

Nota grondbeleid 2023

'hoogwaardig wonen & werken'
December 2023



(GEEN INHOUDSOPGAVE (1))

2. Samenvatting

Aanleiding

Deze nota stelt kaders waarbinnen de gemeente Hendrik-Ido-Ambacht haar grondbeleid voert. In 2009 heeft de gemeenteraad de nota grondbeleid "Grond voor Beleid" vastgesteld. In 2009 was de nieuwe Wet ruimtelijke ordening (Wro) recent ingegaan waardoor een nieuwe nota benodigd was. Ook nu is de urgentie van een nieuwe nota grondbeleid aangewakkerd door een wetswijziging aangezien we aan de vooravond van de inwerkingtreding van de Omgevingswet staan. Per 1 januari 2024 zal naar verwachting deze nieuwe wet in werking treden. Tevens heeft de uitspraak van de Hoge Raad in november 2021 in het Didam-arrest ervoor gezorgd dat het voor gemeenten een stuk lastiger is om een perceel grond of gebouw één op één te verkopen. Naast deze ontwikkelingen is de oude nota grondbeleid aan herziening toe omdat deze inmiddels gedateerd is.

Kostenverhaal

Kostenverhaal betekent dat de gemeente de kosten, die zij maakt om (ruimtelijke) ontwikkelingen te realiseren, "in rekening brengt" bij degene die profijt heeft van deze kosten. Onder de Omgevingswet blijven de principes van kostenverhaal staan, maar worden enigszins anders georganiseerd dan onder de Wet ruimtelijke ordening (Wro). Kostenverhaal is voor iedereen: voor de gemeente en voor derden. Het kostenverhaal voor de gemeente vindt plaats in de eigen gemeentelijke jaarrekening / begroting via investeringskredieten en gemeentelijke grondexploitaties (gronduitgifte). Het kostenverhaal op derden kan de gemeente publiekrechtelijk doen via regels en / of voorschriften of privaatrechtelijk via een overeenkomst. De gemeente Hendrik-Ido-Ambacht heeft als voorkeur om bij kostenverhaal het privaatrechtelijke spoor te volgen.

Situationeel grondbeleid

De gemeente kiest ervoor om nu een 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. Middels een afwegingskader maken wij per ontwikkeling een keuze in het te voeren grondbeleid en de daarmee samenhangende samenwerkingsvorm. Dit kan volledig actief of volledig faciliterend zijn, maar ook andere tussenvormen zijn mogelijk. De keuze voor een bepaalde vorm van grondbeleid is afhankelijk van beschikbare financiële en personele capaciteit, verwachte risico's, maatschappelijke urgentie en grondposities.

Grondverwerving

De vigerende wet- en regelgeving biedt de gemeente een instrumentarium voor eventuele grondverwerving. De gemeente hanteert als uitgangspunt bij verwerving dit zo lang mogelijk te proberen op basis van minnelijke verwerving, waar zo nodig voorafgegaan door het vestigen van een voorkeursrecht. Onteigening wordt enkel in het uiterste geval ingezet. Bij aankoop van gronden worden deze door de gemeente direct gewaardeerd onder de geldende bestemming conform vigerende regelgeving (BBV).

Grondprijsbeleid

Bij gronduitgifte hanteert de gemeente marktconforme prijzen. De te hanteren waarderingsmethode is functieafhankelijk.

Grondexploitaties

Gemeentelijke grondexploitaties stellen wij op conform de regels van het BBV (Besluit Begroting en Verantwoording). Specifiek is de door de commissie BBV uitgebrachte "Notitie Grondbeleid in begroting en jaarstukken (2019)" van belang. Dit houdt onder andere in dat grondexploitaties jaarlijks worden herzien en dat de raad geïnformeerd wordt bij over- en / of onderschrijdingen. Tevens stelt de gemeente jaarlijks gevoeligheidsberekeningen op welke inzicht geven in de mate van afwijking van het resultaat bij verandering van de parameters in de grondexploitaties.

3. Inleiding

3.1 Aanleiding

In mei 2009 heeft de raad de Nota grondbeleid "Grond voor Beleid" vastgesteld. In dit beleidsdocument zijn de kaders vastgelegd, waarbinnen het college uitvoering geeft aan het grondbeleid. Deze kaders zijn voor een belangrijk deel nog steeds van kracht.

Deze Nota grondbeleid 2023 is met name geactualiseerd op het gebied van de regelgeving en instrumenten onder de Omgevingswet. Deze treedt naar verwachting per 1 januari 2024 in werking. Ook is er geïnventariseerd welke gemeentelijke ambities in de Omgevingsvisie en de verschillende (omgevings)programma's van toepassing zijn. Dit heeft tot enkele wijzigingen geleid. Volledigheidshalve wordt waar nodig ook de regelgeving onder de vigerende Wet ruimtelijke ordening (Wro) nog toegelicht. Deze nota heeft daarom een hybride karakter.

3.2 Doel van de nota

Met het opstellen van de Nota grondbeleid worden de hoofdlijnen van beleid weergegeven en worden de volgende algemene uitgangspunten gehanteerd:

- De raad stelt de kaders vast voor het te voeren beleid;
- Het college baseert de uitvoeringsplannen op deze kaders;
- Het gemeentelijk beleid is aangepast aan de meest recente wetgeving; Duidelijkheid geven over grondverwerving en uitgifte van gronden;
- Inzicht bieden in de wijze waarop grondprijzen tot stand kunnen komen;
- Regels met betrekking tot grondexploitaties;
- Taken en bevoegdheden op bestuurlijk en ambtelijk niveau.

3.3 Doel van het Grondbeleid

Middel

Deze Nota grondbeleid is een middel om gemeentelijke ambities te realiseren, waar fysieke ingrepen in de leefomgeving nodig zijn. De voorliggende Nota grondbeleid is een middel om ruimtelijk beleid

economisch verantwoord te realiseren. Het grondbeleid is geen doel op zich. Het grondbeleid omvat niet een visie over hoe de gemeente zich in ruimtelijk opzicht zou moeten ontwikkelen.

Instrumenten

Het grondbeleid biedt wel 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 kan vervolgens financiële dekking worden aangewezen voor de kosten. Dit is een voorwaarde voor de verwezenlijking van de ruimtelijke ontwikkeling.

Financiën en risico

Naast de verwezenlijking van de ruimtelijke ontwikkeling is ook inzicht in de financiële risico's van het te voeren grondbeleid van groot belang. Kijkend naar de mogelijke risico's op de te verhalen kosten, is het noodzakelijk om telkens een actueel inzicht te hebben. Door tijdig te anticiperen voorkomen we een onverwachte confrontatie met tegenvallers.

3.4 Beleidsuitgangspunten

Om een helder grondbeleid te voeren, zijn algemene en uniforme uitgangspunten van belang.

Algemeen:

- Structurele waarborging van het beheer van de gemeentelijke gronden;
- Structurele waarborging van de te verhalen kosten door middel van een grondexploitatie;
- Danwel inschatten van de te verhalen kosten door middel van een grondexploitatie;
- Aansluiting grondbeleid op de doelstellingen en programma's van de gemeente Hendrik-Ido-Ambacht;
- Vormen van samenwerking met externe partijen en daarmee samenhangend kostenverhaal;
- De gemeente hanteert situationeel grondbeleid en past per ruimtelijke ontwikkeling maatwerk toe om te bepalen welke rol de gemeente speelt.

Financieel:

- Uitvoering grondbeleid binnen gezonde financiële kaders, waarbij helder, duidelijk en consequent wordt omgegaan met risico's;
- Waardering van gronden op basis van heldere uitgangspunten tegen een reële waarde;
- Informatievoorziening voor de raad ten behoeve van de (meerjaren)begroting, de mate van realisatie van de begroting tussentijds en de jaarverslaggeving;
- Duidelijkheid over het effect van het grondbeleid op de budgettaire en financiële positie van de gemeente;
- Financieel technische uitgangspunten ten behoeve van de opzet, actualisering en financiële uitwerking van een grondexploitatie per complex;
- Uitgangspunten voor waardering van gronden die nog niet in exploitatie zijn genomen;
- Uniforme uitgangspunten op het gebied van totstandkoming van grondprijzen.

Organisatorisch:

- Duidelijkheid over taken, bevoegdheden en de inhoudelijke processen.

4. Ontwikkelingen in de leefomgeving

In dit hoofdstuk worden de ontwikkelingen in de leefomgeving kort weergegeven.

4.1 Omgevingsvisie

De omgevingsvisie is de nieuwe integrale langetermijnvisie waarin de gewenste toekomstige ontwikkelingen van Hendrik-Ido-Ambacht op hoofdlijnen zijn beschreven. De omgevingsvisie is een verplicht instrument voor de gemeente. Waar voorheen een structuurvisie leidend was in de vorming van ruimtelijke plannen is de omgevingsvisie dit nu.



4.1.1 Doel

De omgevingsvisie geeft richting aan het beschermen, benutten en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving. Daarnaast wordt de kwaliteit van de leefomgeving beschreven. De omgevingsvisie omschrijft het beleid voor de fysieke leefomgeving integraal; alle onderdelen in samenhang. Met de omgevingsvisie kan Hendrik-Ido-Ambacht integrale afwegingen maken over vraagstukken en ontwikkelingen over de leefomgeving. Via de visie kunnen we zowel op gebieds- als themaniveau beoordelen of nieuwe ontwikkelingen en concrete aanvragen passen bij onze ambities en waarden.

