dit hoofdstuk staat hoe wij die regels als gemeente naleven.

6.1. Processen en verantwoording

De regels voor het opstellen van financiële rapporten van de gemeente zijn gebaseerd op het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV) en zijn tevens leidend voor het toezicht op en uitvoering van grondexploitaties. Om goed uitvoering aan deze regels te geven, hanteren wij de volgende werkafspraken:

- Aan het eind van de initiatiefase van een project of ontwikkeling, stellen wij een voorlopige grondexploitatie op. De definitieve grondexploitatie volgt in de ontwerpfase, bij vaststelling van het bestemmingsplan.
- Bij over- en/of onderschrijdingen informeert het college de raad via de gebruikelijke rapportages in de planning- en controlcyclus. Als er sprake is van een substantiële afwijking, vraagt het college daarbij een bijgesteld krediet aan.
- Van projecten in de initiatiefase die onverhoopt niet doorgaan, boeken wij de gemaakte kosten af, ten laste van het jaarresultaat.
- Afsluiting, categorisering en waardering van de grondexploitatie vindt plaats conform de regelgeving van het BBV.
- De gemeente toetst jaarlijks of zij met de activiteiten binnen haar grondbedrijf een onderneming drijft, zoals bedoeld in de regels voor vennootschapsbelasting (Vpb).
- Grondexploitaties worden jaarlijks herzien. Als de herziening van een grondexploitatie planinhoudelijke wijzigingen met grote financiële gevolgen heeft, wordt de grondexploitatie opnieuw aan de raad aangeboden voor vaststelling.
- Voor een verwacht verlies van een individuele grondexploitatie, treffen wij direct een voorziening ter grootte van het verwachte resultaat in het betreffende boekjaar.
- (Tussentijdse) winst wordt genomen volgens de voorgeschreven Percentage of Completion (POC)-methode.
- Subsidiebatens en de daarbij behorende subsidiabele kosten bij grondexploitaties maken geen deel uit van de tussentijdse winstneming en worden verantwoord op het moment dat de subsidie volgens de subsidievoorwaarden is gerealiseerd.

Wij volgen het BBV

Het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV) bevat regelgeving voor gemeenten voor onder andere het opstellen van de begroting en jaarstukken, de financiële positie, waardering et cetera. Bij het uitvoeren en verantwoorden van haar grondbeleid handelt de gemeente in overeenstemming met de stellige uitspraken van de commissie BBV en houdt zij rekening met de aanbevelingen van de commissie BBV.

Een grondexploitatie of exploitatieopzet kan als volgt worden gedefinieerd:
Een financieel overzicht van kosten en opbrengsten van een ruimtelijke ingreep. Met de uitkomsten van het financieel overzicht wordt de financieel-economische haalbaarheid aangetoond. Na vaststelling door de raad fungeert het financieel overzicht, de grondexploitatie, als het financiële kader waarbinnen de ruimtelijke ontwikkeling gerealiseerd wordt

7. Risicomanagement

Grondexploitaties zijn langdurige processen, die onderhevig zijn aan financiële en andere risico's. Bij het opstellen van een plan moeten allerlei aannames worden gedaan, waarbij het de vraag is of deze werkelijkheid worden. Dit kan grote nadelige effecten hebben op de begroting of het weerstandsvermogen van de gemeente. Daarom is het noodzakelijk om de risico's per project in beeld te brengen en in beeld te houden. In dit hoofdstuk staat hoe wij dat doen.

7.1. Risico's in beeld

Om de risico's te onderkennen en inzichtelijk te krijgen is actief risicomanagement noodzakelijk. Risicomanagement is het proces van identificeren en beheersen van risico's. Dit is geen eenmalige exercitie. Het in beeld krijgen, monitoren, beheersen en verantwoorden van en over risico's is een steeds terugkerend proces.

Wij voeren jaarlijks een Monte Carlo berekening uit

We voeren jaarlijks een Monte Carlo berekening uit op bij de herziene grondexploitaties. Dit is een vaste berekeningsmethode die inzicht geeft in de mate van afwijking van het resultaat bij verandering van de parameters in de grondexploitaties. De berekening resulteert in een overzicht van de grootste risico's, met kans en gevolg. Dit overzicht is een van de gegevens bij het bepalen van de gemeentelijke weerstandscapaciteit.

Risico's veranderen

Bij alle activiteiten in een grondexploitatie zijn weer andere risico's mogelijk. Risico's die op verschillende momenten optreden en ieder hun eigen mate van invloed hebben. Risico's in grondexploitaties hangen samen met:

- Langjarige looptijd van plannen;
- Afhankelijkheid van marktomstandigheden, derde partijen en (veranderlijke) wetgeving bij de uitvoering en ontwikkeling;
- Detaillering van de plannen. De opzet van plannen gaat zowel inhoudelijk als financieel van grof naar fijn. Dit wil zeggen dat de onderbouwing en hardheid van plannen ook steeds duidelijker wordt bij het verstrijken van de looptijd van een plan;
- De vele variabelen en uitgangspunten die als gevolg van bijstelling een forse impact kunnen hebben op de beoogde planuitkomsten.

8. Taken en bevoegdheden

Bij grondbeleid hebben college en raad samen een taak. Want ieder van hen heeft zijn eigen bevoegdheden. Voor en adequate uitvoering van het grondbeleid moeten de wensen en besluiten goed op elkaar zijn afgestemd.

8.1. Samenhang in taken en bevoegdheden

De raad heeft een kaderstellende en controlerende rol, ook voor het grondbeleid. Het college is bevoegd tot het besluiten over en verrichten van privaatrechtelijke rechtshandelingen, waaronder het aan- en verkopen van onroerend goed. Met de jaarstukken legt het college verantwoording af over de realisatie van de door de raad in onder andere de programmabegroting vastgelegde beleidsvoornemens en budgetten. Voor de grondexploitaties stelt de raad jaarlijks de (herziene) budgetten vast. In de onderstaande tabel staan de taakverdeling en bevoegdheden van de raad en het college.

Tabel Overzicht taakverdeling en bevoegdheden

Wat	Wanneer	Gemeenteraad (kaderstellend)	College (uitvoerend)
Nota grondbeleid	1x per raadsperiode	Vaststellen kaders grondbeleid	Aanbieden nota grondbeleid ter behandeling en vaststelling gemeenteraad
Bestemmingsplannen/Omgevingsplannen	Continu	Vaststellen bestemmingsplannen/Omgevingsplannen	Opstellen bestemmingsplannen/Omgevingsplannen
Verwerving	Continu	(Definitief) vestigen van Wet voorkeursrecht gemeenten	Vaststellen van een verwervingsstrategie



		Voornemen en besluit tot verzoek onteigening	(Voorlopig) vestigen voorkeursrecht gemeenten (voorbescherming) Vorbereiding onteigening
Beheer vastgoed en gronden	Continu		Verhuur gronden Verpachten gronden Ingebruikgeving
Bouw- en woonrijp maken	Continu	Vaststellen aanbestedingskaders	Aanbestedingsbeleid
Uitgifte	Continu	Principes gronduitgifte	Vaststellen algemene verkoopvoorwaarden voor verkoop en uitgifte Uitgiftecontracten Keuze selectiemethode(n) Beleidsregel gronduitgifte
Vaststelling grondprijzen	Jaarlijks door college		Stelt jaarlijks actuele grondprijzen vast binnen de vastgestelde kaders van het grondprijzenbeleid
Kostenverhaal	Project	Kostenverhaal door middel van vaststellen van een exploitatieplan, tenzij het kostenverhaal anders is verzekerd	Sluiten van privaatrechtelijke anterieure kostenverhaals-overeenkomsten, dan wel exploitatie-overeenkomsten
Vaststelling grondexploitatie	Project	Voorafgaand aan de realisatiefase een definitieve grondexploitatie vaststellen en vaststellen dat het kostenverhaal verzekerd is	Uitvoering
Aangaan overeenkomsten	Project	Wordt geïnformeerd	Sluiten (samenwerkings-) overeenkomsten
Samenwerking met derden	Project	Toetst ontwerpbesluit college tot deelneming in een privaatrechtelijke rechtspersoon	Besluit tot deelneming in een privaatrechtelijke rechtspersoon
Herziening grondexploitatie	Jaarlijks	Herziening grondexploitatie	Uitvoering
Informatievoorziening, waaronder ook afwijkingen en rapportages	Periodiek	Wordt geïnformeerd	Uitvoering

Bijlage 1 Ruimtelijke opgaven

In deze bijlage staan onze ruimtelijke opgaven waaraan grondbeleid een bijdrage levert. Met uitleg over de wijze waarop grondbeleid een bijdrage levert aan het bereiken ervan.

Omgevingsvisie

De omgevingsvisie geeft integraal richting voor de lange termijn en het maken van keuzes voor de gehele fysieke leefomgeving van gemeente Noordoostpolder. De omgevingsvisie is onder de Omgevingswet een verplicht instrument voor de gemeente. Uiterlijk in 2024 dient de Omgevingsvisie te zijn vastgesteld. Naar verwachting zal de Omgevingsvisie voor Noordoostpolder eind 2022 ter vaststelling aan de raad worden aangeboden.

Strategische koers

Op 31 januari 2022 heeft de gemeenteraad als tussenproduct van de Omgevingsvisie de strategische koers vastgesteld.

De strategische koers voor de Omgevingsvisie toont de ambities en geeft richting aan de te maken keuzes voor de lange termijn: Noordoostpolder in 2050. Deze 5 ambities hebben daarmee prioriteit voor het welzijn en welbevinden van de mensen en hun omgeving:

1. Een inclusieve en hechte samenleving met ruimte voor iedereen.
2. Sociale krachtige dorpen en wijken en een gezonde aantrekkelijke leefomgeving.
3. Noordoostpolder biedt ruimte voor vindingrijkheid.
4. Koploper in toekomstgerichte landbouw.
5. Noordoostpolder is optimaal verbonden met haar omgeving.

Met deze vijf ambities zorgt de gemeente ervoor dat er in 2050 een trotse toekomstbestendige samenleving staat met een herkenbare identiteit. Elke ambitie is uitgewerkt met keuzes om te bepalen welke onderdelen van de sociale en fysieke leefomgeving beschermd en welke ontwikkeld worden. In de omgevingsvisie worden deze keuzes verder uitgewerkt. De ambities sluiten ook aan bij de (verplichte) opgaven van het Rijk, de provincie en het waterschap.

Alle bestaande strategische beleidsinstrumenten die over de fysieke leefomgeving gaan, worden integraal meegenomen in de omgevingsvisie, zoals bijvoorbeeld de Woonvisie Noordoostpolder: Kansen Grijpen, Transitievisie Warmte het strategische gedeelte van het waterplan, de mobiliteitsvisie, de structuurvisie en delen van het beleidsplan Openbare Ruimte. Hiermee biedt de omgevingsvisie een integraal afwegingskader voor keuzes en opgaven die de gemeente de komende jaren op zich af ziet komen.

Hieronder zijn de voor het grondbeleid belangrijkste onderwerpen toegelicht. Waar nodig worden de thema's in het grondbeleid nog aangescherpt, aangevuld en of aangepast aan de hand van de ambities en keuzes in de Omgevingsvisie (eind 2022, begin 2023).

Meer woningen bouwen

In de Woonvisie Noordoostpolder Kansen Grijpen (2020) staat dat er op basis van bevolkings- en huishoudensontwikkeling 1.000 woningen in de komende 10 jaar kunnen worden toegevoegd aan de woningvoorraad van de gemeente. Bureau Ruimtevolk heeft in 2021 een verkenning gedaan naar wat de gemeente extra kan bijdragen aan de landelijke woningbouwopgave. Voor de periode tot 2050 komt zij uit op een autonome woningbouwbehoefte van 2.100 – 3.300 woningen. Dit betekent een gemiddelde behoefte van 80-130 woningen per jaar. En daarboven op kan de gemeente Noordoostpolder met de komst van de Lelylijn 5.000 woningen toevoegen.

De gemeente is voornemens om actief te sturen op de woningbouwopgaven. Dit houdt in dat de gemeente minimaal de helft van de woningbouwlocaties wil aanbieden door actief grondbeleid. Dit is zelf grond minnelijk verwerven en woningbouwkavels verkopen. De gemeente heeft aandacht voor sociale woningbouw. De gemeente en Mercatus doen hiervoor periodiek een kernvoorraadonderzoek. Ook maakt de gemeente prestatieafspraken met Mercatus en Woonzorg Nederland en hun huurdersbelangen/bewonerscommissies.

Mogelijkheden grondbeleid

- Actief grondbeleid, zelf grond verwerven en woningbouwkavels verkopen;
- Faciliterend grondbeleid, grondexploitatie door een private partij mogelijk maken, kosten openbare ruimte op de private partij verhalen.

Nieuwe bedrijventerreinen & bestaande terreinen verbeteren

Er wordt in 2022 gewerkt aan een ontwikkelperspectief voor werklocaties. Dat is nodig omdat de huidige voorraad voor bedrijventerreinen naar verwachting binnen 10 jaar uitgegeven is. Naast nieuwe bedrij-

venterreinen is het belangrijk om waar mogelijk te investeren in de kwaliteit van bestaande, oudere, bedrijventerreinen.

Mogelijkheden grondbeleid

- Actief grondbeleid, zelf grond verwerven en bedrijfskavels verkopen;
- Faciliterend grondbeleid, grondexploitatie door een private partij mogelijk maken, kosten openbare ruimte op de private partij verhalen.

Duurzaamheid: energie, klimaat, circulair en biodiversiteit

In de duurzaamheidsnota Noordoostpolder Energieneutraal (2017-2025), staat de ambitie en koers naar een energieneutrale gemeente Noordoostpolder in 2030, beschreven. Schone energie, nieuwe mobiliteit en circulariteit zijn daarbij destijds als de hoofdthema's benoemd.

Inmiddels zijn ook onderstaande actuele thema's van invloed op de verduurzaming en het ruimtegebruik in Noordoostpolder.

Energietransitie

Door elektrificeren van bijvoorbeeld transport en verwarming, is het huidige energienetwerk toe aan een verzwaring. Bij de ontwikkeling van nieuwe plannen zal al rekening worden gehouden met een zwaarder uitgevoerd netwerk. Er is bijvoorbeeld meer ruimte nodig voor trafo ruimten, laadpunten voor auto's en mogelijk ook buurtaccu's/opslag.

Warmtetransitie

In 2021 is de transitievisie warmte vastgesteld. Daarin is bepaald dat de focus tot 2030 ligt bij het aardgasvrij ready maken van de bestaande woning voorraad. Dat betekent inzetten op gasbesparing door het stimuleren van isoleren en bestaande technieken zoals (hybride) warmtepompen en waar mogelijk kleine warmtenetten. Daarnaast wordt er ervaring opgedaan in de landelijke proeftuin aardgasvrije wijken 'Nagele in Balans', en worden vergelijkbare lokale initiatieven die zich aandienen gefaciliteerd. De kansen voor toepassing van warmtenetten gevoed door Geothermie en Aquathermie worden de komende periode verder verkend en uitgewerkt. Per wijk en of dorp wordt uiteindelijk in de Wijkuitvoeringsplannen een keuze gemaakt voor het meest passende warmtesysteem. Het is mogelijk dat er per wijk/dorp ruimte nodig is om de warmtetransitie te kunnen uitvoeren.

Duurzame energie opwek: windparken en zonneweides

Langs de dijken van het IJsselmeer aan de westkant van de Noordoostpolder ligt een van de grootste windparken van Nederland met in totaal 86 windturbines op het land en in het water. Het windpark wekt jaarlijks circa 1,4 miljard kWh schone, duurzame elektriciteit op. Dat is vergelijkbaar met het elektriciteitsverbruik van ruim 400.000 huishoudens. Windpark Noordoostpolder levert daarmee een substantiële bijdrage aan de doelen van het Energieakkoord en is daarmee een belangrijke duurzame energiebron voor Nederland.

Voor de verdere opwek van duurzame elektriciteit geeft de gemeente de voorkeur aan zonnepanelen. In 2019 heeft gemeente Noordoostpolder hiervoor de structuurvisie zon vastgesteld waarin de zonneladder wordt toegepast. Dit houdt in dat er zoveel mogelijk opwek van zonneenergie op daken van gebouwen wordt nagestreefd. Voor het toepassen van zon op land zijn zoekgebieden aangewezen waarbij is vooral is gekeken naar aanwezigheid van bestaande energie infrastructuur en het beperken van toepassing op hoogwaardige landbouwgrond. Er is ruimte geboden voor de invulling van maximaal 500 hectare.

De gemeente voorziet, gezien de grote duurzame energieopgave, wel grote zonparken ter plaatse van het windpark Noordoostpolder. Na de evaluatie van de provinciale structuurvisie zon, zal het toepassen van landbouwgrond alleen nog onder strikte voorwaarden mogelijk zijn.

In de gemeentelijke structuurvisie Zon in de Polder is verder opgenomen dat er mogelijk per wijk/dorp initiatieven kunnen ontstaan waarbij er lokaal energie opgewekt en wellicht ook opslag en conversie toegepast gaat worden.

Ruimtelijke (klimaat)adaptatie

Ruimtelijke adaptatie is het aanpassen van de inrichting van zowel het stedelijk als het landelijk gebied aan de effecten van de klimaatverandering. De huidige opgave op het gebied van ruimtelijke adaptatie is geïnventariseerd door uitgevoerde stresstesten voor wateroverlast, overstroming, droogte en hitte. Tijdens herinrichtingswerkzaamheden in bestaand stedelijk gebied is het van belang gelijktijdig de geconstateerde knelpunten uit de stresstesten weg te nemen. Bij nieuwe plannen maakt ruimtelijke adaptatie als vanzelfsprekend onderdeel uit van het ontwerp. Het Deltaplan Ruimtelijke Adaptatie blijft leidend om ons beheergebied naar 2050 voldoende klimaatbestendig en waterrobuust in te richten.

Biodiversiteit

Bij de (her)inrichting van openbare ruimte zal voldoende ruimte beschikbaar moeten zijn om biodiversiteit te versterken. Het gaat daarbij niet alleen om voldoende m², maar ook om de ligging daarvan.

De uitgangspunten voor biodiversiteit staan in het Beleidsplan Openbare Ruimte (raadsbesluit 13 december 2021).

Duurzame grondbalans (Circulariteit)

Bij het ontwikkelen van woningbouwplannen en bedrijventerreinen wordt gestreefd naar een gesloten grondbalans binnen de ontwikkellocatie. Het komt ook voor dat er extra grond nodig is of er juist grond moet worden afgevoerd. Door met ontwikkelaars van bouwgrond en overige overheden zoals het Waterschap (vrijkomende grond bij aanleg natuurvriendelijke oevers) en de provincie (vrij komende grond bij bermonderhoud) te kijken naar toepassing van grond is er binnen gemeentegrenzen een duurzame grondbalans mogelijk.

Mogelijkheden grondbeleid

- Actief grondbeleid, Grondverwerving voor lokale initiatieven (wijk/dorp) energieopwekking op land;
- Actief grondbeleid, bij de inrichting rekening houden met ruimtegebruik voor energietransitie, ruimtelijke klimaatadaptatie en biodiversiteit.
- Faciliterend grondbeleid, onder voorwaarden ruimte bieden voor zonneparken en kostenverhaal door een verplichte bijdrage in een gemeentelijk energiefonds voor exploitanten van zonneparken en bij andere grootschalige energieopwekking.

Bijlage 2 Uitleg kostenverhaal

In deze bijlage leest u nadere uitleg over het kostenverhaal. Het gaat over uitleg van de regels die daarvoor gelden en de mogelijkheden die dat biedt voor gemeentelijke keuzes. Vanzelfsprekend leest u hier ook wat daarin verandert als de Omgevingswet in werking treedt.

Omgevingswet

Per 1 januari 2023 zal naar verwachting de Omgevingswet (Ow) in werking treden. Met de komst van de Ow en de daaraan gekoppelde Aanvullingswet grondeigendom (Awg) is het belang voor de uitvoering van het gemeentelijke grondbeleid en het bijbehorende kostenverhaal gebleven. Met de komst van de Ow wordt de wettelijke verplichting tot gemeentelijke kostenverhaal daarom niet anders. De gemeente blijft verplicht de kosten te verhalen.

De Aanvullingswet neemt onder andere de Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg), de Ontheeningswet (Ow) en de Wet inrichting landelijk gebied (Wilg) op in de Omgevingswet en bevat een nieuwe regeling omtrent kostenverhaal.

Kostenverhaal

Kostenverhaal betekent dat de gemeente de kosten, die zij maakt om ontwikkelingen van woningbouw, bedrijvigheid, kantoren, winkel-, sport- en schoolvoorzieningen, natuur- en recreatieve voorzieningen te realiseren, "in rekening brengt" bij degene die profijt heeft van deze kosten. Dit in rekening brengen van deze kosten heet het verhalen van kosten ofwel kostenverhaal. Via het Aanvullingsbesluit grondeigendom Omgevingswet ('het Aanvullingsbesluit') worden in het Omgevingsbesluit de kostenverhaalplichtige activiteiten en kostensoorten aangewezen.

Gebiedseigen versus gebiedsoverstijgende kosten

Er wordt onderscheid gemaakt tussen gebiedseigen kosten en gebiedsoverstijgende kosten. Gebiedseigen kosten zijn voor een enkele ontwikkeling. Deze worden per ontwikkeling bepaald, en worden altijd verhaald. Gebiedsoverstijgende investeringen komen ten goede aan meerdere ontwikkelingen of zelfs de hele gemeente. In de nog vast te stellen gemeentelijke Nota kostenverhaal wordt het verhalen van gebiedsoverstijgende kosten op nieuwe ontwikkelingen geregeld.