4.1.2 Omgevingsvisie online

De omgevingsvisie van Hendrik-Ido-Ambacht is vormgegeven op een website. Dit geeft de visie een dynamisch karakter waarbij de gebruiker via de kaart of via trefwoorden kan navigeren. De website bestaat op hoofdlijnen uit 4 onderdelen:

Ambities: onder ambities staan de belangrijkste doelen voor en van Hendrik-Ido-Ambacht in de komende jaren.

Gebieden: per deelgebied wordt beschreven waar we nu staan, wat er op ons af komt en welk toekomstperspectief we voor ogen hebben.

Thema's: in een thema wordt besproken hoe we in onze gemeente om willen gaan met een bepaald onderwerp.

Waarden: de waarden geven aan wat de kracht, het DNA en de identiteit van Hendrik-Ido-Ambacht is.

4.2 Ruimtelijke ontwikkelingen in de gemeente

4.2.1 Programma wonen

In de 'Zuid-Hollandse woningbouwagenda 2021-2025' geeft de provincie aan om 240.000 woningen te willen realiseren voor 2040. De ambities van de provincie zijn per gemeente vertaald naar doelstellingen. Het afgesproken woningbouwcontingent ligt voor de periode 2015-2039 tussen de 2107 en 2210 woningen in Hendrik-Ido-Ambacht¹. In de periode 2015-2027 worden naar verwachting 2268 woningen gebouwd, waarvan inmiddels meer dan de helft is gerealiseerd. Voor de overige woningen heeft de gemeente concrete plannen. Zo worden in de Volgerlanden-Oost, de Noordoevers, de Oranjebuurt, het centrum en op voormalige schoollocaties nog volop woningen gerealiseerd. Wanneer deze projecten zijn afgerond, zijn er in Hendrik-Ido-Ambacht geen grootschalige woningbouwlocaties meer voorzien en heeft Hendrik-Ido-Ambacht voldaan aan de bestaande beleidsafspraken. Nieuwe ontwikkelingen kunnen echter aanleiding geven tot herziening van de bestaande woningbouwafspraken.

De druk op de woningmarkt is hoog, landelijk maar ook in Hendrik-Ido-Ambacht. Onze prioriteit ligt bij jongeren die starten op de woningmarkt en bij ouderen die wel willen maar niet kunnen doorstromen naar een geschikte woning. Bovendien is er behoefte aan sociale woningbouw. Wij blijven onze bijdrage leveren om hieraan bij te dragen.

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.

4.2.2 Programma werk en ondernemen

Hendrik-Ido-Ambacht ontwikkelt bedrijventerrein Ambachtsezoom, het eerste volledig circulaire bedrijventerrein van Nederland. Dit park is mede tot stand gekomen door de duurzaamheidsambities van het college en heeft circa 15 hectare uitgeefbare grond voor bedrijfskavels. De eerste circulaire panden zijn medio 2022 opgeleverd. De komende jaren zal het terrein verder ontwikkeld worden.

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.

1) Hendrik-Ido-Ambacht Lokale Woonvisie 2019-2025



4.2.3 Programma klimaat en duurzaamheid

De gemeente Hendrik-Ido-Ambacht maakt onderdeel uit van de regionale energiestrategie Drechtsteden. Hierin wil de gemeente samen met de andere gemeenten de landelijke ambitie behalen om de CO₂ uitstoot ten opzichte van 1990 te verlagen tot 55% in 2030 en energieneutraal in 2050. Een deel hiervan wordt opgewekt met zonne- en windkracht. Daarnaast wil de gemeente het energieverbruik van de gebouwen met 20% verminderen in 2030.

In de transitievisie warmte (2021) worden transitiepaden uitgestippeld waardoor iedere buurt uiterlijk in 2050 aardgasvrij is. In Hendrik-Ido-Ambacht doen we dit met name door middel van een warmtenet of volledig overstappen op elektriciteit.

Ook op het gebied van bouwen heeft de gemeente duurzame ambities. Zo is het 'Convenant Klimaat adaptief Bouwen' door de gemeente ondertekend. Dit houdt in dat de gemeente zich voorbereidt op de toekomst en zorgt voor: minder hittestress; minder wateroverlast; minder nadelige gevolgen van langdurige droogte en bodemdaling; meer biodiversiteit.

4.3 Beleidsuitgangspunten

- In Hoofdstuk 7 worden de beleidsuitgangspunten voor de ontwikkeling van woningen en bedrijventerreinen nader toegelicht.

5. Omgevingswet en Grondbeleid

De Wet ruimtelijke ordening (Wro) met daarin opgenomen de Grondexploitatiewet is tot de verwachte inwerkingtreding van de Omgevingswet (Ow) per 1 januari 2024 geldend recht. 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 Onteigeningswet (Ow) en de Wet inrichting landelijk gebied (Wilg) op in de Omgevingswet en bevat een nieuwe regeling omtrent kostenverhaal.

5.1 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 kostenverhaalsplichtige activiteiten en kostensoorten aangewezen.

In het Besluit ruimtelijke ordening² is de kostensoortenlijst opgenomen. Deze lijst vormt het uitgangspunt voor de te verhalen gemeentelijke kosten voor maatregelen en werken binnen de grenzen van het plangebied.

In deze Nota wordt wat betreft kostenverhaal uitgegaan van de huidige situatie onder de Wro. Deze werkwijze zal onder de Omgevingswet mogelijk blijven (integrale gebiedsontwikkeling en anterieure overeenkomst).

5.2 Twee sporen

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

2) <https://wetten.overheid.nl/BWBR0023798/2021-07-01>

5.2.1 Privaatrechtelijk 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 zo nodig afspraken over locatie-eisen, (woning)bouwprogramma, 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.

5.2.2 Publiekrechtelijk 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).³

Nieuw echter is dat ook in het publiekrechtelijke spoor de mogelijkheid wordt geïntroduceerd om financiële bijdragen te verhalen.⁴ 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 figuur 1.



Figuur 1: Kostenverhaal

3) Artikel 13.11 lid 1 Omgevingswet

4) <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-35133-34.html>



5.3 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. In bijlage 3 zijn de verschillen tussen het integrale en het organische model voor kostenverhaal weergegeven.

5.4 Beleidskeuzes kostenverhaal

5.4.1 Voorkeur gaat uit naar anterieure overeenkomst

Als uitgangspunt hanteert de gemeente dat met initiatiefnemers (particulieren of marktpartijen) in eerste instantie een anterieure overeenkomst voor het kostenverhaal wordt gesloten. Zowel marktpartijen als de gemeente hebben belang bij een bepaalde mate van contractvrijheid en flexibiliteit. Mochten de partijen in de anterieure fase niet tot overeenstemming komen, dan stelt de gemeenteraad een exploitatieplan vast. In dat geval vormt het exploitatieplan de basis voor het sluiten van een posterieure overeenkomst of dwingend gebonden kostenverhaal.

5.4.2 Gebiedseigen vs. 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. Een inhoudelijke uitwerking hiervan staat in bijlage 2: Gebiedseigen vs. gebiedsoverstijgende kosten.

5.4.3 Gemeente vs. 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: publiekrechtelijk via regels en / of voorschriften in het omgevingsplan, of privaatrechtelijk via een overeenkomst.

5.4.4 Begrenzing kostenverhaal

Soms is het niet mogelijk om in de anterieure fase kostenverhaal toe te passen. Als een privaat initiatief financieel onhaalbaar zou worden door het verhalen van kosten, dan vindt op basis van de huidige wetgeving geen of minder kostenverhaal plaats. Het kostenverhaal wordt hierin via een exploitatieplan bij onrendabele ontwikkelingen door de zogenaamde macro-aftopping beperkt (kostenverhaal gemaximeerd door de hoogte van de grondopbrengsten).

Dit houdt in dat wanneer een private grondexploitatie een tekort vertoont niet alle kosten op deze private partij kunnen worden verhaald. Daarmee komen de niet te verhalen kosten voor rekening van de gemeente.

5.4.5 Opeisbaarheid bijdrage ontwikkelende partij en verdere betalingscondities

Wanneer de planologische maatregel onherroepelijk is, is de ontwikkelende partij de bijdrage verschuldigd. Bij de facturatie worden de gemeentelijke betaaltermijn en betalingsvoorwaarden gehanteerd. In de anterieure (realisatie) overeenkomst en de intentieovereenkomst kunnen partijen een voorschot op de bijdragen overeenkomen die binnen twee weken na ondertekening van die overeenkomst dient te worden voldaan.

5.4.6 Financiële zekerheid

Met een waarborgsom of bankgarantie verzekert een ontwikkelende partij de betaling van de te verhalen kosten, zoals hiervoor beschreven. De zekerheid kan in voorkomend geval ook worden verstrekt in de vorm van het vestigen van een recht van pand of hypotheek. Binnen maximaal twee weken na ondertekening van de anterieure overeenkomst wordt de zekerheid verstrekt. Zonder deze zekerheid brengt de gemeente de planologische maatregel niet in procedure.