Gemeente versus private grondexploitanten

Dit kostenverhaal geldt voor iedereen: voor de gemeente zelf en voor derden. Het kostenverhaal voor de gemeente vindt plaats in de eigen gemeentelijke jaarrekening / begroting via investeringskredieten en gemeentelijke grondexploitatie (gronduitgifte). Het kostenverhaal op derden (particuliere grondeigenaren / private partijen) kan de gemeente grofweg via twee sporen doen:, of privaatrechtelijk via een overeenkomst of publiekrechtelijk via regels en / of voorschriften in het Omgevingsplan.

Twee sporen

De Omgevingswet onderscheidt een tweetal sporen ten aanzien van het kostenverhaal bij ruimtelijke ontwikkelingen:

a) Privaatrechtelijke spoor

Het sluiten van een (privaatrechtelijke) overeenkomst heeft met artikel 13.13 Omgevingswet een nieuwe wettelijke grondslag gekregen. Een overeenkomst wordt tussen gemeente en particuliere eigenaar gesloten vóór de vaststelling van de planologische maatregel. Deze overeenkomst wordt gesloten in de beginfase van het project. Partijen zijn dan nog niet gebonden aan het publiekrechtelijke kader van het omgevingsplan. De overheid sluit met de particuliere partij een overeenkomst waarin het kostenverhaal is verzekerd en maakt afspraken over locatie-eisen, woningbouwprogramma, fasering en dergelijke. Ook is het mogelijk om afspraken te maken over een financiële bijdrage voor een ontwikkeling van een gebied mits functionele samenhang kan worden aangetoond en de financiële bijdrage is geregeld in een omgevingsvisie of een programma.

Het privaatrechtelijk spoor geeft de gemeente meer vrijheid in het maken van afspraken dan het publiekrechtelijk spoor. Ook nadat het verhalen van de kosten is geregeld in een omgevingsplan kunnen partijen echter nog een overeenkomst sluiten, de posterieure overeenkomst. Daarbij moeten zij echter de regels van het kostenverhaal in het omgevingsplan in acht nemen. Wat de onderhandelingsruimte is in het kader van een posterieure overeenkomst hangt daardoor af van het omgevingsplan.

b) Publiekrechtelijke spoor

De mogelijkheid bestaat dat een gemeente niet tot een overeenkomst kan komen met een private partij voordat het omgevingsplan wordt vastgesteld. Ook dan blijft het mogelijk om, als stok achter de deur, de kosten via de publiekrechtelijke weg te verhalen. Het bevoegde bestuursorgaan zal dan in het besluit dat de activiteit mogelijk maakt regels of voorschriften opnemen over het verhaal van kosten. Zo kan een gemeenteraad regels stellen over kostenverhaal in een omgevingsplan dat een aangewezen activiteit mogelijk maakt. Bij het publiekrechtelijke spoor mogen kosten alleen worden verhaald als ze voldoen

aan de drie criteria van profijt, proportionaliteit en toerekenbaarheid (PPT-criteria) conform artikel 13.11 lid 1 Omgevingswet.

Nieuw echter is dat ook in het *publiekrechtelijke spoor* de mogelijkheid wordt geïntroduceerd om financiële bijdragen te verhalen: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-35133-34.html> Dit wordt geregeld in de artikelen 13.23 en 13.24 Ow.

Het gaat om het verhalen van een 'vrijwillige' bijdrage, die bestaat uit kosten die niet hoeven te worden verhaald via het verplichte publiekrechtelijke kostenverhaal uit afdeling 13.6 Ow (zie ook 9.4). Met andere woorden, het bestuursorgaan heeft de keuze om al dan niet over te gaan tot verhaal van deze kosten.

De gemeente heeft met de Omgevingswet een nieuw instrument in handen, te weten kostenverhaalkaders met beleidsuitwerking in **regels** per kostenverhaalsgebied of door middel van **voorschriften** in de omgevingsvergunning voor de buitenplanse omgevingsplanactiviteit.

Met toepassing van regels is het kostenverhaal (ook zonder een overeenkomst) verzekerd voor de gemeente.

Het kostenverhaal via actief of faciliterend grondbeleid is samengevat in onderstaande afbeelding.



Integrale vs. organische gebiedsontwikkeling

Nieuw, naast het integrale kostenverhaal (art 13.14 Ow), is de mogelijkheid om kosten te verhalen bij zogenoemde organische gebiedsontwikkeling (art. 13.15 Ow). Met het (klassieke) integrale model worden zowel publieke kosten als kavelkosten (van uitgeefbare gronden) verhaald. Met het organische model worden alleen de publieke kosten verhaald.

Het kenmerkende onderscheid tussen integrale en organische gebiedsontwikkeling zit in het vastleggen van het tempo van de ontwikkeling. Er zijn een aantal verschillen in de twee systemen.

1. Het eerste verschil is gelegen in de wijze van rekenen. Bij een organische ontwikkeling vermeldt het omgevingsplan slechts de activiteiten en het kostenplafond, het maximale kostenverhaal voor het gebied. Bij een integrale gebiedsontwikkeling wordt in het omgevingsplan een raming van de kosten en opbrengsten opgenomen.
2. Het tweede verschil ziet op de kosten die verhaald kunnen worden. Bij de organische gebiedsontwikkeling zijn er onzekerheden over het eindbeeld, de kosten, het programma en het tempo. De gemeente zal haar investeringen en de vraag of zij voorzieningen wil aanleggen afhankelijk maken van de voortgang in het gebied. Het kostenverhaal bij organische gebiedsontwikkeling is daarom beperkt tot de kosten voor werken, werkzaamheden en maatregelen die nodig zijn voor niet-uitgeefbare gronden. Bij integrale gebiedsontwikkeling is het uitgangspunt dat het hele gebied wordt ontwikkeld, dus kunnen de kosten voor het hele gebied worden verhaald.
3. Het derde verschil ziet op de begrenzing van het kostenverhaal. Bij integrale gebiedsontwikkeling vindt de toets plaats bij vaststelling van het omgevingsplan en geldt het beginsel van macroaftopping (er mogen niet meer kosten worden verhaald dan er opbrengsten zijn). Bij organische gebiedsontwikkeling vindt de toets plaats op een later moment, namelijk bij de aanvraag van de beschikking bestuursrechtelijke geldschuld. Er wordt getoetst aan de waardevermeerdering als gevolg van de aanvraag voor de te verrichten activiteit. Het te verhalen bedrag mag niet hoger zijn dan de waardevermeerdering na aftrek van kosten (met inbegrip van de inbrengwaarde) op het eigen perceel. Op die manier wordt voorkomen dat een initiatiefnemer meer moet betalen dan dat zijn grond in waarde is gestegen.

Gebiedseigen vs. gebiedsoverstijgende kosten

Naast kostenverhaal op basis van afdeling 13.6 van de Omgevingswet is het wetsvoorstel Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet uitgebreid met twee artikelen in afdeling 13.7 van de Omgevingswet. De betrokken artikelen 13.23 en 13.24 van de Omgevingswet maken het mogelijk om in een omgevingsplan te bepalen dat een financiële bijdrage wordt verlangd voor ontwikkelingen ter verbetering van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving (hierna: regeling voor publiekrechtelijk afdwingbare financiële bijdragen). Hiermee wordt beoogd dat gemeenten financiële bijdragen kunnen vragen voor ontwikkelingen als kwalitatieve verbeteringen van landschap, natuur, water of de stikstofbalans, de aanleg of aanpassingen van infrastructuur en daartoe benodigde voorzieningen, de realisatie van sociale woningbouw buiten het plangebied en het slopen van opstallen in geval van bijvoorbeeld een krimppogave.

De relatie tussen ruimtelijke ontwikkeling en noodzakelijke investeringen moet vastgelegd worden in een gebiedsvisie (omgevingsvisie of omgevingsplan), de sleutel van verrekening moet zijn opgenomen en er moet periodiek worden verantwoord. De kernprincipes van het huidige kostenverhaal blijven overeind. Zo moet de waardesprong de bijdrage mogelijk maken en mag nooit meer verhaald worden dan de kosten. *De huidige regeling van kostenverhaal heeft prioriteit*; de nieuwe regeling is aanvullend en facultatief. Kosten die verhaald worden binnen het huidige systeem kunnen en mogen niet verhaald worden binnen de nieuwe regeling. Bovenwijkse kosten die niet verhaalbaar zijn op basis van PPT-criteria kunnen nu dus in de nieuwe regeling opgenomen worden.

Deze uitbreiding geeft gemeenten de bevoegdheid om publiekrechtelijk een financiële bijdrage te verlangen / af te dwingen voor ontwikkelingen ter verbetering van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving (=regeling voor publiekrechtelijke afdwingbare financiële bijdragen). Het betreft hier een aanvulling op de mogelijkheid om op vrijwillige basis over financiële bijdragen te contracteren (art 13.22 van de Omgevingswet).

De regeling verschilt van de regeling kostenverhaal in afdeling 13.6 van de Omgevingswet. De regeling kostenverhaal heeft betrekking op **het verhalen van de kosten voor het bouw- en woonrijp maken van kostenverhaalsgebieden** (gebiedseigen kosten) die nodig zijn om de toegestane activiteiten in die gebieden te realiseren. Het betreft dan zowel de kosten die gemaakt worden in het kostenverhaalsgebied als kosten die daarbuiten worden gemaakt, voor zover die aan de criteria profijt, proportionaliteit en toerekenbaarheid voldoen. **De regeling voor publiekrechtelijk afdwingbare financiële bijdragen** (gebiedsoverstijgende kosten) is in meer algemene zin gericht op het verbeteren van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving. Het gaat daarbij om verhaal van een financiële bijdrage, niet om algehele bekostiging van de met dit besluit aangewezen categorieën van ontwikkelingen.³

In het omgevingsplan of omgevingsvisie worden regels over kostenverhaal opgenomen. Zo wordt uit het omgevingsplan duidelijk voor welke activiteiten en welke locaties regels voor kostenverhaal gelden. In het omgevingsplan worden:

- Kostenverhaalgebieden aangewezen waarvoor de kosten worden gemaakt;
- Per kostenverhaalsgebied bepaald welke kostensoorten, waarvan het gebied ten dele profijt heeft naar evenredigheid worden toegerekend;
- Per kostenverhaalsgebied een raming van de kosten opgenomen;
- Per kostenverhaalsgebied een raming van de opbrengsten van alle daarin gelegen gronden;
- Per kostenverhaalsgebied regels gesteld over:
 - de verdeling van de kosten over de activiteiten;
 - de eindafrekening van de kosten.

In de Ow / Awg gaan de bovenplanse kosten en bijdrage ruimtelijke ontwikkelingen uit de Wro grotendeels op in financiële bijdragen ruimtelijke ontwikkelingen (artikel 13.23 en 13.24 Ow). Hiermee wordt de laatste categorie van kosten onder de Wro (bijdrage ruimtelijke ontwikkelingen) ook publiekrechtelijk afdwingbaar voor overheden. Met de toevoeging van artikel 8.21 in het 'Ontwerp-Besluit publiekrechtelijke afdwingbare financiële bijdragen' zijn de categorieën waarvoor financiële bijdragen kunnen worden verhaald aangewezen. Er wordt gesproken over kosten die gemaakt worden voor werken, werkzaamheden en maatregelen. De huidige kostensoortenlijst wordt in de basis gehandhaafd, maar op enkele punten aangepast. Zo wordt er geanticipeerd op de verduurzamingsopgave van de fysieke leefomgeving door in de kostensoortenlijst rekening te houden met werken als warmtenetwerken, gebouwde fietsenstallingen en ondergrondse afvalinzameling.

Bijlage 3 Uitleg vormen van grondbeleid

In deze bijlage leest u nadere uitleg over de vormen van grondbeleid. Dit zijn: 'situationeel grondbeleid', 'actief grondbeleid' en 'faciliterend grondbeleid'. U leest hier een uitleg van die begrippen en u leest over de wettelijke kaders en mogelijkheden om hierin als gemeente zelf te kiezen. Ook staat in deze bijlage nadere uitleg over de samenwerkingsmodellen tussen overheid en projectontwikkelaar.

Situationeel grondbeleid

Wij kiezen ervoor om situationeel grondbeleid te voeren. Dit houdt in dat wij niet altijd dezelfde vorm van grondbeleid voeren, maar per situatie onderzoeken wat het best passend is. Wij willen als gemeente wendbaar en flexibel kunnen omgaan met verschillende situaties en vraagstukken die zich voor kunnen doen. Het is echter belangrijk dat we naast flexibel ook transparant zijn, het is niet de bedoeling dat situationeel grondbeleid leidt tot willekeur.

De keuze voor een bepaalde vorm van grondbeleid wordt voor iedere ontwikkeling individueel bepaald op basis van bestaande of gewenste grondposities, beschikbare financiële en personele capaciteit, verwachte risico's en maatschappelijke urgentie. Het maken van de keuze voor een bepaalde vorm van grondbeleid, en dus op voorhand niet volledig uit te gaan van actief of faciliterend grondbeleid, wordt ook wel situationeel grondbeleid genoemd. Er bestaan geen 'harde' vormen van grondbeleid; alle typen grondbeleid bevinden zich ergens op de glijdende schaal van volledig actief tot volledig faciliterend grondbeleid. Indien er een tussenvorm van actief en faciliterend grondbeleid wordt gekozen, dus niet 100% actief of niet 100% faciliterend, komt de gemeente terecht in de publiek-private samenwerking (PPS).

Actief grondbeleid

Bij actief grondbeleid heeft de gemeente zelf de eigendom van de gronden, maakt zelf bouwrijp en verkoopt vervolgens bouw kavels. Hierbij zijn de volgende punten van belang:

- Regie over de grondexploitatie, waardoor het bouwprogramma, de kwaliteit, fasering en kosten en opbrengsten directer beïnvloed kunnen worden;
- Het kostenverhaal is verzekerd: de opbrengsten kunnen zelf worden geïncasseerd en gebruikt worden ter dekking van kosten;
- Financieel risico: het financiële risico ligt bij de gemeente.

Voorwaarde voor een actief grondbeleid is, dat er kennis en kunde is om grondexploitaties te voeren. Daarnaast zijn er financiële risico's verbonden aan het voeren van een grondexploitatie. Niet alleen meevallers zijn voor rekening van de gemeente, maar ook tegenvallers. Met behulp van risicoanalyses zullen de risico's in kaart gebracht worden en afhankelijk van de uitkomst worden maatregelen genomen.

Faciliterend grondbeleid

Bij faciliterend grondbeleid ligt het initiatief tot het bouwrijp maken van de bouwgrond en het exploiteren van de bouwgrond bij de marktpartijen. De gemeente beperkt zich daarbij tot het vaststellen van het omgevingsplan of bestemmingsplan en het uitvoeren van toezicht op de activiteiten van derden. Het aanleggen van openbare voorzieningen en het verhalen van de daarvoor gemaakte kosten kunnen onderdeel zijn van faciliterend grondbeleid. Hierbij zijn de volgende punten van belang:

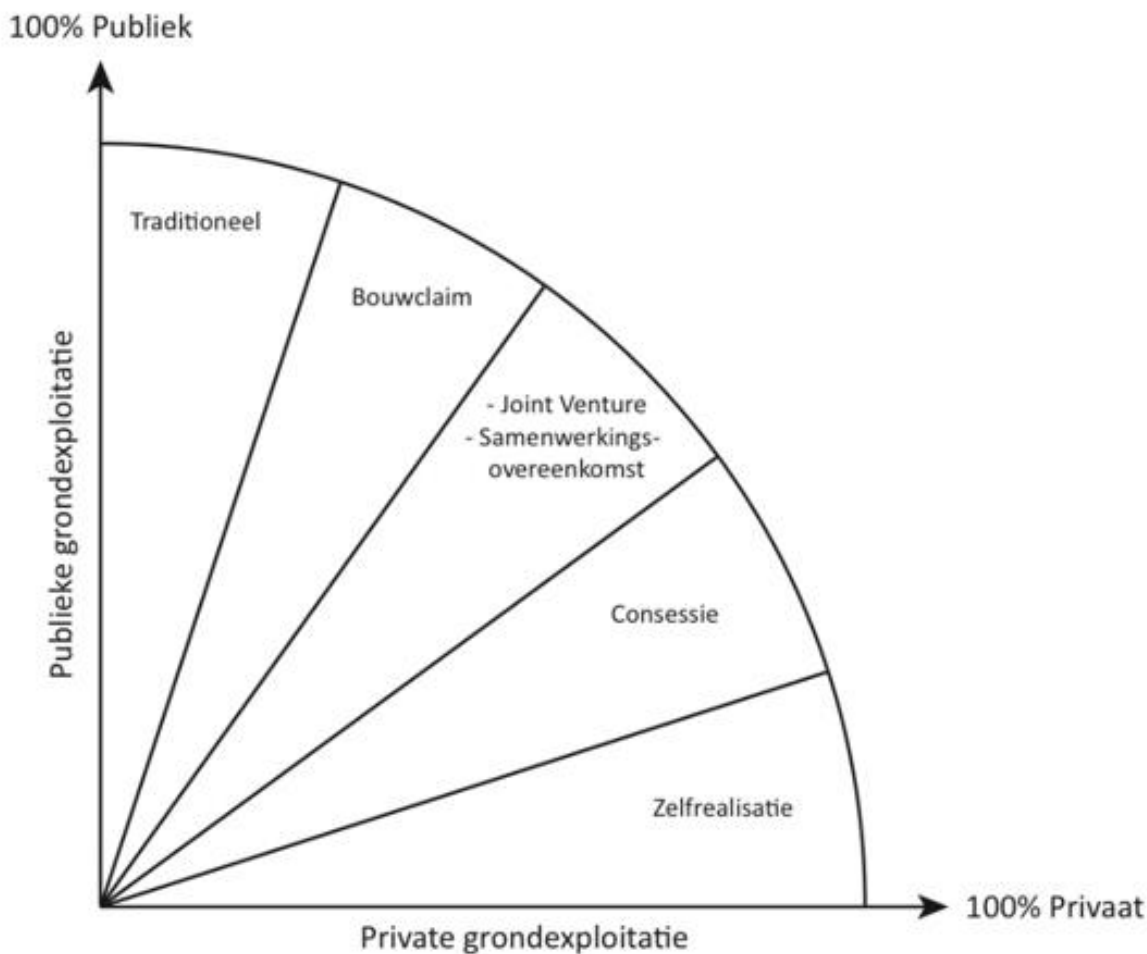
- De gemeente heeft een risicomijdende opstelling en beperkt zich tot haar publiekrechtelijke taken;
- Kostenverhaal is gegarandeerd, echter niet een volledig kostenverhaal;
- Extra openbare voorzieningen in het plan boven het strikt noodzakelijke, bijvoorbeeld een speelvoorziening, kunnen niet worden bekostigd uit de grondopbrengsten;
- Het voordeel van het voeren van een faciliterend grondbeleid is dat de gemeente geen/ beperkter capaciteit nodig heeft dan voor het zelf doen opstellen en uitvoeren van grondexploitaties;
- Onder de Omgevingswet bestaat het exploitatieplan niet meer. Binnen de Omgevingswet kan de gemeente middels het omgevingsplan, het projectbesluit of de omgevingsvergunning de regie behouden.

Faciliterend grondbeleid brengt de nodige (financiële) risico's met zich mee voor de gemeente:

- Als de private partij niets doet, komt de ontwikkeling niet tot stand;
- Niet alle investeringen die verband houden met de locatieontwikkeling kunnen worden verhaald. Het gaat hierbij vooral om kosten die niet direct aan de ontwikkeling zijn toe te rekenen;
- Conjuncturele schommelingen en onverwachte financiële tegenvallers gedurende de looptijd van de ontwikkeling met negatieve financiële gevolgen kunnen niet worden verhaald op partijen die hun exploitatiebijdrage al hebben betaald;
- De gemeente is verantwoordelijk voor het totale financiële tekort op het plan;
- Mogelijke exploitatiewinst vloeit naar de particuliere exploitant. Hierdoor kan de gemeente geen winst nemen.

Samenwerkingsmodellen

Tussen 'actief grondbeleid' en 'faciliterend grondbeleid' liggen meerdere vormen van samenwerking (Publiek-private samenwerking, PPS). In deze paragraaf vindt u meer informatie daarover.



Actief grondbeleid - Traditioneel model

In paragraaf 4.1 is actief grondbeleid aan de orde geweest. Bij deze vorm van grondbeleid kan de gemeente als eigenaar van de gronden maximale regie voeren over de ruimtelijke ontwikkeling, dit is het traditionele model. De gemeente voert de grondexploitatie, maakt de gronden bouwrijp en geeft de bouwrijpe grond uit. Inherent aan dit model is dat alle risico's voor rekening van de gemeente zijn. Hier staat tegenover dat eventuele winsten uit de grondexploitatie aan de gemeente toevallen.

Indien de gemeente de gronden nog niet allemaal in eigendom heeft, is het traditionele model niet mogelijk. De gronden zijn immers niet in eigendom van de gemeente. Indien de gemeente wel actief grondbeleid wenst te voeren komt zij uit in de publiek-private samenwerking.