5.5 Beleidsuitgangspunten

Met betrekking tot de Omgevingswet en grondbeleid gelden de volgende beleidsuitgangspunten:

- Vanwege de grotere vrijheid als het gaat om kostenverdeling en aanvullende afspraken gaat bij ruimtelijke ontwikkelingen de voorkeur uit naar het volgen van het privaatrechtelijk spoor: het sluiten van overeenkomsten;
- Waar publiekrechtelijk kostenverhaal noodzakelijk is, laten wij de mogelijkheid open voor verhaal via een exploitatieplan;
- Als het nodig is worden gebiedsoverstijgende kosten verhaald via het publiekrechtelijke spoor.

6. Didam-arrest en Grondbeleid⁵

Een relevante ontwikkeling waar binnen het grondbeleid rekening mee gehouden dient te worden is het Didam-arrest. Het arrest werpt een ander licht op de eisen die worden gesteld aan het privaatrechtelijk handelen van overheden bij onroerend goed transacties dan gebruikelijk was. Het houdt in dat wanneer de gemeente, een onroerende zaak wil verkopen, verhuren en/of een zakelijk recht wil vestigen de mogelijkheid hiertoe moet bieden aan alle potentiële gegadigden. Hiervoor dient een selectieprocedure te worden uitgeschreven aan de hand van objectieve, toetsbare en redelijke criteria. Daarnaast moet de gemeente hierover voorafgaand actief informeren maken via een passende mate van openbaarheid.

6.1 Elementen 'Didamproof'

Naar aanleiding van het Didam-arrest dient met name met drie elementen rekening gehouden te worden:

- Een stappenplan voor een openbare selectieprocedure indien een dergelijke procedure gevolgd dient te worden;
- Redenen waarom van de selectieprocedure afgezien kan worden;
- Stappenplan voor uitzonderingen op een openbare selectieprocedure.

6.1.1 Stappenplan voor een openbare selectieprocedure

Wanneer naar aanleiding van de uitspraak van de Hoge Raad een selectieprocedure moet worden gevolgd, dan dienen de volgende stappen te worden doorlopen:

1. Collegebesluit/mandaatbesluit (voorgenomen) grondverkoop, waarin tot het houden van een openbare selectieprocedure wordt besloten;
2. Publicatie met daarin de aankondiging van de openbare selectieprocedure. Daarin dient een omschrijving te zijn opgenomen van
 - a. de te vervreemden onroerende zaken,
 - b. de door de gemeente ten aanzien van de onroerende zaken toegestane activiteiten,
 - c. de minimumeisen waaraan partijen die aan de selectieprocedure deelnemen moeten voldoen, gelet op de activiteiten die ten aanzien van de onroerende zaken zijn toegestaan,
 - d. het verloop van de selectieprocedure en
 - e. de door de gemeente te hanteren selectiecriteria;
3. De openbare selectieprocedure. Afhankelijk van het type en de omvang van de onroerende zaken die worden vervreemd en van de activiteiten die de gemeente ten aanzien van de onroerende zaken wil toestaan, kan ofwel
 - a. een eenvoudige selectieprocedure met als enig criterium de hoogste prijs en
 - b. een getrapte selectieprocedure met als criteria zowel (vrijwel steeds) de aangeboden prijs als de door de gemeente gestelde eisen en doelen;
4. De beoogde verkoop aan de gegadigde met de beste aanbieding wordt medegedeeld aan alle deelnemers aan de selectieprocedure;
5. Een termijn (van 20 kalenderdagen) gedurende welke de andere deelnemers aan de selectieprocedure dan de gegadigde met de beste aanbieding in de gelegenheid worden gesteld beroep bij de civiele rechter tegen de beoogde grondverkoop in te stellen (en eventueel ook een klacht bij het college in te dienen⁶);

5) Dit hoofdstuk is deels gebaseerd op de bevindingen uit de 'Handreiking implementatie van het arrest Didam': <https://www.vvg.nl/media/253/original/Handreiking%20implementatie%20van%20het%20arrest%20Didam.pdf>

6) Een dergelijke klacht wordt in sommige gemeenten ook wel 'bezwaar' genoemd. Een dergelijk bezwaar is nadrukkelijk iets anders dan een bezwaar in het kader van een bezwaarprocedure in bestuurlijke zin.

6. Indien binnen genoemde termijn geen sprake is van ontvangen beroep of klacht: ondertekening van de overeenkomst;
7. Indien binnen genoemde termijn wel sprake is van beroep: het oordeel van de rechter afwachten en daarna handelen naar dat oordeel;
8. Indien binnen genoemde termijn wel sprake is van een klacht, maar niet van beroep: het oordeel van het college afwachten en daarna handelen naar dat oordeel.

6.1.2 Uitzonderingen openbare selectieprocedure

Hieronder worden de situaties opgesomd waarbij het aanbieden van gemeentelijk onroerend goed niet aangeboden dient te worden via een selectieprocedure. Het gaat om de volgende uitzonderingen:

- Zelfrealisatie;
- Grondeigendom en integrale planvorming;
- Bouwclaims;
- Compensatie met vervangende grond/grondruil;
- Nabijheid bij het toevoegen van gronden;
- Specifiek vastgoed op een specifieke locatie (Wanneer Hendrik-Ido-Ambacht specifieke typen marktpartijen zoekt);
- Initiatieven vanuit de markt;
- Gesloten contracten;
- Lopende onderhandelingen van voor 26 november 2021.

6.1.3 Stappenplan voor uitzondering op openbare selectieprocedure

Wanneer de gemeente Hendrik-Ido-Ambacht van mening is dat niet hoeft worden voldaan aan een openbare selectieprocedure, zoals in de voorbeelden in de hierboven beschreven paragraaf, dan dient onderstaand stappenplan te worden gevolgd:

1. Collegebesluit/mandaatbesluit (voorgenomen) grondverkoop waarin, onder verwijzing naar het gronduitgiftebeleid, wordt gemotiveerd waarom in het betreffende geval de gemeente beoogt onroerende zaken aan één partij te vervreemden en geen daaraan voorafgaande openbare selectieprocedure te houden;
2. Publicatie van het voornemen tot vervreemding;
3. Een termijn (van 20 kalenderdagen) gedurende welke derden die eveneens voor de verwerving in aanmerking zouden willen komen in de gelegenheid worden gesteld een klacht (en in voorkomende gevallen ook beroep) tegen de beoogde grondverkoop in te stellen;
4. Indien binnen genoemde termijn geen sprake is van een ontvangen beroep of klacht: ondertekening van de overeenkomst;
5. Indien binnen genoemde termijn wel sprake is van beroep: het oordeel van de rechter afwachten en daarna handelen naar dat oordeel;
6. Indien binnen genoemde termijn wel sprake is van een klacht, maar niet van beroep: het oordeel van het college afwachten en daarna handelen naar dat oordeel.

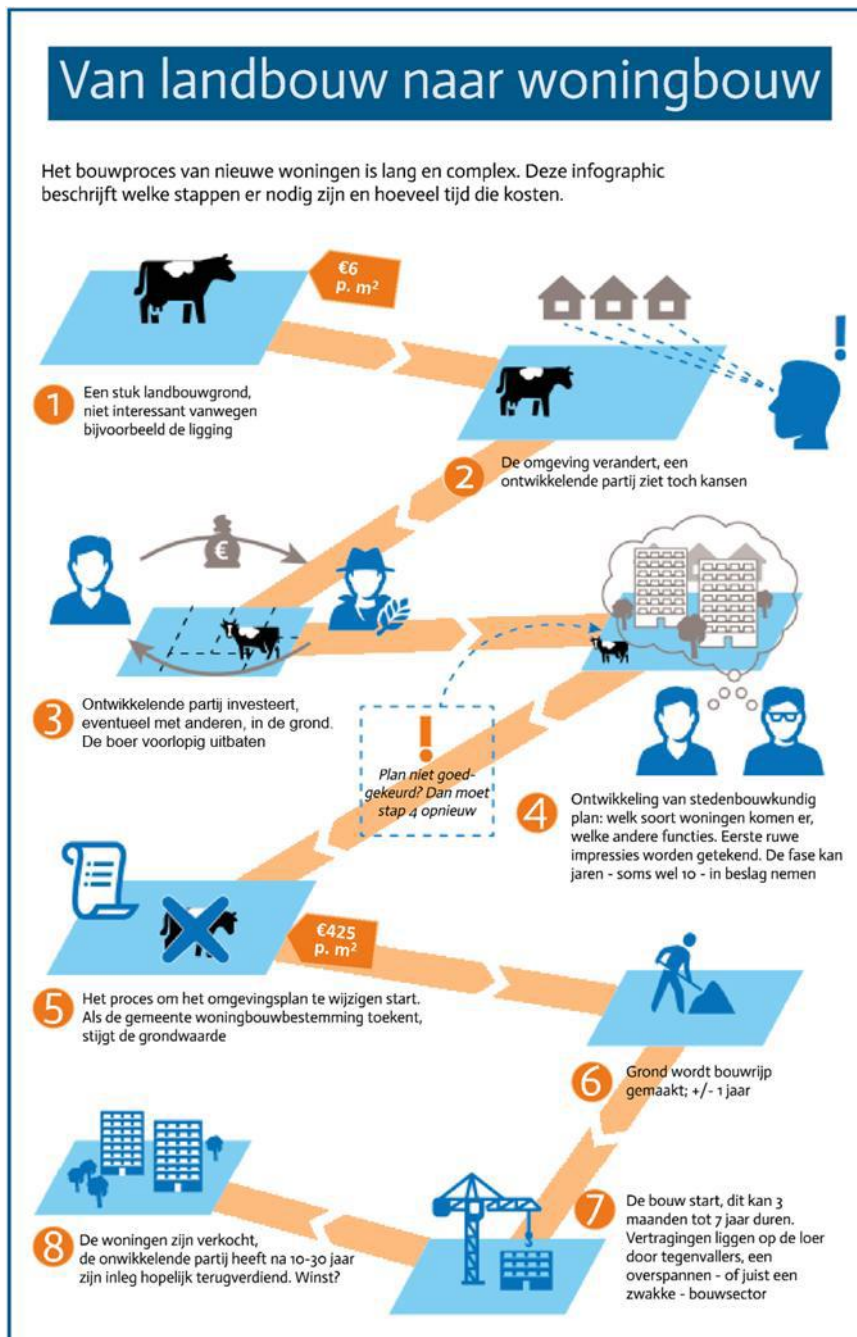
6.2 Beleidsuitgangspunten

- Het stappenplan voor een openbare selectieprocedure te volgen. Daarin alle stappen mee te nemen om te komen tot een koper.
- Het stappenplan voor uitzonderingen op een openbare selectieprocedure te volgen. Daarin rekening te houden met de uitzonderingen op de openbare selectieprocedure.