Publiek-private samenwerking

a) Bouwclaim model

In een bouwclaim model verdelen gemeente en private ontwikkelaars vooraf in goed overleg de werkzaamheden, verantwoordelijkheden, zeggenschap en risico's die bij de ontwikkeling, realisatie, exploitatie en beheer van een project behoren. Ze leggen deze vast in een overeenkomst. In een bouwclaim zijn gronden geheel of gedeeltelijk in bezit van private partijen. Zij kunnen op een bouwlocatie grond hebben verworven met als doel geen zelfrealisatie, maar het verwerven van bouwvolume. Zij verkopen de betreffende gronden dan door voor een overeengekomen prijs aan de gemeente die de grondexploitatie voert en krijgen daarvoor ontwikkelrechten, ofwel bouwclaims, terug. Nadat de gronden bouwrijp zijn gemaakt, worden de bouwrijpe kavels terug geleverd aan de ontwikkelaar. Het openbaar gebied blijft bij de gemeente achter. De meerwaarde voor de gemeente zit in het afdekken van het risico door bij de aankoop van de grond al prijsafspraken over de gronduitgifte te maken. Er ontstaat grip op de ontwikkeling, omdat in een vroeg stadium gezamenlijke planvorming kan plaatsvinden.

b) **Joint venture**

Er is sprake van een joint venture wanneer overheid en bedrijfsleven samen voorzieningen ontwikkelen, realiseren, exploiteren en / of beheren vanuit een gezamenlijke risicoacceptatie ten aanzien van (ge- raamde) kosten en (verwachte) opbrengsten. Het verschil met het bouwclaim model is dat werkzaam- heden, verantwoordelijkheden, zeggenschap en risico's niet onderling worden verdeeld, maar worden gedeeld. Ze worden overgedragen aan een speciaal hiervoor opgerichte gemeenschappelijke project- organisatie of joint venture, waarin zowel de gemeente als de private partijen deelnemen.

c) **Concessiemodel**

In een concessiemodel wordt de gebiedsontwikkeling zoveel mogelijk door private partijen uitgevoerd. De private partij wordt eigenaar van de gronden en gaat deze zelf bouw- en woonrijp maken. De ge- meente zorgt voor de planologische maatregel, terwijl de andere partij al het ander doet wat nodig is voor de ontwikkeling van het gebied. Uiteraard moet deze ontwikkeling voldoen aan de door de ge- meente te stellen eisen. Voor de door de gemeente te maken kosten wordt een exploitatiebijdrage overeengekomen. Daarnaast maken partijen een afspraak over de in eigendom over te dragen ondergrond van het aan te leggen openbaar gebied, over de zekerheidsstelling en andere zaken. Na ondertekening van het concessiecontract, tijdens de realisatiefase, draagt de gemeente haar taken en bevoegdheden met betrekking tot de aanleg van de publieke voorzieningen over aan de private ontwikkelaar: er wordt een concessie verleend.

Faciliterend grondbeleid - Private zelfrealisatie

Bij de uiterste vorm van faciliterend grondbeleid laat de gemeente de ontwikkelingen over aan de par- ticuliere zelfrealisator, de zogenaamde private zelfrealisatie. De gemeente verleent medewerking aan een ontwikkeling en realisatie van een project door het sluiten van een anterieure overeenkomst. Wij beperken onze rol tot het planologisch mogelijk maken van de ontwikkeling.

Voor het voeren van een faciliterend grondbeleid is het van belang om optimaal gebruik te maken van de instrumenten die de vigerende wetgeving biedt. Het uitgangspunt van de wet is dat de gemeente verplicht is tot kostenverhaal.

Bijlage 4 Werkafspraken strategische aankopen

In deze bijlage staan de werkafspraken tussen raad en college over besluiten en handelingen rond het wel/niet doen van strategische (grond)aankopen. Deze werkafspraken zijn een aanvulling op de verantwoordelijkheden.

Wet dualisering gemeentebestuur en grondaankopen

Door het van kracht worden van de Wet dualisering gemeentebestuur (28 februari 2002) is de positie van de Raad bij het sluiten van overeenkomsten gewijzigd. Het College van Burgemeester en Wethouders is bevoegd geworden tot privaatrechtelijke rechtshandelingen te besluiten (art. 160, lid 1, sub e Gemeentewet). Tot die bevoegdheid behoort te besluiten overeenkomsten aan te gaan tot aankoop van onroerende zaken.

De taak van de Raad is niet meer de concrete besluitvorming inzake een overeenkomst, maar beperkt zich tot *kaderstelling en controle*. Daartoe wordt er elk jaar melding gemaakt van de beoogde verwervingen (al dan niet middels een verwervingsplan).

Op zich een duidelijke bepaling, echter door de, deels nieuwe, beïnvloedingsmogelijkheden waarover de Raad beschikt, kan het College in sommige gevallen pas een aankoopbesluit nemen als de Raad is geconsulteerd (kaderstellend). Wij doelen hierbij met name op de verzwaarde inlichtingenplicht (art. 169) en het budgetrecht.

Positie van de Raad na inwerkingtreding Wet dualisering gemeentebestuur

Door het nieuwe artikel 169 van de Gemeentewet heeft het College een zwaardere inlichtingenplicht dan voorheen: het College geeft de Raad vooraf inlichtingen over de bevoegdheden bedoeld in o.m. art. 160, lid 1, sub e indien de Raad daarom verzoekt of indien uitoefening ingrijpende gevolgen kan hebben voor de gemeente. In dat laatste geval neemt het College geen besluit tot aankoop dan nadat de Raad zijn wensen en bedenkingen ter kennis van het College heeft kunnen brengen (lid 4).

Samengevat: wanneer het College besluit tot het aangaan van overeenkomsten (tot strategische aankopen), dient het College aan de Raad inlichtingen te verschaffen en dient het College aan de Raad verantwoording af te leggen. In bijzondere gevallen moet het College de Raad de gelegenheid geven (tevooren) een oordeel te geven.

Een ander belangrijk beïnvloedingsinstrument is het budgetrecht (art. 189). De Raad gaat over het geld. Ook hier is dus een spanningsveld. Immers: het College kan weliswaar juridisch gezien zelfstandig besluiten tot aankoop, echter ze kan daarbij alleen maar handelen binnen de door de Raad beschikbaar gestelde kredieten.

Beslissingsbevoegdheid en financiering strategische aankopen

Vanwege de huidige grondpolitiek ligt het aankoopbeleid bij het College. Het College dient niet alleen juridisch correct, maar ook slagvaardig te kunnen handelen, simpelweg, omdat de gemeente met marktpartijen te maken heeft. Om adequaat in te kunnen spelen op snel veranderende situaties is het noodzakelijk om over voldoende mandaat te beschikken.

In veel gemeenten heeft daartoe de Raad aan het College een raamkrediet (als revolving fund) voor strategische aankopen beschikbaar gesteld. Binnen dit krediet heeft het College een beslissingsbevoegdheid. Voor meer majeure aankopen wordt een afzonderlijk krediet gevraagd en wordt een aankoopbesluit afzonderlijk aan de Raad voorgelegd.

Door de Wet dualisering gemeentebestuur is enerzijds het besluitvormingsproces versneld, immers de bevoegdheden tot onderhandelen, bekrachtigen en uitvoeren liggen allen in handen van het College; diens verantwoordelijkheid.

Anderzijds moeten, om die snelheid te kunnen behouden, afspraken gemaakt worden tussen de Raad en het College omdat, zoals hierboven beschreven, in gevallen de Raad betrokken dient te worden bij de besluitvorming inzake grondaankopen, ook al is het College bevoegd.

Werkafspraken

Tussen het College en de Raad worden over de procedure aankopen en in het bijzonder de strategische aankopen afspraken gemaakt (behoudens de vernoemde), waarbij wordt vastgelegd het moment van informatievoorziening aan de Raad dan wel een Raadscommissie. Hierbij komt de verplichting tot geheimhouding aan de orde.

Voorgesteld wordt om het college jaarlijks een verwervingskrediet te geven voor een bedrag van € 5 miljoen ten behoeve van (strategische) aankopen.

Qua procedure wordt afgesproken dat als het college een verwerving wenst te doen dat de commissie woonomgeving hier eerst vertrouwelijk over wordt geïnformeerd.

Bijlage 5 Uitleg verwervingsinstrumenten

In deze bijlage leest u nadere uitleg over de verschillende manieren van grondverwerving. Dit zijn: 'minnelijke verwerving', 'voorkeursrecht' en 'onteigening'. U leest hier een uitleg van die begrippen en u leest over de (wettelijke) mogelijkheden om ze toe te passen. Daarnaast bevat deze bijlage een korte uitleg over 'stedelijke kavelruil', een nieuw instrument in de Omgevingswet.

Minnelijke verwerving

In eerste instantie zetten wij bij verwerving van gronden in op minnelijke verwerving. Hierbij is sprake van het doen van een aankoop van gronden en / of opstallen, waarbij de gemeente met een grondeigenaar op vrijwillige basis overeenstemming bereikt over de voorwaarden voor een eigendomsoverdracht naar de gemeente.

Minnelijke aankopen kunnen plaatsvinden in de initiatieffase van een project, maar ook in vervolgfases. Indien het gewenst is een aankoop te realiseren dan zullen we deze aankoop altijd voorzien van een financieel kader. Ook in een zeer globaal stadium zullen we hier een beeld van schetsen. Wij zullen de raad dan voorstellen een aankoopkrediet beschikbaar te stellen. Indien de aankoop plaatsvindt in een latere fase, waarbij al grondexploitatie door de raad is vastgesteld, kan de aankoop worden getoetst aan dit vastgestelde financiële kader.

Voorkeursrecht

Voorafgaand aan minnelijke verwerving wordt in principe eerst onaangekondigd voorkeursrecht gevestigd. Door minnelijke verwerving op te starten, maakt de gemeente kenbaar dat er een ontwikkeling plaats zal vinden. Dit leidt tot een redelijke verwachting van waardevermeerdering. Verkoop aan een andere ontwikkelende partij dan de gemeente kan dan interessant zijn voor de huidige grondeigenaar. Speculatieve aankoop en versnippering onder speculanten is een risico. Om die reden kan het wenselijk zijn om eerst onaangekondigd voorkeursrecht te vestigen.

Het voorkeursrecht (oud Wvg) biedt de gemeente (maar ook Het Rijk en de provincie) de mogelijkheid een voorkeursrecht te vestigen. Het instrument houdt kort gezegd in dat de gemeenteraad een voorkeursrecht kan gronden door middel van een voorkeursrechtbeschikking. De grondslag hiervoor zijn, een besluit van de gemeenteraad, de gemeentelijke omgevingsvisie, omgevingsplan of programma. Eigenaren in het gebied waar het voorkeursrecht op gevestigd is, zijn verplicht bij voorgenomen verkoop het eigendom eerst aan de gemeente te koop aan te bieden.

Het vestigen van een voorkeursrecht kan alleen op gronden waaraan een niet agrarische functie is toegedacht, of al is toebedeeld in een ruimtelijk besluit. Hierbij moet het huidige gebruik afwijken van de nieuwe functie.