7. Grondbeleid

7.1 Situationeel grondbeleid: per ontwikkeling anders

Grondbeleid is het samenhangende geheel van handelingen van de gemeente betreffende het grondgebruik. Grondbeleid wordt ingezet als sturingsinstrument om doeleinden van ruimtelijke ordening, woningbouw, economische ontwikkeling en andere doeleinden van gemeentelijk beleid te realiseren. In figuur 2 is het gebiedsontwikkelproces weergegeven.



Figuur 2: Het gebiedsontwikkelp proces

Beleid gemeente

In de gemeente Hendrik-Ido-Ambacht is situationeel grondbeleid de norm. Dit houdt in dat we afhankelijk van de te realiseren doelen en feitelijke situatie zoals eigendomspositie van de gemeente, risico's en financiële haalbaarheid een keuze maken voor het te volgen grondbeleid. Dit 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). Voor de uitwerking van de diverse vormen van grondbeleid verwijzen wij naar bijlage 4.

Bij de ontwikkeling van woningen is de wens van de gemeente om voor circa 50% volledig actief grondbeleid te voeren en voor circa 50% PPS / faciliterend. Hierbij zal het actieve grondbeleid zich in ieder geval richten op de ontwikkeling van vrije bouwkvavels, waarop particulieren zelf een woning kunnen realiseren, en zal PPS / faciliterend grondbeleid zich in ieder geval richten op projectmatige bouw.

Bij de ontwikkeling van bedrijventerreinen bestaat de voorkeur voor actief grondbeleid. De gemeente kan dan 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.

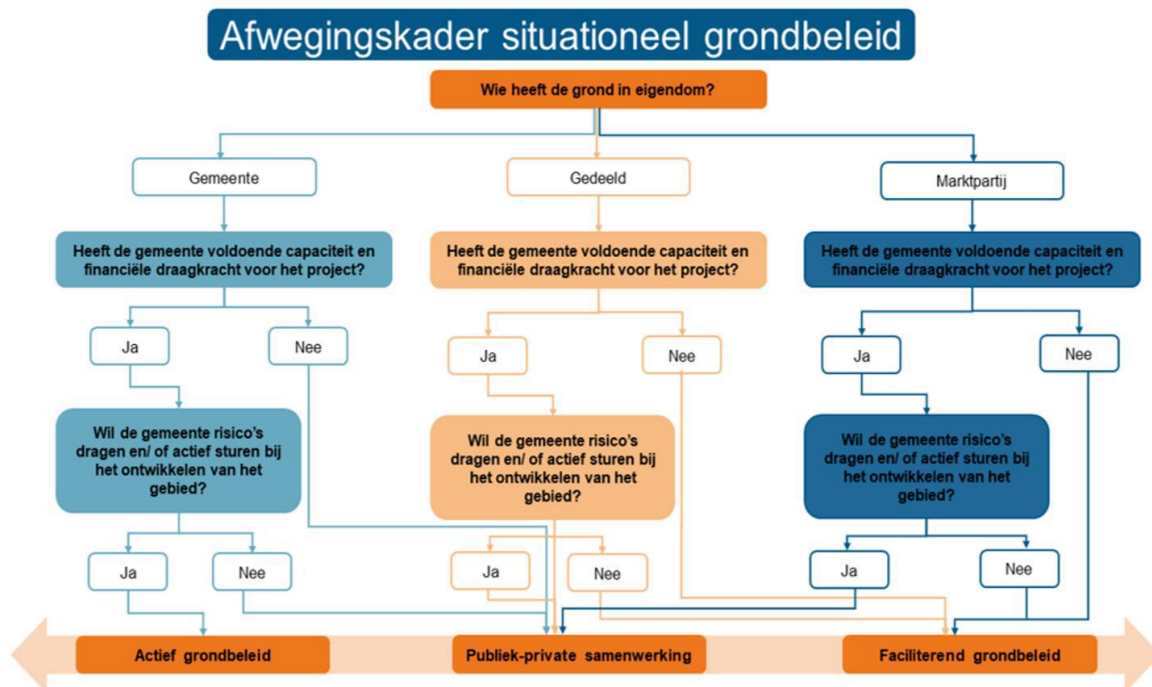
7.2 Afwegingskader situationeel grondbeleid

De gemeente kiest voor situationeel grondbeleid. Bij de ontwikkeling van woningbouwlocaties, zoals aan de Noordoevers, is er een keuze 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. Een voorbeeld van dit soort locaties zijn de Volgerlanden-West en -Oost. Het is de gemeente in het verleden goed bevallen om te kunnen kiezen voor actief beleid waar wenselijk. Dit willen we in de toekomst op een soortgelijke manier doen.

Op de locaties waar de gemeente geen (of bijna geen) 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. Kostenverhaal vindt plaats via een anterieure overeenkomst.

Op te ontwikkelen locaties waar de gemeente geen grondpositie heeft, en de grond in handen van een niet-ontwikkende partij is, bijvoorbeeld een agrarisch bedrijf, kan door de gemeente actieve grondvererving worden overwogen. Hiervoor gelden de instrumenten en keuzes voor grondvererving in hoofdstuk 8.

De gemeente voert a priori een 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 figuur 3 weergegeven.



Figuur 3: Afwegingskader situationeel grondbeleid
De eerste afweging in figuur 3 is de vraag wie de grond in eigendom heeft.

De tweede afweging is of de gemeente voldoende capaciteit en financiële draagkracht heeft voor het project.

De derde afweging is of de gemeente risico's wil dragen en/ of actief wil sturen bij de ontwikkeling van het gebied.

7.3 Beleidsuitgangspunten

Met betrekking tot grondbeleid gelden de volgende uitgangspunten:

- Een situationeel grondbeleid te voeren. Afhankelijk van de omstandigheden en (on)mogelijkheden wordt per te (her)ontwikkelen locatie een analyse gemaakt waaruit blijkt om actief of faciliterend grondbeleid te voeren of een tussenvorm (publiek-private samenwerking) te kiezen.
- Wij zetten in om zoveel als mogelijk regie te hebben op gewenste ontwikkelingen bij faciliterend grondbeleid waarbij we met marktpartijen en derden zoeken naar kansen om tot een optimale prijs/ kwaliteit en haalbare beheersbare ontwikkeling te komen;
- Erop inzetten om in circa 50% van de woningvraag via actief grondbeleid te voorzien, en bij circa 50% PPS/ faciliterend grondbeleid;
- Inzetten op 100% actief grondbeleid voor bedrijventerreinen.

8. Instrumenten grondvererving

8.1 Grondvererving

Om actief grondbeleid te kunnen voeren is de belangrijkste voorwaarde de gronden in eigendom te hebben of te krijgen. Bij het laatste is het voeren van een adequaat verwervingsbeleid van belang met als uitgangspunt het gemeentelijke, ruimtelijke beleid. Voor zowel woningbouw (50% actief grondbeleid) als bedrijventerreinen (100% actief grondbeleid) kan grondvererving de komende jaren wenselijk zijn.

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 grond na aankoop direct wordt afgewaardeerd naar de waarde in huidige bestemming, of dat de grond tegen de aankoopwaarde van 'warme grond' op de balans kan blijven staan. Hierbij gelden de criteria van het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV). 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.

8.2 Theoretische afweging (strategische) grondvererving

Wanneer het maatschappelijk gewenste ruimtegebruik daarom vraagt, kan het noodzakelijk zijn om grondpositie in te nemen. Als wij in de gelegenheid komen om strategisch onroerend goed te verwerven is accuraat en snel 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.

Bij de beoordeling van een verwervingssituatie 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.

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. Wij stellen voor om in een dergelijke situatie als college tot aankoop over te gaan, na afweging van bovenomschreven belangen onder de ontbindende voorwaarde in de koopovereenkomst van instemming van de raad.

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 voorkeursrecht.

De gemeente heeft de navolgende verwervingsinstrumenten ter beschikking. Minnelijke verwerving, voorkeursrecht, onteigening, kavelruil en herverkaveling en stedelijke kavelruil. In bijlage 5 worden deze grondverwervingsinstrumenten nader toegelicht.

In figuur 4 zijn de instrumenten voor het verkrijgen van grondeigendommen onder de Omgevingswet weergegeven. Deze instrumenten zijn weergegeven binnen de beleidscyclus.



Figuur 4: Instrument grondeigendom in beleidscyclus

8.3 Beleidsuitgangspunten

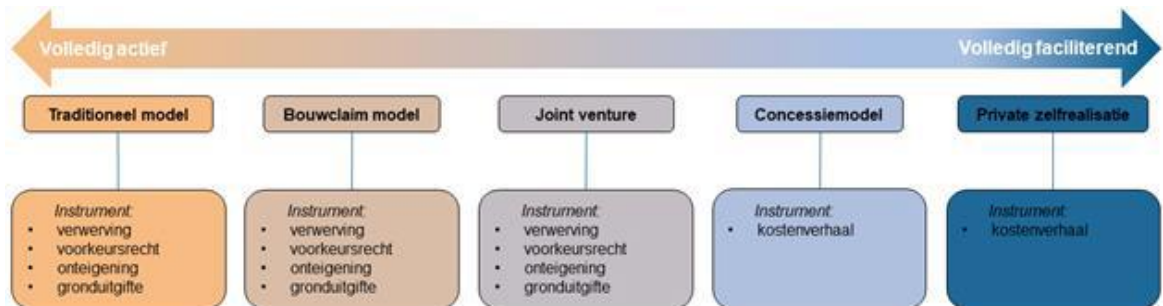
Met Betrekking tot instrumenten bij grondverwerving gelden de volgende uitgangspunten:

- Uitgangspunt bij verwerving is, dat wij zo lang mogelijk proberen op basis van minnelijke verwerving te realiseren, waar nodig voorafgegaan door vestiging van voorkeursrecht.
- In voorkomende gevallen kan door de raad besloten worden tot onteigening

9. Samenwerkingsmodellen

Zoals eerder aangegeven voert de gemeente situationeel grondbeleid. Dit houdt in dat de gemeente per ontwikkeling, afhankelijk van de eigendomssituatie, capaciteit, financiële draagkracht en risico's een actief of faciliterend grondbeleid voert of een tussenvorm. Bij het voeren van grondbeleid zijn diverse samenwerkingsvormen mogelijk. Per ontwikkeling zal een keuze gemaakt moeten worden welke samenwerkingsvorm het meest geëigend is. Immers, er kan sprake zijn van verschillende soorten locaties met verschillende eigendommen en inhoudelijke doelstellingen ten aanzien van die locaties.

De samenwerkingsmodellen bevinden zich ergens op de glijdende schaal van volledig actief tot volledig faciliterend grondbeleid. Onderstaand worden diverse samenwerkingsmodellen beschreven. Er is een orde aangebracht van actief naar faciliterend. De samenwerkingsmodellen die zich tussen actief en faciliterend bevinden, hebben betrekking op een publiek-private samenwerking (PPS). In bijlage 6 zijn de samenwerkingsmodellen toegelicht.



Figuur 5: Glijdende schaal van volledig actief naar volledig faciliterend grondbeleid

9.1 Afwegingkader samenwerkingsmodellen

Zoals eerder aangegeven is het beleidsuitgangspunt van de gemeente ten aanzien van het te voeren grondbeleid niet om te kiezen voor één bepaalde vorm van grondbeleid, maar dit per locatie of project te bezien. Per project zal een afweging worden gemaakt of de gemeente op de traditionele manier de grond zelf in ontwikkeling zal nemen of dat de ontwikkeling gedeeltelijk dan wel geheel wordt overgelaten aan een marktpartij, oftewel situationeel grondbeleid.

Welke samenwerking wordt aangegaan, is afhankelijk van verschillende factoren, zoals:

1. Over welke grondposities beschikt de gemeente of over welke posities zou de gemeente kunnen beschikken?
2. Wat kan de gemeente? (Financieel, capaciteit en kennis)
3. Hoeveel regie wil de gemeente op het project hebben?
4. Hoeveel risico kan en wil de gemeente lopen?

Ad 1. Grondposities

Het uitgangspunt bij de beslisboom (figuur 6) is de grondpositie van de gemeente. De grondpositie is het gevolg van de eerder gemaakte afweging. Wanneer deze afweging destijds niet gemaakt is of wanneer er wijzigingen in de uitgangspunten hebben plaatsgevonden kan deze overweging alsnog worden gemaakt. Dit kan ertoe leiden dat wij de gronden alsnog verwerven.

Ad 2. Capaciteit en middelen van de gemeente

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.

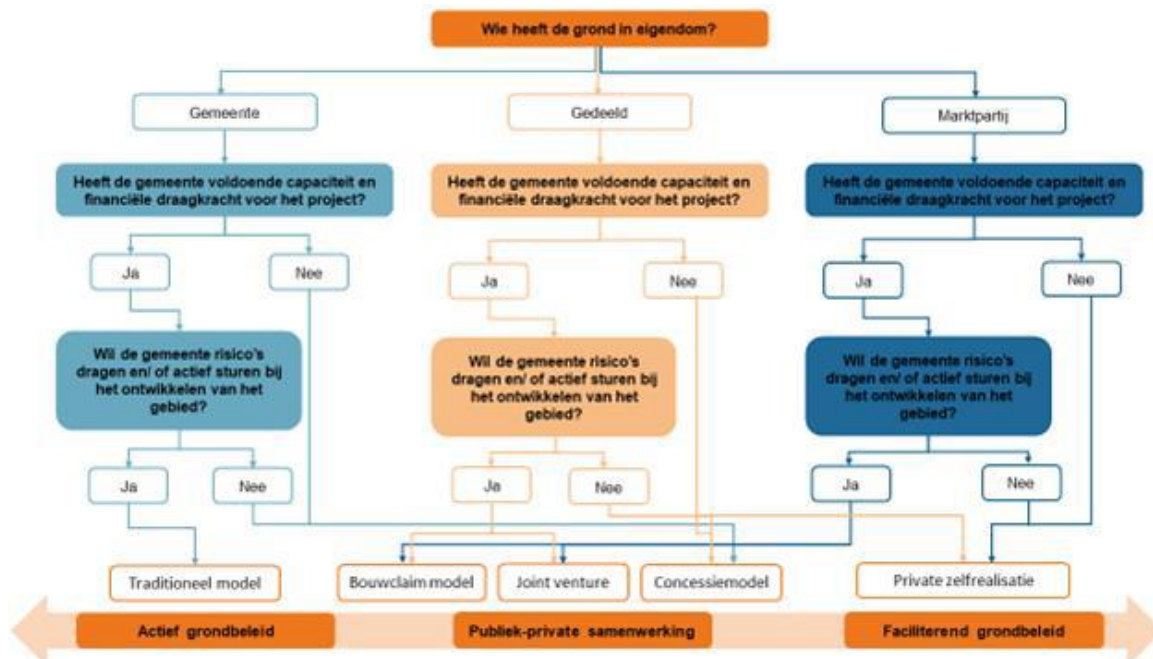
Ad 3. Regie

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.

Ad 4. Risico's

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.



Figuur 6: Beslisboom samenwerkingsmodellen

9.2 Beleidsuitgangspunten

Met betrekking tot de te volgen samenwerkingsmodellen gelden de volgende uitgangspunten :

- Per ontwikkeling wordt een afweging gemaakt om de grond zelf in ontwikkeling te nemen of de ontwikkeling deels of in zijn geheel over te laten aan een marktpartij;
- De uiteindelijke samenwerkingsvorm wordt mede bepaald op basis van het afwegingskader samenwerkingsmodellen zoals weergegeven in paragraaf 9.1;
- Bij de keuze voor zelf doen of uitbesteden spreken wij een voorkeur uit voor zelf doen, als hiervoor kennis en kunde aanwezig is in de organisatie en het risicoprofiel aanvaardbaar is.

10. Grondprijsbeleid

10.1 Inleiding

Het grondprijsbeleid is de manier waarop we als gemeente de prijs bepalen voor grond die we zelf verkopen. De grondprijs hangt onder andere af van:

- De functie;
- Locatie en ligging van de grond;
- Kwaliteit van de openbare ruimte;
- De bodemgesteldheid;
- De marktomstandigheden;
- Materiaalgebruik en kwaliteit van het gebouw;
- Bouwkosten en verkoopprijzen.

De actuele grondprijzen staan in de Nota grondprijzen. 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.

10.1.1 Tabel grondprijsmethoden

Wij stellen voor om de grondprijsmethoden in de onderstaande tabel te gebruiken. In bijlage 7 is per functie ingegaan op de te hanteren grondprijsmethode.

Tabel 1: Grondprijsmethoden

Functie	Methode	Eenheid
Woningbouw		
Vrije sector huur	Residueel/ comparatief	Prijs per m2 kavel
Sociale huur	Maximale grondprijs*	Vaste kavelprijs
Sociale koop	Residueel/ comparatief	Prijs per m2 kavel
Projectmatige woningbouw	Residueel/ comparatief eventueel l.c.m. grondquote	Prijs per m2 kavel/ woningtype
Vrije kavels	Residueel/ comparatief	Prijs per m2 kavel
Bedrijventerreinen		
Bedrijventerreinen	Comparatief	Prijs per m2 kavel
Commerciële voorzieningen		
Kantoren	Residueel/ comparatief	Prijs per m2 BVO
Detailhandel	Residueel/ comparatief	Prijs per m2 BVO
Horeca	Residueel/ comparatief	Prijs per m2 BVO
(Sociaal-)maatschappelijke voorzieningen		
Commercieel	Residueel/comparatief	Prijs per m2 BVO
Niet-commercieel bebouwd	Kostprijs/comparatief	Prijs per m2 BVO (en kavel)
Niet-commercieel onbebouwd	Kostprijs/comparatief	Prijs per m2 kavel
Overige functies		
Nutsvoorzieningen	Vaste prijs	Prijs per m2 grond
Parkeren	Residueel/ comparatief	Prijs per parkeerplaats
Overhoeken en snippergroen	Vaste prijs	Prijs per m2 grond
Energieopwekking	Comparatief	Prijs per m2 grond

*Binnen de regio Drechtsteden geldt een maximale grondprijs voor sociale huurwoningen (PALT-afspraken). Deze prijs wordt jaarlijks geïndexeerd.