Het voorkeursrecht is een passieve manier van verwerven. De eigenaar moet immers zijn eigendom aanbieden. Als de eigenaar niets doet, kunnen wij de koop niet afdwingen. Wel wordt met het voorkeursrecht bereikt, dat eigenaren niet kunnen verkopen aan speculanten. Prijsopdrijving kan dan worden voorkomen. Het voorkeursrecht is tevens een beschermingsinstrument tijdens de planontwikkelingsperiode. Eigenaren zullen niet of minder gaan investeren in met de planontwikkeling strijdige ontwikkelingen, omdat de eigenaren weten dat zij de investering mogelijk niet meer terugverdienen.

Uit het voorgaande blijkt dat het vestigen van een voorkeursrecht op gronden geen garantie geeft dat de gemeente de grond ook daadwerkelijk in handen krijgt. Verkoop vindt nog altijd plaats op basis van vrijwilligheid.

Onteigening

Onteigening biedt de gemeente de mogelijkheid om een eigenaar zijn eigendomsrecht te ontnemen. Onteigening kan alleen in het algemeen belang van het ontwikkelen, gebruiken of beheren van de fysieke leefomgeving als onteigening noodzakelijk en urgent is. Uiteraard is een zeer zorgvuldige procedure in de Omgevingswet vastgelegd. Verder is, zoals aangegeven in paragraaf 7.1.1., het traject om tot minnelijke verwerving te komen van groot belang alvorens over kan worden gegaan tot onteigening.

De onteigening is verdeeld in de onteigeningsprocedure met een bekrachtigingsprocedure en een schadeloosstellingsprocedure. In de 1e procedure staan het algemeen belang, de noodzaak en urgentie van de onteigening centraal en wordt uiteindelijk door de gemeenteraad een onteigeningsbeschikking genomen. Deze treedt pas in werking nadat deze door de bestuursrechter is bekrachtigd op verzoek van de gemeenteraad. De bestuursrechter toetst hier ambtshalve (art. 16.107 Ow) op 4 onderdelen: vormvoorschriften, onteigeningsbelang, noodzaak, en urgentie. Bij de schadeloosstellingsprocedure wordt door de rechtbank de schadeloosstelling vastgesteld. De onteigenaar verkrijgt daarna het eigendom – vrij van alle bestaande lasten en verplichtingen - over de onroerende zaken die door de gemeenteraad

in de onteigeningsbeschikking zijn aangewezen. Het is niet noodzakelijk dat op het moment van de onteigening de schadeloosstellingsprocedure is afgerond, wel moet de door de rechtbank vastgestelde voorlopige schadevergoeding zijn betaald. De onteigening wordt afgerond door het verlijden van de onteigeningsakte in de openbare registers.

Een onteigeningsprocedure kan niet altijd met succes worden opgestart of afgerond omdat:

- Er geen redelijke poging is gedaan tot minnelijke verwerving. Er moet in ieder geval een aanbod in geld zijn gedaan;
- Het aannemelijk is dat binnen afzienbare tijd toch nog overeenstemming kan worden bereikt;
- De belanghebbende bereid en in staat is om de ontwikkeling te realiseren (i.c. zelfrealisatie). Deze daarbij concrete en op uitvoering gerichte voornemens kenbaar heeft gemaakt. En de belanghebbende de ontwikkeling zal verwezenlijken op de door het bevoegd gezag beoogde manier (artikel 11.7 Omgevingswet); Een minder ingrijpend middel mogelijk is, zoals het opleggen van een gedoogplicht
- (algemene bestuursrechtelijke evenredigheidsbeginsel: artikel 3:4, tweede lid Algemene wet bestuursrecht).

Relatie met het omgevingsplan

Het onteigeningsbelang kan zijn grondslag hebben in aan locaties toegedeelde functies in 2 instrumenten:

- Een vastgesteld omgevingsplan;
- Een verleende omgevingsvergunning voor buitenplanse omgevingsplanactiviteit.

Zelfrealisatie moet dan plaatsvinden binnen de kaders van het omgevingsplan. Het kan dan bijvoorbeeld gaan om specifieke eisen ten aanzien van de bouw van een bepaalde woningbouwcategorie of bepalingen over faseringen.

Stedelijke kavelruil

Stedelijke kavelruil is een nieuw instrument in de Omgevingswet. De achtergrond is dat er in stedelijke gebieden vaak sprake is van complexe grondeigendomsverhoudingen die het voor gemeenten moeilijk maken om gebieden te (her)ontwikkelen. Stedelijke kavelruil is bijvoorbeeld inzetbaar als perceelsgrenzen moeten worden gewijzigd bij nieuwbouw op uitleglocaties. En als clusters van woningen, bedrijven, kantoren of winkels moeten worden gevormd bij het herstructureren en transformeren van bestaande bedrijventerreinen, kantorenlocaties en winkelgebieden. Het herverkavelinginstrument biedt de mogelijkheid om grond (al dan niet met compensatie) te ruilen tussen partijen en de ruil notarieel vast te leggen. In tegenstelling tot het herverkavelingsinstrument voor het landelijk gebied beschikde regeling voor stedelijke kavelruil in de Aanvullingswet niet over afdwingbare instrumenten.

Bijlage 6 Verwervings- en taxatieprotocol

In deze bijlage staat het protocol voor verwerving en taxatie. Er staat bijvoorbeeld wanneer we een in- of externe taxatie laten uitvoeren. Maar ook welke scenario's er zijn voor verwerving.

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 geëigende P&C-documenten (kwartaalbegrotingswijzigingen) 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 het vestigen van voorkeursrecht o.b.v. Omgevingswet;
3. Verwervingen door onteigening op basis van Omgevingswet;
4. Verwervingen in relatie tot getaxeerde inbrengwaarde op basis van de Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet

De eerste 3 scenario's zijn in bijlage 5 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 Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet

De verwervingen binnen dit wettelijk kader geschieden op basis van een door de gemeente vast te stellen omgevingsplan. Het plan 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 afdeling 8.4 en artikel 8.15, 8.16 tm 8.19 Omgevingsbesluit.

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 Omgevingswet. 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 door een onafhankelijke deskundige getaxeed te worden.

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
Onteigening		Ja
Inbrengwaarde		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 7 Uitleg grondprijzenbeleid

In deze bijlage leest u uitleg over de totstandkoming van de grondprijzen. Het gaat over de principes en over de methode. En ook over het wettelijk kader dat hiervoor geldt.

Principes voor totstandkoming grondprijzen

Een consistent gemeentelijk grondbeleid is gebaat 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 implicit 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.

Uitleg grondprijsmethode

Voor de bepaling van de grondprijzen onderscheiden we vier methoden die veel voorkomen.

Kostprijsmethode

Bij de kostprijsmethode bepalen we de uitgifteprijs op basis van de gemaakte kosten en streven we geen positief exploitatiesaldo na. Een kostprijs dekkende grondprijs waarmee we de exploitatie sluitend maken, is dan voldoende. De kostprijs varieert per locatie en bestemming.

Residuele grondwaardemethode

De residuele grondwaarde is het verschil tussen de marktconforme waarde van het te realiseren vastgoed (grond en opstallen samen) en de bouwkosten (inclusief daarmee samenhangende bijkomende kosten). Het verschil, het residu, is de waarde die we aan de grond kunnen toeschrijven. Bij deze berekeningsmethode betrekken we voor het bepalen van de vastgoedwaarde ook de specifieke eigenschappen van de locatie en het project.

Grondquotemethode

In principe is de grondquote voor wat betreft de rekenmethodiek niet anders dan de residuele grondwaarde. De grondquote wordt veelal bepaald met een residuele berekening. De grondquote is een percentage dat wordt berekend door de grondwaarde te delen door de vrij op naam prijs. De grondquote kan gebruikt worden in koopovereenkomsten voor projectmatige woningbouw, waarbij er veel tijd zit tussen de grondverkoop en verkoop van het gerealiseerde vastgoed. De huidige marktwaarde van de grond is de minimale koop prijs. Als de vrij op naam prijs stijgt, wordt over de stijging ook de grondquote aan de gemeente betaald. De waarde van de grond wordt in dit geval direct gekoppeld aan de marktwaarde van de woning.

Comparatieve methode

Deze methode van grondprijsbepaling is gebaseerd op vergelijking van grondprijzen in de markt. Daarbij kijken we naar de gehanteerde grondprijzen voor de desbetreffende functie in het concurrentiegebied of een vergelijkbaar marktgebied, bijvoorbeeld andere gemeenten. Ook betrekken we specifieke eigenschappen van de locatie en het project in de grondprijzen. Dit is dus bij uitstek een kwestie van het volgen van de markt en vergt dus een grote marktkennis en kennis van de invloed van marktschommelingen.

Wettelijke achtergrond

Wro

De Wro is één van de redenen om grondprijzbeleid te herzien en vast te stellen. Onder de Wro worden de kosten van het exploitatiegebied verdeeld over de bouwpercelen naar rato van de opbrengstverwachtingen van de percelen, de zogenaamde binnenplanse verevening. Een bouwperceel met een hoge opbrengstverwachting betaalt meer mee aan de kosten van het plangebied dan een perceel met een lagere opbrengstverwachting. Voor de bepaling van de opbrengsten moet de gemeente er denkbeeldig van uitgaan dat de gemeente het betreffende gebied zelf in exploitatie brengt. Dan moet de gemeente ook aangeven welke uitgifteprijs zij in rekening zou brengen. Door aan te sluiten bij het grondprijzbeleid is dit inzichtelijk en transparant en wordt willekeur voorkomen.

Omgevingswet

De zogenaamde binnenplanse verevening is onder de Omgevingswet ook van toepassing. Binnen de Omgevingswet zijn het omgevingsplan en de omgevingsvergunning middelen om kostenverhaal voor de gemeente te garanderen. Het grondprijzbeleid biedt onder de Omgevingswet de basis voor het kostenverhaal.

Nota kostenverhaal

Het is mogelijk om in een Nota kostenverhaal of Nota Gebiedsoverstijgende kostenverhaal een financiële bijdrage aan openbare voorzieningen te bepalen vanuit gemeentelijke grondprijzen of grondprijzbeleid. Dit geeft de noodzaak om grondprijzbeleid vast te stellen.

Regels voor staatssteun

Bij het grondprijzbeleid moet de gemeente staatssteun voorkomen. Staatssteun is het verkopen van grond of vastgoed aan een onderneming beneden de marktconforme prijs. Dit is verboden. Dit beginsel is verankerd in Europese en Nederlandse wetten en regels. Het risico is dat we de onrechtmatig verleende steun van het bedrijf inclusief rente moeten terugvorderen. Mogelijk treedt ook imago schade op, omdat de gemeente voor de rechter moet verschijnen.

Staatssteun is bijvoorbeeld een risico bij het verkopen van bedrijfskavels met korting. Dit kan aantrekkelijk zijn om bedrijven en werkgelegenheid binnen te halen. De EU bepaalt de criteria wanneer handelen van de gemeente staatssteun genoemd wordt.

Staatssteun kan in ieder geval worden uitgesloten door grond en vastgoed te verkopen met een open en onvoorwaardelijke biedprocedure of door de grond onafhankelijk te laten taxeren. Bij deze werkwijzen gaat de Europese Commissie ervan uit dat er geen sprake is van staatssteun. Er zijn ook andere mogelijkheden om tot een marktconforme prijs te komen en dit aan te tonen. Daarnaast zijn veel steuncategorieën in de 'Algemene Groepsvrijstellingsverordening' (AGVV) vrijgesteld van aanmeldingsplicht bij de Europese Commissie. De AGVV is aan veranderingen onderhevig.⁵

Steunmaatregelen van decentrale overheden die in omvang onder de zogenaamde 'de minimis' drempel blijven, hoeven niet aan de Europese Commissie te worden gemeld. Er is dan geen rapportageverplichting. De hoogte van de 'de minimis' steun is aan wijzigingen onderhevig.

Grondprijzen bij woningbouw

a) ***Sociale huur***

Een woning is een sociale huurwoning als:

- De kale huur onder de liberalisatiegrens ligt;
- Het aantoonbaar om een woning gaat die beneden marktconforme huur heeft, gezien de grootte en kwaliteit van de woning;
- De huren van de woning aantoonbaar toegankelijk zijn voor de doelgroep: er wordt geen minimale inkomenseis of andere selectie van 'beste' huurders toegepast;
- De maximale indexatie van de huurprijs voor zittende en nieuwe huurders wordt gehanteerd waar woningcorporaties zich aan moeten houden;
- De verhuurder zich juridisch bindt aan toewijzingsregels die beschikbaarheid voor de doelgroep garanderen.

De Rijksoverheid stelt de hoogte van de liberalisatiegrens elk jaar vast⁵. Uitgangspunt voor het grondprijsbeleid is dat de woning langdurig als sociale huurwoning wordt geëxploiteerd. Om de doelstelling voor het realiseren van sociale woningbouw in nieuwbouw- en herstructureringsprojecten mogelijk te maken, wordt voor sociale woningbouw gerekend met een vaste lage grondprijs per woning. Deze kan gebaseerd zijn op een benadering van de kostprijs.

b) **Sociale koop**

De grondprijzen voor sociale koopwoningen bepalen we op dezelfde manier als projectmatige bouw en particuliere kavels in de vrije sector.

c) **Projectmatige woningbouw**

Bij het bepalen van de definitieve grondprijzen wordt naast de comparatieve methode ook de residuele grondwaardemethode ter toetsing toegepast. Dit laatste om ook het gewenste kwaliteitsniveau van de te realiseren woningen voldoende te borgen. Bij projectmatige bouw worden bij het vaststellen van de grondprijzen per woningtype eveneens maximale v.o.n.-prijzen afgesproken behorende bij een bepaald grondprijsniveau. Indien woningen tegen een hogere v.o.n.-prijs worden verkocht, dan kan de gemeente contractueel vastleggen om een deel van deze meeropbrengst middels bijvoorbeeld een grondquote toe te voegen aan de grondprijs. Dit zal per ontwikkeling worden bekeken.

d) **Vrije sector huurwoningen**

Voor vrije sector huurwoningen bepalen we de grondprijs met behulp van de residuele methode. Bij vrije sector huurwoningen houdt dit in dat we uitgaan van de marktconforme beleggingswaarde. Na aftrek van de bouw- en bijkomende kosten resteert de grondwaarde.

e) **Recreatiewoningen**

Voor recreatiewoningen gelden dezelfde grondprijzen als bij vrije sector koopwoningen.

f) **Gestapelde woningbouw**

Indien sprake is van gestapelde woningbouw dan worden de grondprijzen middels de residuele grondwaardemethodiek bepaald.

g) **Vrije kavels**

In de gemeente worden op diverse locaties vrije kavels door de gemeente aangeboden voor particuliere woningbouw. Het merendeel van deze kavels betreft vrije kavels bestemd voor een vrijstaande woning. In een enkel geval betreft het een twee-onderéén-kapwoning of particuliere rijwoningen, collectief particulier opdrachtgeverschap.

Aangezien vooraf niet bekend is, wat voor soort woning op de verkochte kavel gerealiseerd wordt, wordt voor het bepalen van de grondprijs de comparatieve methode gehanteerd in combinatie met de residuele methode. Aan de hand van factoren als de marktomstandigheden, locatie, ligging en grootte van de kavel wordt de definitieve grondprijs bepaald.

Grondprijzen voor ondernemingen

Bedrijventerreinen

Voor het bepalen van de grondprijzen voor bedrijventerreinen wordt de comparatieve methode gebruikt, waarbij het prijsniveau van omliggende gemeenten mede bepalend is. De definitieve prijsstelling voor bedrijventerreinen is afhankelijk van het soort bedrijvigheid, de locatie en faciliteiten op en nabij het bedrijventerrein.

Bij bedrijventerreinen worden zichtlocaties onderscheiden, waarbij de kavels aan de rand van het bedrijventerrein onderscheidend zijn ten opzichte van de reguliere kavels (niet-zichtlocaties) als het gaat om ligging, bereikbaarheid en zichtbaarheid.

Kantoren

Onder kantoren worden gebouwen verstaan waar hoofdzakelijk zakelijke dienstverlening plaats vindt. De grondprijs voor kantoren wordt in eerste instantie bepaald op basis van de residuele grondwaarde-methode, uitgaande van een fictieve huurprijs per vierkante meter verhuurbaar vloeroppervlakte (VVO) berekend. Uitgangspunt voor de grondwaarde is de marktwaarde van het te realiseren kantooroppervlak. De marktwaarde wordt vervolgens bepaald door factoren als marktvrage, locatie, ligging, bereikbaarheid (auto en openbaar vervoer), parkeermogelijkheden en ontsluiting. De keuze voor deze methodiek is ingegeven vanwege het feit dat de grondwaarde sterk bepaald wordt door het te realiseren bruto vloeroppervlak (BVO).

Detailhandel en horeca

De grondprijs voor detailhandel en horeca wordt door middel van de residuele waarde methodiek bepaald. De keuze voor deze methodiek is ingegeven vanwege het feit dat de grondwaarde sterk bepaald wordt door de te realiseren vierkante meters VVO. Gezien de grote differentiatie tussen locaties en ontwikkelingen wordt voor iedere ontwikkeling separaat de grondprijs berekend op basis van een fictieve huurprijs per vierkante meter VVO. Indien noodzakelijk wordt de hoogte van de grondprijs getoetst aan soortgelijke projecten.

Grondprijzen voor Sociaal-maatschappelijke voorzieningen

Hier wordt een verdeling gemaakt in commerciële en niet-commerciële sociaal-maatschappelijke voorzieningen. Bij deze laatste categorie wordt weer onderscheid gemaakt tussen bebouwd en onbebouwd.

Commerciële

Voorzieningen van maatschappelijke aard met winstoogmerk worden tot commerciële voorzieningen gerekend. Te denken valt aan bijvoorbeeld particuliere kinderopvang, politiebureau, opleidingsinstituten, sportscholen, medische functies zoals huisartsen, fysiotherapeuten en apothekers en verzorgings- en verpleeghuizen. De grondprijzen voor commerciële (sociaal-)maatschappelijke voorzieningen worden residueel bepaald.

Niet-commerciële bebouwd

Het gaat hierbij met name om overheidsvoorzieningen, zoals onderwijsvoorzieningen, gesubsidieerde peuterspeelzalen, welzijnsvoorzieningen, religieuze voorzieningen en niet-commerciële culturele voorzieningen. Voor deze voorzieningen geldt als richtlijn dat een grondprijs wordt gehanteerd per vierkante meter BVO uitteefbaar conform de bouw mogelijkheden binnen het maximale bouwvlak in het bestemmingsplan.

Niet-commerciële niet bebouwd

Het gaat hierbij met name om functies waarbij sprake is van extensief grondgebruik, bijvoorbeeld speeltuinen, niet-commerciële sportvoorzieningen en grond ten behoeve van kinderboerderijen. Hiervoor wordt de kostprijsbenadering in combinatie met de comparatieve methode toegepast. De eenheid is een prijs per m² kavel. Indien sprake is van uitzonderlijke grotere kaveloppervlaktes dan kan voor de totale kavel een afwijkende grondprijs worden bepaald.

Parkeren

Hiervoor wordt aangesloten bij de geldende nota parkeernormen en het gemeentelijke parkeerbeleid.

Snippergroen

Regelmatig vragen personen, bedrijven of instanties om een klein stuk grond naast hun bestaande kavel van de gemeente te kunnen kopen. Meestal voor het uitbreiden van iemands tuin of bedrijfskavel. Dit heet een overhoek of snippergroen. Het beleid en de prijsstelling voor snippergroen staat in de jaarlijkse nota grondprijzen en in onze beleidsregel Verkoop gemeentelijk groen.

Energieopwekking

Een nieuwe functie die steeds belangrijker wordt is de functie energieopwekking (waaronder zonnepanelen en windturbines). De gemeente stelt de grondprijzen voor gronden met de functie energieopwekking vast met de comparatieve methode in combinatie met de residuele methode, vanuit de business case. De residuele methode wordt alleen toegepast als dit tot een redelijke benadering van de werkelijke waarde leidt. Zie hiervoor gebiedsgerichte beleidskader voor zonneweides Zon in de Polder.

Tijdelijk beheer

Het aankopen van gronden en / of opstellen heeft veelal tot gevolg dat gekochte (agrarische) gronden en soms vastgoed tijdelijk een bepaalde periode dienen te worden beheerd. Dit loopt dan vanaf het

tijdstip van aankoop tot aan het moment, waarop een aanvang wordt gemaakt met het bouwrijp maken van het desbetreffende gebied. Het uitgangspunt is dat deze gronden gedurende deze periode worden verhuurd/ verpacht. Daarbij wordt gestreefd naar een maximale opbrengst uit huur / pacht. Anderzijds mag dit, wegens juridische gebondenheid, geen belemmering zijn voor de uitvoering van de voorgenomen ontwikkelingen. Dit betekent, dat de agrarische gronden tijdelijk verpacht worden en dat te slopen panden tijdelijk verhuurd kunnen worden via de Leegstandswet. Indien gronden deel uit maken van een grondexploitatie complex dan geldt voor tijdelijk beheer van gronden, dat de opbrengsten uit tijdelijke pacht/ verhuur zoveel als mogelijk de kosten van beheer en onderhoud moeten dekken.

Bijlage 8 Uitleg financiën

In deze bijlage staat uitleg over het opstellen van de grondexploitatie en het beschikbaar stellen van krediet. Daarna volgt uitleg over de waarderingsgrondslagen, de parameters en de regels uit het Besluit Begroten en Verantwoorden (BBV).