**Parkeerplaats is onderdeel van de v.o.n. -prijs, losse parkeerplaatsen worden commercieel gewaardeerd.

10.2 Beleidsuitgangspunten

Voor het grondprijnsbeleid en gronduitgiftebeleid gelden de volgende uitgangspunten:

- De gemeente hanteert marktconforme grondprijzen;
- De gemeente hanteert functioneel grondprijnsbeleid. Dat wil zeggen dat de grondprijs afhangt van wat voor functie de grond heeft of zal krijgen. De functie van de grond is of wordt vastgelegd in een ruimtelijk besluit;
- Voor het bepalen van de grondprijzen van de meest voorkomende functies worden de methoden gebruikt zoals weergegeven in tabel 1 hierboven. De kostprijsmethode 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;

11. Uitgangspunten grondexploitaties en financiën

Dit hoofdstuk gaat over de situatie van actief grondbeleid. Daarbij wordt een volledige grondexploitatie vastgesteld, inclusief ramingen voor de grondverwerving, het bouw- en woonrijp maken en gronduitgifte. De uitgangspunten in dit hoofdstuk zijn daarnaast veelal ook van toepassing op faciliterend grondbeleid. Daarbij is de grondexploitatie minder omvattend, en zijn niet alle activiteiten, zoals bijvoorbeeld een projectplan, nodig.

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.

11.1 Definitie grondexploitatie

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.

De definitie van de financiële regelgeving in het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) voor de categorie 'Bouwgrond in exploitatie' (BIE) is:

Die gronden in eigendom van de gemeente, waarvoor door de gemeenteraad een grondexploitatiecomplex met een grondexploitatiebegroting is vastgesteld. Het heeft in alle gevallen betrekking op de grondexploitatie in de uitvoeringsfase.

Meer informatie over de vaststelling van grondexploitaties en de regelgeving van het BBV is opgenomen in bijlage 8.

11.2 Herziening grondexploitaties

Elke grondexploitatie wordt één keer per jaar herzien bij het opmaken van de jaarrekening over het voorgaande boekjaar per 31 december. Bij de herziening wordt de boekwaarde geactualiseerd, de ramingen worden vergeleken met de werkelijk gemaakte kosten en opbrengsten uit het voorgaande jaar (jaarrekening) en het lopende jaar. Het prijspeil van de grondexploitatie wordt aangepast en eventuele inhoudelijke wijzigingen worden doorgevoerd. Na vaststelling van de herziene grondexploitatie is dit het financiële kader voor de verdere uitvoering van het project.

Waar sprake is van over- of onderschrijdingen ten opzichte van de door de raad verstrekte budgetten en kredieten, wordt dit gemeld in de rapportages volgens de planning- en control cyclus.

Conform het BBV moet er tenminste jaarlijks een herziening van de grondexploitatie plaatsvinden. Actualisaties van het grondexploitatiecomplex met planinhoudelijke wijzigingen, dan wel autonome wijzigingen met materiële financiële gevolgen, moeten opnieuw door de raad worden vastgesteld.

11.3 Afsluiting grondexploitaties

Indien de activiteiten, die in het kader van de grondexploitatie gerealiseerd moeten worden zijn afgerond, kan de grondexploitatie conform BBV worden afgesloten. Op dat moment is de exploitatie ook fiscaal afgerond.

11.4 Vennootschapsbelasting (VpB) voor gemeenten

Overheidsondernemingen zijn per 1 januari 2016, in beginsel, belastingplichtig geworden voor de Vennootschapsbelasting. Met de invoering van de wet modernisering Vpb-plicht overheidsondernemingen geeft de Nederlandse overheid gehoor aan een verzoek van de Europese Commissie om de Vennootschapsbelasting-positie van overheidsondernemingen te herzien en daarmee een gelijk speelveld te creëren tussen private partijen en overheden. Concreet betekent dit ook dat de gemeente Vpb moet betalen over de activiteiten binnen haar grondbedrijf, voor zover zij daarmee een onderneming drijft.

De gemeente toetst jaarlijks of zij met de activiteiten binnen haar grondbedrijf een onderneming drijft. Uit de invoering van deze wet vloeien verder geen specifieke kaders voor het grondbeleid van de gemeente voort. In het kader van de Jaarrekening die ieder jaar wordt vastgesteld door de gemeenteraad worden de eventuele financiële gevolgen benoemd.

De gemeente drijft met haar grondbedrijf een onderneming indien voldaan wordt aan de volgende drie cumulatieve voorwaarden:

1. Er moet sprake zijn van een duurzame organisatie van kapitaal en arbeid;
2. Die deelneemt aan het economisch verkeer;
3. Met het oogmerk daarmee winst te behalen (winstoogmerk), welke winst ook redelijkerwijze te verwachten is.

11.5 Besluit Begroting en Verantwoording

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.

11.6 Beleidsuitgangspunten

Met betrekking tot de uitgangspunten grondexploitaties gelden de volgende uitgangspunten:

- Een voorlopige grondexploitatie wordt ter kennisgeving opgesteld aan het eind van de initiatief-fase. De definitieve grondexploitatie wordt in de ontwerpfase vastgesteld;
- Van projecten in de initiatieffase die onverhoopt niet doorgaan, worden de gemaakte kosten afge-boekt ten laste van het jaarresultaat;
- Kredieten worden op de volgende momenten aangevraagd bij de raad:
 - Initiatieffase (voorbereidingskrediet);
 - Ontwerpfase (uitvoeringskrediet);
 - Eventueel aanvullende kredieten bij een jaarlijkse of tussentijdse herziening;
- Afsluiting, categorisering en waardering van de grondexploitatie vindt plaats conform de regel-geving van het BBV;
- De gemeente toetst jaarlijks of zij met de activiteiten binnen haar grondbedrijf een onderneming drijft;
- Grondexploitaties worden jaarlijks herzien. Herzieningen van de grondexploitatie met planinhou-delijke wijzigingen met grote financiële gevolgen, moeten opnieuw door de raad worden vastge-steld;
- Voor een verwacht verlies van een individuele grondexploitatie wordt direct een voorziening ter grootte van het verwachte resultaat op eindwaarde in het betreffende boekjaar getroffen;
- Winst wordt genomen volgens de voorgeschreven Percentage of Completion methode.

12. Risicomanagement

12.1 Risico's

Grondexploitaties zijn langdurige processen, die onderhevig zijn aan (financiële) risico's. Bij het opstellen van een plan moeten allerlei aannames worden gedaan, waarbij het de vraag is of deze werkelijkheid worden. Grondopzetten kunnen grote nadelige effecten hebben op de begroting of het weerstandsver-mogen van de gemeente. Het vooraf bepalen van de financiële risico's is daarom een belangrijk onderdeel in alle fasen van het project.

Om risico's te onderkennen en inzichtelijk te krijgen is actief risicomanagement noodzakelijk. Risicoma-nagement 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 terug-kerend proces.

De wijze waarop aan risicomanagement uitvoering wordt gegeven, ligt buiten het bereik van de Nota grondbeleid. Wel kan worden ingegaan op het periodiek geven van inzicht in de grootste risico's, en hoe groot deze worden ingeschat.

Bij alle activiteiten in een grondexploitatie zijn steeds weer andere risico's mogelijk, 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.

Kijkend naar de risicoprofielen kunnen we constateren dat het belangrijk is om periodiek inzicht te hebben in de risico's binnen de grondexploitaties. Het gaat hierbij zeker niet alleen om het kwantificeren van de risico's. Door het tussentijds schatten en op de hoogte zijn van de risico's is het mogelijk tijdig bij te sturen. Als basisinstrument gebruikt het college een gevoeligheidsberekening bij de herziening voor de jaarrekening.

Met behulp van het bovenstaande kan de omvang van de benodigde weerstandscapaciteit worden berekend.

12.2 Weerstandscapaciteit

Om de financiële risico's van grondexploitaties af te dekken is een bepaalde weerstandscapaciteit nodig. De aanwezige weerstandscapaciteit voor de grondexploitaties is onderdeel van de algemene reserve.

12.3 Beleidsuitgangspunt

Met betrekking tot risicomanagement stellen wij het volgende uitgangspunt voor:

- We stellen jaarlijks een gevoeligheidsberekening op bij de herziene grondexploitaties. De gevoeligheidsberekening geeft een totaalinzicht in de mate van afwijking van het resultaat bij verandering van de parameters in de grondexploitaties. De gevoeligheidsberekening 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.

13. Taken en bevoegdheden

De raad heeft het budgetrecht. 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 de programmabegroting vastgelegde beleidsvoornemens en budgetten. Voor de grondexploitaties stelt de raad jaarlijks de (herziene) budgetten vast in de jaarrekening.

Voor het grondbeleid zijn de taakverdeling en bevoegdheden van de raad, het college en de ambtelijke organisatie opgenomen in tabel 2.

Tabel 2: Overzicht taakverdeling en bevoegdheden

Onderdeel	Gemeenteraad	College van B&W	Ambtelijke organisatie
Grondbeleid	Vaststellen Nota Grondbeleid	Uitvoeren nota Grondbeleid	Opstellen nota grondbeleid
Verwerving en beheer	Besluiten over (strategische) aankopen onroerende zaken	Aankopen onroerende zaken	Aankopen onroerende zaken
			Verhuren en verpachten onroerende zaken
Bouw- en woonrijp maken			Opdrachtverlening tot een nader te bepalen bedrag
Uitgifte		Vaststellen Nota grondprijzen	Het uitgeven van bouwrijpe grond
		Keuze selectiemethode op projectniveau	Uitvoeren van het selectieproces
		Sluiten grond-uitgiftecontracten	Opstellen / voorbereiden grond-uitgiftecontracten
Kostenverhaal Wro*	Vaststellen exploitatieplan	Sluiten van anterieure overeenkomsten	Onderhandelen en opstellen anterieure overeenkomsten
Publiekrechtelijk kostenverhaal OW	Vaststellen kostenverhaalsbeschikking bij Omgevingsplan	Sluiten van overeenkomsten**/ omgevingsvergunning buitenplanse omgevingsplanactiviteit	Onderhandelen en opstellen overeenkomsten
Samenwerking	Besluit tot vorm van samenwerking of oprichting of deelneming in een privaatrechtelijke rechtspersoon	Besluit tot aangaan van een samenwerkingsovereenkomst	Opstellen van een samenwerkingsovereenkomst
Grondexploitatie	Vaststellen (herziening) grondexploitatie	Besluiten grondexploitatie binnen krediet	Opstellen (herziening) grondexploitatie en risicoanalyse
	Verstrekken voorbereidingskrediet grondexploitatie		
	Verstrekken uitvoeringskrediet grondexploitatie		Risico- en projectbeheersing
	Afsluiten grondexploitatie		Maken tussentijdse management rapportages

*Kostenverhaal onder Wro wordt gewijzigd per 1 januari 2024 en wordt publiekrechtelijk kostenverhaal OW

**Waaronder de huidige grondexploitatieovereenkomst, de gronduitgifte overeenkomst en de pacht-overeenkomst

13.1 Beleidsuitgangspunten

Met betrekking tot de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden geldt het volgende uitgangspunt:

- Voor de verschillende onderdelen van het grondbeleid en de uitvoering daarvan, geldt het overzicht zoals weergegeven in tabel 2.



Bijlage 1: Bronvermelding figuren en tabellen

Lijst met figuren

Figuur 1: Kostenverhaal (bron: gemeente West Betuwe, bewerking Antea Group)

Figuur 2: Het gebiedsontwikkelproces (bron, CPB, bewerking Antea Group)

Figuur 3: Afwegingskader situationeel grondbeleid (bron: Antea Group)

Figuur 4: Instrument grondeigendom in beleidscyclus (bron: Aanvullingswetten bodem, geluid, grondeigendom en natuur in de Omgevingswet. Parlementaire geschiedenis, deel 1 – Consultatieversie 2016. Tekst en Toelichting. Redactie: mr. dr. J.H.G. van de Broek, pagina 139, bewerking Antea Group)

Figuur 5: Glijdende schaal van volledig actief naar volledig faciliterend grondbeleid (bron: gemeente Alphen aan den Rijn, bewerking Antea Group)

Figuur 6: Beslisboom samenwerkingsmodellen (bron: Antea Group)

Lijst met tabellen

Tabel 1: Grondprijzenmethoden

Tabel 2: Overzicht taakverdeling en bevoegdheden

Bijlage 2: Gebiedseigen vs. gebiedsoverstijgende kosten

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 krimpoppgave.

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.⁷

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 omgevingsplan⁸ 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;
 - 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

7) Ontwerpbesluit publiekrechtelijk afdwingbare financiële bijdragen, pagina 4

8) Geldt ook voor een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit, voor zover er sprake is van een activiteit die in strijd is met een in het omgevingsplan aan een locatie toegeedeelde functie en een projectbesluit.



leefomgeving door in de kostensoortenlijst rekening te houden met werken als warmtenetwerken, gebouwde fietsenstallingen en ondergrondse afvalinzameling.

Bijlage 3: Modellen publiekrechtelijk kostenverhaal

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.

Integraal model omgevingsplan



- Werken, werkzaamheden en maatregelen waarvan meer gebieden profijt hebben
- Raming van de kosten 
- Raming van de opbrengsten i.v.m. macro-aftopping en omslag naar rato opbrengsten
- Regels over verdeling kosten over activiteiten
- Regels over eindafrekening 
- Begrenzing bijdrage i.v.m. macro-aftopping

Organisch model omgevingsplan



- Idem, maar alleen die voor publieke werken, werkzaamheden en maatregelen 
- Maximum (plafond) te verhalen kosten en maximumbijdrage per activiteit 
- Ramen opbrengsten niet verplicht; maar nodig voor omslag naar rato opbrengsten
- Idem
- Idem
- Speelt pas rol bij beschikking 

Integraal model omgevingsplan



Brutobijdrage en aftrek inbrengwaarde en eigen kosten

Aftopping al in omgevingsplan aangeven



Organisch model omgevingsplan



Meer precieze berekening bijdrage, geen aftrekposten

Aftopping door niet meer te verhalen dan tot niveau waardevermeerdering, te bepalen door:

- opbrengst bouwrijpe grond minus
- inbrengwaarden kosten kavel aanvraag

Bijlage 4: Grondbeleid

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 het 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.

Bijlage 5: Instrumenten grondvererving

Minnelijke vererving

In eerste instantie zetten wij bij vererving van gronden in op minnelijke vererving. Hierbij is sprake van het doen van een aankoop van gronden en / of opstellen, 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.

Planmatige en strategische vererving

Wanneer we als gemeente een actieve rol innemen in een vererving, dan kan een onderscheid gemaakt worden in twee type verervingen:

- Strategische verervingen
- Planmatige verervingen

Strategische verervingen

In sommige gevallen kan het zinvol zijn om verervingen te plegen in een gebied voorafgaand aan een concreet plan. Dit wordt gedaan in gebieden met mogelijke (her)ontwikkelingen in het verschiet. Dit kan een bijdrage leveren aan de gemeentelijke sturingsmogelijkheden. Dit kan zinvol zijn om:

- Een eventuele verwachte winst op een (her)ontwikkeling te genereren
- Eventuele negatieve gevolgen van verwachte ontwikkelingen in de toekomst tegen te gaan
- In te zetten als ruilobject voor eventuele verplaatsingen vanuit een andere gebiedsontwikkeling
- Initiatiefnemer te zijn bij een toekomstige beoogde (her)ontwikkeling

Planmatige verervingen

Hier gaat het om noodzakelijke verervingen bij een gebiedsontwikkeling. Het plan is door de gemeenteraad al vastgesteld samen met de grondexploitatie. Verervingen vinden binnen het financiële kader van de Grex plaats.

Beide vormen van verervingen doen we weloverwogen. De planmatige verervingen vinden plaats binnen het kader waarin de afspraken inmiddels zijn gemaakt. Strategische verervingen worden gedaan na een weloverwogen toets op de bovenstaande vier bullit points.

Voorkeursrecht

Voorafgaand aan minnelijke vererving wordt in principe eerst onaangekondigd voorkeursrecht gevestigd. Door minnelijke vererving 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. Prijsopdriving 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 herverkavelingsinstrument 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 beschikt de regeling voor stedelijke kavelruil in de Aanvullingswet niet over afdwingbare instrumenten.

Bijlage 6: Samenwerkingsmodellen

Actief grondbeleid

Traditioneel model

In paragraaf 7.1 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

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.

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 (geëerde) kosten en (verwachte) opbrengsten. Het verschil met het bouwclaim model is dat werkzaamheden, verantwoordelijkheden, zeggenschap en risico's niet onderling worden verdeeld, maar worden gedeeld. Ze worden overgedragen aan een speciaal hiervoor opgerichte gemeenschappelijke projectorganisatie of joint venture, waarin zowel de gemeente als de private partijen deelnemen.

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 gemeente 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 gemeente 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 particuliere 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 7: Grondprijsbeleid

Methoden

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 naamprijs. 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 koopprijs. Als de vrij op naamprijs 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 grondprijs. 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 grondprijsbeleid 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 uitgifteprijzen zij in rekening zou brengen. Door aan te sluiten bij het grondprijsbeleid 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 grondprijsbeleid 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 grondprijsbeleid. Dit geeft nog een noodzaak om grondprijsbeleid vast te stellen.

Staatssteun

Bij het grondprijsbeleid 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 imagoschade 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.⁹

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.

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.

Woningbouw

Sociale huur

Een woning is een sociale huurwoning als:

- De kale huur onder de liberalisatiegrens ligt;
- De huren van de woning toegankelijk is voor de doelgroep: er wordt geen minimale inkomenseis of andere selectie van 'beste' huurders toegepast;
- 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 grondprijnsbeleid 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. Binnen de regio Drechtsteden gelden de PALT-afspraken: een maximale grondprijs voor sociale huurwoningen. Deze prijs wordt jaarlijks geïndexeerd.