Vaststelling grondexploitatie

Om te bepalen op welke momenten in een planvormingstraject een grondexploitatie moet worden vastgesteld, wordt de (projectmatige) onderverdeling naar projectfasen aangehouden. Dit betreft de volgende projectfasen:

0. **Haalbaarheidsfase:** in deze fase wordt op basis van een quick-scan, een eerste (financiële) haalbaarheidsberekening en risicoanalyse uitgevoerd voor de beoogde ontwikkeling.
Deze fase eindigt met een collegebesluit GO / NO GO op de volgende fase.
1. **Initiatiefase:** betreft de fase van eerste ideevorming en haalbaarheidsonderzoek (voorlopige haalbaarheidsberekening) of op basis van ruimtelijk beleid mogelijk c.q. wenselijk is om een ruimtelijk plan met regels te ontwikkelen.
De fase eindigt met een door het college of de raad vast te stellen startdocument eventueel een intentieovereenkomst met een marktpartij en een aanvraag voor een voorbereidingskrediet aan de raad.
2. **Definitiefase:** zodra gebleken is dat planontwikkeling mogelijk is, wordt het plan nader gedefinieerd in een plan van aanpak. In deze fase van het project worden tevens een nota van uitgangspunten en worden de nodige vooronderzoeken uitgevoerd.
De fase eindigt met een door het college vast te stellen projectplan.
3. **Ontwerpfase:** in deze fase van het project wordt het omgevingsplan opgesteld. Op basis van deze plannen wordt de definitieve grondexploitatie *opgesteld en tegelijkertijd met het omgevingsplan ter vaststelling aan de raad aangeboden. Indien wij samenwerken met een marktpartij kan in deze fase tevens een anterieure, samenwerkings- of realisatieovereenkomst worden gesloten.*
4. **Vorbereidingsfase:** in deze fase van het project vindt de voorbereiding ten behoeve van de realisatie plaats.
5. **Realisatiefase:** uitvoering van de werkzaamheden in het kader van het bouwrijp maken en de verdere inrichting van het plangebied.
6. **Nazorgfase:** beheer en exploitatie van het ontwikkelde plangebied. Zodra (een deel van) het plangebied is gerealiseerd, kan het worden overgedragen aan beheer en onderhoud. Daarnaast dient er, naast de financiële eindafrekening, een evaluatie te worden uitgevoerd van het project.

In elk van de bovengenoemde fasen wordt de financiële haalbaarheid doorlopend bijgesteld en getoetst aan de uitgangspunten.

Na afronding van de definitie- en ontwerpfase wordt de definitieve grondexploitatie door de raad vastgesteld. Deze grondexploitatie is een financiële vertaling van het definitieve stedenbouwkundig ontwerp in het omgevingsplan. De definitieve grondexploitatie komt tot stand in een interactief proces van tekenen en rekenen. De financiële consequenties van wijzigingen, variantenstudies en optimalisaties worden op deze manier direct financieel inzichtelijk gemaakt. Afwijkingen worden hierbij toegelicht. Met het vaststellen van de grondexploitatie worden de financiële kaders vastgesteld voor de verdere uitwerking.

Kredieten

In de haalbaarheidsfase worden de eerste haalbaarheidsberekeningen gemaakt. De kosten in deze fase worden gezien als beleidsontwikkeling en worden geactiveerd onder de kosten voor onderzoek en ontwikkeling. Op het moment dat de beoogde ontwikkeling een project wordt, dan worden deze kosten alsnog uit de (toekomstige) grondexploitatie gedekt.

Vorbereidingskrediet

In de initiatiefase wordt een voorbereidingskrediet aangevraagd aan de raad voor de uit te voeren werkzaamheden in de, definitie- en voorbereidingsfase. Op het moment dat het project in uitvoering wordt genomen, komen de gemaakte kosten ten laste van de grondexploitatie, ook wel bouwgrond in exploitatie (BIE) komen.

Uitvoeringskrediet

Ten tijde van de vaststelling van de definitieve kostenverhaalsbeschikking en het omgevingsplan, wordt bij de raad het uitvoeringskrediet aangevraagd voor de uitvoering van de in de grondexploitatie opgenomen werkzaamheden. Het uitvoeringskrediet bestaat uit reeds gemaakte kosten (boekwaarde) en alle nog te maken kosten inclusief kostenstijging en rentekosten. Het uitvoeringskrediet wordt gedekt uit de toekomstige (grond)opbrengsten c.q. bijdragen in de grondexploitatie. Bij vaststelling van een herziene grondexploitatie vragen wij u een bijgesteld uitvoeringskrediet beschikbaar te stellen.

Parameters

Bij het opstellen van de grondexploitatie worden verschillende parameters gehanteerd voor kosten- en opbrengstenstijging (inflatie) en rente

Kostenstijging

Het percentage kostenstijging (inflatie) wordt gebaseerd op marktinformatie uit externe bronnen. Voorbeelden hiervan zijn de Grond-, Weg- en Waterbouwindex, de consumentenprijsindex, het inflatiestreefcijfer van de inflatie van de ECB, en verwachtingen van economische verkenningen van overheid en bedrijven.

Opbrengstenstijging

De opbrengstenstijging wordt gebaseerd op marktinformatie uit externe bronnen. Wij bepalen dit percentage door de lange termijn verwachtingen van de markt. Soms kan vanwege de marktsituatie of door afspraken met private partijen worden gekozen voor een afwijkend percentage per grondexploitatie. De keuze wordt voorzien van een onderbouwing.

Rentepercentage

De rente wordt bepaald conform de rekenregels binnen het BBV.

Disconteringsvoet

De disconteringsvoet die moet worden gehanteerd in de berekening van de contante waarde ten behoeve van het treffen van een verliesvoorziening voor negatieve grondexploitatie wordt voor alle gemeenten bepaald op 2% zijnde het maximale meerjarige streefpercentage van de Europese Centrale Bank voor inflatie binnen de Eurozone.

Waarderingsgrondslagen

Conform het BBV worden vastgoed, gronden en gebouwen, verantwoord op basis van de verkrijgingsprijs. Deze wordt als boekwaarde op de balans opgenomen. Als de boekwaarde de marktwaarde overstijgt, wordt het verschil als verlies genomen. In dit verband wordt onderscheid gemaakt tussen grond in de categorieën:

- a. **Bouwgrond in exploitatie.** Dit is grond die in een transformatieproces zit, met een door de gemeenteraad vastgestelde grondexploitatie.
- b. **Materiële vaste activa.** Dit is grond met een vaste bestemming, die niet in een transformatieproces zit.
- c. **'Warme grond'.** Dit is grond die op afzienbare termijn in exploitatie wordt gebracht.

a. Bouwgrond in exploitatie

Kosten mogen worden bijgeschreven (geactiveerd), begrensd door de wettelijke kostensoortenlijst en overige regels van het BBV.

b. Materiële vaste activa

De grond wordt gewaardeerd in de huidige bestemming. De boekwaarde bestaat in dat geval uit de verkrijgingsprijs. Bij het opmaken van de jaarrekening toetsen we of de boekwaarde nog overeenkomt met de marktwaarde. Zodra de boekwaarde de marktwaarde overstijgt, vindt een afwaardering tot de marktwaarde plaats.

c. Warme grond

In situatie c. moet de grond ook gewaardeerd worden tegen de verkrijgingsprijs, maar mag onder voorwaarden worden uitgegaan van de toekomstige (woningbouw)bestemming in plaats van de geldende bestemming zodat (tijdelijke) afwaardering niet of in mindere mate hoeft te worden toegepast.

Resultaatsbepaling

Geraamde resultaten in de grondexploitatie volgen uit de jaarlijkse herziening van de grondexploitatie. Het totaalresultaat van alle grondexploitatie valt in het resultaat van de jaarrekening. Resultaatsbepaling op grondexploitatie wordt beheerst door de regelgeving in het BBV.

Verliesneming

Zoals eerder aangegeven worden de grondexploitatie jaarlijks herzien bij het opstellen van de jaarrekening. Indien de uitkomst leidt tot een geprognosticeerd verlies op een bepaald complex wordt dit

gedekt via een (herstelbare) voorziening ter grootte van dit volledige verlies. Dit zijn de voorraden en de bouwgrond in exploitatie. Het totaal resultaat van alle grondcomplexen bestaat uit winsten en vrijvallende of juist aanvullende verliesvoorzieningen. Het totaalresultaat telt op bij het resultaat in de jaarrekening.

In de praktijk komt het voor dat vanaf het begin al duidelijk is dat de baten de lasten niet of slechts gedeeltelijk zullen dekken. Indien de uitkomst leidt tot een verlies op een bepaald complex, dan moet volgens het BBV direct een voorziening worden getroffen ter grootte van dit tekort. Deze voorziening wordt gewaardeerd tegen de nominale waarde van dit verlies of tegen de contante waarde van dit verlies. De omvang van verliesgevendende grondexploitaties tegen nominale waarde is gelijk aan het verlies van de grondexploitatie op eindwaarde. De gemeente mag hierin zelf een keuze maken. Noordoostpolder heeft gekozen om verliezen op grondexploitaties

Winstneming

Voorziene verliezen worden al in de jaarrekening opgenomen zodra zij bekend zijn. Positieve resultaten, ofwel winsten, worden pas in de jaarrekening verwerkt als zij met voldoende zekerheid vaststaan en dus zijn gerealiseerd⁸. Dit leidt ertoe dat realisatie van winst moet worden uitgesteld tot daarover voldoende zekerheid bestaat. Dit betekent echter niet dat pas winst moet worden genomen bij het afsluiten van het grondexploitatiecomplex. Volgens het realisatiebeginsel dient in de situatie dat voldoende zekerheid is over de winst, de winst te worden genomen. Hierbij dient de Percentage-of-Completion methode (POC) te worden gevolgd. Als aan de volgende voorwaarden is voldaan, bestaat er voldoende zekerheid om winst te kunnen nemen:

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

BBV

De commissie BBV heeft sinds de vaststelling van de voorgaande gemeentelijke Nota grondbeleid in 2015 tweemaal een nieuwe Notitie Grondexploitaties gepubliceerd: in 2016 en in 2019. Beide notities doen onder meer uitspraken over de uitvoering van gemeentelijk grondbeleid. De wijziging in 2016 had drie hoofddoelen:

1. Het zo goed mogelijk op elkaar aansluiten van BBV en fiscale wetgeving,
2. Het beperken van de risico's bij de uitvoering van het grondbeleid, en
3. Eenduidigheid creëren in de verslaglegging van gemeenten.

Nadat de commissie het BBV gewijzigd had in 2016, heeft zij verschillende uitingen gedaan en heeft zij via verschillende wegen vragen beantwoord. Om al die uitingen en verduidelijkingen overzichtelijk te houden heeft de commissie in 2019 de notitie 'Grondbeleid in begroting en jaarstukken' gepubliceerd. De voorgaande notities en uitingen zijn daarmee komen te vervallen. In de notitie worden verschillende stellige uitspraken en aanbevelingen gedaan.