Sociale koop

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

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.

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.

Recreatiewoningen

Voor recreatiewoningen gelden dezelfde grondprijzen als bij vrijesectorkoopwoningen.

Gestapelde woningbouw

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

Vrije kavels

In de gemeente Hendrik-Ido-Ambacht wordt op het moment van schrijven nog één vrije kavel aangeboden in de Volgerlanden-Oost voor particuliere woningbouw. In de toekomst kunnen vrije kavels wederom uitgegeven worden voor vrijstaande woningen, twee-onder-één-kapwoningen of particuliere woningen.

9) <https://europadecentraal.nl/>



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.

Bedrijventerrein

Droog bedrijventerrein

Onder droog bedrijventerrein wordt verstaan reguliere bedrijvigheid die geen ligging aan water en open overslagruimte nodig heeft. Voor het bepalen van de grondprijzen voor droge 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.

Watergebonden bedrijventerrein

Onder watergebonden bedrijventerrein wordt verstaan bulk-, op- en overslagbedrijven waarvoor ligging aan het water noodzakelijk is. Voor de grondprijzen voor watergebonden bedrijventerreinen wordt aangesloten bij de prijsniveaus van de droge bedrijventerreinen inclusief een toeslag voor ligging aan het water. Indien sprake is van mee te verkopen water dan kan daarvoor een lagere prijs worden aangehouden.

Watersportgebonden bedrijvigheid

Onder watersportgebonden bedrijvigheid wordt verstaan bedrijven, anders dan bulk-, op- en overslagbedrijven, zoals aangegeven bij watergebonden bedrijventerreinen, waarvoor ligging aan het water noodzakelijk is. Gedacht kan worden aan boten- en jachtbouwbedrijven, bedrijven voor botenverkoop en scheepsbenodigdheden, scheepswerven, botenverhuurders et cetera. Indien sprake is van mee te verkopen water dan kan daarvoor een lagere grondprijs worden aangehouden.

Bedrijfswoningen op bedrijventerreinen

Onder een bedrijfswoning wordt verstaan een woning bij een bedrijf waarbij de woonfunctie ondergeschikt is aan de bedrijfsbestemming. In incidentele gevallen kan daarop echter een uitzondering wenselijk zijn. Dan rekenen we voor de bedrijfswoning een opslag op de normale grondprijs.

Woon-werklocaties

Onder een woon-werklocatie wordt een woning verstaan waarbij de werkfunctie ondergeschikt is aan de woonfunctie. De grondprijs op zo'n locatie ligt hoger dan op een normaal bedrijventerrein. De definitieve grondprijs wordt bepaald op het moment dat duidelijk is wat de verhouding wonen/werken is op de betreffende kavels.

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 grondwaardemethode, 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 marktvraag, 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.

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-commercieel 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 uitgeefbaar conform de bouwmogelijkheden binnen het maximale bouwvlak in het bestemmingsplan.

Niet-commercieel 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. Indien sprake is van uitzonderlijke grotere kaveloppervlaktes dan kan voor de totale kavel een afwijkende grondprijs worden bepaald.

Nutsvoorzieningen en zendmasten

Uitgifte van grond ten behoeve van nutsvoorzieningen vindt bij voorkeur plaats middels verkoop. Wanneer de situatie het wenst, kan gekozen worden om de grond middels huur of canon uit te geven. In dat geval bedraagt de jaarlijkse huurprijs of canon het percentage vastgestelde rekenrente van het grondbedrijf van de verkoopwaarde plus een opslag voor de administratiekosten.

Parkeren

We gaan er van uit dat degene die nieuwbouw realiseert, voldoende parkeren op eigen erf verzorgt. Als dit niet gebeurt en de gemeente moet parkeerplaatsen verzorgen, zijn de kosten voor de initiatiefnemer.

Veelal bij binnenstedelijke (her)ontwikkelingen maakt gebouwd parkeren onderdeel uit van het te realiseren bouwcomplex. Het parkeren wordt vaak geïntegreerd in één gebouw samen met de functies die er gebruik van maken. Het parkeren kan zowel onder- als bovengronds in een parkeergarage plaatsvinden.

Per functie wordt rekening gehouden met een bijbehorende parkeerbehoefte. De grondwaarde onder de parkeerplaatsen maakt in dat geval deel uit van de residuele grondwaarde van de functies die gebruik maken van het parkeren. Deze grondwaarde wordt niet apart berekend. Indien er sprake is van een geheel solitaire parkeergarage dan wordt de grondwaarde middels de residuele grondwaardemethodiek bepaald. Openbare parkeerplaatsen worden niet verkocht, tenzij er een goede reden voor is.

Overhoeken en 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.

Voor de totstandkoming en hoogte van de grondprijzen bij verhuur of verkoop van overhoeken en snippergroen verwijzen wij naar de 'Nota Grondprijzen' van de gemeente Hendrik-Ido-Ambacht, danwel opvolgend vastgesteld beleid.

Energieopwekking

Een nieuwe functie die steeds belangrijker wordt is de functie energieopwekking (waaronder zonnepanelen). De gemeente stelt de grondprijzen voor gronden met de functie energieopwekking vast met de comparatieve methode. Als dit tot een redelijke uitkomst leidt, in combinatie met de residuele methode, vanuit de business case.

Tijdelijk beheer

Het aankopen van gronden en / of opstallen 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: Uitgangspunten grondexploitaties en financiën

Vaststelling grondexploitatie

Onderhanden werk

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. Voorbereidingsfase: 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. Er zijn twee logische momenten om een grondexploitatie ter vaststelling voor te leggen aan de raad:

Aan het eind van de initiatieffase wordt een (voorlopige) haalbaarheidsberekening opgesteld, waarbij de overige kaders van het project worden vastgelegd. De (voorlopige) haalbaarheidsberekening heeft als belangrijkste functie het aantonen van de financiële haalbaarheid van het project. Bij verliesgevende grondexploitaties moet tevens worden aangegeven, hoe het tekort kan worden gedekt. Het resultaat van de (voorlopige) haalbaarheidsberekening is kaderstellend voor de verdere planuitwerking. Dit is tevens het moment om bij de raad een voorbereidingskrediet aan te vragen en het grondexploitatie-complex te openen waarop kosten en opbrengsten kunnen worden verantwoord.

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

Haalbaarheidsfase

Voorafgaand aan de initiatiefase wordt de haalbaarheidsfase onderscheiden. In deze fase worden de eerste haalbaarheidsberekeningen opgesteld. De kosten in deze fase worden gezien als beleidsontwikkeling en worden gedekt uit de algemene middelen. Op het moment dat de beoogde ontwikkeling een project wordt, dan bezien we of deze kosten alsnog vanuit de grondexploitatie kunnen worden 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, zullen de gemaakte kosten ten laste van de grondexploitatie komen. Omwille van het risico op het niet doorgaan van de ontwikkeling, dekken we het Voorbereidingskrediet niet uit een toekomstige grondexploitatie of een toekomstige overeenkomst.

Uitvoeringskrediet

Ten tijde van de vaststelling van de definitieve kostenverhaalsbeschikking en het omgevingsplan, wordt het uitvoeringskrediet aangevraagd voor de uitvoering van de in de grondexploitatie opgenomen werkzaamheden. Het uitvoeringskrediet bestaat uit de 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. Dit vindt in ieder geval plaats op het moment van vaststelling van de jaarrekening.

Parameters

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

Kostenstijging

Het percentage kostenstijging (inflatie) wordt gebaseerd op marktinformatie uit externe bronnen. Voorbeelden hiervan zijn de Grond-, Weg- en Waterbouwprijsindex, 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 rekenregel in het BBV.

Disconteringsvoet

Kosten en baten van een project vallen zelden precies gelijk in de tijd. Om de kosten en de baten goed te kunnen vergelijken worden de verwachte kosten en baten in een grondexploitatie teruggerekend naar het moment dat het project start (het zogenaamde basisjaar). Dit gebeurt met de disconteringsvoet, een percentage. Dit percentage is bepaald in het BBV.

Waarderingsgrondslagen

Conform het BBV worden vastgoed, gronden en gebouwen, verantwoord op basis van de verkrijgingprijs. 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**
Grond die in een transformatieproces zit, met een door de gemeenteraad vastgestelde grondexploitatie.
- b. **Materiële vaste activa**
Grond met een vaste bestemming, die niet in een transformatieproces zit.
- c. **'Warme grond'**
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 bestemming¹⁰ zodat afwaardering kan worden voorkomen.

Resultaatsbepaling

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

Verliesneming

Zoals eerder aangegeven worden de grondexploitaties 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 eindwaarde van dit verlies.

De gemeente mag hierin zelf een keuze maken.¹¹

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 gerealiseerd¹². 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).¹³

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 verslaggeving 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

10)Notitie grondbeleid in begroting en jaarstukken (2019), Commissie BBV, paragraaf 4.2 pagina 29

11)Notitie grondbeleid in begroting en jaarstukken (2019), Commissie BBV, paragraaf 6.4 pagina 51

12)Notitie grondbeleid in begroting en jaarstukken (2019), Commissie BBV, paragraaf 6.1 pagina 49

13)Notitie grondbeleid in begroting en jaarstukken (2019), Commissie BBV, paragraaf 6.2 pagina 50



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.